

## Entrevista sobre padronização em Compras Públicas com o professor Flávio Amaral Garcia



◀ Entrevista sobre Governança em Compras Públicas com a servidora do TJDFT Isabella Brito

Entrevista sobre terceirização na Administração Pública com o professor Hélio Janny Teixeira ▶

Mostrar respostas aninhadas ▼



Entrevista sobre padronização em Compras Públicas com o professor Flávio Amaral Garcia por RONALDO CORREA - sexta, 27 Jul 2018, 06:39

(27/07/2018) Entrevista sobre padronização em Compras Públicas com o professor Flávio Amaral Garcia. As perguntas foram elaboradas pelo professor da Enap Franklin Brasil.

**1. Em sua tese de doutorado o Professor Ciro Fernandes relata a tentativa de implantar uma política de padronização e centralização das compras federais no governo Getúlio Vargas, por meio da Comissão Central de Compras - CCC, em 1931. Em 1936 foi criada a Comissão Permanente de Padronização - CPP para elaborar especificações técnicas para as compras. Mas as iniciativas apresentaram resultados modestos e a coisa acabou se perdendo por problemas ligados a escândalo de corrupção. Agora, oitenta anos depois, estamos debatendo a centralização e a padronização das compras, de novo. O cenário atual lhe parece mais promissor do que aquele do passado?"**

**Flávio:** O cenário me parece mais promissor. Temos, na atual quadra, muito mais estudos desenvolvidos sobre o tema, com enfoques multidisciplinares, e tecnologia disponível para avançar no campo da racionalização, otimização e padronização das compras públicas. Entretanto, as iniciativas de centralização, padronização e mesmo de compartilhamento de serviços ainda são bastante tímidas, se olharmos o universo das contratações públicas nas dimensões federal, estadual e municipal. A União tem uma importância enorme neste contexto. Se o tema entrar definitivamente na pauta federal como uma prioridade e com o desenvolvimento de ações concretas, há um efeito cascata quase que imediato para Estados e Municípios. O olhar sistêmico e em escala ainda não se arraigou totalmente no universo das contratações públicas. O registro de preços foi, na minha opinião, um enorme avanço. Conseguimos resultados expressivos com uma compreensão mais racional do que significa licitar com vistas a obter ganhos de escala. Penso que o próximo salto qualitativo no campo das contratações públicas pode ser a padronização das compras. Me parece que ainda temos muito a fazer e a avançar nesta seara, mas sou otimista porque também temos o instrumental adequado para fazê-lo.

**2. Considerando ainda os aspectos positivos e negativos, o que justifica defender a padronização das compras?"**

**Flávio:** Em primeiro lugar, é preciso lembrar que a padronização é uma opção feita pelo legislador. A ponderação já foi exercida no momento da edição da norma e adotou a padronização como uma diretriz a ser observada no campo das contratações públicas. É o que se depreende para as compras públicas (artigo 15, I, da Lei nº 8.666/93), para as obras e serviços (artigo 11, da Lei nº 8.666/93), com essa diretriz sendo ratificada nas contratações regidas pelo Regime Diferenciado de Contratação (artigo 4, I e II, da Lei nº 12.462/11) e na própria Lei das Estatais (artigo 32, inciso I, da Lei nº 13.303/16).

Em segundo lugar, a padronização não pode ser definida a partir de decisões voluntaristas ou subjetivas. Depende de um processo amplo, dialógico e respaldado, sobretudo, em argumentos de natureza técnica, com o apontamento das vantagens e desvantagens da sua adoção em estudos prévios, pareceres, laudos elaborados por servidores dotados de conhecimento e capacidade para desenvolver essa complexa tarefa. Nada impede que, ao final destes estudos, a conclusão seja no sentido de que a padronização, naquela determinada hipótese, não é vantajosa. O fundamental é que toda e qualquer decisão pela padronização ou não, seja motivada e devidamente justificada.

Em terceiro lugar, é preciso compreender que a padronização está longe de ser apenas uma questão jurídica. É um tema multidisciplinar e que envolve o conhecimento de outras áreas, em especial da Ciência da Administração e dos mercados específicos dos objetos que se pretende padronizar. É preciso um olhar retrospectivo (para as aquisições feitas no passado) e um olhar prospectivo (para as aquisições feitas no futuro). O que se busca com a padronização é a concretização dos princípios da eficiência e da economicidade, racionalizando a atuação administrativa.

