

A trajetória da construção do arcabouço legal das compras e contratações na administração pública federal brasileira: processo decisório e oportunidade política

Ciro Campos Christo Fernandes

1. Introdução

Este trabalho aborda a trajetória de construção do arcabouço de leis e normas sobre compras e contratações, no âmbito da administração pública federal do Brasil, ao longo da sua história recente, bem como suas implicações para a compreensão de alguns dilemas e perspectivas que atualmente se colocam para o fortalecimento institucional desta área. O arcabouço legal, para os fins desse trabalho, é o conjunto das leis aprovadas pelo Congresso Nacional, decretos-lei com força de lei e os decretos e outros atos normativos editados pelo Executivo para regulamentação de leis, que têm por objeto as regras e procedimentos das compras e contratações realizadas por órgãos públicos.

Como função administrativa, as compras e contratações públicas¹ abrangem as tarefas e respectivos processos de aquisição de bens e contratação de obras de engenharia e serviços.² A realização desses processos se insere em uma estrutura sistêmica, que tem o arcabouço legal e normativo como um de seus componentes, mas também inclui organizações, pessoas, recursos orçamentários, sistemas informatizados, métodos e instrumentos específicos (Thai, 2009). Adicionalmente, implicam no desenvolvimento de relacionamentos entre a administração pública e o mercado fornecedor de bens e serviços, na forma de transações comerciais. As atividades de compra e contratação se inserem no estado e se relacionam com as instituições políticas, como função que atende a determinados objetivos governamentais. Há uma diversidade de configurações organizacionais e institucionais que as compras e contratações podem assumir no âmbito dos estados, entre níveis de governo e entre países (Hunja, 2003). Esse aspecto inclui as configurações do arcabouço jurídico-legal das compras e contratações.

O tema do fortalecimento institucional da área de compras e contratações necessariamente envolve a questão crucial da construção do arcabouço de leis e normas. Como requisito geral, é desejável que ele esteja organizado de forma abrangente, sistemática, sem lacunas, contradições e ambiguidades e que estejam em vigor leis e normas que deem conta da diversidade de necessidades e situações específicas que conformam o universo das compras e contratações públicas (ITC, 2001). Além desses requisitos, que se referem à construção *stricto sensu* do arcabouço legal e normativo, é igualmente desejável que ele seja disponha de regras e instrumentos que reforcem os preceitos da boa governança, da transparência e da gestão e do controle adequados das compras governamentais (Schapper et al., 2006).

Em todo o mundo, as compras e contratações públicas têm sido alvo de um movimento de reformas impulsionadas por múltiplos e diversificados os fatores e situações contextuais, desde os anos 1980: as pressões internas relacionadas com o equilíbrio fiscal e controle das despesas e ainda com a transparência e combate à corrupção, os processos de integração econômica, a negociação de acordos de comércio internacional e as transformações políticas e econômicas dos países que iniciaram processos de transição do socialismo para o capitalismo (Knight et al., 2007; Arrowsmith e Tribus, 2003; Wittig, 2003).

¹ O termo está sendo utilizado com o mesmo significado de *procurement*, largamente adotado na literatura sobre compras, cuja tradução é aquisição ou obtenção de bens e serviços.

² Esses processos contemplam a identificação de necessidades, seleção e encaminhamento de pedidos ao fornecedor, preparação e adjudicação do contrato e todas as fases de administração do contrato até o fim da prestação do serviço ou da vida útil de um bem (veja, por ex. UNDP, 2007).

No Brasil, as mudanças nessa área acompanham a construção das estruturas organizacionais da administração pública e as vicissitudes da sua consolidação institucional. Há uma vinculação forte entre a maioria destas mudanças e as experiências de reforma da administração pública, como se descreverá adiante. As mudanças do arcabouço legal das compras, desde os anos 1930, evidenciam uma diversidade de visões, orientações, modelos e ênfases, que se alternam ou combinam, ao longo da trajetória: a aproximação com as práticas de compra do mercado; a organização das compras como função administrativa, a construção de um campo especializado de conhecimentos e técnicas; o estabelecimento de instrumentos de controle sobre o processo de compras; a fixação de regras estritas contra o direcionamento das compras e contratações e o cerceamento da competição; a ampliação de autonomias e de prerrogativas de discricionariedade do servidor público na gestão das compras e contratações; a simplificação e agilização de procedimentos.

As mudanças ocorridas não parecem conformar uma trajetória de evolução como é sugerido em modelos prescritivos que analisam as reformas das compras governamentais pela comparação internacional (Telgen et al., 2007). Não se delinea uma trajetória de construção de estruturas burocráticas para as compras e contratações governamentais, em linha com a experiência dos países desenvolvidos. Na verdade, como se procurará demonstrar na descrição e análise dos episódios de mudança que determinaram alterações no arcabouço legal, o padrão observado no Brasil evidencia oscilações, quando não um movimento pendular entre orientações que se contrapõem na disputa política.

A oscilação envolve a contraposição entre orientações que emerge dos episódios pesquisados, indicando as disjuntivas que se apresentaram no processo de formulação, negociação e aprovação das propostas de mudança: primeiro, entre a adoção de regras e procedimentos de tipo empresarial ou diferenciados e específicos, atendendo a objetivos próprios da administração pública. Segundo, entre o fortalecimento da discricionariedade do servidor público na gestão das compras ou o estabelecimento de regulamentos detalhados que restrinjam e direcionem sua atuação. Terceiro, entre um arcabouço jurídico-legal centralizado, uniforme e com escopo de abrangência sobre toda a administração pública ou a permissão para a diferenciação entre regulamentos, atendendo a peculiaridades de entidades ou setores da administração.

Outra característica notável é que a frequência das mudanças no arcabouço legal das compras públicas, no Brasil, é impressionante: constata-se seis mudanças de estatutos ou leis gerais de compras e contratações, entre 1930 e 2000, resultando em importantes inflexões na organização da área, na estrutura e abrangência da lei, no teor das regras e procedimentos e nos formatos e instrumentos de controle e sua aplicação. São mudanças não-incrementais que determinam a alteração em diretrizes, objetivos, organização, modelos e instrumentos da política de compras e contratações.³

Como se procura demonstrar neste trabalho, as circunstâncias políticas abriram oportunidades singulares para as mudanças no arcabouço legal, em função de rupturas do regime político, mudanças de ministros, assunção de dirigentes a posições chave com influência sobre a política de compras e contratações. Eventos inesperados como crises e escândalos públicos em torno do tema das compras e contratações do governo, também abriram oportunidade para a mudança e influenciaram seu desenvolvimento. A atuação de pessoas em papéis cruciais como empreendedores, emerge em todos os episódios estudados. As mudanças ocorreram em função de conjunções de fatores e circunstâncias determinados, em certa medida, pelo aproveitamento de circunstâncias fortuitas.

³ Mudanças de menor impacto, como o desdobramento das alterações de estatuto em leis ou normas específicas também se deram em grande quantidade e variedade, a maioria como decorrência dos novos estatutos aprovados.

A seção 2, a seguir, descreve o referencial teórico adotado para a compreensão da dinâmica das mudanças da política de compras e contratações que conformam a trajetória desta área no Brasil.

Nas seções subsequentes, são descritos e analisados, na forma de estudos de caso, os episódios de mudança da política de compras e contratações que afetaram a construção do arcabouço legal, acarretando alterações substanciais das regras e procedimentos e da abrangência e estrutura das leis que conformam este arcabouço. Assim, na seção 3 é abordada a centralização das compras no Governo Provisório, pelo Decreto n. 19.587, de 14 de janeiro de 1931 e num segundo momento, a estruturação dos serviços de material, durante o Estado Novo, pelo Decreto-lei n. 2.206, de 20 de maio de 1940, nos governos de Getúlio Vargas (1930-1945). Na seção 4, é analisada a revisão das regras de licitação⁴ na forma de um capítulo inserido no Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, durante a reforma administrativa do governo Castello Branco (1964-1967). A edição do estatuto das licitações e contratos, na forma do Decreto-lei n. 2.300, de 21 de novembro de 1986, como parte da agenda da reforma administrativa do governo José Sarney (1985-1989), é objeto da seção 5. A aprovação, pelo Congresso, de um novo estatuto das licitações com a revisão do Decreto-lei n. 2.300, é analisada na seção 6, que trata do processo de formulação e aprovação da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Essa é a lei geral de licitações em vigor no Brasil. Finalmente, a seção 7 trata da criação do pregão como modalidade alternativa de licitação, em 2000, durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002).

As mudanças das regras e procedimentos resultaram na aprovação de novos estatutos de compras e contratações⁵ (Decreto-lei n. 2.206, Decreto-lei n. 2.300, Lei n. 8.666), de dispositivos regulando amplamente o assunto, inseridos em lei geral da administração pública (Decreto-lei n. 200) ou de lei instaurando um arcabouço paralelo de regras e procedimentos (lei de criação do pregão). Algumas das mudanças pesquisadas se inserem em processos mais amplos de reforma administrativa: a aprovação do Decreto-lei n. 200 se deu no contexto da reforma de 1967 e a do Decreto-lei n. 2.300, da reforma do governo Sarney.

Esse artigo é um recorte da análise mais abrangente apresentada na tese de doutoramento do autor (Fernandes, 2010) e aproveita extensamente partes daquele trabalho, que trata das mudanças importantes que pontuam a trajetória da política de compras e contratações. Entretanto, o artigo trata somente das mudanças do arcabouço legal e especificamente, da edição de leis ou decretos de alcance geral. Como outro recorte da mesma tese, a análise das mudanças que afetaram a organização da área de compras na administração federal, ao longo do mesmo período de trajetória, é tema de artigo do autor (Fernandes, 2014) que complementa a pesquisa aqui relatada.

2. Referencias teóricas

Este trabalho analisa as compras e contratações públicas como uma política pública, o que possibilita uma compreensão das dimensões política e institucional da estruturação e operação da área, bem como da construção do seu arcabouço legal. As compras públicas são em geral estudadas como instrumento e não como política pública *per se*, o que leva à predominância de abordagens do tema que não são capazes de lidar com fatores e dimensões de natureza política (Snider e Rendon, 2008).

⁴ O termo licitação designa o processo de compra de bens e a contratação de serviços, quando envolve o recebimento e classificação entre propostas apresentadas por fornecedores em disputa.

⁵ O termo estatuto se refere a uma lei ou decreto com força de lei que estabeleça regras gerais sobre compras e contratações públicas que se impõem sobre as demais normas e alcançam o conjunto da administração pública.

As compras públicas tendem a ser encaradas como atividade administrativa que se prestaria a instrumentalizar a consecução de políticas públicas, mas não se problematiza a definição de problemas, o processo decisório e os resultados das mudanças nas políticas.⁶

Este trabalho procura contribuir com a pesquisa do tema por meio da aplicação das teorias e modelos associados ao institucionalismo, reconhecendo a complexidade da área e do seu ambiente de atuação e, nesse sentido, enfocando as compras e contratações como função fundamental da estruturação organizacional e atividade operacional do estado, conformada como um sistema que mantém múltiplos relacionamentos internos e externos.

As compras públicas são objeto da confluência contraditória e confusa de demandas e pressões do legislativo e da sociedade. As mudanças na organização e na legislação resultam da conjunção de circunstâncias que levam a decisões adotadas sob *timings* e condições de precariedade e limitação de informação (Wilson, 2000: 126-127). A intensificação de controles muitas vezes surge em resposta a escândalos recorrentes que têm por foco as contratações governamentais. Joseph Pagnato (1995) explica a dinâmica das mudanças na área como produto da tensão entre a regulamentação imposta pela pressão do ambiente político e o desempenho, objeto recorrente dos esforços reformistas, que se voltam contra a regulamentação excessiva. As reformas nesta área tendem a uma dinâmica cíclica, devido aos impulsos que levam às “respostas” políticas dos governos, em cada momento, oscilando entre os polos da regulação e do desempenho (Kovacic, 1992). Os controles emergem muitas vezes como reações a escândalos e incidentes que expõem a área e resultam em medidas reativas, na forma de regulamentação. A tensão entre órgãos e jurisdições defensoras, respectivamente, dos controles e do desempenho também estão no cerne da dinâmica política das reformas nesta área (Schapper et al., 2006: 14).

