

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**

**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**

**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS**

**MARIANA JAENISCH BARRETO**

**A INFLUÊNCIA DA TEORIA GERENCIAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA  
LEGISLAÇÃO DE COMPRAS PÚBLICAS NO BRASIL**

**PORTO ALEGRE**

**2022**

**MARIANA JAENISCH BARRETO**

**A INFLUÊNCIA DA TEORIA GERENCIAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA  
LEGISLAÇÃO DE COMPRAS PÚBLICAS NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração Pública e Social.

Orientador: Prof. Dr. Aragon Érico Dasso Júnior

**Porto Alegre**

**2022**

**MARIANA JAENISCH BARRETO**

**A INFLUÊNCIA DA TEORIA GERENCIAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA  
LEGISLAÇÃO DE COMPRAS PÚBLICAS NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração Pública e Social.

Orientador: Prof. Dr. Aragon Érico Dasso Júnior

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Diogo Joel Demarco

---

Profa. MSc. Cláucia Piccoli Faganello

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço aos meus pais, Rosane e José Luís, pelo amor incondicional e por tudo que sempre fizeram por mim. Afinal, os dois nunca mediram esforços para me ver feliz e realizada. Além disso, agradeço a eles por todos os valores humanos que me ensinaram, por serem meu porto seguro nos momentos difíceis e pelo incentivo durante a graduação e a realização deste Trabalho de Conclusão de Curso.

Ao meu irmão, Fabrício, por ser meu exemplo desde quando eu era bem pequena e por tudo que aprendi com ele sobre a vida. À minha cunhada, Candida, por todo o carinho e acolhimento.

Agradeço ao meu namorado, Luciano, pelo apoio e pela parceria que, especialmente neste final de curso, tornaram mais leves o processo de escrita e a rotina. Também, à minha dupla de graduação, Isadora, e às minhas amigas, Luiza e Bárbara, pela amizade e presença. Sinto-me abençoada por ter vocês ao meu lado, alegrando a vida.

Por último, mas não menos importante, agradeço aos professores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, na figura do meu orientador, Prof. Dr. Aragon Érico Dasso Júnior, pela dedicação em assegurar um ensino de qualidade e pelo auxílio durante toda a minha trajetória acadêmica.

## RESUMO

O presente trabalho versa sobre a influência da Teoria Gerencial de Administração Pública na Legislação de Compras Públicas no Brasil. Desde a segunda metade dos anos 1990, a Lei nº 8.666/1993 vem sofrendo críticas e alterações, tendo sido substituída, posteriormente, com o advento da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos). Diante deste cenário, este trabalho tem como problema de pesquisa entender: de que forma a Teoria Gerencial de Administração Pública se manifesta na Legislação de Compras Públicas no Brasil, em especial na Lei nº 14.133/2021? Parte-se da hipótese de que a Legislação de Compras Públicas no Brasil, sobretudo a supramencionada Lei, de 1º de abril de 2021, sofre influência da Teoria Gerencial, a partir do século XXI. Para responder ao problema supramencionado, tem-se como objetivos específicos: refletir sobre as Teorias Burocrática e Gerencial de Administração Pública; descrever as duas principais legislações de Compras Públicas no Brasil; e analisar a Lei nº 14.133/2021 em comparação com a Lei nº 8.666/1993. Assim, os pilares teóricos e o objeto desta investigação são, respectivamente: a Teoria Burocrática; a Teoria Gerencial; e a Legislação de Compras Públicas. Ademais, para desenvolver a pesquisa foi utilizado o método de abordagem hipotético-dedutivo de natureza qualitativa, juntamente com o método de procedimento comparativo e as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. Nesse sentido, foi estabelecida uma conexão entre as Teorias de Administração Pública e a Legislação de Compras Públicas no Brasil, corroborando com a hipótese admitida neste trabalho. Os principais resultados desta pesquisa apontam para a influência da Teoria Gerencial na Lei nº 14.133/2021, haja vista que os dispositivos desta, em essência, demonstram características como a prevalência da lógica do privado sobre a lógica do público, a eficiência como valor central e a autonomia dos gestores.

**Palavras-Chave:** Teoria Burocrática. Teoria Gerencial. Legislação de Compras Públicas.

## ABSTRACT

The present work deals with the influence of the Management Theory of Public Administration on the Public Procurement Legislation in Brazil. Since the second half of the 1990s, Law nº 8.666/1993 has been criticized and amended, and was later replaced with the advent of Law nº 14.133/2021 (New Law on Bidding and Administrative Contracts). Given this scenario, this work has the research problem to understand: how does the Management Theory of Public Administration manifest itself in the Public Procurement Legislation in Brazil, especially in Law nº 14.133/2021? It starts from the hypothesis that the Public Procurement Legislation in Brazil, especially the aforementioned Law, of April 1, 2021, is influenced by the Management Theory, from the 21st century onwards. In order to respond to the above-mentioned problem, the following specific objectives are set: to reflect on the Bureaucratic and Managerial Theories of Public Administration; describe the two main Public Procurement laws in Brazil; and analyze Law nº 14.133/2021 in comparison with Law nº 8.666/1993. Thus, the theoretical pillars and the object of this investigation are, respectively: the Bureaucratic Theory; the Management Theory; and the Public Procurement Legislation. Furthermore, to develop the research, the hypothetical-deductive method of qualitative approach was used, together with the method of comparative procedure and the techniques of bibliographic and documentary research. In this sense, a connection was established between Public Administration Theories and Public Procurement Legislation in Brazil, corroborating the hypothesis admitted in this work. The main results of this research point to the influence of the Management Theory in Law nº 14.133/2021, given that its provisions, in essence, demonstrate characteristics such as the prevalence of the logic of the private over the logic of the public, efficiency as a central value and the autonomy of managers.

