



PROCESSOS LICITATÓRIOS: Evolução e Burocracia

João Batista dos Santos Neto
joao.neto@aedb.br
AEDB

Ana Paula Soares da Silva
ana.silva@aedb.br
AEDB

Eduarda de Moraes Machado Teodoro
eduarda.teodoro@aedb.br
AEDB

Suzana Maia Nery
suzana.nery@aedb.br
AEDB

Resumo: Este trabalho objetivou contribuir com uma reflexão sobre a eficácia e a eficiência dos processos licitatórios, expondo os aspectos primordiais em relação ao histórico e à evolução legal da licitação, enfatizando a Constituição Federal, o surgimento da Lei de Licitações, Lei 8.666/93 e os princípios legais que regem, e quando este procedimento de compra se iniciou no Brasil. A metodologia aplicada para a realização desse estudo foi exploratória e bibliográfica apoiando-se em teorias desenvolvidas e resultados já comprovados por outros pesquisadores sobre o tema em questão realizando uma revisão de diversos estudos permitindo verificar a existência de uma tendência ou consenso acerca das hipóteses aventadas respondendo à questão norteadora do estudo que concentra-se na indagação de que se excesso ou a disfunção burocrática no processo licitatório poderia causar ineficiência e prejuízo aos cofres públicos? Conclusivamente, constatou-se que contrariamente do que se imaginava quando da proposição do tema em estudo, é a redução da burocracia no processo licitatório brasileiro que tende a gerar ineficiência e não o seu excesso, pois a tentativa de desburocratização implementada no Brasil, embora tenha aumentado a eficácia do processo, fragilizou-o favorecendo a corrupção e consequentemente a ineficiência.

Palavras Chave: Licitação - Eficiência - Eficácia - Corrupção - Transparência



1 INTRODUÇÃO

Quando se pretende estudar sobre as formas de contratação da administração pública, torna-se imprescindível estudar também a Lei de Licitações Públicas, que atualmente é regulada pela Lei n. 8666/93. Isto porque é esta lei que determina as regras de como o Poder Público pode contratar serviços e funcionários, adquirir produtos e inclusive alienar parte de seu patrimônio. Tudo isto, visando proporcionar moralidade, imparcialidade e publicidade aos atos da administração pública conforme determina a Constituição Federal de 1988 e ainda garantir direitos iguais para àqueles que desejarem serem contratados pelo Poder Público.

O processo licitatório é um procedimento no qual a administração pública encontra uma maneira justa para obter a proposta mais vantajosa para se adquirir um bem ou uma prestação de serviço, o qual será formalizado por meio de um contrato, chamado de contrato administrativo. Ou seja, ela está em tudo que diz respeito à compra ou pagamento de bens ou serviços pela administração pública (TOLOSA FILHO; SAITO, 1995).

A relevância desse tema encontra-se evidente por verificar-se que o processo licitatório e a burocracia, que o compõe, estão presentes no cotidiano da administração pública. Ademais, em uma perspectiva tanto técnica quanto social, o tema se mostra relevante ante os diversos casos de corrupção e fraude a licitações que cotidianamente são relatados por meio de noticiários no Brasil. Impondo, assim, a necessidade de que novos estudos sejam realizados sobre o tema na busca constante por um processo de atualização e aperfeiçoamento tanto dos profissionais que atuam diretamente nas negociações com o Poder Público, quanto do sistema que rege esse tema, de modo a eliminar, ou pelo menos reduzir, os casos de corrupção e fraude a licitações.

O problema que norteia a pesquisa consiste no fato de que a evolução dos processos licitatórios introduziu a burocracia como parte fundamental desse tipo de processo. Isto porque a burocracia tem por objetivo proporcionar maior segurança e organização aos processos. Contudo, por vezes o excesso ou a disfunção burocrática fazem com que os processos se tornem lentos e inviáveis nos dias atuais, no qual a burocracia é desvirtuada de sua função, passando a comprometer o bom funcionamento da máquina pública por meio da sua paralização por um excesso de regras, por vezes desnecessárias. Diante dessa contextualização em que por vezes a burocracia é utilizada como instrumento protelatório e que dificulta o trâmite processual, a questão problema deste estudo é como conceber um modelo burocrático capaz de manter a efetividade e a eficiência do processo licitatório sem que no entanto o mesmo se torne demasiadamente moroso e conseqüentemente contribua para um estado de ineficiência e prejuízo aos cofres públicos?

Desse modo, o presente estudo tem como principal objetivo contribuir com uma reflexão sobre a eficácia e a eficiência dos processos licitatórios, expondo os aspectos primordiais em relação ao histórico e à evolução legal da licitação, enfatizando a Constituição Federal, o surgimento da Lei de Licitações, Lei 8.666/93 e os princípios legais que regem, e quando este procedimento de compra se iniciou no Brasil. Nesse contexto, serão estudados: o princípio da eficiência e da eficácia; trazendo a diferença entre estes dois termos e o que cada um representa no procedimento licitatório, bem como, quais os seus reflexos em todo o processo.

