

## Entrevista sobre Licitações com o ministro do TCU Weder de Oliveira



◀ Entrevista sobre as Licitações no Banco Central com o professor Daniel Cardim Heller

Entrevista sobre Licitações na América Latina com a especialista em compras públicas do BID, Leslie Harper ▶

Mostrar respostas aninhadas ▼



Entrevista sobre Licitações com o ministro do TCU Weder de Oliveira  
por Rodrigo Mady - sexta, 5 Mai 2017, 10:49

### Entrevista sobre Licitações com o ministro do TCU Weder de Oliveira

(02/05/2017) Na décima sétima entrevista exclusiva para a Comunidade de Prática de Compras Públicas da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), o ministro do Tribunal de Contas da União, Weder de Oliveira, falou sobre Licitações. As perguntas foram elaboradas pelo professor da Enap Thiago Bergmann.

**1) A lei 8.666 foi editada em 1993, enquanto o princípio da eficiência foi acrescido à Constituição federal apenas em 1998. Por esse motivo, muitas vezes percebe-se que a busca pela legalidade supera a perseguição dos resultados, vez que os gestores têm a percepção que só são cobrados pela falta de cumprimento das leis, normas e orientações do TCU. Qual o papel do TCU na superação dessa percepção e no alcance dos resultados esperados das compras públicas?**

**Ministro Weder:** Primeiramente, gostaria de parabenizar a Enap pela iniciativa de debater, em entrevistas, questões relevantes sobre temas da administração pública.

Quanto a esta primeira pergunta, a ideia de eficiência, na verdade, é intrínseca à função de administrar. Não foi a Constituição de 1988 que a fez necessária na administração pública, mas a normatização do princípio, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, deu-lhe o devido realce, para afirmar que não basta respeitar a legalidade: é preciso produzir resultados, dentro da legalidade. O art. 70 da Constituição, que trata do controle externo, anterior à referida emenda constitucional, diz que a fiscalização da administração pública será exercida também sobre os aspectos de economicidade e legitimidade. Legalidade e alcance de resultados nem sempre podem ser dissociados.

A própria Lei de Licitações, quando prescreve que a licitação visa garantir a obtenção de proposta mais vantajosa e o respeito pelo princípio da isonomia, está a tratar da eficiência das compras públicas. A regra sempre foi a obtenção do melhor preço para um produto, serviço ou obra que atenda adequadamente as necessidades da administração. Se as licitações estão produzindo aquisições de bens e serviços de baixa qualidade, aquisições que não agregam valor, há muito a ser repensado. O problema pode estar situado em vários pontos: na inadequação das leis às novas realidades ou no modo como as contratações são planejadas, os bens especificados e os critérios de habilitação e julgamento estabelecidos, por exemplo.

Não há dúvida de que os administradores públicos devem buscar resultados em conformidade com a legislação. Do mesmo modo que, em intensidade menor, espera-se dos administradores de empresas privadas que alcancem resultados observando as leis que regem sua atuação, como as leis tributárias, o Código de Defesa do Consumidor, a CLT, as condicionantes ambientais, as regras do mercado acionário, as leis de contratação pública e, cada vez mais, seguindo as orientações de *compliance* e princípios éticos.

Portanto, é preciso qualificar melhor o que exatamente se tem em mente quando se diz “a busca pela legalidade

supera a perseguição dos resultados”. Deseja-se discutir que, em alguns casos, devem ser “aceitas” irregularidades ou ilegalidades em razão dos resultados alcançados? Se for isso, ou algo parecido, não há como definir regras em abstrato. Cada caso é um caso. De outro lado, se o que queremos é que o Tribunal de Contas da União realize ações de controle que visem o exame das estruturas e processos da administração, que busque a compreensão de fundo das causas de tantos problemas recorrentemente observados, e denunciados, na condução dos processos de contratação, então nós teremos boas respostas a dar.

O Tribunal vem cobrando de seus jurisdicionados mais planejamento, racionalidade, estudos e procedimentos que assegurem o melhor resultado das licitações: contratações necessárias, definidas em planejamento prévio sério e bem elaborado, a preços justos, com respeito à isonomia.