**Keywords:** Bureaucratic Theory. Management Theory. Public Procurement Legislation.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>2 OS PILARES DA INVESTIGAÇÃO: TEORIAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>11</b>
2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUAS TEORIAS.....	11
2.2 A TEORIA BUROCRÁTICA.....	12
<b>2.2.1 As Características da Teoria Burocrática.....</b>	<b>14</b>
2.3 A TEORIA GERENCIAL.....	16
<b>2.3.1 As Características da Teoria Gerencial.....</b>	<b>18</b>
2.4 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 2.....	21
<b>3 LEGISLAÇÃO DE COMPRAS PÚBLICAS NO BRASIL.....</b>	<b>24</b>
3.1 COMPRAS PÚBLICAS.....	24
3.2 LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993.....	25
<b>3.2.1 Contexto Histórico e Político.....</b>	<b>25</b>
<b>3.2.2 Processo Legislativo.....</b>	<b>27</b>
<b>3.2.3 Principais Aspectos da Lei.....</b>	<b>27</b>
3.3 LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021.....	31
<b>3.3.1 Contexto Histórico e Político.....</b>	<b>31</b>
<b>3.3.2 Processo Legislativo.....</b>	<b>33</b>
<b>3.3.3 Principais Aspectos da Lei.....</b>	<b>34</b>

3.4 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 3.....	38
<b>4 UMA ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE A TEORIA GERENCIAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A LEGISLAÇÃO DE COMPRAS PÚBLICAS NO BRASIL.....</b>	<b>40</b>
4.1 ABORDAGEM METODOLÓGICA.....	40
4.2 ANÁLISE DA LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993.....	42
4.3 ANÁLISE DA LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021.....	46
4.4 COMPARAÇÃO ENTRE A LEI Nº 8.666/1993 E A LEI Nº 14.133/2021.....	51
4.5 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 4.....	57
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>59</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>62</b>



## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo versar sobre a influência da Teoria Gerencial de Administração Pública na Legislação de Compras Públicas no Brasil. Desde o surgimento da Lei nº 8.666/1993, no contexto da Constituição Federal de 1988 e da hegemonia da Teoria Burocrática de Administração Pública, o debate sobre Licitações e Contratos Administrativos é uma das pautas constantes nos estudos e pesquisas de Administração Pública no Brasil.

Em especial, a partir da segunda metade dos anos 1990, com a implementação da Teoria Gerencial de Administração Pública, a Lei nº 8.666/1993 vem sofrendo críticas e alterações. Nesse cenário, podem ser citadas a Lei nº 10.520, 17 de julho de 2002 (Lei do Pregão); o Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005 (Pregão Eletrônico); e a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011 (Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC), os quais modificaram, de forma mais proeminente, os elementos presentes na Lei de Licitações e Contratos Administrativos de 1993.

A Lei nº 10.520/2002 foi a responsável pela criação de uma nova modalidade de licitação, com vistas à aquisição de bens e serviços comuns, qual seja: o pregão. Por seu turno, o Decreto nº 5.450/2005, regulamentou o pregão em sua forma eletrônica, possibilitando que o processo licitatório fosse realizado pela internet. A Lei nº 12.462/2011 instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, a fim de ampliar a eficiência e a competitividade dos certames brasileiros que tinham objetos relacionados aos seguintes eventos esportivos: Jogos Olímpicos e Paraolímpicos, Copa das Confederações e Copa do Mundo Fifa.

Entretanto, é com o advento da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos) que um ciclo normativo se encerra, de fato, e outro se consolida. Surgindo, assim, um espaço de investigação para a área da Administração Pública e Social, cujo intuito é estabelecer a relação entre legislação – política pública regulatória – e teoria de Administração Pública. Haja vista que, até o presente momento, os estudos que dissertam sobre as leis brasileiras estão restritos, em sua maioria, ao âmbito jurídico.

Ademais, considerando que as legislações são os instrumentos que regulam e organizam a temática das Compras Públicas no país, a investigação acerca disso

é bastante importante para a Administração Pública. Visto que essas Compras são necessárias para o funcionamento interno do aparelho estatal e para o alcance de metas e objetivos das políticas públicas formuladas.

Diante deste cenário, este trabalho tem como problema de pesquisa entender: de que forma a Teoria Gerencial de Administração Pública se manifesta na Legislação de Compras Públicas no Brasil, em especial na Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos)?

Parte-se da hipótese de que a Legislação de Compras Públicas no Brasil, sobretudo a supramencionada Lei, de 1º de abril de 2021, sofre influência da Teoria Gerencial de Administração Pública, a partir do século XXI.

Nessa linha, o trabalho, buscando responder ao problema de pesquisa supramencionado, tem como objetivo geral: investigar a influência da Teoria Gerencial de Administração Pública na Legislação de Compras Públicas no Brasil, especialmente na Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos). Ainda, tem-se como objetivos específicos da presente investigação: refletir sobre as Teorias Burocrática e Gerencial de Administração Pública; descrever as duas principais legislações de Compras Públicas no Brasil; e analisar a Lei nº 14.133/2021 em comparação com a Lei nº 8.666/1993, as quais versam sobre as licitações e os contratos administrativos.

Em seguimento, este trabalho se justifica pelas Diretrizes Curriculares Nacionais de Administração Pública (DCNs), que determinam a presença, no curso de graduação, de “conteúdos relacionados à característica multidisciplinar da área Pública, articulando conteúdos de Administração, de Ciências Contábeis, de Ciência Política, de Economia, de Direito e de Sociologia” (BRASIL, 2014, Art. 5º, § 1º, inciso I). Nesse sentido, o objeto de pesquisa deste trabalho se coaduna à diretriz supramencionada. Uma vez que intenta estabelecer uma relação entre legislação e teoria de Administração Pública, as quais pertencem aos campos do Direito e da Ciência Política e da Administração, respectivamente.

Além disso, a investigação proposta, sobre a influência da Teoria Gerencial na Legislação de Compras Públicas, é relevante para o curso de graduação porque a atuação do Administrador Público é balizada por essas normas. Consoante ao princípio da Legalidade da Administração Pública, exposto no Artigo 37 da Constituição Federal de 1988. O objeto da presente pesquisa também se justifica por

promover a integração entre teoria e prática no âmbito da Administração Pública e Social, elemento previsto no Projeto Pedagógico do curso, pois as Compras Públicas estão bastante presentes no cotidiano do setor público brasileiro.

A motivação pessoal para o estudo do tema, por sua vez, deve-se à afinidade com a área das Compras Públicas, ocasionada por um estágio no setor de Licitações e Compras da Justiça Federal do Rio Grande do Sul. Somado a isso, o interesse, construído ao longo da trajetória acadêmica, pela história da Administração Pública brasileira e das Teorias Burocrática e Gerencial.