2 METODOLOGIA

Com intuito de alcançar os objetivos propostos para este trabalho, foram realizadas pesquisas que podem ser classificadas como exploratória e bibliográfica (GIL, 2008). Ainda conforme os ensinamentos de Gil (2008), é possível afirmar que quanto à sua natureza, a pesquisa é exploratória pelo fato de ter como objetivo a exploração de um conteúdo no intuito de familiarizar-se com o assunto estudado, ou seja, a pesquisa exploratória é utilizada na realização do estudo inicial do objetivo principal da pesquisa realizada possibilitando maior



conhecimento para as pesquisas seguintes. Quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa é bibliográfica devido ao levantamento bibliográfico feito sobre o assunto estudado em publicações de livros, leis, decretos, jurisprudências, teses, artigos científicos, revistas e dissertações disponíveis tanto nas bibliotecas como no meio eletrônico.

Em relação à abordagem bibliográfica, Freire-Maia (1998) sustenta-se o entendimento de que independentemente da modalidade de pesquisa, a revisão bibliográfica é elemento indispensável, pois ainda que existam poucas referências a respeito do assunto estudado, atualmente nenhuma pesquisa inicia-se sem um pressuposto que a fundamente. Desse modo, defende ainda que sempre existirá algum tipo de literatura que sirva para estimular a compreensão, ainda que seja de forma análoga ao que está sendo pesquisado.

Esta pesquisa se utilizou de fonte secundária na análise e interpretação de dados e informações no decorrer de todo o processo de pesquisa, utilizando como fontes principais para os dados e informações, livros e publicações nas áreas de Licitações Públicas e do Direito Administrativo. A pesquisa bibliográfica exige leitura e interpretação do material coletado para a pesquisa, para que sejam selecionados conteúdos relevantes que servirão de base para a fundamentação teórica do objeto estudado.

3 BREVE HISTÓRICO DAS LICITAÇÕES NO BRASIL

No Brasil, ocorreram várias modificações em relação às normas de licitações por meio de construções legais. O primeiro registro é o decreto 2.936 de 14/05/1862, no qual se regulamentava as contratações de serviços do antigo Ministério da Agricultura, Comércio e obras Públicas. Com o passar dos anos, foram editados vários regulamentos que tratavam do assunto, mas somente com a criação do Decreto 4.536 de 28/01/1922, que se obtiveram mudanças no processo de licitação. Esse decreto criou o Código de Contabilidade da União na época. Diversos outros decretos regularam a matéria, mas o primeiro Estatuto das licitações e Contratos administrativos surgiu com o Decreto Lei 2.300 de 21/11/1986. É de suma relevância notar, que a conduta de funcionalismo político influenciava essas mudanças, como por exemplo, no período de ditadura (DAFT, 2013).

O Decreto Lei nº 2.300 de 21 de novembro de 1986 foi um marco sobre licitações e contratações da Administração Federal; pois era a primeira lei que tratava especificamente de licitações, trazendo consigo detalhamentos claros e contundentes daqueles que vinham até o momento, na condução do procedimento licitatório. Esse decreto, no entanto, acabaria sendo revogado em 1993, naturalmente por influência da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2018).

Decreto Lei nº 2.348 de 24 de julho de 1987, destinado a alterar o Decreto lei nº 2300/86, considerava todos os aspectos presentes no Decreto Lei anterior, elaborado a partir de históricas tentativas de chegar à máxima eficiência para as compras e contratações de serviços por parte do Governo. Também com alterações para o Decreto Lei nº 2.300/86, onde buscava legalmente cercar todas as questões oriundas relacionadas a orientações obrigatórias do Estado no que diz respeito às compras e contratações de serviços, o Decreto Lei nº 2.360 de 16 de setembro de 1987, favoreceu bens e serviços produzidos no Brasil.

Essas foram às últimas modificações, anteriores ao surgimento da Constituição Federal de 1988, que veio a marcar os procedimentos licitatórios, consolidando e formulando a Lei 8.666/93, lei está conhecida como Lei de Licitações.

4 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O SURGIMENTO DA LEI 8.666/93

Com a aprovação da Constituição Federal de 1988, o artigo 37, inciso XXI tratou a licitação com princípio constitucional, trazendo orientação sob uma Lei específica: a Lei nº 8.666/93. Esta lei regulamenta licitações e contratos da administração pública em todos os seus



segmentos. Observa-se que esta lei representa um grande marco na história do procedimento licitatório no Brasil. A Constituição de 1988 representou um grande avanço na institucionalização e democratização da Administração Pública brasileira e foi a partir de 1988, que o procedimento licitatório recebeu o lugar de destaque constitucional e obrigatório pela Administração Pública Direta e Indireta de todos os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Nesse contexto, Barroso (2009, p. 133) explica que: “Somente com a Constituição Federal de 1988 foi que a licitação ganhou foro Constitucional de generalidade e de aplicação obrigatória a toda Administração Pública”.

A Constituição Federal de 1988 se relaciona com o processo licitatório por meio do princípio de indisponibilidade e supremacia do interesse público, com o propósito de garantir a observância do princípio de isonomia e de selecionar a proposta mais vantajosa para Administração Pública. A Constituição de 1988 determina no art. 22, inciso XXVII que compete privativamente à União estabelecer normas gerais sobre a licitação e contratos administrativos (BRASIL, 2018).