### **3. Há quem diga que a padronização inibe a inovação. Todo mundo fazendo as coisas do mesmo jeito, seguindo a mesma receita, impediria que fossem encontradas melhores alternativas, formas e maneiras. Isso seria um mito?**



**Flávio:** A padronização não pode ser perpétua e descasada da realidade. A intensidade das alterações no processo produtivo de bens e serviços no setor privado deve sempre, na medida das suas possibilidades, ser acompanhada pelos técnicos do setor público. Como acima referido, a padronização é um instrumento de concretização dos princípios da eficiência e da economicidade. Portanto, se um determinado bem, ainda que padronizado, encontra-se tecnologicamente defasado, é dever do gestor reavaliar o próprio processo de padronização e retomar as investigações sobre as novas opções e alternativas que se descortinam no setor privado. A velocidade das mutações no século XXI é muito intensa e a padronização não pode servir como obstáculo para a incorporação de novas tecnologias no setor público e nem criar indevidas e injustificáveis reservas de mercado. Por isso que qualquer processo de padronização pressupõe constante automonitoramento e avaliação periódica do ente público acerca das vantagens efetivamente obtidas com a sua decretação.

### **4. Uma das premissas de compras padronizadas é ter um catálogo único de materiais e serviços. Isso permite a automatização do processo, desde o planejamento até a conclusão, assim como permite a comparação, a transparência, a interação entre sistemas. A União Europeia, por exemplo, tem o Vocabulário Comum para os Contratos Públicos, um sistema único de classificação utilizado por todos os países do bloco. No Brasil, ainda estamos longe dessa convergência. O que podemos fazer para alcançar esse nível de padronização no catálogo de nossas compras públicas?**

**Flávio:** Esse ainda é um grande gargalo do setor público, a provar que esse tema é multidisciplinar e depende de um arranjo institucional que conjugue conhecimentos jurídicos, técnicos e econômicos. Costumo dizer que, não raro, cada órgão ou entidade age como uma ilha isolada, sem troca de conhecimentos e muitas vezes funcionando a partir do empenho pessoal de um grupo de servidores, sem a devida institucionalidade que agrega a verdadeira eficiência permanente à atuação pública. A realidade do Brasil é bastante complexa, considerando as suas dimensões continentais e as distintas necessidades dos entes federados, alguns bastante estruturados e outros (especialmente os Municípios), ainda em condições muito precárias de organização institucional e com agudas carências financeiras e de pessoal. A partir de uma perspectiva mais ampla, uma ideia que poderia ser cogitada seria a de regular a contratação pública. Assim como temos Agências que regulam importantes setores da economia (telecomunicações, energia, transportes, petróleo e etc.), talvez pudéssemos cogitar de uma Agência Reguladora voltada à contratação pública, buscando uniformizar, padronizar e regular essa atividade tão relevante para a economia do país. Alguns países como Portugal e Itália regulam a contratação pública. No Brasil, de forma indireta e reflexa, quem vem regulando a contratação pública é o Tribunal de Contas da União, que, a despeito da elevada capacidade institucional, não foi constitucionalmente vocacionado para exercer essa missão. Uma Agência Reguladora, dotada de autonomia técnica, administrativa e com elevada capacidade institucional poderia ser um instrumento relevantíssimo para construir padrões organizacionais, institucionais, técnicos, econômicos e administrativos para as contratações públicas, o que alcançaria, por exemplo, um grande catálogo das compras públicas. Mas, para tanto, será necessário avançarmos novamente com o modelo regulatório brasileiro. Infelizmente, os últimos anos foram de retrocesso e muita ingerência política nas Agências Reguladoras Brasileiras, além de interferências excessivas nas suas atividades finalísticas pelo próprio Tribunal de Contas da União.

### **5. Outro grande desafio que temos é a linguagem e interface das plataformas de compras públicas eletrônicas. Comprasnet, licitações-e, bolsa eletrônica de compras, bolsa de licitações e leilões, são exemplos dos diversos sistemas disponíveis. Cada um adota formato diferente. Isso implica em custos para os fornecedores ao se cadastrar e adiantar a cada uma dessas plataformas e impede a transparência plena**

os fornecedores de se cadastrar e adaptar a cada uma dessas plataformas e impede a transparência plena das compras. Portugal, com o mesmo problema, criou um regulamento único, por meio da Lei nº 96/2015. Acredita que é possível implantar algo similar no Brasil, criando um padrão único?

