

INTERFACES ENTRE LICITAÇÃO E GOVERNANÇA PÚBLICA

INTERFACES BETWEEN TENDER AND PUBLIC GOVERNANCE

Paulo Roberto Ienzura Adriano

Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)
pria@utfpr.edu.br

Vanessa Ishikawa Rasoto

Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)
vrasoto@hotmail.com

Isaura Alberton de Lima

Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)
alberton@utfpr.edu.br

RESUMO

As licitações públicas sempre estiveram presentes na mídia nacional, ora pela importância da aquisição pretendida, serviço ou obra a ser realizada, ora pelas denúncias de fraudes detectadas. Porém o que pouco se divulga são suas reais finalidades e benefícios. O objetivo do presente estudo é apresentar as interfaces entre licitação e governança pública. A metodologia utilizada foi estudo bibliográfico e documental. Os principais resultados alcançados demonstraram o conceito de Governança Pública, que traz para dentro da gestão Pública a boa governança, ou seja, a preocupação principal com o bom atendimento das necessidades da sociedade com eficiência econômica. Apresentamos os seus princípios norteadores e estabelecemos um comparativo entre eles, demonstrando uma fusão entre os mesmos.

PALAVRAS-CHAVE

Licitação, Governança Pública, Princípios, Transparência, Ética.

ABSTRACT

The public tenders were always present in the national media, sometimes by the importance of acquiring desired service or work to be done, either by allegations of fraud detected. However just a little bit is broadcasted their real purpose and benefits. The objective of this study is to present the interfaces between tender and public governance. The methodology used was bibliographic study and documentation. The main results demonstrated the concept of Public Governance, which brings into the public management to good governance, in other words, the main concern with the proper care of the needs of society with economy efficiency. We present their guiding principles and established a comparison between them, demonstrating a fusion between them.

KEYWORDS

Tender, Public Governance, Principles, Transparency, Ethic.

1. INTRODUÇÃO

Temos acompanhado por meio da mídia um crescente número de reportagens demonstrando irregularidades em licitações Públicas, em sua maioria para a execução do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) do atual governo federal, em que muitos recursos estão sendo liberados para a construção de aeroportos, metrô, estradas, visando à Copa de 2014. O que pouco se divulga são as finalidades, os benefícios e a obrigatoriedade da adoção das licitações públicas, que traz aos interessados a igualdade na participação de todos os concorrentes e para a Administração a contratação da proposta mais vantajosa.

Ao Gestor Público cabe, além de cumprir fielmente toda a legislação que regulamenta as diversas modalidades de licitação, buscar uma maior e melhor profissionalização dos serviços prestados à sociedade. Neste sentido, a Administração resgata, nos princípios da Governança Pública, a relação de confiança com a sociedade, cujos serviços são prestados de forma legal, ética e transparente, trazendo aos diversos atores envolvidos um elevado grau de satisfação.

O presente artigo almeja retratar as interfaces entre o mecanismo de Governança Pública e licitação. Este trabalho está estruturado em quatro partes, além da introdução. Na primeira seção, apresenta-se os conceitos e princípios da Governança Pública e da Licitação; na segunda seção, o resultado do estudo, em que se estabelece as interfaces entre Governança Pública e Licitação; na terceira seção, as considerações finais; e na última seção a referência bibliográfica, base deste estudo.

2. MARCO TEÓRICO

2.1 GOVERNANÇA PÚBLICA

A Administração pública, nas últimas décadas, vem sofrendo, por parte dos usuários dos serviços públicos e, principalmente, por parte dos órgãos de controle, pressão por uma maior profissionalização dos servidores públicos. Os órgãos da administração pública, em geral, vêm buscando trazer para seus quadros de servidores pessoal cada vez mais qualificado, realizando, por meio de concurso público, uma seleção criteriosa desses servidores, além de incorporar, em sua gestão, novos conceitos, visando ao aumento da eficiência, eficácia e efetividade de seus serviços, bem como uma melhor atenção ao cidadão e à sociedade, na condição de usuários de seus serviços. Entre estes conceitos, aplica-se a Governança Pública, que assim define José Matias-Pereira:

O conceito de governança (*governance*) - que inicialmente estava restrito à noção de desempenho gerencial e administrativo - tem origem nos estudos e relatórios de agências multilaterais, em especial do Banco Mundial, no início da década de 1990. O termo *governança* surge tendo como referência a concepção de bom governo (*good government*) e na competência do Estado de executar de forma consciente as políticas públicas. (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 109)

Assim, a Administração Pública traz para dentro de sua gestão a boa governança, ou seja, a preocupação principal com o bom atendimento das necessidades da sociedade. A administração não mudará seus princípios, uma vez que estes são baseados em legislação, mas mudará em relação ao desempenho de seus servidores, capacitando-os na busca de uma melhoria contínua.