Há muito anos, o TCU desenvolve ações pedagógicas, indutoras e catalisadoras de mudanças nas práticas correntemente adotadas pelos administradores públicos. E, agora, com a inauguração das novas instalações do Instituto Sezerdello Corrêa, teremos estrutura para ampliar essa forma de atuação do controle externo.

Realizamos auditorias de natureza operacional importantes, focadas na avaliação dos resultados alcançados pelas políticas públicas e, dou especial destaque, mediante, mais recentemente, trabalhos voltados ao aprimoramento da governança das aquisições públicas.

**2) Nos últimos anos, o TCU vem incentivando fortemente a cultura de governança pública. No referencial básico de governança, são identificados três mecanismos: liderança, controle e estratégica. Na sua opinião, onde se encontra a atividade de compras públicas na esfera federal em relação a esses três mecanismos?**

**Ministro Weder:** A ideia completa de governança se aplica aos processos e estruturas de compras públicas.



Em 2014, o Tribunal realizou levantamento sobre a governança das aquisições públicas. Veja o acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário.

Conforme está definido nesse acórdão, a governança das aquisições, um conceito ainda em construção, “consiste no conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das aquisições, com objetivo de que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização”. Um ponto que merece atenção nessa definição é a noção de que as compras “agreguem valor ao negócio da organização”. Em outras palavras: que o processo seja eficiente.

Cabe à alta administração liderar sua organização e assumir a responsabilidade pela governança das aquisições, avaliando, direcionando e monitorando a gestão das compras públicas. É preciso dispor de um conjunto bem definido de diretrizes estratégicas, que guiarão as decisões sobre o que adquirir, quando e como: política de estoques, política de compras conjuntas, terceirização de serviços, compras sustentáveis, entre tantas outras possibilidades.

O quesito controle é tão relevante quanto os demais. A organização mapeou as falhas e riscos de seus processos e estruturas? Dispõe de controles internos adequados, controles que reduzam riscos das mais diversas naturezas: desde o risco de concretização de aquisições incompatíveis com as diretrizes estratégicas (portanto, ineficientes) até o de permitir falhas procedimentais básicas que retardam desnecessariamente a conclusão da licitação, por suscitar impugnações, recursos, representações e ações judiciais perfeitamente evitáveis (ineficientes também, em outra acepção), sem mencionar os riscos de gerar um ambiente propício à corrupção.

O processo de compras públicas é complexo e vai muito além da elaboração, divulgação e operação do certame licitatório.

**3) Quais seriam as medidas de curto e médio prazo a serem adotadas para melhoria da governança das compras públicas?**

**Ministro Weder:** O aprimoramento da governança das compras públicas não é um processo rápido e nem comporta um conjunto de propostas aplicável a todos os casos. Envolve muitos atores: a alta direção da administração, os servidores que atuam de modo mais presente nos setores que lidam com a contratação pública, as instituições de controle interno, o Tribunal de Contas da União e o Congresso Nacional, nos casos que demandam alterações normativas.

Diria, contudo, que o primeiro grande passo é alcançar a consciência de que a governança é uma ideia que faz sentido, que não é uma abstração teórica, que são necessários estruturas e processos articulados para que bons resultados possam ser alcançados, cesse a repetição dos mesmos problemas e sejam minimizados os riscos de captura de parcelas da administração por interesses privados. Uma ideia que precisa ser, com o perdão da expressão, “comprada” e bem compreendida e apreendida pela alta administração.

Como o desenvolvimento da boa governança é um processo de mudança de cultura, de estruturas e processos, uma mudança contínua, não se deve esperar evolução sensível em poucos meses depois da edição de decretos e portarias, num passe de mágica normativo. Essa perspectiva, contudo, não deve desestimular os esforços. Muito ao contrário, deve-se tê-la em mente para compreender com muita clareza que se trata de um processo de repensar nossas organizações e melhorá-las aos poucos, com persistência, numa direção bem definida. Diferentes estratégias terão que ser adotadas para lidar com a heterogeneidade da administração e o cenário atual de baixa maturidade em governança das aquisições, revelado pela nossa auditoria.