Isto posto, o presente trabalho, intitulado “A influência da Teoria Gerencial de Administração Pública na Legislação de Compras Públicas no Brasil”, estrutura-se em 5 capítulos, sendo que o primeiro corresponde a esta introdução. O segundo capítulo apresenta os pilares teóricos da investigação, quais sejam: a Teoria Burocrática e a Teoria Gerencial de Administração Pública. Por seu turno, o terceiro capítulo aborda o tema das Compras Públicas, conceituando-o e descrevendo as legislações centrais deste, quais sejam: as Leis de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/1993 e Lei nº 14.133/2021). Em sequência, o capítulo quatro se dedica a analisar o objeto deste trabalho, visando estabelecer conexões entre as Leis supramencionadas e as Teorias de Administração Pública. Por fim, no quinto capítulo são tecidas as considerações finais da presente monografia.

## 2 OS PILARES DA INVESTIGAÇÃO: TEORIAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os pilares teóricos da investigação proposta neste trabalho, em concordância com os objetivos geral e específicos anteriormente referidos, são: a Teoria Burocrática e a Teoria Gerencial. Nesse sentido, busca-se, nos subtópicos a seguir, elucidar o motivo dessa escolha e detalhar cada um desses pilares.

### 2.1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUAS TEORIAS

A Administração Pública<sup>1</sup> compreende toda a estrutura administrativa do Estado, sendo a responsável, em âmbito federal, estadual e municipal, pela materialização das políticas públicas. Assim, refere-se ao aparato estatal – formado por agentes, órgãos e entidades – que atua visando à consecução do bem comum, isto é, do interesse público (JUNQUILHO, 2010).

Nessa mesma linha, o jurista brasileiro Marçal Justen Filho (2014, p. 266) indica que “a Administração Pública abrange as entidades e órgãos públicos que exercitam atividade administrativa pública estatal e que formam e exteriorizam a vontade do Estado-Administração”. Em resumo, cabe à Administração Pública a concretização das políticas estatais, por meio de suas estruturas e agentes, com o intuito de promover o bem comum (PALUDO, 2010).

Dito isso, procede-se à reflexão acerca da importância das teorias para a construção do conhecimento, sobretudo para as pesquisas no campo da Administração Pública. De modo geral, as teorias – formadas pela sistematização de um conjunto de conceitos e características – tem por objetivo explicar a realidade e, por essa razão, constituem-se em valiosos instrumentos para os pesquisadores (SOUZA, 1998). Sendo assim, as teorias serão utilizadas, no presente trabalho, como variáveis de análise das legislações de Compras Públicas no Brasil.

Ademais, ressalta-se que, em função da perspectiva adotada de que o aparelho administrativo do Estado, ao executar as políticas públicas, tem sua atuação pautada no interesse público, serão considerados como modelos teóricos de Administração Pública a Teoria Burocrática e a Teoria Gerencial. Excetuando-se,

---

<sup>1</sup> A palavra Administração Pública está sendo escrita com iniciais maiúsculas, dado que ela, ao nomear um ser particular e específico, é classificada como substantivo próprio na Língua Portuguesa (CIPRO NETO; INFANTE, 2008).

dessa forma, o modelo patrimonialista, haja vista que, ao representar a indistinção entre a esfera pública e a privada, neste imperam os interesses particulares (HOLANDA, 1995). Portanto, conforme Rafael Bravo (2021), existe uma contradição entre a Administração Pública e o patrimonialismo, em virtude de estes representarem interesses contrastantes. Afinal, como já explicitado, a primeira atua em prol da realização do interesse público e o segundo, por sua vez, de interesses privados.

Após essa delimitação, realizada com o objetivo de conceituar a Administração Pública, esclarecer a relevância das teorias para este campo de conhecimento e justificar quais os modelos teóricos que serão utilizados nesta investigação, apresenta-se a organização das demais seções que compõem este capítulo. As seções a seguir, enumeradas como 2.2 e 2.3, tratam da Teoria Burocrática e da Teoria Gerencial, respectivamente, com o objetivo de explicitar suas trajetórias históricas no país e, principalmente, as características pertencentes a cada uma. Por fim, a última seção, numerada como 2.4, visa concluir o capítulo, retomando os aspectos considerados principais para este trabalho.

## 2.2 A TEORIA BUROCRÁTICA

A Teoria Burocrática, desenvolvida por Max Weber, sistematiza o modelo de estrutura social guiado por um aparato administrativo racional, formal, profissional, impessoal e hierarquizado. Esse modelo, denominado burocracia, sustenta-se no tipo weberiano de dominação legal – ou racional-legal, o qual é legitimado pelas leis. Isto é, os indivíduos se dispõem, em virtude da crença na validade das regras e normas estabelecidas, a ser dirigidos pelo aparato burocrático (PRESTES MOTTA, 1981).

A dominação racional-legal também indica que o governante age conforme as leis estatuídas e não arbitrariamente, motivo pelo qual a obediência dos governados não está vinculada à pessoa do governante, mas sim à critérios impessoais, como o cargo ocupado (GUERREIRO RAMOS, 2006). Dessa forma, Prestes Motta (1981) salienta que a burocracia se materializa através do conjunto de normas e regras, o qual, definindo a hierarquia de cargos e as atribuições inerentes a cada um, por exemplo, afasta a possibilidade de obediência em razão de atributos pessoais e

racionaliza o aparato administrativo.

Ainda, Weber (1982) aponta que a estrutura burocrática, fundamentada nos regulamentos, é estável, uma vez que as atividades de cada cargo são fixas e descritas em documentos. Com isso, mesmo que haja mudanças no quadro de funcionários, as atividades podem ser aprendidas e desempenhadas por outras pessoas.

Diante do exposto, faz-se relevante compreender em que contexto e por quais razões a teoria em questão foi introduzida na Administração Pública brasileira. Buscando elucidar esses aspectos, traça-se, brevemente, o seu percurso no país. Assim, tem-se que, por volta dos anos 1920, indícios de um processo de burocratização da Administração Pública se apresentavam no Brasil, com o objetivo principal de racionalizar o aparelho estatal. A partir da Revolução de 1930, este processo foi consolidado por meio de sucessivas reformas administrativas que foram sendo implementadas no país, as quais alteraram, de fato, o funcionamento da máquina pública (PAIVA, 2009).