**Flávio:** Sim. Deveria ser uma prioridade. O que as sociedades empresárias que participam de licitações querem é previsibilidade, simplicidade e conhecimento das regras do jogo. Muitas vezes o que se tem na seara pública é o desenvolvimento de sistemas isolados, não havendo sequer comunicação entre os entes públicos para identificar sinergias e áreas de atuação que poderiam ser comuns. Essa atuação conjunta implicaria em redução de custos também. Temos um problema crônico na federação brasileira de falta de coordenação e de uma atuação mais horizontal e em rede. No campo das contratações públicas, investir em plataformas, portais e sistemas eletrônicos deveria ser uma prioridade máxima, até como forma de concretizar o princípio da transparência. Tanto melhor que isso ocorra de forma coordenada e conjunta entre os entes públicos. Distintos sistemas eletrônicos geram distintos procedimentos e, não raro, distintas soluções para uma mesma questão, o que pode gerar perplexidade e dificuldade de compreensão pelos licitantes, com prejuízo, em última análise, para o próprio interesse público.

Não se pode ignorar, de outro lado, que as realidades federal, estadual e municipal são totalmente díspares. O ideal seria, de fato, aumentar as convergências sobre os sistemas, mas a grande dificuldade esbarra nas diferentes necessidades e formas de atuação de cada ente.

Na minha visão e numa perspectiva mais ampla, creio que os nossos desafios contemporâneos para incrementar transparência e eficiência nas licitações, reduzindo espaços de corrupção, conectam-se a dois pilares fundamentais: informatização e simplificação. Devemos nos preocupar em maximizar a transparência nas contratações públicas, o que somente será alcançado a partir da utilização intensiva da tecnologia de informação. A informação deve estar disponibilizada de forma acessível ao cidadão comum, permitindo o efetivo controle social. E a simplificação significa eliminar exigências descabidas, procedimentos duplicados, controles desproporcionais que inibam a eficiência. Às vezes repetimos ações, condutas e procedimentos sem questionar a sua real eficácia. Simplificar é uma tendência mundial.

**6. Em agosto de 2017, o Ministério da Fazenda publicou a Portaria nº 389, determinando que seus órgãos adotem as minutas padronizadas da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional na elaboração de seus editais de licitação, ressaltando a contratação de serviços pela IN 05/2017, quando devem ser adotadas as minutas padronizadas da Advocacia-Geral da União (AGU). Essa é uma boa prática, adotar minutas padronizadas de editais?**

**Flávio:** A adoção de minutas padronizadas de editais e de contratos é uma excelente prática. A racionalização do trabalho é evidente. Não faz o menor sentido que a cada edital ou contrato seja elaborada nova minuta. Parte expressiva das cláusulas de uma minuta comporta padronização e o percentual daquilo que vai variar pode ser adequado à luz do caso concreto. Além disso, a minuta de edital ou contrato não deve ser uma mera reprodução do artigo de lei. Um edital de licitação deve ser um veículo promovedor de segurança jurídica, incorporando entendimentos já consolidados da Advocacia Pública, do Judiciário ou dos Tribunais de Contas, antecipando e resolvendo questões que poderão surgir na licitação ou durante a própria execução do contrato. Um ótimo exemplo é o da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro que, de longa data, tem uma tradição na elaboração de minutas de editais de concorrência, tomada de preços, convite e pregão, setorizando por objeto, tais como obras, serviços, compras. O mesmo ocorre com os contratos administrativos. As minutas encontram-se disponibilizadas no site da PGE/RJ e podem ser acessadas com facilidade. Para os gestores públicos ter uma minuta padronizada é de fundamental importância. Claro que essas minutas devem estar em constante processo de atualização, com canais abertos para que sejam permanentemente aperfeiçoadas. No caso do Estado do Rio de Janeiro, especificamente, a importância da minuta se multiplica. Vários são os Municípios que reproduzem essas minutas padronizadas, o que bem demonstra a sua relevância no cotidiano das contratações públicas. Um outro ponto a destacar é que, pioneiramente, a Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro e o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro estão atuando articuladamente para dirimir eventuais posicionamentos divergentes e promover os acertamentos nas minutas padronizadas, conferindo segurança jurídica para os entes públicos e para os administrados. Controle interno e controle externo devem andar de mãos dadas.