Algumas medidas concretas já estão sendo implementadas: a chegada da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 01/2016, sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal; a Lei

13.303/2016 - o estatuto jurídico das empresas estatais-, que modifica os critérios de indicação para os cargos de direção e define estruturas de governança, entre tantas outras inovações; a reformulação em curso da IN SLTI/MP 02/2008, que regulamenta o processo de contratação de serviços terceirizados; o desenvolvimento de cursos de capacitação em governança pública e gestão de riscos pela Enap, além de medidas específicas adotadas por organizações públicas mais maduras que podem servir de exemplo para outras organizações em estágios iniciais de governança. Essas novas regulações e iniciativas requerem tempo de maturação e aplicação para produzirem os resultados esperados.

De outro lado, o TCU continuará a desempenhar seu papel de indutor do aperfeiçoamento da gestão pública, em bases cada vez mais ricas de informações e aprimoradas, resultantes do avanço das relações de coordenação e aprendizado mútuo com as diferentes instituições da administração.

#### **4) A Constituição Federal estabelece que licitar é a regra para realização das compras públicas. Entretanto, nota-se que as compras diretas representam mais de 75% dos processos e mais de 60% do valor contratado. Como o senhor entende esse quadro e a eventual necessidade de alterá-lo?**

**Ministro Weder:** Esse é um quadro que precisa ser estudado a fundo. O que há de errado nesses números? Eles suscitam preocupação, pois o senso comum e a lei nos dizem que as compras diretas deveriam ser menos representativas no conjunto das aquisições. Esses estudos vão revelar realidades muito distintas. Pode ser que em certas áreas o senso comum esteja errado.

Cada instituição deveria avaliar o que ocorre no seu âmbito e buscar ter clareza sobre as razões que explicam percentuais aparentemente elevados de compras diretas, em percentagem e valor. E o mais importante: se as compras diretas constituem realmente uma realidade justificável, em perfeita consonância com a legislação, deve-se aproveitar o diagnóstico para implementar modelos de gestão e controle diferenciados para essas compras, que estejam centrados em aspectos mais essenciais, como o rigor da motivação, o perfeito enquadramento nas exceções ao princípio da licitação, as metodologias de avaliação e definição do preço justo.

É possível que os exames aprofundados tragam à tona uma realidade de infrações legais e falhas de gestão e planejamento, decorrentes de estruturas organizacionais inadequadas, que propiciam a ocorrência significativa de desvios nas contratações diretas, a exemplo da tão criticada e combatida prática de celebração de contratos emergenciais perfeitamente evitáveis.

Esse é um trabalho que tem que ser conduzido, primariamente, pela alta administração das organizações, mas que pode ser desenvolvido também pela CGU e pelo próprio TCU, e, por que não, em investigações patrocinadas pela Enap.

Uma das principais contribuições do TCU sobre esse tema é o de fomentar o planejamento adequado de compras e combater e sancionar a inércia e a incúria administrativa, que levam, como mencionei, aos indesejáveis e ilegítimos contratos emergenciais evitáveis. É indispensável o aprimoramento do planejamento. Os órgãos e entidades precisam passar a promover suas contratações a partir de um “plano anual de compras”, com definição de cronogramas das diferentes fases do processo, que leve em conta a relevância, o valor, a essencialidade do que deve ser adquirido e dos riscos advindos de processos licitatórios e contratações mal concebidos.

O TCU contribui para a aplicação correta das normas que autorizam a contratação direta por meio da divulgação de suas decisões (tomadas em centenas de casos concretos e em consultas de caráter normativo) em seus boletins de jurisprudência sistematizada, dos diálogos públicos, das publicações referentes a licitações e contratos, e de seus estudos sobre análise de riscos nas contratações.

#### **5) O TCU tem uma jurisprudência oscilante quanto ao Sistema de Registro de Preços, por vezes mais restritivo e outras vezes mais branda. Na sua opinião, o bom uso desse instrumento pode ser útil para reverter o quadro apontado na questão anterior? Se sim, quais medidas são prioritárias?**

**Ministro Weder:** O desenvolvimento normativo do sistema de registro de preços foi um dos grandes avanços ocorridos na contratação pública. Mas deixou brechas para operacionalizações que deturparam o sentido do sistema, que tiveram, tem que ser e estão sendo combatidas. São bem conhecidos os casos de “vendedores de atas de registros de preços” e dos abusos do instituto do “carona”.