Essa burocratização, de acordo com Paiva (2009), derivou da necessidade de substituição do patrimonialismo presente no aparelho estatal brasileiro da época. Tendo em vista que não existia uma divisão entre o domínio privado e o domínio público e, com isso, o exercício das funções públicas se pautava em critérios pessoais e interesses particulares (HOLANDA, 1995). Nesse sentido, era necessário transformar o aparato administrativo do Estado em uma organização burocrática. Visto que essa separa a esfera pública, a partir das normas e regras estatuídas, da esfera privada (WEBER, 1982).

Por isso, durante o primeiro governo de Getúlio Vargas, foram realizadas diversas mudanças para racionalizar a estrutura administrativa do país, tais como: a adoção, em 1934, do concurso público como processo de seleção para o ingresso na carreira pública e a criação, em 1938, do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP (PAIVA, 2009). Cabe destacar este último, símbolo da Reforma Burocrática em virtude de suas atribuições relacionadas à constituição de um aparelho estatal profissional, formal e impessoal (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

O DASP, de acordo com o disposto no Artigo 2º da legislação que o organizava, Decreto-Lei nº 579/1938, tinha como competências: averiguar as instituições públicas com o objetivo de apontar as modificações necessárias a estas,

principalmente em relação aos serviços prestados e aos processos de trabalho; proceder a seleção, impessoal e meritocrática, dos candidatos aos cargos públicos federais; realizar cursos com vistas ao aperfeiçoamento e qualificação dos funcionários; inspecionar os serviços públicos; entre outras (BRASIL, 1938). Desse modo, houve o estabelecimento da burocracia weberiana no Brasil, acarretando, conforme menciona Paiva (2009), na hierarquização – através de cargos – das relações de autoridade, na existência de normas e regras que exigem cumprimento e na administração profissionalizada. Também, as características da impessoalidade e a preocupação com a padronização de procedimentos estavam presentes no aparelho estatal burocrático brasileiro (PIMENTA, 1998).

Após essa exposição geral acerca da burocracia, em que foram mencionadas algumas de suas particularidades e a sua trajetória histórica no país, faz-se necessário o estudo aprofundado desse modelo de Administração Pública. Em razão disso, intenta-se, na seção subsequente, examinar minuciosamente as características que compõem a Teoria Burocrática.

### **2.2.1 As Características da Teoria Burocrática**

De início, aponta-se o traço racional como um princípio básico do modelo burocrático, tendo em vista que uma série de características derivam ou estão vinculadas a este. Tal traço indica que a Administração Pública é pautada e legitimada, conforme Weber (2004), por regras racionais – isto é, que se fundamentam na razão humana e não em aspectos relacionados à tradição, ao hábito ou ao carisma de determinado indivíduo. Em síntese, Max Weber (2004, p. 233) considera que “a burocracia é de caráter ‘racional’: regra, finalidade, meios, impessoalidade ‘objetiva’ dominam suas atitudes”. Assim, salientam-se como características relacionadas ao princípio supramencionado, por exemplo, a impessoalidade, o formalismo e o profissionalismo da burocracia, os quais serão evidenciados a seguir (BRESSER-PEREIRA, 2004).

A impessoalidade, segundo o autor Bresser-Pereira (2004), diz respeito ao fato de que as relações hierárquicas, de mando e subordinação, são estabelecidas, nas organizações burocráticas, em virtude dos cargos ocupados pelos indivíduos; desconsiderando, assim, atributos pessoais na construção destas. Também, de

acordo com Secchi (2009), essa característica orienta as relações da organização com o seu ambiente externo, com o propósito de garantir igualdade de tratamento a todas as pessoas (cidadãos, no caso do aparato estatal).

Por sua vez, o formalismo se refere à existência de normas legais e escritas que abrangem toda a burocracia, limitando a autoridade inerente aos cargos e definindo as atividades rotineiras para mantê-la na direção de seus objetivos (BRESSER-PEREIRA, 2004). Conforme Secchi (2009), esse aspecto pode ser entendido como a oficialização, por meio escrito, dos procedimentos regulares da organização burocrática, o que os torna padronizados e, com isso, evita a discricionariedade dos funcionários. Nessa senda, verifica-se que o formalismo está ligado aos documentos – escritos e oficiais – que balizam a administração (WEBER, 2004).

O caráter profissional das organizações está vinculado à ideia de que os burocratas são administradores profissionais, uma vez que utilizam o conhecimento técnico especializado para cumprir com as atribuições de seus cargos e, em troca desse trabalho, recebem salário fixo (BRESSER-PEREIRA, 2004). Esse profissionalismo, portanto, manifesta que o cargo é sinônimo de profissão, decorrendo disso a necessidade de qualificação dos funcionários, aferida por exames anteriores à contratação, para o desempenho das atividades (WEBER, 2004).

De acordo com Abrucio e Loureiro (2018), a administração burocrática do aparelho estatal, particularmente, define-se pela seleção impessoal de funcionários, fundamentada na especialização técnica e no mérito, e pela estabilidade funcional, com vistas a garantir a continuidade dos serviços prestados aos cidadãos. Ainda, caracteriza-se pela atividade profissional, com remuneração fixa para o emprego público; pela hierarquia funcional demarcada; e pelo formalismo, o qual estabelece em leis e regulamentos as atribuições de cada cargo (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

Assim, esses mesmos autores manifestam que:

Em uma definição sintética, o tipo ideal weberiano de burocracia seria composto por um corpo funcional e estável de cargos públicos, preenchidos por funcionários selecionados por seu mérito técnico especializado, organizados por estrutura profissional permanente. Esse tipo administrativo deve ser voltado a responder ao público, seja obedecendo às regras universais que regem a administração, seja atuando conforme padrões de probidade (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 26).