Um aspecto relevante oriundo da Constituição Federal de 1988 é o grande avanço e a possibilidade de fiscalização por parte da população no que diz respeito às coisas públicas e nas relacionadas com as licitações. No que diz respeito à fiscalização por parte da população, depois da criação da constituição de 1988 observa-se que:

As leis brasileiras possibilitam uma maior participação da população sobre as coisas públicas, o que contribui para alterações na forma do funcionamento da sociedade. A Lei de Responsabilidade Fiscal que entrou em vigor em maio de 2000, no seu artigo 48 – parágrafo único, diz que a transparência será assegurada mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentária e orçamentos (HERBERT, 2008, p. 3).

Para regulamentar o Artigo 37 da Constituição Federal de 1988, surge em 21 de junho de 1993, a Lei 8.666/93. Esta lei passou a ser a principal orientação e referência para os processos licitatórios, instituindo normas e procedimentos para a condução do processo de licitações e contratos da Administração Pública.

5 A IMPORTÂNCIA DA BUROCRACIA NO PROCESSO LICITATÓRIO

Antes de analisar diretamente a importância da burocracia para o processo licitatório é interessante traçar noções gerais sobre o conceito de burocracia. Desse modo, Chiavenato (2018, p. 38) afirma que burocracia é:

A burocracia é uma organização ligada por normas e regulamentos estabelecidos previamente por escrito. Em outros termos, é uma organização baseada em uma legislação própria (como a Constituição para o Estado ou estudos para a empresa privada) que define antecipadamente com organização burocrática deverá funcionar. Essas normas e regulamentos são escritos e também são exaustivos porque abrangem todas as áreas da organização, preveem todas as ocorrências e os enquadram dentro de um esquema definido capaz de regular tudo o que ocorre dentro da organização.

A burocracia pode ser compreendida e definida como ato administrativo e um sistema hierárquico com regras e procedimentos padrões a ser seguidos. Vinda da Europa em meados de 1900, os conceitos da burocracia foram encontrados junto à Administração Pública. Burocracia não é exclusiva, porém, do serviço público, as atividades de trabalho baseado em papéis e documentos, uma movimentação em sequência, é observado em toda estrutura organizacional. A burocracia teve como seu precursor Max Weber, que em estudo sistemático resultou na compreensão de que a burocracia ideal é um tipo de poder que faz com que as organizações funcionem sempre com máxima eficiência (SILVA, 2004).



As características da burocracia são: impessoalidade, sistema social formal e direção administrativa profissional. Tendo por finalidade uma tentativa de evitar favoritismo, demonstrações de simpatia e antipatia, visando à eficiência no serviço público prestado, pode-se concluir que o administrador burocrático tem como característica ser imparcial e objetivo, que visa cumprir a missão relacionada às obrigações de seu cargo. Por vários motivos uma organização pública é mais burocrática que a privada, entre diversos motivos, como a hierarquização, o tamanho da estrutura organizacional e a diferença do público-alvo (SILVA, 2004).

Chiavenato (2018), ao explicar a burocracia, afirma que esta se trata de um procedimento rotinizado, padronizado e previsto com antecedência, onde os colaboradores geralmente se acostumam a uma completa estabilidade e repetição de suas tarefas, o que passa a lhe proporcionar uma completa segurança no que diz respeito aos procedimentos a serem adotados e em relação aos resultados a serem esperados.

A burocracia recebe críticas negativas geralmente pelo excesso de documentos, ou seja, o uso exagerado de documentos que contribui para travar o processo administrativo, dificuldade de adequação das organizações às novas realidades, ênfase exagerada nos métodos e procedimentos administrativos, proporcionando o inchaço das organizações, excesso de formalismo, despersonalização do relacionamento, categorização do relacionamento, exibição de sinais de autoridade (CHIAVENATO, 2018).

Para Chiavenato (2018, p. 219):

A necessidade de documentar e formalizar todas as comunicações dentro da burocracia a fim de que tudo possa ser testemunhando por escrito pode conduzir ao excesso de formalismo, documentação e papelório. Aliás, o papelório constitui uma das mais gigantes disfunções da burocracia, o que leva o leigo a imaginar a burocracia como tendo necessariamente um volume inusitado de papelório, de vias adicionais de formulários e de comunicações.

Com a burocracia, o trabalho e as funções administrativas se tornam profissionais, o nepotismo é evitado e as condições de trabalho favorecem a moralidade econômica e dificultam a corrupção, traz para o ambiente organizacional uma estruturação, normas e regras para auxiliar a uma eficiência na gestão, visando o uso equilibrado e o bom senso na prática da burocracia (BONOME, 2012).

A burocracia é um instrumento fundamental na relação entre o Estado e a Sociedade, pois ela realiza a mediação do meio público e privado. Desse modo, em relação à burocracia nos processos licitatórios e a sua importância para os mesmos Niebuhr (2013) comenta que a licitação não se trata de um processo vazio, mas que pelo contrário possui em sua finalidade a equidade, a transparência, a economicidade e a supremacia do interesse público e é através da burocracia instituída para o procedimento licitatório é que se torna possível para a administração pública celebrar um contrato legítimo, incólume, moral e imparcial.