A jurisprudência do TCU sobre o sistema vem sendo construída com base em casos concretos, procurando preservar suas vantagens e extirpar os casuísmos abusivos. Em boa parte, nunca foram decisões fáceis, porque o Tribunal, dadas as lacunas da legislação, precisava equilibrar-se entre dois pólos: o do cuidado de não inviabilizar iniciativas promissoras e, de outro lado, o de não legitimar tentativas de levar o modelo para além de seus limites conceituais e normativos. Em alguns casos, estava-se diante de um claro propósito de melhor desenvolver certas políticas públicas; em outros, percebia-se o uso inconsistente e tecnicamente inadequado do instituto, em que, aparentemente, o administrador assim procedia para beneficiar-se, comodamente, da agilidade propiciada pelo sistema, mesmo que incorrendo em riscos de questionamentos jurídicos e de incertezas sobre a vantagem dos valores registrados.

As decisões do Tribunal resultaram em muitas alterações normativas pelo Poder Executivo, que ajudaram o modelo a se firmar, e ele ainda está em evolução.

Esse sistema tende a oferecer os melhores resultados em instituições com planejamento consistente das contratações, em que o registro de preços baseia-se em análise de riscos, em orçamento estimado bem executado, em consultas a variadas fontes de pesquisa de preços, critérios adequados de aceitabilidade das propostas, análise



de mercado, divisão estrategicamente pensada em lotes ou grupos, de modo a ampliar ao máximo a competição, sem inviabilizar a execução contratual.

É preciso chamar a atenção para um ponto importante: o procedimento de adesão. A alternativa de adesão a atas de registro de preços pode incentivar as áreas contratantes a adotar essa prática como regra, e não exceção, desestimulando o planejamento prévio e a realização de certames próprios precedidos da adequada análise das necessidades. Em muitos casos, observamos que a instituição que faz a adesão amolda o que necessita às especificações dos itens registrados nas atas.

## **6) O planejamento estratégico do TCU apresenta dois cenários futuros para a atuação estatal: aumento da atuação do governo eletrônico e avanço das parcerias entre o setor público e privado. Sabe-se que as compras na área de TI são tidas como complexas e com uma série de restrições à competitividade. Como o TCU e a Administração Pública devem se preparar para esse cenário?**

**Ministro Weder:** As contratações na área de TI exigem alta especialização e seus contratos são de difícil modelagem. O controle externo também necessita de auditores especializados e, felizmente, o Tribunal concebeu uma política de recursos humanos que nos permitiu recrutar, formar e qualificar muitos auditores com esses conhecimentos. Foram eles que nos fizeram avançar no propósito de fortalecer o planejamento e a governança das aquisições e políticas de TI. Essa pergunta poderia dar ensejo a um seminário específico, ou como chamamos no TCU, um diálogo público.

A nossa Secretaria de Fiscalização de TI, a Sefti, proveu-me de subsídios para responder a essa questão, com base na experiência acumulada em casos concretos, nas prescrições das associações especializadas do setor e nas perspectivas anunciadas nessa área.



A administração pública deve investir em pressupostos mínimos, como gestão de riscos e cultura de planejamento: o planejamento institucional, o planejamento amplo e o sistema de governança de TI, o planejamento específico das contratações, especialmente em atividades-chave, como a estimativa do preço e a definição das quantidades a contratar, que afetam os preços estimado e contratado.

Deve discutir e estabelecer modelos de parceria público-privada. Essas parcerias constituem algo novo para a área de TI e podem ser celebradas com muitas variações de modelagem, como as sociedades de propósito específico (SPE), e precisam considerar os riscos e custos aceitáveis para a administração bem como remuneração e garantias atraentes para o parceiro privado, dado o longo prazo desses contratos, em muito similares aos contratos de concessão de serviços públicos. Embora sejam alternativas que despertam muito interesse e esperanças, recomenda-se muita prudência e exaustivas análises técnicas e jurídicas, tendo em vista que são modelos que apresentam muitos riscos para a administração pública, como verificamos no exame de processos envolvendo algumas empresas estatais.