2.1.1 PRINCÍPIOS DA GOVERNANÇA

Os princípios da Governança estão voltados, essencialmente, para as formas de gestão, em relação às exigências legais e éticas de uma sociedade. Desta forma, José Matias-Pereira, esclarece:

A governança entendida como um sistema de valores pelo qual as organizações são dirigidas e controladas exige que todos os indivíduos envolvidos nas ações e atividades do setor público não sobreponham as suas aspirações e valores pessoais acima da boa gestão. Esse comportamento deve estar apoiado nos princípios de transparência; (*disclosure*), equidade (*fairness*); prestação de contas (*accountability*); cumprimento das leis (*compliance*); e ética. (Matias-Pereira, 2010, p. 125)

Estes princípios da Governança podem ser assim aplicados ao gestor público:

- **Transparência:** é o dever de informação de seus atos, de modo que suas decisões e ações possam ser conhecidas por toda a sociedade;
- **Equidade:** ou integridade, é a forma como ele executada suas ações, de forma imparcial e isenta, respeitando acima de tudo o direito de cada um;
- **Prestação de contas:** é a obrigação de prestar contas de seus atos e dos recursos colocados sob sua responsabilidade, devendo as prestações de contas seguir as recomendações dos órgãos de Controle;
- **Cumprimento das leis:** é o estrito atendimento dos regulamentos internos, estatutos e da legislação vigente; e,
- **Ética:** é o conceito que deve sempre estar nele imbuído, devendo estar atento ao que é legal ou ilegal, justo ou injusto, lícito ou ilícito. A consideração de Maria Thereza Bond sobre a ética no serviço público baliza este conceito:

A ética do servidor público deve estar constantemente em sintonia e conformidade com a finalidade da Administração Pública, isto é, com o bem comum da sociedade sempre em prioridade. (Bond, 2007, pg. 91)

2.2 Licitação

As licitações públicas sempre estiveram presentes na mídia nacional, ora pela importância da aquisição pretendida, serviço ou obra a ser realizada, ora pelas denúncias de fraudes detectadas. Porém, o que pouco se divulga são as suas reais finalidades, benefícios e procedimentos. Para se elucidar essas questões, apresenta-se as definições de licitação, elaboradas pelos principais doutrinadores brasileiros, quais sejam:

- Hely Lopes Meirelles:

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. (Meirelles, 1989 p. 241).

- Marçal Justen Filho:

Licitação significa um procedimento administrativo formal, realizado sob regime de direito público, prévio a uma contratação, pelo qual a Administração seleciona com quem contratar e define as condições de direito e de fato que regularão essa relação jurídica futura (Justen Filho, 1993, p.18).

- Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato. (Di Pietro, 2002, p. 298).

- Carlos Pinto Coelho Motta:

Instrumento de que dispõe o Poder Público para coligir, analisar, e avaliar comparativamente as ofertas, com a finalidade de julgá-las e decidir qual será a mais favorável. (Motta, 2002, p. 4).

2.2.1 HISTÓRICO DAS LICITAÇÕES

Relatos sobre as contratações mais vantajosas para a Administração e a garantia dos direitos para os fornecedores remontam à Idade Média, conforme descreve Hely Lopes Meirelles:

Nos Estados medievais da Europa usou-se o sistema denominado “vela e pregão”, que consistia em apregoar-se 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. (Meirelles, 1989 p. 241).

No Brasil, a legislação sobre licitação seguiu a seguinte cronologia:

- 14/05/1862 - Decreto nº 2.926, que regulamentava, de forma superficial, as compras e alienações do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas;
- 28/01/1922 - Decreto nº 4.536, que organizava o Código de Contabilidade da União (artigos 49 a 53);
- 25/02/1967 – Decreto-Lei nº 200, que estabelece a reforma administrativa federal;
- 21/11/1986 – Decreto-Lei nº 2.300, que institui o Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos, reunindo normas gerais e específicas sobre licitações;
- 24/07/1987 - Decreto-Lei nº 2.348 – que dispõe sobre licitações e contratos na Administração Federal;
- 16/09/1987 - Decreto-Lei nº 2.360 – que dispõe sobre a aquisição de bens e serviços produzidos no País;
- 05/10/1988 - Constituição Federal - em seu artigo 37, inciso XXI, dispõe: *“ressalvados os casos específicos 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 exigências de*

qualificação técnica e económica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”;

- 21/06/1993 – Lei nº 8666 – que institui normas gerais para licitações e contratos da Administração Pública;
- 04/05/2000 – Lei Complementar 101 – Lei da Responsabilidade Fiscal, que em seu artigo 16, §4, inciso I determina que *“A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de (I) empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras”;*
- 19/09/2001 - Decreto nº 3.931- que regulamenta o Sistema de Registro de Preços e institui a possibilidade de a proposta mais vantajosa numa licitação ser aproveitada por outros órgãos e entidades;
- 13/12/2001- Portaria nº 306 do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão - institui normas para o sistema de cotação eletrônica de preços;
- 17/07/2002 – Lei nº 10.520 – que institui o Pregão como nova modalidade de licitação;
- 31/05/2005 – Decreto nº 5.450 - que institui o Pregão na forma eletrônica.