6 EFICÁCIA E EFICIÊNCIA NO PROCESSO LICITATÓRIO

Antes de se aprofundar no conceito de eficácia e de eficiência e como estes são importantes para a administração pública e conseqüentemente a implicação destes para o processo licitatório, faz-se necessário discorrer introdutoriamente sobre o significado desses termos.

Desse modo, Souza (2008) defende que a eficácia se trata do resultado alcançado quando são relacionadas as metas pretendidas e as metas alcançadas; e que a eficiência por sua vez se trata de aumentar a produtividade com uma menor exigência de recursos, ou seja, fazer mais com menos.

Nesse mesmo sentido é possível encontrar a descrição dada por Meireles (2018, p. 12) ao afirmar que:

[...] Eficácia, por sua vez, significa fazer o que é preciso fazer para alcançar determinado objetivo. Não se confunde com a eficiência, uma vez que se refere especificamente ao resultado do trabalho realizado, ou seja, se este é adequado a um fim proposto. Pode, todavia, ocorrer que o produto em si seja considerado adequado, no entanto, o seu processo se dê sem eficiência, levando a um resultado final não apropriado.

Ao analisar as duas definições apresentadas é possível depreender que a eficiência consiste na utilização de forma inteligente dos recursos disponíveis nos processos administrativos com o intuito de atingir os objetivos que foram propostos. Ao passo que a eficácia se concentra na relação dada entre os objetivos que foram propostos e os objetivos que foram alcançados ao final do processo (MEIRELES, 2018).

6.1 EFICÁCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Continuando o raciocínio anterior, é possível verificar que a eficácia significa força de produzir determinadas virtudes buscando torná-las efetiva ou real, que realmente funcione de fato relacionando ao alcance de resultados que pretende se atingir. A eficácia está relacionada à capacidade de produzir realmente um efeito, utilizando de recursos em um processo determinado.

Já é compreendido que nem sempre a eficiência e a eficácia são aliadas, fazer corretamente uma determinada função ou fazê-la certa é um procedimento diferente. O princípio da eficiência consagrado pela emenda Constitucional nº 19 de 04/06/1998 (BRASIL, 2018).

Impõe à administração pública direta e indireta a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, além, por certo de observar outras regras, a exemplo do princípio da legalidade (GASPARINI, 2014, p. 21).

Proceder com agilidade e rapidez significa que o Estado não pode postergar suas decisões, sob pena prejuízo e lesão aos cofres públicos, com uma conduta por parte do agente público que busca sempre a perfeição, implica que deve-se sempre procurar a melhor escolha para cada caso, buscando diminuir os desperdícios e retrabalhos, devendo apresentar resultados e efeitos satisfatórios oriundos de seus atos, ou seja, realizar seus atos com rendimento, produtividade e sempre a administração pública tem o dever de cumprir legalmente os princípios constitucionais e a promoção de seus serviços a bem público.

Segundo Silva et al (2018, p. 803) “a eficácia é o grau em que as metas estipuladas para um lapso temporal foram efetivamente atingidas. Em síntese, é escolher certo o que fazer, selecionando os objetivos adequados e os melhores meios de alcançá-los”. O autor Chiavenato (2018, p. 208) também discorre sobre o assunto dizendo que: “A eficácia é o resultado: baseia-se no alcance dos objetivos propostos e na consequência final do trabalho”.

Continuando o desenvolvimento de seu raciocínio Chiavenato (2018) defende que é de suma importância ter a compreensão da diferença entre eficácia e eficiência. Por esse motivo o autor cuidou de fazer a seguinte diferenciação:

Contudo, nem sempre a eficiência e a eficácia andam juntas. Não é comum andarem de mãos dadas em muitas entidades. Pode-se encontrar uma equipe altamente eficiente, mas pouco eficaz, ou uma equipe altamente eficaz, porém desorganizada no seu desempenho. O pior é quando a equipe não consegue eficiência nem eficácia. O desejável é otimizar simultaneamente o desempenho eficiente e eficaz. Fazer as coisas com arte e elegância e alcançar objetivos por meio de resultados excelentes. A



excelência nos meios e nos fins. Eficiência mais eficácia conduzem à excelência (CHIAVENTO, 2018, p. 208).

A eficiência na contratação pública está diretamente ligada à conduta de seus agentes e colaboradores, para a obtenção de bons resultados nos processos, é necessário que estes agentes tenham conhecimentos técnicos que sejam treinados, que tenham a ciência de seus direitos e deveres como agente, para que tenham uma boa e correta condução dos trabalhos.

Desse modo, a eficácia encontra-se ligada ao objetivo proposto e as normas que devem ser observadas para que seja possível atingir esse objetivo mais rapidamente, ao passo que a eficiência se encontra vinculada à forma como os recursos são utilizados de modo a reduzir desperdícios e aumentar a produtividade.

É importante observar que a Constituição Federal prevê a avaliação de resultados quanto à eficácia no seu artigo 74, inciso II (BRASIL, 2018, s/p).

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - ...

II – Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

Avaliar a eficácia no serviço público é um grande desafio ainda maior do que a análise sobre a eficiência, tendo em vista que a eficácia, em geral está relacionada à definição e possível consecução de objetivos, muitas vezes estão no âmbito da discricionariedade do administrador público.