A implantação da cultura de serviços públicos digitais deve ser dinamizada, de modo que o cidadão e as empresas privadas passem a ser os grandes clientes dos governos e haja simbiose no uso de ferramentas de TI entre a administração e a sociedade, em vez de cada órgão comprar ou produzir todas as ferramentas das quais necessite (por exemplo, um só sistema de autenticação para todos os órgãos).

A administração deve formar equipes qualificadas para formular e manter ferramentas de governo digital, relativas a serviços públicos, participação social e transparência, bem como para participar dos processos de planejamento, das contratações e da gestão de contratos.

A redução dos custos de transação nas “contratações de TI” no âmbito dos esforços de governo digital é outro objetivo a ser perseguido, mediante: a) padronização de objetos a contratar, em especial aqueles de uso mais disseminado, o que gera ganhos processuais e eleva aplicação de conhecimento especializado (a Secretaria de Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento tem caminhado neste sentido); b) construção e aperfeiçoamento de instrumentos para a pesquisa de preços (normativos, ferramentas de pesquisa); c) a ampliação do conhecimento do mercado de TI e da capacidade de definir e negociar preços, para reduzir os riscos de contratações desvantajosas, sejam os riscos de preços elevados ou os de contratados incapazes de levar adiante o que prometeram a preços muito competitivos; d) contratações coordenadas, contratações conjuntas por meio do sistema de registro de preços que congreguem muitos participantes (e não muitos caronas), obtendo sinergia institucional, com redução de preços por ganhos de escala, diminuição do custo processual e ganhos de qualidade e eficiência pela aplicação de conhecimento especializado; e) contratações centralizadas promovidas pelos órgãos governantes superiores (OGS), como a Secretaria de Tecnologia de Informação e o Conselho Nacional de Justiça; f) indução contínua e organizada do intercâmbio de informações e conhecimentos dentro da administração pública, uma vez que os órgãos e entidades comprem os mesmos objetos, as mesmas soluções de TI, dos mesmos fornecedores, com base, quase sempre, nas mesmas normas, doutrinas e jurisprudência dos tribunais, em especial do TCU; g) negociações diretas dos OGS com os grandes fabricantes de softwares padronizados, para que os governos consigam preços de referência mais baixos, que possam ser usados como base nas licitações que serão promovidas pelos órgãos jurisdicionados dos OGS; h) investimentos para entender e contratar de acordo com novos modelos de comercialização de TI, como software as a service (SaS) e nuvem, caminhos que os grandes fabricantes estão seguindo e que passarão a ser o padrão em poucos anos.

O TCU continuará priorizando ações de compreensão e investigação sistêmica da área de TI e dos projetos de governo digital, para obter diagnósticos mais amplos e endereçar recomendações de fundo aos OGS (controles internos, por exemplo), assim como fiscalizações em grandes objetos, a exemplo dos sistemas estruturantes (Siafi)

e a infraestrutura que serve de base para os serviços públicos digitais. Manter nossas equipes atualizadas com o estado da arte da TI é condição necessária para que o Tribunal possa continuar o processo de indução do aprimoramento da governança, do planejamento, da gestão e da contratação, e ajudar a promover avanços nos projetos de governo digital, provendo jurisprudência e doutrina, tão bem-recebidas pela administração.

**7) Em relação ao avanço das parcerias entre o setor público e o setor privado, existem duas grandes justificativas: a falta de capacidade de financiamento do setor público e a busca pela eficiência. Na sua opinião, a atividade de compras públicas contribui para essa avaliação de ineficiência? Se sim, quais medidas podem ser induzidas pelo TCU em busca de mudança desse cenário?**

**Ministro Weder:** De fato, essas são as justificativas mais apresentadas para as parcerias público-privadas. A falta de recursos fiscais é a mais relevante.