Portanto, enfatiza-se que o cerne da Teoria Burocrática está na obediência às normas formais, as quais pautam todas as ações e organizam o aparelho estatal. Segundo Secchi (2009), essa obediência é motivada pela eficiência administrativa, a qual está relacionada, na estrutura burocrática, ao cumprimento dos trâmites regulamentados. Depreende-se disso mais uma característica da referida teoria, qual seja: o foco no processo. Isto significa que a burocracia se preocupa com o estrito cumprimento dos procedimentos descritos nas normas para a execução das atividades organizacionais (WEBER, 1982).

Por fim, em consequência desse enfoque e do formalismo, tem-se a previsibilidade do comportamento dos funcionários como característica inerente à burocracia. Dado que, segundo Weber (2004), as atividades são fixas para cada cargo e descritas nos regulamentos, o que reduz a discricionariedade dos atos.

Em resumo, os autores Abrucio e Loureiro (2018) expressam que, para Weber, a burocracia representa, diante de todas as suas características, a organização mais racional da modernidade. Posto isso, destaca-se que a Teoria Burocrática de Administração Pública foi implementada a partir de 1930 no Brasil e, de acordo com Carnut e Narvai (2016), manteve-se hegemônica até a introdução, de fato, da Teoria Gerencial no país, em 1995. Por conseguinte, o subtópico abaixo tem o intuito de apresentar o contexto histórico e as principais características dessa teoria contemporânea.

### 2.3 A TEORIA GERENCIAL

A Teoria Gerencial de Administração Pública advém de um contexto mundial de declínio, no final dos anos 1970, do tipo de Estado vigente, o qual intervinha na economia, efetuava políticas públicas na área social e funcionava sob o modelo burocrático weberiano com vistas a garantir o desenvolvimento econômico e o bem-estar social. O declínio desse modelo de Estado foi ocasionado pela recessão da economia mundial – em virtude, principalmente, da crise do petróleo; pela crise fiscal dos governos, os quais não possuíam mais os recursos suficientes para cumprir com as suas atribuições; e pela globalização e o aparecimento das novas tecnologias (ABRUCIO, 1997).

Com isso, surge a necessidade de corte de gastos e de maior eficiência

estatal, o que justificava a busca por mudanças na Administração Pública. Haja vista que o modelo burocrático se tornou alvo de críticas, sendo considerado moroso, extremamente apegado às normas e ineficiente (ABRUCIO, 1997). Nesse contexto, o modelo gerencial – constituído de conceitos da gestão privada e proposto como solução – é introduzido no setor público, modificando fundamentalmente o aparato administrativo, que passa a se concentrar, em lugar do controle nos processos, nos resultados (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010). Em outras palavras, este modelo tinha por objetivo alterar a estrutura governamental burocrática em vigor no cenário mundial, sendo relevante, portanto, compreender como ocorre esse processo, em específico, no Brasil, o que se busca elucidar, de modo breve, a seguir.

Em 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, a intenção de reformar o Estado estava presente na agenda política do país. Nesse sentido, foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE, o qual propôs, a fim de substituir o modelo burocrático que vigorava na época, a Reforma Gerencial da Administração Pública brasileira. Essa reforma buscava adotar os princípios da nova gestão pública no país, tendo como ideias preliminares, por exemplo, a redução da estabilidade plena dos servidores e a harmonização entre os setores público e privado. Para isso, foi elaborado um documento com as diretrizes da reforma gerencial, denominado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE, que guiava a implementação desta no Brasil (BRESSER-PEREIRA, 1999).

Para legitimar a necessidade de reforma administrativa, o Plano supramencionado destacava as inadequações do modelo burocrático de Administração Pública – priorizado, de modo geral, na Constituição Federal de 1988 e no Direito Administrativo brasileiro. Dessa maneira, as principais inadequações elencadas eram o excesso de regulamentação e a rigidez dos procedimentos na burocracia; como exemplo disso, o PDRAE citava a existência de inúmeros procedimentos de controle no processo de compras, os quais dificultavam, na visão gerencial, o bom funcionamento do aparelho estatal (BRASIL, 1995).

Assim, defendia-se a realização da reforma e a implantação da Administração Pública Gerencial no país, mais eficiente e flexível se comparada ao modelo burocrático. Nessa perspectiva, a estratégia gerencial estava voltada para a definição dos objetivos a serem atingidos em cada órgão pelos administradores

públicos, garantindo a autonomia destes, e para o controle, posteriormente, dos resultados. Em síntese, a reforma brasileira era orientada pelo valor da eficiência, pela utilização de técnicas gerenciais nas organizações públicas, como os programas de qualidade, e pela busca do foco nos resultados em lugar da ênfase nos processos e normas (BRASIL, 1995).

Ainda, Paes de Paula (2005) salienta que a reforma gerencial propunha, conforme consta no Plano Diretor, a divisão das atividades estatais em dois tipos, quais sejam: as exclusivas, ligadas basicamente à legislação, regulação e formulação de políticas públicas, e as não-exclusivas, relativas aos serviços competitivos (educação, saúde, etc.) e às atividades de apoio (limpeza, manutenção, vigilância, etc.). Desse modo, o Estado ficaria responsável diretamente pelas atividades exclusivas e as não-exclusivas seriam prestadas tanto pelo setor público não-estatal (ou seja, pelas organizações sociais) quanto pelo setor privado. Essa proposição era justificada pela ideia de que haveria um aumento da eficiência e da qualidade na prestação dos serviços públicos (BRASIL, 1995).

Sob essa perspectiva, tem-se que a Reforma Gerencial de Administração Pública no Brasil visava alterar o paradigma institucional da burocracia, adotando práticas de gestão correspondentes à esfera privada, com foco nos resultados (PAES DE PAULA, 2005). A consolidação dessa Reforma no país se deu com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, a qual viabilizou as mudanças consideradas necessárias ao aparato estatal, por exemplo, a inclusão da eficiência no rol de princípios da Administração Pública dispostos no Art. 37 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1998).

A partir dessa explanação acerca do contexto mundial que motivou a implementação da Teoria Gerencial em diversas nações e da trajetória desta especificamente na Administração Pública brasileira, suscita-se a necessidade de descrever o conjunto de características atinentes à referida teoria. Assim, na seção seguinte, visa-se atender a esta necessidade.