O modelo de mudança política de John Kingdon é utilizado neste trabalho para a análise dos episódios de mudança do arcabouço legal (Kingdon, 1995). É premissa desse modelo que a política pública seja influenciada pela forma como o tema ganha acesso à agenda e como é discutido. Conforme esse modelo, o ingresso de um tema na agenda decisória assume a forma de processos que podem ser decompostos analiticamente em três fluxos, respectivamente: fluxo político (*politics stream*), dos problemas (*problems stream*) e das políticas (*policies stream*) (Op cit.: 86-89). A análise do fluxo político considera o papel dos eventos e atores políticos; os processos de definição do problema compõem a análise do fluxo dos problemas e os mecanismos que influenciaram a definição do conteúdo assumido pela política, o fluxo das políticas. A atuação e o desempenho de empreendedores políticos em acoplar os três fluxos é aspecto crucial para explicar a mudança, conforme se explicará adiante.

O modelo de Kingdon tem sido explorado como quadro de análise e de construção de teorias para a compreensão dos episódios de mudança política (Zahariadis, 2007). É uma abordagem que se presta à apreensão mais acurada da riqueza de eventos e circunstâncias que caracterizam o contexto de atuação das administrações públicas nos estados contemporâneos e a conformação que assumem, como processos dinâmicos e multifatoriais (Barzelay, 2003). Assim, o processo de decisão política envolve o acoplamento entre problemas em busca de reconhecimento para ingresso na agenda governamental, soluções em busca de problemas e eventos políticos que deem oportunidade à tomada de decisão. O ingresso na agenda depende não somente de iniciativas deliberadas dos atores políticos como também de acontecimentos fortuitos ou fora do seu controle.

⁶ Veja, por exemplo, os importantes estudos de caso de experiências nacionais de inovação ou reforma das compras públicas, nas coletâneas de Arrowsmith et al. (1998 e 2003), Knight et al. (2007) e Thai (2009).

A mudança de uma política pública ocorre pela conexão do problema com o fluxo político, quando uma janela de oportunidade se abre. A conexão se dá por força de ações empreendedoras, conduzidas seja por um indivíduo, seja por uma organização que acolha a atividade empreendedora individual ou de equipes. A janela de oportunidade pode ser ativada por algum evento de impacto, mudança de dirigentes chave, emergência de problemas com apelo público, choques externos ou ainda, oportunidades do calendário político que aparecem de forma sazonal e previsível, a exemplo das eleições. O aproveitamento do *timing* pelos empreendedores é crucial, embora a abertura da janela possa ser influenciada pela ação empreendedora.

Nos episódios de mudança do arcabouço legal analisados neste trabalho, verifica-se a decisão em torno de mudanças da legislação que afetaram a organização, regras e procedimentos das compras e contratações. Em se tratando de um episódio de mudança política, os seus resultados foram a aprovação das sucessivas leis e decretos que ao longo do período entre 1930 e 2000 afetaram substancialmente a área.

3. A tentativa de criação de um novo regime de fornecimentos

A tentativa de construção de um novo regime de fornecimentos se desenvolveu durante um período de grande turbulência política, entre 1930 e 1931, durante o qual se abriu a oportunidade para a edição de decretos extraordinários suspendendo as leis e regulamentos em vigor. O novo regime foi inicialmente concebido como uma ambiciosa centralização das compras, revisão das regras e procedimentos e estabelecimento de uma ampla regulação, por meio do estabelecimento de padrões sobre os produtos dos fornecedores da administração pública. Os modelos internacionais de compra centralizada e de padronização de produtos aplicando princípios e instrumentos de engenharia e administração foram adotados como referência por uma elite de técnicos e empresários que se contrapunha à visão processualística do direito administrativo e da contabilidade, reputada como obsoleta. As dificuldades técnicas e resistências encontradas entre os órgãos da administração pública exigiram sucessivas revisões, postergações e ajustamentos à implantação do novo regime, levando à aceitação de um “regime possível”, que combinou a centralização das compras com uma implementação muito limitada da padronização e a adaptação das regras e procedimentos da legislação anterior, em lugar da sua completa transformação.

No período, a Revolução de 1930 impôs a mudança do regime político, com a anulação dos resultados das eleições presidenciais realizadas em 1929, em meio a disputas entre grupos políticos estaduais e facções das forças armadas, inaugurando um período de governo provisório. Getúlio Vargas, candidato derrotado em eleições contestadas, assumiu a Presidência da República à frente de um movimento político que se propunha a renovar as instituições políticas. O governo provisório que se estendeu até 1934, abriu espaços para uma intensa circulação e renovação de elites com perfil de formação técnica, oriundas dos meios empresarial e militar, que ocuparam os aparatos estatais com ampla liberdade para a experimentação com novas visões, modelos e instrumentos.

Num contexto de enfrentamento da crise econômica internacional de 1929 e seus impactos internos, a aplicação de uma política de estabilização emergencial estava a cargo do Ministro da Fazenda, José Maria Whitaker, empresário ligado ao sistema financeiro e aos grupos políticos do Estado de São Paulo, principal economia do país. O novo ministro se empenhou em viabilizar medidas de redução de despesas que incluíssem o controle sobre as compras do governo. O tema das compras públicas ganhou visibilidade pública e relevância política, encarado como uma das linhas prioritárias de ação para a viabilização do programa de estabilização.

A formulação de uma política para as compras públicas se inseriu na agenda do governo e o tema ganhou visibilidade e relevância. Na falta de referências internas, Whitaker e sua equipe se voltaram para a busca de modelos da experiência internacional, encontrando nos *bureaus* de compra um desenho com apelo inovador.⁷ O novo ministro trouxe técnicos e empresários inspirados pelas concepções da administração científica, que mobilizou para a organização da área com base no modelo do *bureau*, que previa a centralização dos fornecimentos, apoiada na padronização dos bens consumidos pela administração pública. O modelo também exigia a criação de um escritório central de cotação dos preços para os fornecimentos da administração pública e a fixação dos padrões, em articulação com a indústria.

A organização vigente até então se baseava na descentralização das compras, com autonomia dos órgãos para as decisões, trâmites e pagamentos, obedecendo às regras comuns de contabilidade e finanças e aos limites orçamentários. O Código de Contabilidade Pública da União regulamentava os procedimentos de compra e contratação.⁸ Previa um mecanismo de controle de legalidade *ex ante*, na forma do registro prévio dos contratos junto ao Tribunal de Contas da União – TCU, como requisito para o pagamento ao fornecedor.⁹

Como medida preparatória ao que então foi anunciado como o novo “regime de fornecimentos”, as regras e procedimentos do Código de Contabilidade foram suspensos por meio de decreto que fazia uso das prerrogativas de legislação de exceção do governo provisório.¹⁰ Os dispositivos suspensos tratavam dos procedimentos realizados pelas repartições para a seleção de propostas dos fornecedores na aquisição de bens, serviços e obras e da exigência de celebração de contrato para regular o fornecimento ou serviço a ser prestado. Os ministérios passaram a seguir regras provisórias que substituíram trâmites considerados lentos e burocratizados, pela compra direta por meio de um procedimento simplificado de “pedido de preços” a fornecedores previamente cadastrados. Além disso, pretendeu-se impor ao TCU a restrição a suas atribuições de controle, tornando automático o registro prévio de despesas e demarcando um espaço de autonomia dos procedimentos administrativos de compra.¹¹

O novo regime de compras foi afinal estabelecido com a criação da Comissão Central de Compras – CCC, em decreto de 1931.¹² O modelo do *bureau* se materializaria na organização e funcionamento previstos para a CCC, responsável pela realização direta das compras, decidindo entre cotações permanentemente renovadas junto ao mercado fornecedor e alimentando um catálogo dos bens consumidos pela administração pública. A padronização seria realizada por unidade inserida na estrutura da Central, que se incumbiria dos testes para a verificação do cumprimento das especificações dos produtos: era o cerne do desenho vislumbrado para o novo regime de fornecimentos.

⁷ A visão de Whitaker era informada, sobretudo, pela experiência do Instituto Britânico de Padrões – IBP (*British Engineering Standards Association*), que teria obtido economias substanciais pela padronização, associada à redução dos tipos de bens adquiridos pela administração pública (Whitaker, 1978: 222 e nota 15). O modelo estava então disseminado também nos Estados Unidos e em outros países europeus.

⁸ O Código de Contabilidade foi aprovado pelo Decreto Legislativo n. 4.536, de 28 de janeiro de 1922. Um extenso regulamento detalhava suas disposições (Decreto n. 15.783, de 8 de novembro de 1922).

⁹ Os dispositivos sobre compras e contratações eram parte reduzida e circunscrita da norma, integrando o capítulo sobre despesa pública. O Código previa o procedimento da concorrência para contratação mediante seleção entre propostas dos fornecedores e normatizava os requisitos para o julgamento das propostas, contratação e execução dos contratos.

¹⁰ Decreto n. 19.549, de 30 de dezembro de 1930.

¹¹ O Decreto n. 19.549, de 1930, determinava que a apuração de eventuais ilegalidades não impedia o registro do contrato e consequente pagamento da despesa ao fornecedor.

¹² Decreto n. 19.587, de 14 de janeiro de 1931.

A padronização estava destinada a ser a ferramenta técnica por meio da qual se regularia a relação da administração pública com o mercado, por meio das coletas de preços abertas a qualquer fornecedor, em lugar do procedimento da “concorrência” consagrado no Código de Contabilidade.

O perfil da equipe que assumiu a CCC era de técnicos com experiência em gestão de empresas públicas e empresários. A direção foi entregue ao ex-empresário do comércio, Otto Schiling, que permaneceu à frente do órgão até 1938. José de Goes Artigas, engenheiro e ex-diretor da Estrada de Ferro Sorocaba e Francisco Belizário Távora, também engenheiro, ocuparam sucessivamente cargos de diretor.¹³ Paulo Nogueira Filho, empresário e ativista político da Revolução, também exerceu cargo de diretor, ao longo da gestão Whitaker.¹⁴ O engenheiro Eudoro Berlinck conduziu os primeiros trabalhos de padronização de materiais, dirigindo a unidade responsável pelos padrões.

Iniciada a operação centralizada das compras, a equipe da CCC se deparou com cerca de 200 mil artigos de “consumo forçado” da União, de sorte que a “coleta de preços prévios” parecia empreendimento inviável em curto prazo (CCC, 1931a). A padronização só poderia ser levada a cabo com forte participação do setor privado, requisito que parecia de difícil consecução, no mercado fornecedor que não parecia receptivo ao cumprimento de especificações técnicas de compra (Berlinck, 1940). A essas dificuldades se somavam problemas de comunicação e de resistência aos novos procedimentos, além do baixo padrão técnico que percebiam nos ministérios que deveriam encaminhar requisições de fornecimento para a Central. Os relatórios da CCC descrevem tarefas muito além dos meios disponíveis, em um ambiente de precariedade técnica e resistência e falta de compreensão do papel do novo órgão (CCC, 1931a e 1931b).

A equipe do CCC se resignou diante da impossibilidade de constituir imediatamente o catálogo de bens padronizados e buscou uma forma de atuação mais adequada às condições concretas encontradas. O diretor Nogueira Filho trabalhou na definição de um novo esquema para as atividades da CCC, adaptado à inviabilidade das “projetadas ‘coletas prévias’” (Nogueira Filho, Op cit.: 32-33). A afiação das requisições e das aquisições feitas em local público foi o procedimento inovador adotado: a Comissão recebia cotações do mercado mediante solicitação direta aos fornecedores ou divulgação por meio das afiações. As “concorrências” passaram a ser centralizadas e a seguir as regras da Comissão e não do Código de Contabilidade (CCC, 1931b: 8; Nogueira Filho, Op cit.: 212-214). A partir da segunda quinzena de abril de 1931, a CCC começou a receber as requisições dos órgãos. Um regime de compras factível se delineou, então, com a implementação da centralização das compras sem o apoio da padronização e de um catálogo sistemático de bens de consumo habitual.

A centralização se consolidou seguindo modelo revisto para a CCC, até 1938 (veja seção 4) e foram assumidas como permanentes as regras e procedimentos inicialmente concebidos como adaptações temporárias dos procedimentos do Código de Contabilidade. O novo regime de fornecimentos se delineou por sucessivas revisões do desenho inicial que pretendia regular o mercado fornecedor por meio da padronização e de um sistema de cotação permanente. Em seu lugar, a equipe da CCC se conformou com um modelo de concorrência simplificado, mais próximo das práticas comerciais do setor privado.

¹³ Sobre a composição da direção da CCC durante a gestão Whitaker no Ministério da Fazenda, veja os relatos de Paulo Nogueira Filho (1965:31-32) e do próprio Ministro (Whitaker, 1978).

¹⁴ Nogueira Filho era um disseminador dos métodos e técnicas da “organização racional do trabalho” promovido por empresários e técnicos e foi um dos fundadores do Instituto de Organização Racional do Trabalho – IDORT.