Eficácia e eficiência são consideradas fatores de grande relevância a qualquer organização privada ou pública, ambas são necessárias para o planejamento, direcionando aos objetivos a serem alcançados e em consequência escolher os meios corretos de se obter os objetivos.

Um ponto importante a ser considerado é a boa condução e um ambiente harmônico de trabalho, nos quais as funções são desempenhadas pela administração pública, tendo em vista que somente o grupo obterá resultados satisfatórios somando-se os esforços e desempenho de todos os membros na realização dos objetivos.

6.2 EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A eficiência está conectada a uma melhor utilização dos recursos para atingir um objetivo. Motta e Pereira (2003) definem eficiência como a coerência dos meios em relação com os fins idealizados, e se traduz no emprego de esforços para obtenção de um máximo de resultados.

O conceito de eficiência apresenta necessariamente contornos diferenciados entre organizações privadas e organizações públicas. Na administração pública o que deve sempre vigorar é o interesse ou a necessidade dos cidadãos, já na privada predominam o interesse financeiro e de seus proprietários e a maximização do lucro, nota-se que o conceito tradicional de eficiência a relaciona ao melhor uso de recursos sempre buscando ao lucro na organização privada, já na pública ela pode ser definida como o melhor uso de recursos para atente ao interesse público (NASSUNO, 1999).

Já para Gasparini (2014, p. 21), a eficiência é definida da seguinte maneira:

[...] conhecido entre os italianos como ‘dever de boa administração’, o princípio da eficiência impõe à Administração Pública direta e indireta a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, além, por certo, de observar outras



regras, a exemplo o princípio da legalidade. Pela EC nº 19/98, que o acrescentou ao rol dos consignados no art. 37, esse princípio ganhou status constitucional. [...]

Conforme a análise feita por Arantes de Castro, Moura de Castro e Jacob (2017) a eficiência enquanto princípio para a Administração Pública se traduz como um dever onde os particulares que prestam serviços públicos devem pautar as suas ações da melhor forma possível considerando a relação entre custo e benefício.

Existe uma grande dificuldade em medir e avaliar a eficiência no setor público, dificuldade em definir e fazer a medição dos resultados, limitação burocrática para redução de custos e resistências à avaliação, geralmente uma organização não pode ser avaliada por apenas um critério, mas sim por um conjunto deles.

Por meio da Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998, pode-se constatar o acréscimo aos princípios gerais da administração pública, elencados no caput do artigo 37 o princípio da eficiência.

Segundo o autor Modesto (2001, p. 01) o conceito e definição de eficiência se traduz como:

[...] a exigência jurídica, imposta aos exercentes de função administrativa, ou simplesmente aos que manipulam recursos públicos vinculados de subvenção ou fomento, de atuação idônea, econômica e satisfatória na realização de finalidades públicas assinaladas por lei, ato ou contrato de direito público.

O serviço público não é homogêneo, é constituído de incertezas e desconhecimento na produção ou prestação do serviço e em seus resultados. Dois caminhos podem ser avaliados, o primeiro por meio de indicadores parciais, que são bem mais fáceis de medir e podem auxiliar na gestão do serviço, embora apresentem caráter parcial e, em algumas situações, podem mostrar resultados contraditórios. No segundo caminho é necessário obter um índice global de eficiência de um determinado serviço, que envolve uma metodologia de maior complexidade e deve observar os fatores externos.

6.3 FATORES QUE AUXILIAM A EFICÁCIA NA GESTÃO PÚBLICA

A eficácia está relacionada ao bom desempenho do agente público, deste modo é de máxima importância que os agentes que ficam a frente dos atos administrativos estejam sempre motivados, treinados e capacitados, afim de que o processo administrativo corra sempre de maneira ágil e eficaz.

Segundo o autor Chiavenato (2018, p. 176), os fatores determinantes do desempenho humano:

O desempenho humano depende de uma complexidade de fatores que atuam interagindo entre si de maneira extremamente dinâmica. Em uma situação na qual os objetivos e as metas foram devidamente explicitados, a tarefa foi desenhada e redesenhada sob medida para a pessoa. Se ela está motivada para executá-la e para atingir os objetivos propostos, certamente dedicará um determinado esforço individual proporcional à sua motivação. Esse esforço pessoal é eficaz na medida em que a pessoa possua as habilidades adequadas para execução da tarefa e as condições ambientais não lhe provoquem restrições ou limitações. Assim, o desempenho é consequência do estado motivacional e do esforço individual para realizar a tarefa e atingir os objetivos. Os resultados percebidos pelas pessoas- seja em termo de alcançar as objetivas organizações.

A qualidade de vida no ambiente de trabalho e a motivação dos agentes públicos são necessidades importantes para que o processo licitatório e as demais fases dos procedimentos sejam todos concluídos com a máxima eficácia e eficiência resultando o alcance dos objetivos



pretendidos sejam alcançados, em condições favoráveis para desempenhar as atividades administrativas.

A QVT é um constructo complexo que envolve uma constelação de fatores, como: Satisfação com o trabalho executado, as possibilidades de futuro na organização, o reconhecimento pelos resultados alcançados, o salário percebido, os benefícios auferidos, o relacionamento humano dentro da equipe e da organização, o ambiente psicológico e físico de trabalho, a liberdade de atuar e responsabilidade de tomar decisões e a possibilidade de estar engajado e de participar ativamente na organização (CHIAVENATO, 2018, p. 180).