### **2.3.1 As Características da Teoria Gerencial**

A Teoria Gerencial de Administração Pública, em substituição ao modelo burocrático, idealiza a adoção de paradigmas da gestão privada no setor público,

sob a justificativa de elevação da agilidade e da eficiência. Segundo o Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento - CLAD, essa substituição se realiza “[...] flexibilizando a gestão, diminuindo os níveis hierárquicos e, por conseguinte, aumentando a autonomia de decisão dos gerentes – daí o nome gerencial” (CLAD, 1999, p. 125).

Nesse sentido, tem-se como características do modelo:

profissionalização da alta burocracia; transparência da administração pública; descentralização da execução de serviços públicos; desconcentração organizacional nas atividades exclusivas de Estado; controle dos resultados; autonomia gerencial das agências e dos gestores; duas formas de unidades administrativas autônomas: agências que realizam atividades exclusivas de Estado e agências descentralizadas, que atuam nos serviços sociais e científicos; orientação da prestação dos serviços para o cidadão-usuário; modificação do papel da burocracia em relação à democratização do poder público (CLAD, 1999, p. 129-139).

À vista disso, procede-se à análise individual das características supracitadas, em um esforço de explicá-las. Em primeiro lugar, a profissionalização da alta burocracia indica a existência de uma elite burocrática, profissional e técnica, responsável pela “[...] formulação, supervisão e regulação das políticas” (CLAD, 1999, p. 129). Salientando-se, assim, a ideia de que as atividades auxiliares – as que não pertencem ao conjunto de tarefas a serem realizadas pela alta burocracia – devem ser terceirizadas.

Por sua vez, a transparência da Administração Pública se refere a tornar as decisões do setor público mais transparentes, isto é, incorporar o dever de prestar contas à sociedade, facilitando a responsabilização dos gestores. Haja vista que, mesmo com a aplicação da profissionalização, práticas de corrupção podem ocorrer na esfera pública (CLAD, 1999).

A descentralização da execução de serviços públicos aponta para a necessidade de que a competência acerca de determinadas políticas seja transferida para os entes distrital, estaduais e municipais. Conforme o CLAD (1999, p. 131), "essa medida busca não somente ganhos de eficiência e efetividade, mas também aumentar a fiscalização e o controle social dos cidadãos sobre as políticas públicas".

Por seu turno, a desconcentração organizacional nas atividades exclusivas de Estado diz respeito à delegação da execução de certas atividades estatais. A fim de separar

[...] as estruturas responsáveis pela formulação de políticas e as unidades descentralizadas e autônomas, executora dos serviços, e, dessa maneira, orientar a administração pública pelo controle dos resultados obtidos pelas agências autônomas (CLAD, 1999, p. 132).

A característica do controle dos resultados demonstra que a preocupação ligada ao controle passa a ser concentrada não mais no cumprimento correto dos procedimentos e normas formalizados, mas sim nos resultados atingidos pela organização (CLAD, 1999). Tal característica guarda relação com a da autonomia gerencial das agências e dos gestores preconizada por esse modelo, uma vez que, ao retirar o controle dos processos – enfoque próprio da Teoria Burocrática, aumenta-se a margem de autonomia e de liberdade de escolha do gestor público (CLAD, 1999).

Avançando, tem-se as duas formas de unidades administrativas autônomas: agências que realizam atividades exclusivas de Estado e agências descentralizadas, que atuam nos serviços sociais e científicos. De acordo com o CLAD (1999), a primeira, referindo-se às agências reguladoras e executivas, visa tornar o aparato estatal mais flexível, e a segunda, transferir a prestação de determinados serviços públicos para o chamado setor público não-estatal (no Brasil, deram origem às Organizações Sociais e às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público).

Por fim, menciona-se a orientação da prestação dos serviços para o cidadão-usuário e a ideia de modificação do papel da burocracia em relação à democratização do poder público. Esses traços dizem respeito, respectivamente, ao tratamento dos cidadãos como clientes dos serviços públicos e à iniciativa de aproximar a sociedade do aparelho estatal, através da transparência (CLAD, 1999).

Nessa senda, o modelo gerencial, de modo geral, pauta-se pela flexibilização administrativa, pela prestação de serviços públicos mais condizentes aos anseios dos cidadãos-usuários e pela utilização do contrato de gestão, o qual tem a finalidade de aumentar, em virtude do estabelecimento de metas, a eficiência das políticas públicas (CLAD, 1999). Corroborando com isso, Secchi (2009) aponta que a Administração Pública gerencial, também chamada de nova gestão pública, sustenta-se nos valores da eficiência, da eficácia e da competitividade.

Assim, observa-se a inclusão no setor público de elementos ligados, usualmente, à gestão empresarial, com eficiência se referindo à aplicação do modo mais adequado para alcançar determinado resultado, com menor dispêndio possível

de recursos, e eficácia correspondendo ao fato de atingir o objetivo perseguido pela organização (ROBALO, 1995). Essa inclusão reflete, de acordo com Dasso Júnior (2014), a prevalência da lógica do privado sobre a lógica do público, constituindo-se, portanto, em uma das características desse modelo teórico.

Em suma, a Administração Pública gerencial pode ser caracterizada conforme a seguir:

É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de um grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; o instrumento mediante o qual se faz o controle sobre os gestores públicos é o contrato de gestão (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 28).

Ante o exposto, verifica-se que a Teoria Gerencial de Administração Pública emerge com o objetivo de implementar métodos da administração de empresas na esfera pública, conferir maior autonomia aos órgãos e aos funcionários e tornar a atuação do aparato estatal mais flexível, eficiente e focada em resultados. Em seguida, são tecidas considerações finais acerca deste capítulo.

## 2.4 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 2

Este capítulo, com título “os pilares da investigação: Teorias de Administração Pública”, buscou consolidar o referencial teórico necessário à investigação pretendida neste Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação. Nessa perspectiva, tratou-se dos seguintes modelos teóricos: Teoria Burocrática e Teoria Gerencial.

Cumprido destacar que o modelo patrimonialista não foi considerado como Teoria de Administração Pública em razão do entendimento adotado. Qual seja: de que os interesses do patrimonialismo são particulares e, por isso, estão em contradição com os da Administração Pública, os quais, por óbvio, são interesses da coletividade.