4. A implementação frustrada da administração de material

A criação da administração de material, na forma de regras e procedimentos abrangentes, foi impulsionada pela iniciativa de uma reforma administrativa conduzida por órgão estrategicamente posicionado. A implementação do modelo originalmente delineado se frustrou, em grande medida, apesar do esforço empreendido para a negociação e ajustamento das propostas, devido às limitações técnicas e de recursos e à reiteração das resistências e disputas de jurisdição que já tinham se manifestado no episódio anterior (veja seção 3). Durante o período, o movimento político de 1930 se consolidou, assumindo características de regime político autoritário, denominado como Estado Novo, permanecendo sob a liderança de Getúlio Vargas, que exerceu a presidência entre 1937 e 1945, com apoio em uma nova carta constitucional centralizadora, que dotava o poder executivo de fortes prerrogativas de decisão, por meio de decretos com força de lei.¹⁵

A reforma administrativa foi conduzida pelo Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, criado em 1937 como departamento central responsável pelas funções administrativas comuns ao conjunto dos órgãos da administração pública, subordinado diretamente ao Presidente da República e dotado de um amplo escopo de competências para a gestão dos processos e rotinas de pessoal, organização, materiais e orçamento.¹⁶ O DASP se converteu em espaço aglutinador elite de técnicos qualificados, orientados pelas concepções da administração científica e bastante ativos na condução dos projetos reformadores, atuando por dentro do aparato estatal.

A criação da Divisão do Material – DM, na estrutura do DASP, abriu espaço para a constituição de uma equipe de técnicos com formação em engenharia, estatística e administração, que passaram a atuar de forma empreendedora na disseminação dos modelos da administração de materiais.¹⁷ Rafael Xavier, técnico com formação em estatística, assumiu a direção da DM e atuou na condução da formulação, negociação e implementação da chamada “reforma dos serviços de material”, entre 1938 e 1942.

A organização da administração de materiais era item da agenda de trabalho do DASP, desde sua criação, compondo uma das vertentes da reforma administrativa, ao lado das áreas de pessoal, organização e métodos e orçamento. A proposta inicialmente apresentada era um modelo descrito como “solução” abrangente para a organização da área, que incluísse todos os componentes da administração de material.¹⁸ Um relatório de diagnóstico apontava o esgotamento do regime de centralização das compras, organizado em torno da CCC, que teria levado o órgão a uma situação de acomodação com os fornecedores e esvaziamento da sua atuação. Atribuía a decadência às limitações de origem da criação da Central e ao desenho limitado do regime de fornecimento, que não teria sido acompanhado da revogação de dispositivos do Código de Contabilidade.¹⁹

¹⁵ Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937.

¹⁶ A referência era o modelo do “departamento de administração geral” de W.F. Willoughby (1927), que preconizava a organização das funções administrativas comuns segundo uma estrutura centralizada e uniforme, abrangendo toda a administração pública.

¹⁷ As atribuições do departamento de compras contemplariam a “função compradora”, incluindo o planejamento, informação sobre o mercado e produtos, especificação, negociação e aquisição dos produtos, acompanhamento, recebimento e auditoria. Uma extensa referência bibliográfica em apoio às propostas de organização da administração de materiais é encontrada nos trabalhos dos técnicos do DASP, como Eudoro Berlinck (1938a; 1938b e 1940) e Fernando Miranda (1946).

¹⁸ A proposta da DM foi apresentada como exposição de motivos do DASP (EM do DASP n. 110, de 28 de janeiro de 1939) e publicada na forma de anexo do relatório do Departamento, relativo ao ano de 1938 (DASP, 1939).

¹⁹ Segundo o relatório, a atuação da Comissão havia degenerado em burocratização devido aos “vícios e defeitos que anulava a ação do órgão comprador”, à “falta de flexibilidade da lei”, aos “rigores das disposições do Código de Contabilidade”, às “decisões do TC” e “principalmente, [à] carência de organização técnica” (DASP, 1939: § 135, p. 38).

Em seguida ao diagnóstico, os formuladores da DM propuseram a reforma dos serviços de material, preconizando mudanças do arcabouço legal das compras: a legislação deveria ser simplificada e redesenhada, para a racionalização de processos. Consideravam que a legislação renovada, necessariamente se apartaria do formalismo e ritualismo do Código de Contabilidade. Além disso, propunham a separação entre os controles do TCU e as rotinas da administração de material. A reforma se completaria pela organização da administração de material em torno de um departamento central, com ramificações nos órgãos e dotado de ampla autonomia e capacidade técnica, destinado a substituir a CCC. Uma comissão de estudos se reuniu ao longo do ano de 1939, para o detalhamento e discussão das propostas, com a participação de dirigentes e técnicos da DM, CCC e ministérios, sendo alguns de seus membros egressos das iniciativas precursoras de padronização das compras, desde o governo provisório.

²⁰ A discussão foi travada num espaço mais amplo, envolvendo outras áreas do governo e do Legislativo, a partir da circulação de minutas da redação do documento que se pretendia aprovar como o decreto-lei da reforma. Posicionamentos reativos se explicitaram pela reação das áreas de contabilidade e do TCU à perda de espaços de atuação e jurisdição, apoiando-se no arcabouço jurídico-legal em vigor. Resistências também surgiram em função do temor da perda de espaços de autonomia e poder, por ministérios e autarquias.

A proposta da DM previa a criação do controle administrativo dos materiais, a ser exercido pelo DASP, mediante normatização própria e centralização dos procedimentos de compra e pagamentos num departamento central, sucessor da CCC. Esse novo desenho se contrapunha ao controle orçamentário realizado pelo TCU, por meio do registro prévio das despesas, interferindo diretamente sobre os pagamentos dos fornecimentos contratados.²¹ A questão suscitou intensa discussão, levando os dirigentes e técnicos mobilizados no âmbito da DM ao embate contra os “defensores” do Código.²²

A publicação do Decreto-lei n. 2.206, em maio de 1940, foi o marco da reforma dos serviços de material, determinando a reorganização da área e a mudança das regras e procedimentos de compra.²³ Incorporou avanços com a ampliação do escopo da organização e das regras, em relação ao regime de fornecimentos criado em torno da CCC, para abranger o processo de administração do material, desde o levantamento de demandas, até o recebimento, consumo e descarte. As regras anteriores abrangiam somente a operacionalização da compra, deixando fora as fases e aspectos que conformavam abastecimento do material, em suas etapas anteriores e posteriores. A CCC, por sua vez, foi transformada em Departamento Federal de Compras – DFC.

Mas, algumas das principais disposições do Decreto n. 2.206 eram versões mitigadas das propostas defendidas pelos formuladores da DM. As disposições do Decreto conviviam com os procedimentos de compra do Código de Contabilidade e com institutos reputados como obsoletos, como o registro prévio, resultando em limitações à atuação que se esperava do DFC.

²⁰ Participavam da comissão, presidida por Rafael Xavier, dentre outros: Eudoro Berlinck (Diretor da Divisão de Padronização da CCC); José de Caminha Muniz (engenheiro da DM); Orlando Gomes Calaza (Diretor da Divisão de Material do Ministério da Educação e Saúde); Paulo Alves da Silveira; Geraldo Peixoto; Armando Godoy; Flávio Lemgruber e Adroaldo Junqueira Ayres (Diretor da Aeronáutica Civil) (Neiva, 1952: 52-53, nota 46).

²¹ Conforme o relato de Rafael Xavier, as resistências provinham dos representantes do TCU e da Controladoria, que “impugnavam suas idéias avançadas [da reforma projetada], sob a alegação de que feriam as tradições do Direito Administrativo brasileiro e destruíam os preceitos codificáveis de nossa contabilidade pública” (Xavier, 1943: 106).

²² Comentando a resistência à revisão das regras de compra estabelecidas no Código, Xavier observava que: “o Código de Contabilidade, monumento jurídico para um período anterior à nossa época e perfeito para um regime de descentralização das compras, granjeara foros de Alcorão e suas normas eram consideradas intangíveis” (Xavier, Op cit.: 106).

²³ Decreto-lei n. 2.206, de 20 de maio de 1940. O detalhamento das regras foi publicado em seguida, na forma de um “regulamento de aquisições de material”, aprovado pelo Decreto n. 5.873, de 26 de junho de 1940.

Em lugar da revisão da legislação e da atribuição ao órgão de autonomia similar à da empresa privada, para realizar as compras por meio de procedimentos comerciais, prevaleceu uma solução de composição: a permissão para regras de exceção às disposições do Código. Um decreto publicado em seguida criou um “sistema de exceção” para o DFC, permitindo que os procedimentos de compra previstos no Código – concorrência e coleta de preços – fossem aplicados com limites de valor mais elevados.²⁴ Dessa forma, o Departamento poderia operacionalizar a maior parte das suas compras recorrendo à modalidade mais simples, da coleta de preços.

Além disso, os dispositivos do Decreto-lei n. 2.206 preservaram o registro de despesas pelo Tribunal, integrando-o às rotinas do processo de compras e ao arcabouço jurídico-legal, representado pelo Código de Contabilidade e seus procedimentos. Com a aprovação da lei orgânica do TCU,²⁵ em 1938, haviam sido restabelecidos alguns institutos temporariamente suspensos, durante o período de criação da CCC (veja seção 3): o registro prévio das despesas e as prerrogativas de suspensão de pagamentos. Esses institutos interferiam diretamente sobre os processos de compra e foram sempre foram alvos de crítica acerba pelos dirigentes e técnicos do DASP. O desenho afinal adotado no Decreto-lei refletia uma composição com a manutenção do registro prévio, prevendo a criação de “Delegações do TCU” no Executivo para atuação diretamente no órgão de compras, sob regras e prazos estritamente regulamentados (DASP, 1940: 67).²⁶ As etapas de controle seriam integradas ao processo de compra, com regras e prazos para a manifestação do Tribunal.

De forma geral, a implementação das novas regras e procedimentos e do novo modelo de centralização, nos anos que seguiram, foi em grande medida frustrada, devido às limitações de recursos e resistências encontradas junto aos órgãos. Rafael Xavier deixou a direção da DM em 1942 e os anos que se seguiram assinalaram uma desaceleração das atividades da Divisão. A ruptura política determinada pela deposição do presidente Vargas, em 1945 e o restabelecimento de um regime liberal-democrático, com a convocação de uma constituinte e aprovação de uma nova Constituição, acarretaram uma severa restrição e perda de status do DASP, situação que afetou particularmente a atuação centralizadora e a aceitação dos modelos e padrões técnicos do Departamento, que entrou em prolongado declínio, convivendo mal com o ambiente dos governos eleitos em ambientes de competição partidária e disputa por cargos na administração pública.

5. A simplificação das regras

Mudanças de simplificação e aproximação com as regras e práticas do mercado foram adotadas no curso da reforma administrativa realizada em 1967, que resultou na aprovação de uma lei de diretrizes e organização da administração pública – o Decreto-lei n. 200 - que continha um capítulo de regras para as compras e contratações.²⁷ Os conceitos e diretrizes do Decreto alcançaram notável influência na administração pública brasileira, como marco de uma visão orientada para a descentralização administrativa. O tema das compras e contratações públicas ingressou na agenda da reforma inicialmente por meio das propostas de retomada das propostas de técnicos do DASP para a criação de um sistema de material (veja seção 4).

²⁴ Decreto n. 5.873, de 26 de junho de 1940.

²⁵ Decreto-lei n. 426, de 12 de maio de 1938.

²⁶ A interveniência do Tribunal passou a estar circunscrita ao registro das ordens de pagamento dos contratos, com a distribuição automática das consignações do orçamento para os órgãos.

²⁷ Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. O tema foi objeto do Título XII do DL 200, denominado “Das Normas Relativas a Licitações para Compras, Obras, Serviços e Alienações”.

O processo de formulação da reforma levou à prevalência das orientações em favor da descentralização e à incorporação de uma proposta de simplificação dos procedimentos de compra e contratação e de aproximação com as práticas empresariais. Tal como a reforma administrativa do governo Vargas, esta também se desenvolveu num contexto de crise e ruptura política e institucional que levou a um novo ciclo autoritário, inaugurado pelo governo do presidente Castello Branco (1964-1967).

A formulação de propostas para a reforma administrativa partiu do trabalho extensivo que havia sido realizado no Legislativo, ao longo dos anos anteriores, sistematizado nos alentados relatórios da Comissão Amaral Peixoto, em propostas detalhadas de reorganização da administração federal, que assumiriam a forma de uma lei orgânica. A área de compras e contratações era objeto de um projeto específico, voltado para a retomada do papel do DASP como órgão coordenador do Sistema de Material.²⁸

Mas, uma nova abordagem para a reforma emergiu durante os trabalhos de diagnóstico e formulação de propostas, prevalecendo a orientação voltada para a descentralização. A criação de uma instância de ampla interlocução intragovernamental abriu espaço para a manifestação de representantes de diversas áreas de governo. A Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa – COMESTRA, se reuniu entre abril de 1964 e outubro de 1965 e produziu as versões iniciais do Decreto-lei n. 200.