Fatores principais associados à motivação dos agentes públicos encontram-se a remuneração, benefícios sociais, condições físicas, treinamentos, capacitação, segurança no ambiente de trabalho, tendo em vista, mesmo que esteja expresso na Constituição Federal 1988, que o setor público tem que exercer suas funções com a agilidade e eficiência, se este agente público não estiver motivado esta falta de motivação poderá comprometer a eficácia e a eficiência no procedimento licitatório.

É sabido que a qualidade de vida e a motivação no trabalho, onde a maior parte da vida as pessoas passam dentro das instituições de trabalho, é notório que a importância que o trabalho exerce nas vidas das pessoas, desse modo, é possível constatar a importância de se abordar a qualidade de vida nas organizações, tendo como propósito principal consistindo na satisfação pessoal do agente público na execução de suas tarefas dentro do ambiente de trabalho (MAXIMIANO, 2011).

Para Marras (2016), a remuneração e os benefícios sociais têm grande importância e relevância das principais funções, estes itens sempre mereceram atenção especial dos gestores, com passar dos tempos foi exigindo mais da administração.

Segundo o autor Maximiano (2011), motivação pode ser compreendida com um conjunto de razões ou motivos, induzindo, incentivando, estimulando ou provocando algum comportamento humano, levando as pessoas a uma determinada ação comportamental.

6.4 AUMENTO DA EFICIÊNCIA E EFICÁCIA NO PROCESSO LICITATÓRIO

O interesse pela eficiência tem sido grande, a eficiência é o meio que baseia-se no método, procedimento, rotina no caminho para alcançar alguma coisa ou objetivo, um método estruturado, boa rotina, procedimento adequado resultam ao aumento da eficiência, realizar bem as coisas, fazer o uso de métodos, procedimento e rotinas adequadas conduz ao caminho da eficiência (CHIAVENATO, 2018).

As atividades internas em sua condução devem ser pautadas por critérios que busquem pela maximização de resultados, de modo que o planejamento estratégico, desenvolvimento de metas e a parametrização dos meios de alcançar os objetivos são passos fundamentais dos agentes públicos.

Andrade (2010) evidencia que a realização das atividades rotineiras há de se orientar por normas e condutas claras e objetivas, focadas nos resultados a que se destinam. O autor ainda traz as condutas que devem ser seguidas para alcançar os objetivos pretendidos:

- a) Otimização de resultados;
- b) Ampliação, ao máximo, das vantagens aos administrados;
- c) Enxugamento de gastos;
- d) Enxugamento dos processos de produção;
- e) Ampliação da qualidade nas atividades;
- f) Ampliação da produtividade;
- g) Satisfação das necessidades administrativas e sociais (ANDRADE, 2010, s/p).



O setor da administração, que é encarregado pelos contratos, deve estar munido dos instrumentos necessários a melhor adequação e acompanhamento do processo de fornecimento, dentre eles são meios eletrônicos, capacitação do pessoal e a todo o operacional, manter um controle rigoroso dos documentos, pastas entre outros (ANDRADE, 2010).

Ainda afirma Andrade (2010) que no próprio exercício da função fiscalizadora constitui excelente ferramenta que a administração dispõe na busca da excelência, a instauração de fiscalização no processo administrativo e na equipe de agentes responsável por dar sequência aos procedimentos licitatórios como o todo.

O Princípio da Eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros (MEIRELLES, 2013, p. 94).

Os setores responsáveis por dar sequência ao procedimento licitatório, para ter sempre um processo claro e ágil devem manter o foco na redução de tempo, ampliação e melhoria de resultados na gestão de contratos, aperfeiçoamento do processo, e a satisfação das necessidades coletivas, buscando manter sempre o contínuo aprimoramento dos procedimentos (ANDRADE, 2010).

Diante de tudo o que se observou até o momento, Oliveira (2020) comenta que atualmente a burocracia como instrumento destinado a aumentar a eficácia e a eficiência do processo licitatório na gestão pública tem dividido a opinião dos estudiosos, isto porque, segundo o autor não é incomum se encontrar longos processos, excesso de formalismo e morosidade nas soluções, situações estas que são utilizadas como argumentos para aqueles que defendem uma desburocratização como forma de atingir o objetivo idealizado pela Constituição Federal e pela Lei de Licitações. Em contrapartida, os defensores do rigor burocrático nas licitações apoiam os seus argumentos na necessidade de se manter a racionalidade e a eficiência dos processos.

Com relação a implementação de uma redução da burocracia sobre os processos licitatórios no Brasil, Oliveira (2020) recorda a Lei n. 12.462/11 que converteu a Medida Provisória n. 527/11 e que inaugurou o Regime Diferenciado de Contratações e que teve por objetivo flexibilizar as regras licitatórias no intuito de acelerar as obras relacionadas a Copa do Mundo FIFA de 2014 e os Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro de 2016, ambos grandes eventos de projeção internacional e que demandavam grandes investimentos de infraestrutura em um curto espaço de tempo. Diante das diversas mudanças implementadas por esse regime diferenciado é possível destacar a análise apenas dos documentos da proposta vencedora; a possibilidade de divulgação de valores esperados para o gasto apenas para os órgãos de controle, uma única fase recursal ao final do processo, o que na Lei de Licitações é permitido em cada fase do processo e ainda a possibilidade de que os participantes da licitação apresentassem um anteprojeto com as formas de execução e tecnologias a serem empregadas por sua escolha, ao invés do projeto básico que normalmente é apresentado pelo órgão licitante.