Dito isso, objetivou-se essencialmente, neste capítulo, elencar e explicar as características que compõem cada uma das teorias supramencionadas. Ademais, apresentou-se, brevemente, as suas trajetórias históricas na Administração Pública brasileira.

Assim, tem-se que a Teoria Burocrática foi implementada no país com o intuito de substituir a lógica patrimonialista que predominava desde os tempos coloniais. Tendo em vista que, com a adoção das condutas preconizadas por essa teoria, há a racionalização do aparato estatal, separando-o do domínio privado. No que diz respeito às principais características pertencentes a esse modelo teórico, estas estão sintetizadas no quadro abaixo.

**Quadro 1 - Principais Características da Teoria Burocrática**

<b>CARACTERÍSTICA</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
1. Caráter racional	Fundamenta-se na razão humana; dela, derivam-se as regras.
2. Impessoalidade	Atributos pessoais não são levados em consideração nas relações, internas ou externas, da organização.
3. Formalismo	Existência de normas e procedimentos legais e escritos que balizam a administração.
4. Profissionalismo	Burocratas são considerados administradores profissionais, ocupando cargos em virtude de seu conhecimento técnico.
5. Foco no processo	Preocupação com o estrito cumprimento dos procedimentos descritos nas normas.

Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

Após as explanações em relação à Teoria Burocrática, foi posta em evidência a Teoria Gerencial. Com isso, observou-se que essa visava substituir o modelo burocrático, justificando a necessidade de sua implementação a partir de críticas à teoria anterior. Nessa perspectiva, menciona-se que as características distinguem bastante as duas teorias e, a seguir, apresenta-se o quadro com as principais especificidades da Teoria Gerencial.

**Quadro 2 - Principais Características da Teoria Gerencial**

CARACTERÍSTICA	DESCRIÇÃO
1. Eficiência como valor central	As decisões tomadas são justificadas em nome da “eficiência”, como ocorre, por exemplo, com relação à transferência da prestação de serviços públicos para o “setor público não-estatal”.
2. Controle dos resultados	Preocupação com os resultados atingidos, não com os procedimentos adotados.
3. Autonomia dos gestores	Aumento da liberdade de escolha do gestor público.
4. Orientação para o cidadão-usuário	Cidadãos considerados clientes/usuários dos serviços públicos.
5. Prevalência da lógica do privado sobre a lógica do público	Valorização e incentivo à adoção de práticas da gestão privada no aparelho estatal.
6. “Descentralização” como estratégia	As atividades estatais exclusivas – regulamentação e fiscalização, por exemplo – devem ser prestadas por órgãos e agências reguladoras e executivas. Por sua vez, as atividades não-exclusivas – serviços sociais e científicos – devem ser prestadas por organizações sociais (setor público não-estatal).

Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

Os quadros acima foram construídos com base nas bibliografias utilizadas ao longo do capítulo e procuraram sintetizar as características das Teorias de Administração Pública, haja vista que estas serão as variáveis de análise da investigação pretendida. Por conseguinte, lembrando do objetivo geral deste trabalho, procede-se ao estudo do tema das Compras Públicas no capítulo a seguir.



### 3 LEGISLAÇÃO DE COMPRAS PÚBLICAS NO BRASIL

O objeto de análise do presente texto consiste na legislação de Compras Públicas no Brasil, sobretudo no que se refere às Leis de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/1993 e Lei nº 14.133/2021). Sendo assim, intenta-se, neste capítulo, conceituar o tema das Compras Públicas e discorrer sobre as referidas leis brasileiras.

#### 3.1 COMPRAS PÚBLICAS

As Compras Públicas são definidas por Squeff (2014) como o processo através do qual o governo garante a obtenção de serviços, materiais e equipamentos necessários à consecução de suas atividades e ao seu funcionamento interno. A mesma autora salienta, ainda, que esse processo obedece às leis e normas vigentes, sendo consolidado, no Brasil, em diversos regramentos que versam sobre o tema (SQUEFF, 2014).

De maneira complementar, Santos (2019) apresenta o conceito de Compras Públicas – ou Compras Governamentais – como sendo o meio de provisão, no âmbito estatal, de bens, obras e serviços necessários à efetivação tanto das políticas públicas quanto das atividades rotineiras das instituições governamentais. Ademais, o referido autor destaca que as Compras Públicas podem ser compreendidas, em outra perspectiva, como instrumentos de política pública, visto que elas têm potencialidade de abarcar funções de ordem social, ambiental, entre outras (SANTOS, 2019). A título de exemplo, salienta-se a existência das chamadas compras públicas sustentáveis, as quais objetivam garantir externalidades positivas à sociedade quando da aquisição de itens pelo poder público (NONATO, 2015). Corroborando com esses posicionamentos, Campos (2008) enfatiza a importância das normas relativas às Compras Públicas, vez que estas são as responsáveis por possibilitar o atingimento dos objetivos e metas das políticas desenvolvidas pela esfera estatal.

Posto isso, observa-se que as aquisições públicas são realizadas, em regra, através do procedimento administrativo denominado licitação, conforme determina o Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988. A licitação, segundo o Tribunal

de Contas da União (2010), é entendida como o processo formal que convoca empresas para o fornecimento de bens e serviços à Administração Pública, com base em condições pré-estabelecidas.

Ainda, Justen Filho (2014, p. 495) discorre que:

A licitação é um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos visando a seleção da proposta de contratação mais vantajosa e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, com observância do princípio da isonomia, conduzido por um órgão dotado de competência específica.

Em face do exposto, Costa e Terra (2019) observam que as Compras Públicas são orientadas e reguladas, no Brasil, mediante atos legais e normativos. Por essa razão, nas seções subsequentes deste capítulo, pretende-se descrever as legislações centrais que versam sobre a temática, quais sejam: a Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 14.133/2021, respectivamente. Para tanto, cada Lei será apresentada a partir da seguinte estrutura: contexto histórico e político; trâmite do processo legislativo; e principais aspectos da Lei. Cumpre destacar que, embora as normas federais supracitadas dissertem sobre as Licitações e os Contratos Administrativos, a descrição das leis será circunscrita, neste trabalho, aos artigos que regem as licitações. Assim, dá-se prioridade ao procedimento administrativo responsável pelas Compras Públicas em detrimento do instrumento que as materializa, ou seja, o contrato administrativo.