A reforma administrativa foi conduzida pelo influente Ministro Extraordinário do Planejamento e Coordenação, Roberto Campos. O secretário executivo do ministério, José de Nazareth Teixeira Dias, atuou na coordenação técnica e articulação entre órgãos e áreas da administração pública e foi o responsável direto pela sistematização da maior parte do Decreto. Dias já trazia experiência anterior com a gestão de empresa estatal, revelando-se um formulador chave da reforma, com decisiva atuação no desenho das propostas na área de compras e contratações.

A proposta da reforma administrativa assimilou as diretrizes de descentralização, controles *ex post* e integração da gestão ao planejamento e programação orçamentária, descartando o modelo do “grande DASP” como departamento centralizador.²⁹ O redirecionamento em relação aos projetos discutidos no início dos trabalhos resultou na opção por uma lei de reforma administrativa mais enxuta, contendo diretrizes, princípios e instrumentos, em lugar do tratamento exaustivo da estrutura organizacional.

A rejeição do projeto de lei do Sistema de Material se deu junto com o de lei orgânica, deixando o tema a descoberto no desenho da reforma administrativa, já em uma etapa de finalização dos trabalhos, com a extinção da COMESTRA. Dias identificou na revisão das regras das licitações uma questão pertinente e oportuna, convergente com as diretrizes da reforma.

A “simplificação das concorrências” foi a solução então encampada como objetivo a ser incorporado à agenda de reforma. A visão emergente destacava a necessidade de “destravamento” das compras e contratações públicas. Decidiu-se ampliar o escopo da lei da reforma administrativa para incluir regras para a “modernização das licitações”, constituindo um “capítulo especial na Reforma Administrativa” (Dias, 1969: 25-26).

²⁸ Os projetos foram publicados no governo Castello Branco como subsídio aos trabalhos da reforma administrativa (MEPCE, 1966).

²⁹ As propostas de organização da área de compras e contratações terminaram como um modelo no qual a atividade foi inserida como componente do Sistema de Serviços Gerais (veja Fernandes, 2014).

As sugestões encaminhadas por entidades empresariais foram o ponto de partida da elaboração desse capítulo.³⁰ Um grupo de trabalho foi criado com participação dos fornecedores. A sua composição refletia as circunstâncias e pleitos dos principais operadores das compras e contratações da administração federal, incluído o segmento das empresas estatais e do mercado fornecedor.³¹ O grupo focalizou a revisão dos procedimentos das concorrências, regulamentadas no Código de Contabilidade, ainda em vigor.

Os dispositivos do Decreto-lei n. 200 tratando da simplificação de procedimentos, publicidade, participação de entidades de classe e uniformização de regras de habilitação dos fornecedores, resultaram das sugestões encaminhadas pelo empresariado e da participação de seus representantes no grupo de trabalho. A simplificação se deu pela redefinição do escopo de aplicação das modalidades de licitação, ampliando as faixas de valor de forma que as mais simples pudessem abarcar a maior parte das compras. Isso implicou em maior discricionariedade dos órgãos para a condução dos procedimentos de compras e contratação. O Decreto consolidava uma estrutura descentralizada do arcabouço legal, em sintonia com as orientações da reforma, prevendo a autonomia das empresas estatais e das fundações controladas pelo poder público para estabelecerem regulamentos próprios de licitação.³²

6. A sistematização de regras em um estatuto das licitações

A elaboração e aprovação de um estatuto das licitações – o Decreto-lei n. 2.300 – contendo a sistematização das regras e procedimentos de compra e contratação, foi produto da reforma administrativa realizada durante o governo de transição para a redemocratização, do presidente José Sarney, entre 1985 e 1989. O período foi dominado por uma crise econômica, acompanhada por elevados níveis de inflação dos preços e deterioração das finanças públicas, fomentando a preocupação com o controle sobre as entidades da administração pública descentralizada.³³ O desenvolvimento da reforma foi condicionado pelas mudanças na sua coordenação e na organização do governo, em resposta às dificuldades da conjuntura econômica.

Os diagnósticos e propostas que foram inicialmente elaborados com base em uma ampla mobilização interna junto aos órgãos da administração pública, afunilaram na formulação de um conjunto de projetos de lei de implementação imediata, dentre os quais o estatuto das licitações. O processo da reforma levou a impactos contraditórios com os diagnósticos e formulações iniciais, conformando um movimento em direção à re-centralização, com enrijecimento de controles e o estabelecimento de estruturas e formatos padronizados que incidiram sobre a gestão das entidades descentralizadas.

O evento inicial da reforma foi a nomeação de um ministro extraordinário encarregado da reforma administrativa, em um esforço de construção de agenda e afirmação política do governo que começava em um contexto de incerteza. A formulação das propostas de reforma se baseou, num primeiro momento, na criação de grupos de trabalho, em seguida ampliados em várias câmaras temáticas para a elaboração de diagnósticos e propostas.

³⁰ Um documento inicial, elaborado a partir de sugestões encaminhadas pela FIESP, orientou os trabalhos de revisão das regras de licitação: o “Estudo de texto legal visando a simplificação e maior eficiência de concorrências” (citado em Dias, 1991).

³¹ O grupo de trabalho era constituído por dois ex-integrantes da COMESTRA, um dos quais o próprio secretário executivo Dias. Participavam também representantes do Ministério da Fazenda, órgão central da área de materiais, dos principais órgãos do Ministério da Viação e Obras Públicas, com papel importante nas contratações de obras e das sociedades de economia mista da área de exploração mineral e energia, vinculadas ao Ministério das Minas e Energia. Além disso, contava com três representantes do setor privado. As informações sobre sua composição e perfil são de Dias (1969: 25-26).

³² Veja art. 125, *caput*, do Decreto-lei n. 200.

³³ Constituída, no Brasil, por autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

O tema das compras e contratações públicas foi objeto da Câmara III, incumbida dos serviços gerais.³⁴ O formato adotado nos diagnósticos propiciava a mobilização de técnicos e gerentes para a coleta de sugestões. As conclusões dos trabalhos foram discutidas em seminário realizado no final de 1985 (RSP, 1985). Os relatórios produzidos na Câmara III apontaram questões de inserção e relacionamento dos órgãos setoriais com os órgãos centrais, rigidez e inadequação de procedimentos e controles das licitações e como pano de fundo, a debilidade institucional e precariedade de recursos da área de serviços gerais. Pleiteava-se maior autonomia e flexibilidade para adaptação das regras e procedimentos às necessidades dos órgãos e/ou setores.

O primeiro ano da reforma foi dominado pela mobilização, diagnóstico e proposição de diretrizes, sem implementação concreta de medidas de maior complexidade. O balanço de 1985 relatava a elaboração de anteprojetos e minutas do estatuto do servidor, lei orgânica da administração pública, plano de cargos e salários e reforma dos sistemas de orçamento e de controle interno. A preocupação com um desenho integrador assumia a forma da proposta de lei orgânica, que estabeleceria regras e estruturas organizacionais adaptadas aos diversos tipos de entes da administração pública, buscando uma sintonia com os diagnósticos apresentados.

O advento do Plano Cruzado, uma ousada iniciativa de enfrentamento do problema premente da inflação, em fevereiro de 1986, desencadeou a redefinição do arranjo de coordenação da agenda central do governo, para incluir os ministérios econômicos na condução da reforma administrativa. O novo arranjo foi formalizado com a criação do Grupo Executivo de Reforma da Administração Pública – GERAP, em setembro de 1986, envolvendo os ministros responsáveis pelas áreas de administração, planejamento, fazenda e trabalho, além da Presidência da República.³⁵

Deliberou-se pela aceleração das medidas em preparação, adotando o foco em “produtos da reforma administrativa” (Marcelino, 1989). A agenda da área de serviços gerais se alinhou à nova orientação, voltada para a priorização de iniciativas de implementação imediata, que incluíam a elaboração do estatuto das licitações. O novo arranjo de coordenação da reforma abriu o espaço de formulação para incorporação da advocacia pública ao processo de formulação dos “produtos” da reforma.

A advocacia pública se encontrava em um momento de unificação organizacional e fortalecimento, que resultou na criação da Consultoria Geral da República – CGR, abrigada na Presidência da República. A atuação do seu dirigente máximo, o Consultor Geral Saulo Ramos, foi decisiva para viabilizar a elaboração do estatuto e sua subsequente aprovação e edição como decreto-lei. A CGR encampou a sua elaboração como iniciativa prioritária que atendia às demandas pela uniformização da defesa da União no contencioso dos contratos públicos junto ao Judiciário. Foi nesse contexto que Ramos surgiu como empreendedor, assumindo a elaboração do estatuto das licitações. A percepção do problema em relação às compras e contratações públicas ganhou ênfases e atenção direcionadas a outros aspectos, em lugar daqueles que haviam sido destacados no diagnóstico inicial da reforma, como questão relacionada ao desempenho das atividades de defesa da União, em suas contratações.

A nova visão salientava a falta de um arcabouço estruturado e unificado. Ramos considerava aspecto central do problema a ser equacionado, a quantidade de processos, a exagerada autonomia dos órgãos e a falta de uniformização normativa dos procedimentos de compra e contratação.³⁶

³⁴ O tratamento do tema diluído na área mais abrangente de serviços gerais refletia a estrutura organizacional da administração federal e sua inserção sem uma identidade institucional e técnica claramente demarcada (veja Fernandes, 2014).

³⁵ Decreto n. 93.212, de 3 de setembro de 1986.

³⁶ Entrevista com Saulo Ramos.

Os trabalhos de elaboração do estatuto se iniciaram em meados de abril de 1986 e transcorreram inteiramente no âmbito da CGR. Ramos constituiu informalmente um grupo de trabalho de perfil homogêneo, formado por advogados públicos escolhidos na sua equipe.³⁷ Dessa forma, as circunstâncias de decisão e organização dos trabalhos acarretaram a desconexão em relação à iniciativa anterior de levantamento diagnóstico e proposição de diretrizes, conduzida no âmbito da Câmara III da reforma administrativa.

O processo de elaboração se baseou no exame da legislação, doutrina e jurisprudência, buscando referências nas orientações dos tribunais de contas e no acervo de decisões do Judiciário, para produzir uma consolidação em forma de estatuto sistemático.³⁸ A edição como decreto-lei do poder executivo, às vésperas de instalação da Constituinte, evitava o fechamento do espaço de iniciativa política que o governo temia, após o início de atividades de elaboração da nova constituição. O estatuto das licitações foi publicado como Decreto-lei n. 2.300, de 21 de novembro de 1986.

A elaboração do estatuto das licitações se desenvolveu no circuito de interlocução da área jurídica, incorporando as preocupações com o fortalecimento das prerrogativas da administração pública no relacionamento com os fornecedores e com a igualdade de oportunidades, probidade e publicidade das licitações (Brasil, 1986). As diretrizes e propostas voltadas para a descentralização, diferenciação e flexibilização do arcabouço legal e normativo e da estrutura organizacional cederam lugar a um desenho unificador e padronizador das normas e procedimentos de licitação.

Com um formato sistemático, o Decreto-lei n. 2.300 atendeu ao propósito de sistematização e unificação das regras e procedimentos de compra e contratação, desvinculando-as finalmente do velho Código de Contabilidade. Além disso, incorporou a doutrina e a jurisprudência construídas a partir dos procedimentos do Decreto-lei n. 200 e um conjunto de dispositivos voltados para fortalecer a posição da administração pública na relação contratual com seus fornecedores.³⁹

A sua abrangência se impôs de imediato sobre o conjunto da administração pública, inclusive suas entidades descentralizadas e os demais níveis de governo. Assim, o escopo do estatuto incluía as empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações sob supervisão ministerial, as quais deveriam seguir suas disposições até que editassem regulamentos próprios.⁴⁰ Arranjo similar era facultado para atender a peculiaridades das áreas de ciência e tecnologia, com a permissão para a edição de regulamentos específicos que contemplassem necessidades decorrentes de política industrial e de desenvolvimento tecnológico ou setorial.⁴¹ O estatuto alcançava também os estados e municípios, mas previa somente a aplicação das suas “normas gerais”.⁴²

³⁷ Coordenado por Saulo Ramos, o grupo era integrado pelos então advogados da AGU, Celso de Mello, Secretário-Geral da CGR, Sebastião Affonso e Hermenito Dourado.