Quando a razão da saída para as parcerias é a busca por melhor prestação de serviços, ganhos de eficiência e produção de resultados, o simples fato de se realizar uma parceria não garante isso; precisará ser muito bem planejada, modelada, monitorada e avaliada. Caso contrário, repassaremos a ineficiência da administração direta para a parceria, com muito menos transparência e controle da sociedade.

A contratação de obras, bens e serviços não é uma atividade simples na administração pública e nem no setor privado. Imaginar que as dificuldades enfrentadas decorrem essencialmente da legislação é um enorme equívoco. Não se poderia esperar que no setor público, onde o administrador não está aplicando seus próprios recursos, esse processo pudesse se desenvolver sem a devida atenção a procedimentos que garantam planejamento, transparência, rastreabilidade, isonomia e eficiência. Em grandes empresas do setor privado (com o que pode ser comparado o setor público), em que imperam modelos de governança para proteger acionistas e proprietários, também os administradores estão sujeitos à observância de processos e procedimentos que balizam e restringem a discricionariedade que desejariam ter nas contratações.

Podemos ter muitos ganhos de eficiência na contratação pública com o aprimoramento da gestão, qualificação de servidores, profissionalização dessa atividade - quem sabe com a criação de uma carreira dedicada aos procedimentos de contratação, à gestão e fiscalização dos contratos.

Certamente teremos mais ganhos se tivermos legislações diferenciadas em razão dos objetos e até mesmo, uma idealização para o futuro, do nível de maturidade do sistema de governança das instituições.

Apontar a legislação como a principal causa para a ineficiência das contratações públicas é, muitas vezes, apenas um modo cômodo de não enfrentar com os adequados conhecimentos e práticas de administração os problemas inerentes a qualquer contratação que se deseje ser bem-sucedida: obtenção do objeto que atenda perfeitamente às necessidades do contratante, a preço justo, mediante boa definição de deveres e obrigações recíprocas também justas entre contratante e contratado.

Várias iniciativas de aprimoramento da legislação e de novas práticas de gestão vêm sendo implementadas com sucesso, como o sistema de registro de preços, o pregão, o RDC, as compras centralizadas e as compartilhadas.

**8) As mudanças mais recentes nas normas de compras públicas, como o RDC e a Lei das Estatais, buscam superar dificuldades que a Administração Pública tem em elaborar projetos com qualidade e que prevejam os riscos envolvidos, transferindo essa responsabilidade para o contratado. Na sua opinião, essa é uma boa medida? Quais ações a Administração, observando orientações e a jurisprudência do TCU, pode adotar para vencer os empecilhos da elaboração dos projetos?**

**Ministro Weder:** Essa é uma pergunta interessante. O problema da má qualidade dos projetos parece ser e quase sempre é visto como sendo algo ínsito à administração pública brasileira; como se estivéssemos condenados a conviver com a realidade de termos sempre obras iniciadas com projetos ruins e terminadas anos depois do final projetado a um custo imprevisível. Por que em outros países não é assim? O que podemos aprender com eles?

Novos regimes de contratação como a contratação integrada, prevista no RDC, ou a semi-integrada, na Nova Lei das Estatais, não deveriam ser vistos como instrumentos para superar as deficiências dos projetos básicos, mas como opções adequadas às características singulares de certos empreendimentos que requerem regimes de contratação e de execução distintos do aplicável àqueles passíveis de serem bem definidos por meio do processo usual de planejamento, licitação e contratação.

Se uma administração tem imensas dificuldades para elaborar a tempo um bom projeto básico, por que deveríamos imaginar que seria capaz de bem conduzir contratações integradas, que envolvem complexidades novas e maiores? Como, de fato, se observa, não tem sido. O TCU tem se deparado em suas fiscalizações de obras públicas com o uso inapropriado do regime de contratação integrada.

Uma contratação integrada escorreita deve partir da definição de condições de contorno mínimas, adequadas e suficientes para garantir que o objeto desejado pela administração seja entregue como acordado no contrato. A vantagem desse regime é concretizada quando os estudos dão robustos elementos ao contratado para que ele possa executar o empreendimento combinando as melhores técnicas de engenharia e gestão de custos, para alcançar o que lhe interessa, a melhor rentabilidade, e o pleno cumprimento do contrato, entregando o que a administração deseja.