2.2.2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS APLICÁVEIS ÀS LICITAÇÕES

I. Princípio da Legalidade:

Conforme disposto no artigo 5º, inciso II, *“ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da Lei.”* Ao particular é possível fazer ou deixar de fazer tudo aquilo que a Lei não vedar, mas para a Administração Pública esta premissa não é verdadeira, uma vez que o gestor público somente poderá fazer o que a Lei permitir. Neste sentido, todo processo licitatório deve se subordinar à Lei. Segundo Celso Ribeiro Bastos:

Quando se trata de analisar o modo de atuar das autoridades administrativas, não se pode fazer aplicação do mesmo princípio, segundo o qual tudo o que não for proibido é permitido. É que, com relação à Administração, não há princípio de liberdade nenhum a ser obedecido. É ela criada pela Constituição e pelas leis como mero instrumento de atuação e aplicação do ordenamento jurídico. Assim sendo, cumprirá melhor o seu papel quanto mais atrelada estiver à própria lei, cuja vontade deve sempre prevalecer. (Bastos, 1996, p.25).

II. Princípio da Impessoalidade:

Não pode haver no processo licitatório fatores de natureza subjetiva ou pessoal interferindo em seus atos, uma vez que o objetivo da licitação é garantir a melhor contratação para a Administração Pública, garantindo-se que interesse público seja atendido. Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a respeito do tratamento igualitário dos licitantes, define:

Todos os licitantes devem ser tratados igualmente, em termos de direitos e obrigações, devendo a Administração, em suas decisões, pautar-se em critérios objetivos, sem levar em consideração as condições pessoais dos licitantes ou as vantagens por ele oferecidas, salvo as expressamente previstas na lei ou no instrumento convocatório. (Di Pietro, 2002, p.305).

III. Princípio da Moralidade e Probidade Administrativa:

Disposto no artigo 3º da Lei 8666/93, o princípio da moralidade está fortemente vinculada á

legalidade do processo e a ética do servidor Público. A respeito deste princípio escreveu Di Pietro:

O princípio da moralidade, exige da Administração comportamento não apenas lícito, mas também consoante com a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a idéia comum de honestidade. (Di Pietro, 2002, p. 305).

IV. Princípio da Igualdade:

Este princípio objetiva impedir discriminação a qualquer um dos participantes da licitação, seja na inclusão de cláusulas no edital, que favoreçam uns em detrimento de outros, seja no julgamento imparcial das propostas. Com regras que possibilitem a participação igualitária de todos os concorrentes, a Administração Pública, certamente, realizará boas contratações. A respeito da participação igualitária entre os licitantes, citamos Hely Lopes Meirelles:

A igualdade entre os licitantes é princípio impeditivo da discriminação entre os participantes do certame, quer através de cláusulas que, no edital ou convite, favoreçam uns em detrimento de outros, quer mediante julgamento faccioso, que desiguala os iguais ou iguale os desiguais. (Estatuto, art. 3º, §1º). (Meirelles, 1989, p. 243).

V. Princípio da Publicidade

O artigo 3º, § 3º da lei nº 8666/93, estabelece “que a licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura”. No artigo 21, prevê a obrigatoriedade da publicação dos avisos contendo os resumos dos editais no Diário Oficial da União, quando realizado por órgão ou entidade da Administração Pública Federal, e em jornal de grande circulação, quando se tratar de edital de Concorrência. Este princípio, além de prover transparência dos atos da Administração, garante aos interessados em contratar com o Serviço Público as informações necessárias para a participação da licitação. Baseado neste princípio, surgiu a obrigatoriedade de se realizar a abertura dos envelopes de documentos e das propostas em público. A respeito deste princípio, comenta Hely Lopes Meirelles:

A publicidade dos atos da licitação é o princípio que abrange desde os avisos de sua abertura, até o conhecimento do edital e seus anexos, o exame de sua documentação e das propostas pelos interessados, e o fornecimento de certidões de quaisquer peças, pareceres, ou decisões com ela relacionadas. (Meirelles, 1989, p. 242).