³⁸ Sobre o processo de elaboração do Decreto-lei n. 2.300, veja a Exposição de Motivos do projeto (Brasil, 1986).

³⁹ Com esse teor, o novo estatuto regulamentou a não-obrigatoriedade de contratação do licitante vencedor, a permissão para anulação de licitação pela própria administração, por motivo de ilegalidade e as prerrogativas de supervisão e fiscalização da administração pública sobre os contratos e sua execução. Além disso, estabeleceu a exigência de formalização e publicação dos contratos para resguardar a administração contra a incidência de efeitos retroativos.

⁴⁰ Art. 86 do Decreto-lei n. 2.300.

⁴¹ Art. 86, § 1º do Decreto-lei n. 2.300.

⁴² Art. 85 do Decreto-lei n. 2.300.

Entretanto, como produto isolado da reforma, a implementação do Decreto-lei n. 2.300 não foi acompanhada da aprovação de uma lei orgânica, tal como inicialmente previsto, que possibilitaria a reestruturação da administração federal orientada para um arcabouço legal capaz de diferenciar normas e procedimentos e lidar com as especificidades setoriais e da administração descentralizada. Nessas condições, gerou impactos não previstos de enrijecimento e redução de autonomia da administração descentralizada. Assim, as implicações uniformizadoras que se possam atribuir ao Decreto-lei n. 2.300 se explicam muito mais pela incompletude das mudanças que se pretendia promover do que por suas características intrínsecas.

7. Um novo estatuto contra a corrupção e o direcionamento das licitações

A aprovação de um novo estatuto das licitações – a Lei n. 8.666, ainda em vigência – se desenvolveu em episódio durante o qual o tema mobilizou atenções, repercutindo sobre a opinião pública e o Legislativo. A Lei afinal aprovada incorporou regras rigorosas, detalhistas e exaustivas, voltadas para a prevenção da corrupção e do direcionamento das contratações públicas. A sua formulação e negociação, na forma de projeto de lei, no Congresso Nacional, transcorreu entre os governos de Fernando Collor de Mello (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994). Na condição de vice-presidente, Franco assumiu o cargo por força da renúncia do titular, em meio a uma crise política que se nutriu, em larga medida, da construção de uma imagem negativa do governo, associada com o a má gestão das compras e contratações públicas.

Assim, o período foi marcado pela atenção pública ao problema da corrupção nas licitações, atingindo particularmente as empreiteiras de obras de construção civil. O tema ganhou visibilidade, impulsionada pela escalada de denúncias na imprensa sobre o direcionamento das contratações, criando um ambiente favorável à mudança do estatuto das licitações aprovado no governo anterior: o Decreto-lei n. 2.300 (veja seção 6) passou a ser encarado como vulnerável à corrupção. Verificou-se a explicitação pública de um problema e a aceitação da sua solução, na forma de um novo estatuto que assegurasse a ampla participação do mercado nas licitações e a prevenção e punição da corrupção. Ao longo de 1991 e 1992, o Legislativo inseriu na sua agenda prioritária a questão do controle sobre as licitações públicas e se tornou o *locus* principal da elaboração da política nessa área, num cenário de progressivo isolamento e paralisia do governo, que culminou na crise política que levou à renúncia do Presidente.

O empresariado do setor de construção civil se mobilizou como reação à exposição na imprensa das denúncias sobre o desvio de recursos públicos das licitações para corrupção e financiamento de campanhas políticas. A atuação do deputado Luiz Roberto Ponte, líder empresarial desse setor, mobilizou os empresários para a abertura do mercado das licitações públicas. A imagem desfavorável dos empreiteiros de obras junto à opinião pública incomodava os dirigentes da Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC que recebiam frequentemente, da sua própria base, denúncias de direcionamento das licitações.⁴³ A situação indicava a insatisfação entre as empresas de construção civil com a restrição de oportunidades de participação no mercado das licitações públicas. A CBIC passou a defender a revisão das regras de licitação, como pleito de interesse dos empresários do setor.

A elaboração da proposta inicial da nova lei de licitações se deu entre abril e agosto de 1991, com participação direta dos empresários, produzindo o projeto de lei encaminhado à Câmara.⁴⁴ O processo de elaboração adotou como referência o texto do Decreto-lei n. 2.300, mas, não apresentava inovações de estrutura ou conceitos.

⁴³ Entrevista com Luis Roberto Andrade Ponte.

⁴⁴ Projeto de Lei da Câmara n. 1.491(versões A-F), de 1991, do Deputado Luís Roberto Ponte.

A proposta era uma versão expandida do Decreto, com inúmeros detalhamentos dos seus dispositivos para “fechar as brechas”, dificultando o “dirigismo” nos editais, ampliando a competição e garantindo oportunidades equânimes de participação nas licitações.⁴⁵ Nesse sentido, considerava-se necessária uma legislação mais detalhada, com disposições redigidas com precisão, que tornassem inequívocas as interpretações da lei.

Aprovado na Câmara, o projeto foi remetido ao Senado, aonde o processo de discussão foi reaberto, para a elaboração de uma nova proposta (Substitutivo). Escolhido como relator, o senador Pedro Simon se empenhou em dar um novo curso aos trabalhos, reabrindo a discussão, incorporando novos participantes e atraindo visibilidade para o projeto. O perfil e trajetória do senador estavam associados aos temas de conduta e moralidade nas questões públicas e recentemente, havia se envolvido intensamente com a elaboração de uma nova lei orgânica do TCU.

Simon conduziu os trabalhos da relatoria reforçando sua assessoria com técnicos versados no assunto, abrindo contatos e resgatando outros projetos em tramitação no Congresso, com o mesmo objeto. Buscou a participação de técnicos do Executivo e do TCU. O Tribunal se engajou nos trabalhos, encaminhando um anteprojeto para subsidiar a preparação do Substitutivo do Senado. O grupo de trabalho constituído na relatoria, integrado por assessores do Congresso, do Executivo e do TCU, desempenhou papel chave no processo de formulação no Senado. A relatoria de Simon estimulou a discussão pública do projeto, recebendo propostas e promovendo um seminário com representantes de setores da administração pública e da sociedade.⁴⁶

As divergências entre os dois empreendedores políticos que emergiram no processo – Ponte e Simon - refletiam diferenças de ênfase em relação ao tratamento das questões de controle e punição, com reflexos sobre a formulação dos projetos, nos dois momentos. Simon elaborou seu Substitutivo apoiando o reforço do papel do TCU na fiscalização das licitações. Abordou o problema das licitações na perspectiva da moralidade, do combate à corrupção e da abertura do mercado para as pequenas empresas. Ponte era sensível aos aspectos que atemorizavam os empresários e às questões relacionadas com a capacidade técnica e as garantias de execução dos contratos. Essas diferenças se explicitaram na especificação da norma, inclusive em pormenores como valores, índices e parâmetros técnicos.

As modificações introduzidas no texto do Substitutivo de Simon resultaram da supressão e acréscimo de texto aos dispositivos e da incorporação de novas partes ao projeto aprovado na Câmara. Os dispositivos que diferenciavam o Substitutivo do texto aprovado pela Câmara eram a redação mais rigorosa e estrita dos dispositivos que pudessem limitar a competição, em especial a previsão de critérios objetivos de seleção das propostas nas licitações e de mecanismos de controle sobre a execução dos contratos. O novo texto aprofundou a orientação para a competição e para a limitação da subjetividade e discricionariedade, incorporando diversas sugestões do TCU. O Substitutivo Simon gerou reações negativas, com a movimentação de associações do setor de obras públicas, atemorizadas com os dispositivos que penalizavam criminalmente os empresários.⁴⁷

⁴⁵ Um núcleo de dispositivos atacava o cerne das vulnerabilidades imputadas ao Decreto-lei n. 2.300, cuja correção era o avanço pretendido pelas lideranças da CBIC: a proibição da fixação de preços mínimos e máximos nos editais; o desempate obrigatoriamente por sorteio e não pela avaliação técnicas das propostas; a restrição aos aditamentos de contrato; o pagamento dos fornecedores pela sequência cronológica, e a restrição ao estabelecimento de requisitos de habilitação técnica e operacional para participação nas contratações de obras e serviços de engenharia (Entrevista com Luis Roberto Andrade Ponte).

⁴⁶ Seminário “Licitação – A Caminho da Transparência”. A memória do evento está publicada em: Senado Federal (1992).

⁴⁷ A Associação Paulista dos Empreiteiros de Obras Públicas – APEOP se manifestava na imprensa condenando a criminalização dos empresários como “aberração” inserida no Substitutivo Simon (Câmara, 1993).

As lideranças empresariais se apresentaram frequentemente divididas, contrapondo-se os representantes da CBIC e dos Sinduscon com a Associação Paulista dos Empresários de Obras Públicas - APEOP. Eram objeto de controvérsia, em particular, os dispositivos que tratavam dos requisitos técnicos de participação e das garantias de execução dos contratos. A clivagem opunha representantes das grandes e pequenas empresas do setor de construção: de um lado, a defesa da competição e da participação das pequenas e médias empresas e de outro, a garantia da execução dos contratos e da qualidade das obras e serviços.

Essa clivagem se combinou com o posicionamento adotado pelas entidades corporativas dos engenheiros e arquitetos, que integravam o Sistema CREA-CONFEA,⁴⁸ contra os critérios de habilitação baseados na experiência das empresas, advogando pela abertura do mercado de contratações públicas a empresas novas.⁴⁹ A questão dos requisitos técnicos para a participação das empresas na contratação de obras e serviços de engenharia se tornou um ponto central de divergência em relação ao Projeto aprovado na Câmara: a relatoria Simon atacou a exigência de experiência prévia.

A regra permitia a adoção como requisito de habilitação da empresa para participação na licitação, a comprovação de experiência em obras de porte e características similares àquela objeto da contratação. Simon trabalhou pela retirada desse requisito, defendendo a abertura da participação contra o predomínio das empresas estabelecidas, às quais imputava o fechamento do mercado em favor das concorrentes de grande porte, ou já estabelecidas no mercado.

Com a aprovação do Substitutivo Simon pelo Senado, o projeto retornou à Câmara, para deliberação em caráter terminativo. Ponte atuou na articulação junto aos líderes de um segundo texto substitutivo que pudesse refletir um consenso entre as lideranças do Congresso, mediante rejeição do Substitutivo. O resultado foi o novo substitutivo, relatado pelo deputado Walter Nory, que restabelecia, em grande medida, o projeto original de Ponte, acrescido de modificações introduzidas pelo Senado, buscando uma redação de composição com as alterações do Senado. O Substitutivo Nory foi aprovado na Câmara, em maio de 1993. A retirada do capítulo que previa sanções e penalidades que alcançavam os fornecedores, foi mudança decisiva para a aceitação do projeto.

Negociado e aprovado nas duas casas do Congresso, o projeto de lei seguiu para sanção presidencial, mas um novo *round* se abriu com a mobilização de Simon contrária a alguns dispositivos incorporados ao Substitutivo Nory. Uma reação de articulação entre o gabinete do senador e a cúpula do governo obteve sucesso em influenciar o Presidente Itamar Franco a exercer sua prerrogativa de veto sobre estes dispositivos.⁵⁰ A controvérsia em torno desses dispositivos refletia a movimentação política contra as propostas que eram então associadas às grandes empreiteiras, que recebeu apoio do presidente Franco.

⁴⁸ O Sistema é constituído pelo Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CONFEA e entidades estaduais, os Conselhos Regionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CREA.

⁴⁹ Essas posições dividiam pequenas e grandes empresas e adicionalmente, ampliavam a autonomia dos engenheiros para se movimentarem entre empresas ou mesmo constituírem seus próprios negócios, em detrimento das empresas com experiência acumulada, que podiam apresentar portfólios de obras realizadas como credencial de habilitação técnica.

⁵⁰ Os dispositivos que sofreram o veto presidencial contemplavam: comprovação de experiência da empresa como requisito de habilitação para participar em licitações; permissão para outros critérios de julgamento de propostas que não o “menor preço; previsão na lei do regime de administração contratada, com o pagamento por serviço prestado ao longo do contrato; permissão para celebração de contratos de duração prolongada para serviços contínuos que exigissem investimentos para sua provisão; adiantamento de pagamentos em contratos intensivos de mão-de-obra e criação do seguro-garantia (*performance bond*) de execução do contrato (Brasil, 1993).

O texto afinal publicado refletia uma difícil composição entre propostas de setores do empresariado com técnicos do Legislativo e dos órgãos de controle, sob forte pressão pública e polarização de posições.⁵¹ A promulgação da Lei n. 8.666 se deu em 21 de junho de 1993.