Em sua análise Oliveira (2020, p. 103) cita que:

Não é possível negar que o RDC trouxe avanços à forma de contratação pública no Brasil, mas até hoje essa flexibilização ou desburocratização é questionada por conta de brechas que se abrem para distorções que deixaram o país suscetível aos escândalos de corrupção que posteriormente vieram à tona. Um dos principais pontos críticos ligados ao RDC foi a sua expansão, a lei que fora criada tão somente para atender à Copa e as Olimpíadas, em regime de exceção, fora rapidamente expandida para outros pontos de interesse estatal, tornando-se regra, a exemplo do PAC, áreas de Saúde e Educação pelas Leis n.º 12.688/2012, n.º 12.722/2012 e n.º 12.745/2012.

Conclusivamente, observa-se que a tentativa brasileira de desburocratizar o processo licitatório embora fosse eficaz no que concerne a capacidade de proporcionar maior celeridade nas contratações, não se mostrou eficiente, tendo em vista que gerou uma fragilidade na segurança dos processos, haja vista, que por meio desta surgiram “brechas” que possibilitou diversos esquemas de corrupção ainda hoje investigados. Nesse sentido, Oliveira (2020) ressalta que Regime Diferenciado de Contratações implementado no Brasil deixou a desejar quando ao desburocratizar o processo licitatório não cuidou de estabelecer medidas de responsabilização e controle que visassem impedir a corrupção nesses processos.

7 CONCLUSÃO

A partir dos estudos feitos para a realização deste trabalho, conclui-se que a licitação trata-se de um cumprimento do dever legal imposta a Administração Pública, seja qual for à esfera, da União, Estado, Distrito Federal e Município, tendo por finalidade resguardar e fazer cumprir os princípios do Estado Democrático de Direito, sempre com a finalidade de preservar o interesse público, o bem comum. Ressaltando de que o Estado tem suas atividades em submissão à lei e aos princípios reguladores, estando disciplinadas pelo Direito Constitucional e pelo Direito Administrativo, as atividades administrativas deveriam ter como resultado ser plenamente eficiente e eficaz. O princípio da eficiência foi consagrado pela Emenda Constitucional nº 19/1998.

É possível notar que houve avanços relevantes no sentido de tornar eficaz o procedimento licitatório, como por exemplo, a introdução da modalidade pregão, buscando a celeridade e agilidade nas contratações de bens e serviços, podendo constatar a valorização de tempo, maior competitividade, capacidade de negociação e menos burocrático, tendo como consequência, uma contratação mais vantajosa para a Administração Pública.

Essa pesquisa teve como orientação a eficiência e eficácia no processo licitatório e seus reflexos na boa condução do procedimento, uma vez que são princípios constitucionais, ou seja, são impostos aos agentes administrativos, é um dever conduzir suas atividades respeitando tais princípios constitucionais.

Em relação ao objetivo proposto para o estudo verificou-se que ainda que sejam princípios constitucionais, um dever do agente público é de suma importância que estes agentes estejam sempre, motivados, treinados, capacitados, que tenham a devida atenção de quem os coordenam e um ambiente de trabalho com as ferramentas necessárias ao bom desempenho de suas atividades, buscando atingir com máxima eficiência e eficácia os objetivos pretendidos, que é ter um procedimento licitatório claro e objetivo, onde sejam respeitados os interesses públicos, nas escolhas das propostas mais vantajosas e os participantes do certame. Hoje atendendo ao previsto na legislação brasileira e nos princípios constitucionais, percebemos que em sua maioria, os procedimentos licitatórios são eficientes, porém há de se caminhar em busca de procedimentos ainda mais eficientes e eficazes, para que a lisura e a transparência estejam cada vez mais presentes durante todo o processo licitatório.

No que concerne a questão problema que norteou a pesquisa constatou-se que contrariamente do que se imaginava quando da proposição do tema em estudo, é a redução da burocracia no processo licitatório brasileiro que tende a gerar ineficiência, conforme pode ser observado através da análise da implementação do Regime Diferenciado de Contratações que devido à ausência de medidas de responsabilização e controle acabou abrindo brechas para diversos casos de corrupção ainda sob investigação. Assim, percebeu-se que o processo de desburocratização segundo o modelo implementado pelo regime diferenciado, trouxe fragilidade para o processo licitatório brasileiro, por não contemplar instrumentos de controle e responsabilização capazes de punir tanto o contratado quanto o gestor e ainda por desprezar a supremacia do interesse público ao colocar o contratante e o contratado em condições de



paridade, situação que não ocorre na Lei de Licitações que deixa o contratante (Poder Público) em uma posição superior exatamente porque este é o representante do interesse público.