VI. Princípio do Julgamento Objetivo:

O princípio do julgamento objetivo decorre do instrumento convocatório, ou seja, do edital de licitação, previsto na Lei 8666/93, no artigo 44: “No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei”, e no artigo 45: “O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle”. Segundo Hely Lopes Meirelles:

É princípio de toda licitação que o seu julgamento se apoie em fatores concretos pedidos pela Administração, em confronto com o ofertado pelos proponentes dentro do permitido no edital ou convite. Visa afastar o discricionarismo na escolha das propostas, obrigando os julgadores a aterem-

se ao critério prefixado pela Administração, com o que se reduz e se delimita a margem de valoração subjetiva, sempre presente em qualquer julgamento. (Meirelles, 1989, p. 244).

3. RESULTADO DO ESTUDO

3.1 INTERFACES ENTRE LICITAÇÃO E GOVERNANÇA PÚBLICA

As interfaces entre Governança Pública e Licitação estão claramente identificadas e relacionadas em seus próprios princípios, ou seja:

- **Transparência:** para os atos de uma licitação o gestor público deve ater-se a legalidade da contratação, realizar a publicação do edital e dos resultados dele provenientes, tais como prazos, recursos apresentados, homologação e contratação;

- **Equidade:** a forma como se realizará a licitação deverá estar descrita no edital, de forma objetiva, constando as informações necessárias para o certame, tais como datas, critérios de habilitação dos licitantes, critérios de julgamento das propostas, especificação clara e quantificada do objeto a ser contratado.

- **Prestação de contas:** a prestação de contas de uma licitação está bem definida em suas fases. Inicialmente descrita em seu objeto, no qual é especificada a necessidade de aquisição e/ou contratação. A licitação é composta de duas fases: a) fase interna, em que a administração estabelece os critérios que a conduzirão, suas publicações e o estabelecimento de comissão especializada para o julgamento da habilitação e das propostas; e b) fase externa, onde são criteriosamente analisados os documentos de habilitação e das propostas de preços, sendo fornecidas aos participantes todas as informações dela resultantes. A prestação de contas final à sociedade está na obrigatoriedade de publicação no Diário Oficial da União do resultado da licitação e dos respectivos contratos, onde constarão o nome da empresa e o valor contratado.

- **Cumprimento das leis:** As aquisições e contratações do Serviço Público Federal estão baseadas na Lei nº 8.666/93, para as modalidades de licitação de Concorrência Pública, Tomada de Preços e Convite, na Lei nº 10.520/02 para a modalidade de Pregão Presencial e no Decreto nº 5.450/05 para a modalidade de Pregão na forma eletrônica. Além do atendimento destas legislações, o gestor público orienta-se ainda nos pareceres emitidos pelas Procuradorias Jurídicas;

- **Ética:** O gestor público, quando do levantamento das necessidades de aquisição e/ou contratação para a Administração, deve levar, além da necessidade e legalidade das contratações, a preservação do direito dos licitantes, não direcionando as aquisições à determinada marca ou característica.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Governança Pública traz para a Administração Pública conceitos que devem e estão sendo incorporados pelo gestor e servidor público, visando melhorar o relacionamento com a sociedade, principalmente, no que se refere à prestação de seus serviços.

Os servidores públicos, designados formalmente pela Administração, que atuam nos processos de licitação, são os principais responsáveis pelo atendimento e manutenção dos princípios constitucionais aplicáveis às licitações, sendo, ainda, os principais agentes de combate à corrupção, resgatando através dos princípios da Governança Pública, a relação de confiança com a sociedade,

com a legalidade, a ética e a transparência, trazendo aos diversos atores envolvidos um elevado grau de satisfação.

Em relação aos princípios da Governança Pública e aos princípios das licitações públicas, estes foram estabelecidos de tal forma que há uma completa fusão entre eles, não podendo pensar em um sem pensar em outro. Estes princípios tem norteado toda a Administração em suas contratações e aquisições, independentemente da modalidade de licitação e do valor envolvido. Não se pode, hoje em dia, desvinculá-los, pois um complementa o outro.

BIBLIOGRAFIA

- Matias-Pereira, J. (2010). *Governança no Setor Público*. (1ª Ed). São Paulo: .) Editora Atlas.
- Bond, M.T. (2007). *Práticas Profissionais na Gestão Pública*. (1ª Ed.). Curitiba-PR: Editora IBPEX.
- Bastos, C.R. (1996). *Curso de Direito Administrativo*. (2ª ed.) São Paulo: Saraiva.
- Meirelles, H.L. (1989). *Direito Administrativo Brasileiro*. (14ª ed.). São Paulo: Editora RT.
- Justen Filho, M. (1993). *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. (1ª ed.). Editora AIDE.
- Di Pietro, M.S.Z. (2002). *Direito Administrativo*. (14ª ed.). São Paulo: Editora Atlas.
- Motta, C.P.C. (2002). *Eficácia nas licitações e contratos*. (9ª ed.). Belo Horizonte: Editora Del Rey.