A elaboração do novo estatuto de licitações manteve a estrutura, conceitos e procedimentos estabelecidos pelo Decreto-lei n. 2.300, expandindo e detalhando extensamente o texto e suprimindo ou revisando disposições para prevenir o conluio e direcionamento das licitações e ainda, assegurar ampla participação. O texto da lei adquiriu características de extensão, complexidade conceitual e abundância de regras que suscitaram críticas à dificuldade de sua assimilação pelos operadores das licitações.⁵²

A Lei n. 8.666 alcança todos os órgãos e entidades da administração pública, sem exceções, nos níveis de governo federal, estadual e municipal, adotando regra mais rígida que a do estatuto anterior e incidindo sobre a administração descentralizada, incluindo até mesmo as empresas públicas e sociedades de economia mista. O problema da dificuldade de regulamentação das compras e contratações para atender a características específicas dos diversos segmentos da administração pública se agravou em decorrência do minucioso detalhamento das regras e procedimentos: pouco restou para regulamentação pelos estados e municípios ou para atender às peculiaridades das entidades da administração descentralizada.

8. A criação de uma modalidade alternativa de compra: o pregão

A criação do pregão, em 2000, envolveu a decisão pela adoção de uma solução de agilização das compras e contratações, que foi identificada como “pronta”, confiável e já testada com êxito. A aprovação de um procedimento de características inovadoras, mas que se contrapunha às orientações da Lei n. 8.666, só foi possível devido a circunstâncias excepcionais, diante das quais se aproveitou uma janela de oportunidade para a sua criação, como medida inserida num conjunto de ações emergenciais do governo. O momento era de enfrentamento de uma crise financeira internacional e sua repercussão interna como crise monetária e cambial, afetando a nova moeda (Real), criada em 1994, como âncora da estabilização econômica perseguida durante os dois períodos de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 e 2002. Nesse contexto, as medidas de ajuste se inseriam com prioridade na agenda governamental e a política de gestão da administração pública se alinhava com as diretrizes de controle de gastos e obtenção de impactos financeiros imediatos.

A crise eclodiu no início do segundo mandato do presidente Cardoso (1999-2002), ao mesmo tempo em que se realizava um amplo rearranjo da área de planejamento, com a criação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP, por meio da absorção do órgão anteriormente responsável pela agenda de gestão. O novo ministério herdou a agenda da reforma gerencial do extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, mas seus dirigentes se empenharam em ajustar a visão e as diretrizes da política de gestão a uma estratégia de coordenação e integração da ação governamental, por meio da organização por programas transversais, corporificada no Plano Plurianual 2000-2003 – PPA.⁵³

⁵¹ O noticiário de imprensa por ocasião da votação na Câmara repercutia as posições de funcionários do TCU e do Ministério Público, que descreviam o relatório Walter Nory como o “projeto defendido pelos empreiteiros” ao qual se contrapunha o texto “moralizador” de Pedro Simon (Câmara, 1993; Líderes, 1993).

⁵² A crítica às deficiências de construção técnica da Lei n. 8.666 é também frequente entre os juristas (veja, dentre outros: Rigolin e Bottino, 2008:1-3; 12-17 e 40-108).

⁵³ A reforma gerencial conduzida pelo ministro Luis Carlos Bresser Pereira à frente do MARE encampava orientações da *New Public Management* e da experiência brasileira da reforma administrativa de 1967. No que tange à área de compras e contratações, suas diretrizes eram críticas da rigidez, uniformidade e detalhismo imputados à construção da Lei n. 8.666 (veja Bresser-Pereira, 1998: 293-299).

A formulação do pregão como mudança chave do arcabouço legal das compras e contratações foi construída no novo ambiente criado pela fusão entre as secretarias que eram no MARE responsáveis, respectivamente, pela área de compras e de tecnologia da informação, resultando na criação da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI. O novo desenho organizacional propiciava a sinergia entre a visão e iniciativas de desenvolvimento de sistemas para os processos da administração pública e as compras e contratações. Solon Lemos Pinto, engenheiro com experiência como dirigente de empresa pública de informática, assumiu o comando da Secretaria recém-criada. O *staff* dirigente da unidade incluía também a secretária-adjunta Renata Vilhena, proveniente da administração estadual, além de assessores e diretores que conformavam um *mix* de experiências da área de tecnologia da informação e dos projetos de reforma administrativa do extinto MARE.

Os dirigentes da SLTI atuaram na construção de um espaço de formulação da política de compras que, no contexto que se delineava, deveria ser nucleado na SLTI, após a dispersão de técnicos que haviam atuado no governo anterior. A nova equipe aproveitou oportunidades abertas pela reestruturação da Secretaria e pelo momento em que se elaborava o novo planejamento estratégico do governo. A possibilidade de atuação transversal, propiciada pela elaboração do plano plurianual, abriu o caminho de acesso à agenda prioritária do Ministério. A equipe da SLTI se articulou com os dirigentes do MP para fazer convergir os projetos da Secretaria com as diretrizes do PPA. Empenhou-se em conseguir a criação de um programa no PPA, voltado para os projetos e ações da área de compras e contratações.

Com esse escopo, a criação de um programa de redução de custos das compras públicas se delineou durante a preparação do PPA, como produto da preocupação dos dirigentes da SLTI em construir um alinhamento com a orientação para o ajuste fiscal.⁵⁴ Em seminários de planejamento, realizados em 1999, com a presença de representantes de todos os ministérios, a área de compras recebeu atenção como um dos principais entraves apontados ao desempenho dos programas do PPA: focalizou-se, em particular, a Lei n. 8.666 como um problema.⁵⁵ A proposta de revisão da lei emergiu apoiada por gerentes da administração federal, impulsionada pela mobilização e articulação para a formulação do planejamento governamental. A inserção na forma de programa asseguraria um espaço formal para que o tema escalasse a agenda decisória do governo, alcançando mais visibilidade e prestígio.

A visão sobre o problema das compras e contratações abandonou a ênfase na necessidade de revisar todo o arcabouço legal construído em torno da Lei n. 8.666, para focalizar o redesenho dos procedimentos de compra e contratação, visando a obtenção de resultados imediatos de redução de custos e de agilização e simplificação das licitações. A nova formulação se distinguia da que havia orientado a reforma gerencial do primeiro governo Cardoso (1995-1998), voltada para a flexibilização e descentralização da legislação e das normas, que deveria compor um amplo redesenho institucional e organizacional da administração pública.⁵⁶

A equipe dirigente da SLTI identificou a experiência recente de criação de procedimentos que agilizavam e desburocratizavam as compras e contratações da agência reguladora do setor de telecomunicações (Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel), como referência para a inovação nas regras e procedimentos de compra.

⁵⁴ Com a denominação “Redução de Custos nas Aquisições de Obras, Bens e Serviços”, o programa integrou o Plano Plurianual 2000-2003.

⁵⁵ Os seminários se destinavam ao planejamento estratégico do governo que seria sistematizado no PPA. O Ministro do Planejamento conduzia pessoalmente algumas das sessões, o que evidenciava sua importância na formação da agenda do MP.

⁵⁶ A análise do episódio de elaboração do projeto para uma nova lei de licitações que substituiria a Lei n. 8.666 é apresentada na tese do autor (veja Fernandes, 2010: 145-169).

O pregão, como modalidade de licitação que se afigurava “revolucionária” face ao arcabouço legal vigente, parecia especialmente atraente.⁵⁷ Incorporava mudanças em características essenciais das regras e procedimentos e mesmo da cultura cristalizada a partir da Lei n. 8.666: ampliava a autonomia do administrador público responsável pelo procedimento (o pregoeiro), abreviava prazos processuais e estimulava uma competição intensa pela redução de preços.⁵⁸ A SLTI elaborou uma proposta de projeto de lei que aproveitava os dispositivos que tratavam do pregão e outras inovações nas rotinas de compra e contratação, até então implantados de forma circunscrita, na Anatel, por força da lei de telecomunicações (LGT).⁵⁹ A extensão do pregão à administração pública federal dar-se-ia como modalidade de licitação de uso alternativo, a ser instituída por meio de lei específica, sem alteração do estatuto de licitações em vigor (Lei n. 8.666).

A complexidade técnica, a expectativa de prolongada tramitação legislativa e, de forma mais imediata, os temores em relação à receptividade pelos dirigentes das unidades de compras e contratações dos ministérios, levaram à opção pela alternativa de fácil e segura aprovação, em lugar da proposição de um novo estatuto das licitações. O pregão se afigurava como solução tecnicamente confiável porque testada, politicamente factível, em virtude de seu escopo circunscrito e associada a imagem e qualidades positivas, como experiência bem sucedida.

A conjuntura favorecia a aceitação de medidas de impacto, orientadas para o ajuste fiscal e financeiro do estado. O governo se empenhava em agilizar a aprovação de uma lei de responsabilidade fiscal, que estabeleceria regras, procedimentos e mecanismos de controle orçamentário e financeiro, alcançando os estados e municípios. A proposta do pregão ganhou visibilidade pela sua associação com a construção de um ajuste sustentável das contas públicas, percebido como necessário para reverter a vulnerabilidade a choques externos e preservar a até então bem sucedida estabilização da moeda realizada durante o primeiro governo Cardoso. A redução de despesas com licitações que se esperava com a aplicação do pregão apoiaria o ajustamento dos governos aos requisitos de responsabilidade fiscal, que incluíam a limitação do crescimento das despesas correntes.

A criação do pregão com eficácia imediata era possível por meio da edição de medida provisória, porém sujeita a riscos de constitucionalidade e aceitação pelo Congresso.⁶⁰ Por outro lado, evitaria uma prolongada tramitação legislativa, contornando eventuais resistências pela aposta no seu sucesso imediato. A publicação da medida provisória se deu em maio de 2000, por decisão direta da Presidência da República, aproveitando a oportunidade de sanção presidencial da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. O conjunto das medidas podia ser apresentado para a opinião pública como resposta estruturada e abrangente do governo à crise.⁶¹

⁵⁷ Entrevista com Renata Vilhena.

⁵⁸ A Anatel relatava a obtenção de reduções significativas, da ordem de 22% entre os preços os preços iniciais e os vencedores, nos pregões. O tempo de duração do processo licitatório tinha sido reduzido para cerca de 20 dias, enquanto na administração federal raramente era realizado em menos de 3 meses, na modalidade de concorrência.

⁵⁹ A Lei Geral de Telecomunicações - LGT (Lei n. 9.295, de 19 de julho de 1996) reestruturou a área de telecomunicações e criou sua agência reguladora (Anatel), organizada sob um regime de administração diferenciado que assegurava maior autonomia e regras próprias e inovadoras para a área de compras e contratações. Sobre o contexto e orientações que levaram ao tratamento da Anatel como autarquia dotada de prerrogativas especiais, veja a tese do autor (Fernandes, 2010: 181-183).

⁶⁰ No regime constitucional brasileiro, o poder executivo pode editar, sob certas condições, “medidas provisórias com força de lei”, posteriormente convertidas em lei ou rejeitadas pelo Legislativo.

⁶¹ A LRF foi aprovada como Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. A criação do pregão se deu pela Medida Provisória n. 2.026, de 4 de maio de 2000. O regulamento com o detalhamento das regras foi objeto do Decreto n. 3.555, de 8 de agosto de 2000.

A criação da versão eletrônica do pregão se deu em outubro de 2000, por meio de decreto.⁶² Em um segundo momento, a aprovação da lei do pregão, em julho de 2002, concluiu o processo legislativo, estendendo a nova modalidade de licitação aos estados e municípios.⁶³ A conversão da medida provisória em lei seguiu a tramitação formal, que demandava prazos prolongados. O sucesso consumado da disseminação do pregão e a expectativa da sua extensão aos demais níveis de governo facilitaram a aprovação, que seguiu o rito abreviado da votação de lideranças.

A disseminação do pregão como modalidade de licitação seguiu uma escalada sem interrupções, depois de 2000. A indução da sua utilização se deu inicialmente pela edição de decreto obrigando ao seu uso preferencial e num segundo momento, tornando obrigatório o pregão eletrônico, já no governo Luiz Inácio Lula da Silva.⁶⁴ O pregão eletrônico se tornou a modalidade de licitação mais utilizada no âmbito da administração federal,⁶⁵ com índices igualmente expressivos de disseminação em estados e municípios, demais poderes e entidades de cooperação com a administração pública. A disseminação do pregão se apoiou também em ações de divulgação da nova modalidade, capacitação técnica associada ao desempenho das funções de pregoeiro e à vinculação do pregão eletrônico com a tecnologia da informação.