Mas o que temos visto é a realização de licitações sem anteprojeto bem definido, sem orçamento estimativo adequado e sem matriz de riscos desenhada com rigor. Dessa forma, há muitas incertezas sobre o que se está contratando e o que será entregue. Somem-se a esses problemas as dificuldades de definição de critérios de



contratando e o que será entregue. Somem-se a esses problemas as dificuldades de definição de critérios de julgamento e avaliação de economicidade para comparar metodologias distintas, as quais, por natureza, implicam preços distintos, e teremos, previsivelmente, a revogação ou anulação de editais, bem como a ocorrência de licitações desertas e fracassadas.

Verificamos que a fase de elaboração e aprovação do projeto no órgão contratante tem levado mais tempo do que o esperado. A essas mesmas conclusões chegou a CGU, em recente trabalho sobre o tema.

As análises, recomendações e determinações do TCU estão contribuindo para vencer os obstáculos encontrados na elaboração dos projetos, induzindo a administração a melhorar o estabelecimento de premissas e a definir melhor as condições de contorno. No entanto, o processo de aprimoramento via controle externo é um caminho longo e árduo, pois resulta em punição por infrações à legislação e monitoramento do cumprimento de determinações e recomendações, o que, por suas feições processuais, envolve oneroso tempo de produção de relatórios, pareceres, análises, defesas, esclarecimentos, votos, recursos, etc, nos órgãos jurisdicionados e no Tribunal.

O melhor e inevitável caminho para termos obras públicas de qualidade, no tempo previsto e dentro do custo estimado, é mudar a cultura, nos desvencilharmos da ideia de que teremos de conviver com nossa incapacidade de produzir bons projetos e de conduzir regimes de contratação mais complexos. É preciso requalificar a capacidade técnica da administração pública, e isso, certamente, já está ocorrendo em diversos setores e programas, e espera-se que seja intensificado, segundo uma estratégia clara.

Não se pode também deixar de mencionar, que o ambiente empresarial e político em que se dão as licitações de obras públicas no Brasil, como revelado pela Operação Lava Jato, dificulta sobremaneira o objetivo de alcançar contratações públicas mais eficientes.



Tanto o RDC quanto a Nova Lei das Estatais põem à disposição dos administradores regimes e modos de contratação alternativos, que devem ser utilizados em função das características do objeto e da experiência do órgão contratante. É um avanço expressivo, mas não se deve esperar grandes resultados se as estruturas que usarão essas alternativas continuarem a ser as mesmas que antes utilizavam somente a Lei de Licitações. Quanto ao RDC, observam-se muitos dos mesmos e velhos problemas, e novas práticas irregulares e ineficientes, como mencionei acerca da contratação integrada. E quanto à Nova Lei das Estatais, é ainda bem recente. Pelo que se viu na Petrobrás, a mudança dependerá muito de reforma das estruturas e processos de governança, que está em curso.

O mesmo se espera que aconteça, num processo longo, continuado e persistente, de modo amplo, em toda a administração pública, no qual o TCU e a Enap darão sempre contribuições muito relevantes.



**Weder de Oliveira:** Ministro-Substituto do Tribunal de Contas da União. Mestre em Direito, Universidade de São Paulo (USP). Pós-graduado lato sensu em Economia. *The Theory and Operation of a National Modern Economy* (Minerva Program), George Washington University, Estados Unidos. Pós-graduado em Engenharia de Produção de Petróleo, Petrobras/Universidade Federal da Bahia (UFBA). Graduado em Direito, Universidade de Brasília (UnB). Graduado em Engenharia Civil, Universidade Federal de Goiás (UFG). Trabalhou no Congresso Nacional por dez anos, como Consultor de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal e Consultor de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados.