A principal limitação encontrada no desenvolvimento do presente estudo se deu pela escassez de tempo para a compilação de dados principalmente frente ao regime de quarentena imposto pela pandemia causada pelo COVID19 e pela inviabilidade de poder acompanhar a tramitação de um processo licitatório in loco. Desse modo, recomenda-se em trabalhos futuros a realização de pesquisa junto a um órgão público que permita o acompanhamento dos trâmites dos processos licitatórios, permitindo assim conhecer o dia-a-dia desse procedimento o que sua vez permitirá verificar com maior precisão o quanto a burocracia estabelecida para esse tipo de processo é capaz de auxiliar ou atrapalhar na sua eficiência e eficácia.

Por fim, observa-se que o presente estudo foi capaz de contribuir para conhecer melhor o processo licitatório brasileiro e sobre maneira a importância da burocracia para assegurar a eficácia e eficiência deste. Permitiu perceber ainda que é sim possível reduzir a burocracia dos processos licitatórios para aumentar a sua eficácia. Contudo, este não pode deixar de lado mecanismos de proteção, controle e responsabilização para que a finalidade do processo seja desvirtuada dando lugar a corrupção e fazendo com que por sua vez se perca a eficiência deste.

8 REFERÊNCIAS

- ANDRADE, F. A. **Eficiência na gestão dos contratos administrativos**. São Paulo, jul. 2010. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/17001/eficiencia-na-gestao-dos-contratos-administrativos>>. Acesso em: 10 abr. 2020.
- ARANTES DE CASTRO, M.; MOURA DE CASTRO, M. B. de; JACOB, M. M. C. **Princípio da eficiência da administração pública**: qualidade de serviços prestados à sociedade. 2017. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/principio_daeficiencia_da_administracao_publica_qualidade_de_servicos_prestados_a_sociedade_3.pdf>. Acesso em 15 de mai. de 2020.
- BARROSO, L. R. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas limites e possibilidades da Constituição Brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.
- BONOME, J. B. V. **Teoria Geral da Administração**. Curitiba: IESDE Brasil S. A., 2012.
- BRASIL. **Constituição Federal (1998)**. Constituição da República do Brasil. Brasília, DF, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 28 abr. 2020.
- _____. **Decreto-Lei nº 2.300 de 21 de novembro de 1986**. Brasil. Brasília, DF. 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De12300-86.htm>. Acesso em: 28 abr. 2020.
- _____. **Lei 8.666/93, de 21 de julho de 1993**. Brasil. Brasília, DF. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 28 abr. 2020.
- CHIAVENATO, I. **Administração Geral e Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2018.
- DAFT, R. L. **Organizações – Teoria e Projetos**. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
- FREIRE-MAIA, N. **A ciência por dentro**. Petrópolis: Vozes, 1998.
- GASPARINI, D. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- HERBERT, S. P. A licitação pública como espaço educativo: uma dimensão do Orçamento Participativo Municipal. **Artigo online**, 2008. Disponível em: http://www.portalanpedsul.com.br/admin/uploads/2008/Educacao_de_Jovens_e_Adultos/Trabalho/05_15_10_A_licitacao_Publica_como_espaco_educativo__Uma_dimensao_do_o.pdf. Acesso em 17 abr. 2020.
- MARRAS, J. P. **Administração de Recursos Humanos**: do operacional ao estratégico. São Paulo: Futura, 2016.
- MAXIMIANO, A. C. A. **Introdução à Administração**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2013.



MEIRELES, J. P. L. **Dificuldades no processo licitatório eficiente**: um estudo nas contratações da câmara municipal de Ipatinga/ MG. 2018. 22f. Monografia. Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal. Universidade Federal de São João Del Rei. São João Del Rei.

MODESTO, P. Notas para um debate sobre o princípio constitucional da eficiência. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 2, maio, 2001. Disponível em:< <http://www.direitopublico.com.br>> Acesso em: 02 de mai. de 2020.

MOTTA, P. F.; PEREIRA, L. C. B. **Introdução à organização burocrática**. São Paulo: Brasiliense, 2003.

NASSUNO, M. **O controle social nas organizações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

NIEBUHR, J. M. **Licitação pública e contrato administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

OLIVEIRA, Leonardo da Silva de. Licitação na Administração Pública: Custos da burocracia para sociedade. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**. Ano 05, Ed. 03, Vol. 10, Mar. de 2020, p. 90-108.

PIMENTA, C. C. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. **Revista de Administração Pública**, São Paulo, v.32 n. 5, p. 173-199, set./out. 1998.

SILVA, F. S. et al. Eficiência, eficácia e efetividade na administração pública: uma análise bibliométrica sobre as publicações em periódicos científicos. **CIDESP – II Congresso Internacional de Desempenho no Setor Público**, 27 a 29 de agosto de 2018, p. 799 – 819.

SILVA, R. O. **Teorias da Administração**. São Paulo: Pioneira, Thomson Learning, 2004.

SOUZA, W. J. **Responsabilidade social corporativa e Terceiro Setor**. Brasília: Universidade Aberta do Brasil, 2008.

TOLOSA FILHO, B. de; SAITO, L. M. **Manual de Licitações e Contratos Administrativos**. 1 ed. Rio de Janeiro: Aide, 1995.