De forma geral, o vetor de inovação tecnológica apoiada na informatização, ao lado da mudança procedimental do pregão, impulsionou avanços na gestão das compras e contratações da administração pública brasileira, de forma contínua e sem resistências ou conflitos no âmbito das organizações.⁶⁶ Por outro lado, esse episódio é emblemático da conjunção de circunstâncias e aproveitamento de oportunidade política para uma mudança substancial da política setorial, pela criação da nova modalidade de licitação do pregão, acompanhada de diversas inovações nas regras e procedimentos, configurando uma ruptura com o arcabouço legal vigente e com a cultura e práticas arraigadas na área.

9. Conclusões: vieses e incompletude na construção de um arcabouço

Essa seção trata dos impactos das mudanças analisadas sobre a trajetória da construção do arcabouço legal das compras e contratações, no Brasil. Resgata partes do capítulo de conclusões da tese do autor (veja Fernandes, 2010). Focaliza os resultados dos processos de mudança da política e a forma assumida pelas alterações decididas nas regras e procedimentos e suas consequências. A abordagem teórica adotada neste trabalho considera as características de aleatoriedade, complexidade e não-linearidade do processo decisório em ambientes complexos como o da administração pública. Essas características podem acarretar impactos sobre as políticas públicas, como consequência da desarticulação entre problemas e resultados.

Os episódios de mudança descritos demonstram a solução parcial, contraditória ou pouco clara de problemas, os quais nem sempre foram claramente identificados. A trajetória da política de compras e contratações é marcada pelo resultado incompleto das mudanças, sobretudo da sua implementação. De forma geral, constata-se a redução de escopo da mudança pretendida, o escamoteamento de conflitos e a ambiguidade das decisões tomadas.

⁶² Decreto n. 3.697, de 21 de dezembro de 2000.

⁶³ Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002.

⁶⁴ O novo regulamento do pregão, aprovado pelo Decreto n. 5.450, de 31 de maio de 2005, estabeleceu a obrigatoriedade do uso do leilão eletrônico reverso para a aquisição de bens e serviços comuns.

⁶⁵ Em 2006, o pregão já respondia por 31% do valor total das licitações realizadas, mantendo-se neste patamar nos anos subsequentes (veja Boletim Estatístico de Serviços Gerais, publicado no portal Comprasnet: www.comprasnet.gov.br/).

⁶⁶ O sistema informatizado de apoio às compras da administração federal (SIASG/Comprasnet), criado em 1994, tem sido a base sobre a qual essas inovações são concebidas e implementadas (veja Fernandes, 2014).

Assim, as mudanças no aparato legal levaram a dificuldades de adequação e de aplicação e entendimento dos dispositivos legais aprovados.

A adoção, em 1931, de regras temporárias para as compras, em lugar da padronização e cotação generalizadas, acompanhou a criação do novo órgão centralizador, reduzindo consideravelmente o escopo da mudança delineada. Esse arranjo manteve em aberto a agenda da padronização e sem solução o problema percebido de inadequação da oferta do mercado fornecedor e de vulnerabilidade à captura dos contratos por interesses privados.

A negociação e acordo em torno de novas regras, procedimentos e organização da área, durante a reforma de 1940, não logrou alcançar uma solução clara e efetiva para a centralização, com o novo desenho do sistema de material, tampouco para a problemática relação com o TCU. O sistema não foi efetivamente implantado, embora a criação do DFC e sua atuação, sob as novas regras do Decreto-lei n. 2.206, dependesse de forma crucial da implantação do sistema nos ministérios e departamentos: as resistências à centralização e aos métodos e instrumentos do DASP, desde então se impunham.

Na reforma de 1967, o abandono da agenda “daspeana” em torno do sistema de material deu lugar a uma nova agenda que enveredou pela mudança de regras e procedimentos das licitações e a questão da estruturação organizacional da função materiais permaneceu no limbo.⁶⁷

Durante a reforma Sarney, as orientações descentralizadoras e de simplificação e diferenciação das normas deram lugar às soluções de uniformização do arcabouço legal. A aprovação do novo estatuto das licitações (Decreto-lei n. 2.300) representava solução imediata e circunscrita que se alinhava com a busca por “produtos” da reforma, ao mesmo tempo em que parecia se prestar à instrumentalização para as urgências, então percebidas, de estabelecimento de controles sobre a administração descentralizada. Note-se que não era esse o escopo e propósito do novo estatuto, que foi concebido como normatização a ser aplicada somente aos órgãos da administração direta.

O caso do Decreto-lei n. 2.300 evidencia o efeito contraditório e, de certa forma paradoxal, produzido pelas injunções do processo decisório e de perda de impulso dos processos de mudança ou reforma: o enrijecimento e a uniformização legal e normativa impostos à administração pública, ao dificultar a diferenciação de normas e procedimentos para a administração indireta, estados e municípios, contrariava as diretrizes e o diagnóstico inicial da reforma.

A inadequação do arcabouço jurídico-legal e particularmente, das regras e procedimentos de licitação face à diversidade de entes, setores e tipos de atuação da administração pública, tem sido impacto recorrente das mudanças, em especial as que se seguiram à reforma do governo Sarney, com o Decreto-lei n. 2.300. No que tange às empresas estatais, a permissão para regulamentos próprios de licitação tem sido questão objeto de permanente controvérsia.⁶⁸

⁶⁷ Na verdade, uma solução mitigada foi adotada com a organização da administração de material diluída no Sistema de Serviços Gerais (veja Fernandes, 2014).

⁶⁸ Em análise similar, aplicada à reforma de 67 e seus desdobramentos, Luciano Martins (1995: 21) observa que a “fraca institucionalização por parte do Decreto-lei nº 200 de normas para regulamentar e supervisionar a expansão da administração indireta” teria acarretado consequências negativas: o relacionamento conflitante entre as duas esferas (direta e indireta) alimentava permanente tensão junto às empresas estatais, desconfortáveis com a imposição de controles que se verificou ao longo dos anos 70, agravada com a crise financeira do estado.

Com relação às autarquias e fundações, não se alcançou consenso em torno de uma estrutura da administração pública que comportasse a diferenciação e adequação entre formas de organização, gestão e relacionamento com os órgãos centrais da administração direta.⁶⁹

A superposição entre regras e procedimentos, em lugar da substituição do arcabouço legal das compras e contratações é outra consequência das mudanças incompletas ou parciais: esse fenômeno tem como caso ilustrativo a criação do pregão, em 2000. A aprovação das regras e procedimentos ousados e inovadores do pregão se viabilizou por meio da aceitação da convivência entre a nova lei e o estatuto em vigor (Lei n. 8.666), de forma que a utilização da nova modalidade de licitação se dá sob um arcabouço legal paralelo, cujas características expressam visão e orientação contrárias às do citado estatuto.

Esse arranjo se desenhou como solução de atenuação de conflitos potenciais e resistências, ao custo de instaurar um arcabouço legal confuso, contraditório, construído por superposição e revisão de normas. Resultados análogos podem ser percebidos também nos episódios que levaram à convivência entre os decretos da centralização das compras, em 1931 e 1940, com o Código de Contabilidade.

Os episódios pesquisados resultaram, muitas vezes, na prevalência de soluções enviesadas por uma visão parcial do problema, por força da ação dos empreendedores e de circunstâncias limitadoras da participação mais equilibrada dos setores afetados pela questão. Diferenças de ordem cultural, relativas à visão, ênfases e conceitos se explicitaram desde as origens da política de compras e contratações e em alguns momentos assumiram a forma da contraposição pública em torno de assuntos controversos.

As soluções de centralização adotadas nos anos 30 se contrapuseram à perspectiva dos órgãos da administração federal, ameaçados em sua autonomia. Além disso, as divergências e dificuldades de entendimento com o TCU, desde então, emergiram como frente de conflito nunca inteiramente resolvido. Essas divergências ganharam centralidade no desenho da reforma de 1940, conforme analisado, ressurgindo na reforma de 1967. Em 1993, o TCU atuou com forte presença sobre o processo de formulação e negociação da Lei n. 8.666 enquanto não se verificou, naquele momento, uma atuação coordenada e efetiva dos gerentes e técnicos do Executivo Federal. Gerentes e técnicos do Executivo desempenharam papel importante na reforma de 1986⁷⁰ e na criação do pregão, em 2000.

Os episódios em torno da Lei n. 8.666 demonstram que a solução do problema foi influenciada pela visão dos atores que agiram de forma empreendedora, durante o processo de formulação e negociação da sua aprovação. A prevalência das soluções desenhadas por esses atores impossibilitou o tratamento abrangente dos diversos aspectos da complexa questão das licitações públicas e resultou em texto que carrega o viés do setor de obras de engenharia, na tentativa de dar resposta às preocupações desse setor com o direcionamento dos contratos.⁷¹

⁶⁹ A mesma inadequação se constata em relação aos setores da administração pública com peculiaridades de produtos e serviços que necessitam adquirir como insumo essencial das suas atividades, que jamais receberam tratamento e soluções adequadas em organização, regras e procedimentos de compra e contratação. Essa situação se verifica, sobretudo em relação às áreas militar e de ciência e tecnologia.

⁷⁰ De fato, essa participação foi mais evidente no período inicial da reforma Sarney, porém secundária quando a reforma confluiu na elaboração de um estatuto de licitações (Decreto-lei n. 2.300).

⁷¹ O processo de decisão incorporou a tensão entre pequenos e grandes empresários da construção civil e entre empresários e corporações profissionais desse setor. Por outro lado, relegou a participação de setores menos organizados como os de prestação de serviços continuados e de forma mais contundente, dos gerentes públicos e operadores das licitações.

O formato da Lei n. 8.666 assumiu características de detalhismo e extensão como consequência do processo de elaboração a partir do desdobramento do estatuto anterior (Decreto-lei n. 2.300), orientando-se para a enunciação minuciosa de regras e procedimentos, redução dos espaços de discricionariedade dos administradores públicos e estrita objetividade na redação dos seus dispositivos. As dificuldades de operacionalização da Lei n. 8.666, aplicando-a a diferentes objetos de compra e contratação, além da prolixidade conceitual, lacunas e contradições entre seus dispositivos, são em grande medida consequências da conformação que lhe foi imprimida.

A trajetória da política mostra a proliferação de hipóteses de exceção em relação ao escopo da legislação, sua jurisdição sobre níveis de governo, órgãos e entidades da administração pública e aplicabilidade das regras e procedimentos em determinadas situações. A aceitação desses arranjos limitadores do arcabouço jurídico-legal parece característica reiterada na implementação das mudanças no arcabouço legal.

São evidências com relação a esse aspecto, as resistências à centralização, com perda de autonomia dos órgãos em negociar diretamente suas compras e contratações: os casos pesquisados oferecem evidências dessa resistência ao longo das tentativas de centralização em 1930, de estruturação do sistema de material, em 1940 e durante a reforma de 1967.

Nas mudanças de regras e procedimentos, ela aparece na demanda por regimes de exceção que proliferaram, sobretudo desde a Lei 8.666.⁷² Esse mesmo item da agenda aparece com força na disputada definição sobre requisitos técnicos de participação nas licitações e mais recentemente, na aplicação do pregão a obras e serviços de engenharia. No caso da Lei 8.666, a disputa se dava em torno da abertura do mercado e da competição entre segmentos da construção civil e corporações profissionais.

A trajetória pendular das mudanças nas regras e procedimentos de compra e contratação é uma evidência que se infere da comparação entre os episódios e que requer maior investigação. É notório que as reformas de 1940 e 1967 e a mudança de procedimentos em 2000 se orientavam pela busca da flexibilização de regras e procedimentos, enquanto a reforma de 1986 e a mudança do estatuto de licitações em 1993 se alinharam pelo enrijecimento, acompanhado da uniformização da sua aplicação, fazendo tabula rasa das diferenças entre setores, funções e tipos de entidades da administração pública. Mas, o nexos entre esses diferentes momentos não parece, em todos os casos, imediatamente associado a um movimento pendular.

As evidências dos episódios explicam certas características e problemas relativos à estruturação e desempenho da área de compras e contratações, na perspectiva de construção burocrática da administração pública. O traço marcante da trajetória brasileira parece ser a fragilidade institucional, instabilidade do arcabouço regulatório e vulnerabilidade ao processo político: a questão remete para a dificuldade de obtenção de consenso em torno das mudanças.

⁷² A aplicação da Lei 8.666 ao longo do tempo tem se caracterizado pela contínua proliferação de hipóteses de dispensa e inexigibilidade. Certas atividades como as contratações de publicidade e de informática tenderam a se converter nas áreas aonde se permite a flexibilização, como arranjo que em princípio facilitaria a eventual manipulação das contratações. Entretanto, as demandas contra a rigidez da Lei são também explicáveis como pleitos de autonomia dos dirigentes do Executivo e de adequação do arcabouço de leis e normas a peculiaridades de determinadas áreas da administração pública.