Foi Auditor-Fiscal da Receita Federal e Engenheiro de Produção de Petróleo da Petrobrás. Assessorou o relator e a comissão especial da Câmara dos Deputados instituída para examinar o Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal, em 1999. Assessorou o presidente da Comissão Mista Especial Instituída para Reformular o Processo Orçamentário no Congresso Nacional (Resolução nº 1/2006-CN), em 2005. Assessorou a Presidência do Senado Federal, na Assessoria de Modernização e Planejamento, em 2008. Coordenou equipes

técnicas e assessorou relatores e presidentes de oito comissões parlamentares de inquérito, entre os anos de 2000 e 2008: CPI das ONGs, CPMI das Ambulâncias, CPMI dos Correios, CPI dos Bingos, CPMI do Mensalão, CPI da Ocupação Irregular de Terras Públicas na Região Amazônica, CPI do Banespa, CPI dos Medicamentos.

Autor do livro *Curso de Responsabilidade Fiscal: Orçamento, Direito e Finanças Pública-Volume I*, 1136p, 2ª edição. Editora Fórum, 2015 (1ª edição, 2013). Coautor dos livros: (1) *Direito Financeiro na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: Homenagem ao Ministro Marco Aurélio* (artigo "RMS 25.943-DF/ STF - A ação fiscalizadora ampla, concentrada e ostensiva da Controladoria-Geral sobre a aplicação de recursos federais transferidos nos municípios"). Editora Juruá, 2016; (2) *Responsabilidade Fiscal – Análise da Lei Complementar nº 101/2000 - artigo "15 Anos de Lei de Responsabilidade Fiscal: Um pouco de história e de essência"*. OAB, Conselho Federal, 2016; (3) *O Direito Administrativo na Jurisprudência do STF e do STJ: Homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello - artigo "Ação Declaratória de Inconstitucionalidade 2117-DF - Art. 73, § 2º, da Constituição Federal: Critério de escolha de ministros ou de composição do Tribunal?"*. Editora Fórum, 2014; (4) *Licitações, Contratos e Convênios Administrativos: Desafios e Perspectivas- artigo "Regime Diferenciado (?) de Contratações Públicas – A nova estruturação do sistema brasileiro de licitações"*. Editora Fórum, 2013; (5) *Lei de Responsabilidade Fiscal – Ensaios em comemoração aos 10 anos da Lei Complementar nº 101/00 - artigo "O equilíbrio das finanças públicas e a Lei de Responsabilidade Fiscal"*, Editora Fórum, 2010; (6) *Gasto Público Eficiente – 91 Propostas para o desenvolvimento*

do Brasil. Organizador: Marcos Mendes - coautor do Capítulo 10 "Lei de Responsabilidade Fiscal: Os avanços e aperfeiçoamentos necessários", com José Roberto Afonso e Amir Khair. Topbooks, 2006.

Professor do Mestrado em Administração Pública da Escola de Administração de Brasília/IDP, do Curso de Pós-graduação em Direito Tributário, do Curso de Pós-Graduação em Direito Administrativo e da disciplina Direito Financeiro da Escola de Direito de Brasília/IDP. Ministrou cursos no Instituto Sezerdello Corrêa, do Tribunal de Contas da União; na Escola Superior de Educação Fazendária - Esaf; na Escola Nacional de Administração Pública - Enap e no Centro de Formação, Aperfeiçoamento e Treinamento da Câmara dos Deputados - Cefor. Palestrante e professor nas áreas de direito administrativo, direito financeiro, controle externo, tribunais de contas, auditoria governamental, administração pública, finanças públicas, orçamento público, licitações e contratos e Lei de Responsabilidade Fiscal.

**Thiago Bergmann de Queiroz** possui graduação em Matemática pela Universidade de Brasília (2003), graduação em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília (2006) e mestrado em Administração pela Universidade de Brasília (2010). Atualmente é analista judiciário - Tribunal Superior Eleitoral. Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Ciências Contábeis. É professor e palestrante da Enap desde 2013.



◀ Entrevista sobre as Licitações no Banco Central com o professor Daniel Cardim Heller

Entrevista sobre Licitações na América Latina com a especialista em compras públicas do BID, Leslie Harper ▶

[Voltar para o início da comunidade ➡](#)

Escola Nacional de Administração Pública - ENAP



 Brasil - Governo Federal