**7. Assim como os editais podem ser padronizados, podemos pensar em uniformizar as análises jurídicas? Onde é possível aplicar a ideia de parecer jurídico referencial?**

**Flávio:** Toda a racionalização e otimização de trabalho deve ser louvada. É muito comum que vários procedimentos licitatórios ou mesmo contratos administrativos reclamem uma análise jurídica com os mesmos padrões de identidade. Assim, por exemplo, pode-se adotar o parecer jurídico referencial para situações que se repetem com frequência no campo das contratações públicas. Imagine-se, por exemplo, a contratação de cursos, seminários ou conferências. Pode-se cogitar da elaboração de um parecer referencial que explicita quais os requisitos e parâmetros que deverão ser observados para uma eventual inexigibilidade de licitação. Caberá ao gestor avaliar em



cada situação concreta se aqueles requisitos foram atendidos. Em relação aos entendimentos jurídicos, também me parece bastante relevante a edição de Enunciados sobre as matérias de maior complexidade ou mesmo aqueles que reiteradamente despertam dúvidas nos gestores. Quando o posicionamento jurídico já se encontrar consolidada no órgão, com vários pareceres jurídicos tendo sido proferidos no mesmo sentido, a sua densificação em Enunciados é medida otimizadora da segurança jurídica e da eficiência.

**8. Como coordenador do Nelca, não poderia deixar de abordar o tema "compradores públicos". Assim como se pode defender a padronização de diversos aspectos operacionais e normativos das licitações e dos contratos, acredita que poderíamos, também, defender a padronização mínima de requisitos e valorização profissional daqueles servidores que atuam diretamente nessa área?**

**Flávio:** É curioso como o tema da contratação pública, a despeito da sua importância na Administração Pública, não encontra eco na construção de carreiras profissionais dedicadas exclusivamente ao assunto. É bastante comum que pregoeiros, fiscais de contratos e outros agentes da licitação sejam deslocados de outras áreas e carreiras públicas. Não há uma priorização em escala nacional da profissionalização de gestores e agentes de licitação. Deveríamos pensar em carreiras públicas estruturadas para atender a estas demandas, com a necessidade de conhecimento de múltiplas áreas do conhecimento para o seu ingresso. Não é o que acontece na prática. Os servidores são, normalmente, de outras áreas e acabam se especializando depois na matéria. Conheço vários servidores dedicados e extremamente competentes que entraram no universo das licitações por acaso. É preciso mudar essa lógica. O servidor que atua em licitações e contratos não deve ser "emprestado" ou visto como "transitório". A criação de carreiras estruturadas e voltadas para o segmento da contratação pública, com uma remuneração condizente à importância da tarefa, é pressuposto para o desenvolvimento de licitações mais eficientes. O servidor público é o DNA da Administração. E a contratação pública é responsável por quase 20% (vinte por cento) do PIB brasileiro. É preciso dar mais atenção ao tema.

**Flávio Amaral Garcia** é sócio do Escritório de Advocacia Juruena e Associados Advogados, Procurador do Estado do Rio de Janeiro, Bacharel pela UFRJ(1993), Mestre pela Universidade Cândido Mendes(2003) e Doutorando em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Especialização em Regulação, Defesa da Concorrência e Concessões pela Fundação Getúlio Vargas – FGV/Rio; Professor de Direito Administrativo da Pós-Graduação da Fundação Getúlio Vargas e da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro; Árbitro da Câmara de Arbitragem e Mediação da Federação das Indústrias do Paraná – CAMFIEP e do Centro Brasileiro de Mediação e Arbitragem (CBMA) e autor dos livros Regulação Jurídica das Rodovias Concedidas. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2004; Licitações e Contratos Administrativos. Casos e Polêmicas. Malheiros: São Paulo, 5ª edição, 2018.

**Franklin Brasil** é Auditor da CGU desde 1998; Hoje é Assessor do Ministro em Governança de Aquisições; Bacharel em Computação e Mestre em Controladoria e Contabilidade; atua na capacitação de servidores públicos, com ênfase em terceirização, detecção de fraudes, gestão de riscos e pesquisa de preços; Coautor de vários livros, entre os quais "Combate à Corrupção em Licitações – Detecção e Prevenção de Fraudes" e "Como gerenciar riscos na administração pública"; Fundador e coordenador do NELCA, grupo que congrega 3.500 compradores públicos do país. Vencedor do Prêmio "Chico Ribeiro" de Qualidade do Gasto Público em 2015, 2016 e 2017.

◀ Entrevista sobre Governança em Compras Públicas com a servidora do TJDF T Isabella Brito

Entrevista sobre terceirização na Administração Pública com o professor Hélio Janny Teixeira ▶

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