Bibliografia

- ITC (2001), *Transparency in Government Procurement Practice*. International Trade Centre. Disponível na internet em: <http://www.jurisint.org/pub/06/en/doc/C24.pdf>
- Arrowsmith, Sue e Davies, Arwel (eds.) (1998), *Public Procurement: Global Revolution*. London, The Hague e Boston: Kluwer Law International.
- Arrowsmith, Sue e Trybus, Martin (eds.) (2003), *Public Procurement: The Continuing Revolution*. The Hague, London e New York: Kluwer Law International.
- Barzelay, Michael (2003), Introduction: The Process Dynamic of Public Management Policy Making. *International Public Management Journal*, v. 6, n. 3.
- Berlinck, Eudoro (1938a), O problema dos materiais de uso do Governo federal - 1ª parte. *Revista do Serviço Público*, v. 1, n. 2, p. 28-41, jan.
- _____ (1938b), O problema dos materiais de uso do Governo federal - 2ª parte. *Revista do Serviço Público*, v.1, n. 3, p. 25-37, fev, 1938b.
- _____ (1940), A reforma dos serviços de material. *Revista do Serviço Público*, ano III, v.3, n. 1, p. 127-130; n. 2, p. 175-177 e n.3, p.150-153, jul-set.
- Brasil (1940), Exposição de Motivos do Decreto-lei n. 2.206, *Revista do Serviço Público*, ano II, v.2, n. 4, abr-jun.
- _____ (1986), *Exposição de Motivos* n. 2, de 18 de novembro de 1986 (Decreto-lei n. 2.300, de 21 de novembro de 1986).
- _____ (1993), *Mensagem* n. 335, de 21 de junho de 1993 ao projeto que resultou na Lei n. 8.666/93, com vetos do Presidente da República, Itamar Franco.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1998), *Reforma do Estado para a Cidadania – A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*, São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.
- “Câmara deve rejeitar projeto “moralizador.””(1993), *Folha de São Paulo*, São Paulo, Caderno 1, p. 5, 16 de março de 1993.
- CCC (1931a), Comissão Central de Compras. Relatório da CCC ao Ministro da Fazenda subscrito por Otto Schiling, Paulo Nogueira Filho e José de Goes Artigas. CPDOC – Arquivo José Maria Whitaker (JMW - mf1 1930.11.14). 12 de junho.
- _____ (1931b), Comissão Central de Compras. Relatório: A Atividade da CCC do Governo Federal de fevereiro a outubro de 1931, por Otto Schilling, Francisco B. Távora e Paulo Nogueira Filho. CPDOC – Arquivo José Maria Whitaker (JMW - mf1 1930.11.14), 16 de novembro de 1931b.
- DASP (1939), *Relatório das Atividades do DASP em 1938*. Rio de Janeiro: Departamento Administrativo do Serviço Público. Arquivo Nacional - Fundo DASP 1.
- _____ (1940), *Relatório das Atividades do DASP em 1939, apresentado ao Exmo. Sr. Presidente da República pelo seu Presidente, Sr. Luiz Simões Lopes*. Rio de Janeiro: Departamento Administrativo do Serviço Público, 8 de abril de 1940. Separata da Revista do Serviço Público, ano 3, v. 2, n. 2, maio.
- DASP-DM (1940), *Divisão do Material: Relatório do Ano de 1940 – 1º semestre*. Apresentando ao Presidente do DASP – Dr. Luiz Simões Lopes, pelo Diretor da Divisão do Material – Dr. Rafael Xavier. Arquivo Nacional - Fundo DASP 18.
- Dias, José de Nazareth Teixeira, *José de Nazareth Teixeira Dias (depoimento, 1988)* (1991), Rio de Janeiro, CPDOC - FGV / SERCOM - Petrobras.
- _____. (1969), *A Reforma Administrativa de 1967*, 2ª edição. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas.
- Fernandes, Ciro Campos Christo (2010), *Política de compras e contratações: trajetória e mudanças na administração pública federal brasileira*, Tese de Doutorado em Administração, Fundação Getulio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro.

- _____. (2014), *A organização da área de compras e contratações públicas na administração pública federal brasileira – o elo frágil*, VII Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, Brasil, 25-27 de março.
- Hunja, Robert R. (2003), Obstacles to Public Procurement Reform in Developing Countries. In: Arrowsmith, Sue e Trybus, Martin (eds.). *Public Procurement: The Continuing Revolution*. The Hague, London e New York: Kluwer Law International.
- Kingdon, John W. (1995), *Agendas, alternatives and public policies*, 2ª ed., New York: Longman.
- Knight, Louise, Harland, Christine, Telgen, Jan, Thai, Khi V., Callender, Guy e Mcken, Katy (eds) (2007), *Public Procurement: International cases and commentary*. Londres/Nova York: Routledge.
- Kovacic, W.E. (1992), Regulatory Controls as Barriers to Entry in Government Procurement. *Policy Sciences*, v. 25, n. 1, p. 29-42.
- “Líderes se reúnem hoje para discutir nova lei” (1993), *Folha de São Paulo*, São Paulo, Caderno 1, p. 5, 23 de março.
- Marcelino, Gileno Fernandes (1989), *Administração Pública Brasileira: Modelos, reformas e perspectivas*. Colóquio Técnico sobre “Rol, Funciones y Tamaño del Sector Público em Iberoamerica y el Caribe. CLAD: Ciudad de Guatemala, novembro.
- Martins, Luciano (1995), *Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: Uma visão geral*. Brasília: ENAP.
- MEPCE (1966), *A Reforma Administrativa Federal de 1963, vol. IV – Anteprojeto de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal – B – Texto do Anteprojeto*. Brasília: Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica / Departamento de Imprensa Nacional.
- Miranda, Fernando Meirelles de (1946), *A compra centralizada*. Tese apresentada ao concurso para a carreira de Técnico de Administração – 1941. Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Rio de Janeiro: DIN.
- Neiva, Arthur Hehl (1943). *O Material no Serviço Público Federal* (1952), Programa Ampliado de Assistência Técnica das Nações Unidas - Seminário Internacional sobre Organização, Direção e Funcionamento dos Serviços Auxiliares e Órgãos de Estado Maior (*Staff*), Rio de Janeiro, 4-5 de fevereiro.
- Pegnato, Joseph A. (2003), Assessing federal procurement reform: Has the procurement pendulum stopped swinging? *Journal of Public Procurement*; v. 3, n. 2.
- Rigolin, Ivan Barbosa e Bottino, Marco Túlio (2008), *Manual prático das licitações (Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993)*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva.
- RSP (1985), Seminário discute rumos da reforma. *Revista do Serviço Público*, v. 113, n. 1.
- Schapper, Paul R., Malta, João N. Veiga e Gilbert, Diane L. (2006), An analytical framework for the management and reform of public procurement. *Journal of Public Procurement*, v. 6, ns. 1-2, p. 1-26.
- Senado Federal (1992), *Seminário Licitação Pública*. Brasília, 15-16 de agosto de 1992.
- Snider, Keith F. e Rendon, Rene G. (2008), Public procurement policy: implications for theory and practice. *Journal of Public Procurement* v. 8, n. 3 (setembro), p. 310-333.
- Telgen, Jan; Harland, Christine e Knight, Louise (2007), Public procurement in perspective, In: _____, Thai, Khi V., Callender, Guy e Mcken, Katy (eds). *Public Procurement: International cases and commentary*. Londres/Nova York: Routledge.
- Thai, Khi V. (ed.) (2009), *International Handbook of Public Procurement*. Boca Raton, Londres e Nova York: CRC Press.
- UNDP (2007), *Contract, asset and procurement management – User guide*. United Nations Development Program.

- Xavier, Rafael (1943), Centralização das compras de material – Sexta reunião mensal de 1943. *Revista do Serviço Público*, ano VI, v.3, n. 2, p. 104-108, agosto.
- Whitaker, José Maria (1978), *O milagre de minha vida*. São Paulo, Hucitec.
- Willoughby, W.F. (1927), *Principles of public administration*, Washington: Brookings.
- Wilson, James Q. (2000), *Bureaucracy – What Government Agencies do and why they do it*, nova edição. Basic Books, (publicação original: 1989).
- Wittig, Wayne A. (2003), *Public Procurement and the Development Agenda*, trabalho apresentado no WTO -World Bank Regional Workshop on Procurement Reforms and Transparency in Public Procurement for Anglophone African countries, Dar Es Salaam, Tanzania, 14-17 de janeiro.
- Zahariadis, Nikolaos (2007). The multiple streams framework: structure, limitations, prospects. In: Sabatier, Paul A. (ed) *Theories of the Policy Process*, 2ª edição. Cambridge: Westview, p. 65-92.

Legislação e normas

- Brasil. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937.
- _____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967.
- _____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.
- _____. Decreto n. 15.783, de 8 de novembro de 1922 - Aprova o regulamento para execução do Código de Contabilidade Pública.
- _____. Decreto n. 19.549, de 30 de dezembro de 1930 - Suspende, até ulterior deliberação, as exigências dos arts. 244, 736, 738 e 764, do Código de Contabilidade da União e estabelece normas a serem observadas provisoriamente, na aquisição de material e execução de obras e outros serviços em proveito das dependências da União.
- _____. Decreto n. 19.587, de 14 de janeiro de 1931 - Centraliza as compras e os fornecimentos de artigos destinados à execução dos serviços federais.
- _____. Decreto n. 19.709, de 16 de fevereiro de 1931 - Modificou o § 6º do art. 6º do decreto n. 19.587, de 14 de janeiro de 1931.
- _____. Decreto n. 19.799, de 27 de março de 1931 - Dispõe sobre o registro de despesas efetuadas pela Comissão Central de Compras.
- _____. Decreto n. 20.290, de 12 de agosto de 1931 - Fixa o pessoal da Comissão Central, de Compras e dá outras providências.
- _____. Decreto n. 20.460, de 30 de setembro de 1931 - Estabelece o processo para as ofertas de cotações de materiais destinados às repartições públicas e dá outras providências.
- _____. Decreto n. 20.846, de 23 de dezembro de 1931 - Dispõe sobre o registro da despesa do material adquirido pela Comissão Central de Compras no exercício de 1931, e dá outras providências.
- _____. Decreto n. 5.873, de 26 de junho de 1940 - Regulamenta as aquisições de material para o serviço público civil efetuadas pelo Departamento Federal de Compras, e dá outras providências.
- _____. Decreto n. 92.889, de 7 de julho de 1986 - Dispõe sobre a Consultoria Geral da República e dá outras providências.
- _____. Decreto n. 93.211, de 3 de setembro de 1986 - Extingue o DASP e cria a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (SEDAP).
- _____. Decreto n. 93.212, de 3 de setembro de 1986.
- _____. Decreto n. 3.555, de 8 de agosto de 2000 - Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.
- _____. Decreto n. 3.697, de 21 de dezembro de 2000. [Estabelece normas e procedimentos para a realização de licitações na modalidade de pregão, por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, denominado pregão eletrônico.]
- _____. 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.
- _____. Decreto-lei n. 426, de 12 de maio de 1938 – Reorganiza o Tribunal de Contas da União.

- _____. Decreto-lei n. 2.206, de 20 de maio de 1940 - Dispõe sobre serviços de material, reforma a Comissão de Compras, e dá outras providências.
- _____. Decreto-Lei n. 199, de 25 de Fevereiro de 1967 - Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.
- _____. 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.
- _____. Decreto-lei n. 2.300, de 21 de novembro de 1986 - Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências.
- _____. Decreto Legislativo n. 4.536, de 28 de janeiro de 1922 - Organiza o Código de Contabilidade da União.
- _____. 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.
- _____. Lei n. 9.295, de 19 de julho de 1996 - Dispõe sobre os serviços de telecomunicações e sua organização, sobre o órgão regulador e dá outras providências.
- _____. 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.
- _____. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 - Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
- _____. Medida Provisória n. 2.026, de 4 de maio de 2000.

Resenha biográfica

Gestor governamental e assessor da presidência da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, em Brasília, Brasil. Doutor em Administração e mestre em gestão pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas – EBAPE, da Fundação Getúlio Vargas. É bacharel em economia pela Universidade Federal de Minas Gerais. Ocupou diversos cargos na administração federal, dentre os quais os de assessor da Secretaria de Gestão Pública e diretor do Departamento de Articulação e Inovação Institucional, assessor do Secretário de Logística e Tecnologia da Informação, assessor especial e diretor de programa no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE.

Endereços eletrônicos: ciro.fernandes@uol.com.br; ciro.fernandes@enap.gov.br