### 3.2 LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993

A Lei nº 8.666/1993 institui, de acordo com sua ementa, as normas para as licitações e os contratos da Administração Pública brasileira (BRASIL, 1993). Por esse motivo, será objeto de exame a seguir.

#### **3.2.1 Contexto Histórico e Político**

Em 05 de outubro de 1988, a Constituição da República Federativa do Brasil foi promulgada, abordando, em seu texto, o tema das licitações e das contratações

públicas (ALVES, 2020). Assim, a carta constitucional, com sua redação original, dispunha que:

Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, **nos termos da lei**, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988, Art. 37, inciso XXI, grifo nosso).

Dessa maneira, com a necessidade de elaboração de uma legislação específica para regulamentar o tema, surge a Lei nº 8.666, a qual foi sancionada em 1993 pelo então Presidente da República, Itamar Franco, que governou o país no período entre 29 de dezembro de 1992 e 1 de janeiro de 1995. Dito isso, cumpre mencionar que a referida Lei foi aprovada após o processo de *impeachment* – isto é, de cassação do mandato – do Presidente Fernando Collor de Mello, em 1992, por conta de um esquema de corrupção existente no governo (ALVES, 2020).

Nesse sentido, compreende-se o rigor e a formalidade presentes nos artigos que compõem a Lei nº 8.666/1993. Haja vista que, de acordo com Rosilho (2012), a Lei de Licitações e Contratos Administrativos supramencionada tinha por objetivo criar barreiras contra a discricionariedade dos gestores públicos, vigente no contexto anterior à publicação da norma, a qual era entendida como facilitadora da corrupção nas contratações públicas.

Sob essa perspectiva, observa-se que o contexto histórico e político da época teve influência na criação da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Verifica-se, também, que esta foi a primeira legislação brasileira a regulamentar as Compras Públicas – após a promulgação da Constituição Federal de 1988, estabelecendo as

normas gerais para as licitações e os contratos administrativos relacionados, principalmente, a obras, serviços e compras (BRASIL, 1993).

### **3.2.2 Processo Legislativo**

Examinando o sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, observa-se que a Lei nº 8.666/1993 tem origem com o Projeto de Lei nº 1491/1991, proposto pelo Deputado Federal Luís Roberto Ponte, com o objetivo, em resumo, de regulamentar – conforme o Artigo 37, inciso XXI da Constituição de 1988 – as licitações e os contratos da Administração Pública (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOSa). Nessa linha, tem-se que o trâmite da referida Proposta Legislativa iniciou com a sua apresentação, na Câmara dos Deputados, em 10 de junho de 1991 (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOSa). A partir dessa data, foram sendo desenvolvidas emendas e realizadas sessões deliberativas e de discussão em plenário para a aprovação de seus dispositivos, de tal modo que esse processo se encerrou, em 21 de junho de 1993, com a transformação do PL nº 1491/1991 na Lei nº 8.666/1993 (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOSa). Diante disso, verifica-se que a tramitação – desde a apresentação da proposta até a conversão em Lei – do Projeto nº 1491/1991 teve duração de, aproximadamente, 2 anos e 11 dias.

### **3.2.3 Principais Aspectos da Lei**

A Lei nº 8.666/1993 versa sobre as normas gerais relacionadas às licitações e aos contratos da Administração Pública concernentes "[...] a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações [...]" (BRASIL, 1993, Art. 1º). A referida Lei, por ser federal, abrange todo o país – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – e, conforme parágrafo único do Artigo 1º, aplica-se aos órgãos que compõem a administração direta, às autarquias, às empresas públicas, às entidades administradas direta ou indiretamente pelos entes da federação, entre outros (BRASIL, 1993).

Seguindo, a legislação em apreço dispõe que, em regra, as contratações públicas são precedidas de licitação (BRASIL, 1993). Assim, conforme o Artigo 3º da

Lei nº 8.666/1993 – com sua redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010, observa-se que:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993, Art. 3º).

Diante disso, os agentes públicos são vedados, de acordo com o parágrafo 1º do mesmo artigo, incisos I e II, tanto de consentir com cláusulas que prejudiquem o caráter competitivo da licitação e que estipulem preferências ou distinções entre licitantes quanto de estabelecer tratamento diferenciado entre empresas nacionais e estrangeiras (BRASIL, 1993). Além disso, a norma brasileira em epígrafe manifesta que "a licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura" (BRASIL, 1993, Art. 3º, § 3º).

Avançando, a Lei apresenta, em seu Artigo 6º, as definições dos termos utilizados nela. Por exemplo, o inciso III indica que, para os fins da legislação em questão, considera-se compra como "toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente" (BRASIL, 1993, Art. 6º, inciso III). Em sequência, definem-se as regras aplicáveis às obras e aos serviços (Artigo 7º ao Artigo 13), às compras (Artigo 14 ao Artigo 16) e às alienações (Artigo 17 ao Artigo 19), finalizando, assim, o Capítulo I – denominado "das disposições gerais" – da Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993).

O Capítulo II da supramencionada Lei, intitulado "da licitação", ocupa-se, por seu turno, da explanação das normas concernentes ao procedimento administrativo necessário às contratações públicas. Nessa senda, são apresentadas as cinco modalidades de licitação, quais sejam: concorrência; tomada de preços; convite; concurso; e leilão (BRASIL, 1993). A modalidade concorrência é explicada como sendo a que ocorre "[...] entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto" (BRASIL, 1993, Art. 22, § 1º). Por sua vez, a tomada de preços é definida como a modalidade de licitação que

acontece “[...] entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas [...]” (BRASIL, 1993, Art. 22, § 2º). Diferente disso, o convite é realizado entre interessados do ramo específico ao objeto de que trata o edital, convidados – em número mínimo de três – pela repartição responsável pela licitação (BRASIL, 1993). O concurso é a modalidade “[...] entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores [...]” (BRASIL, 1993, Art. 22, § 4º). Por fim, o leilão também acontece entre quaisquer interessados, contudo, para a venda de bens móveis ou para a alienação de bens imóveis a quem ofertar o maior lance pelo item (BRASIL, 1993).

Ademais, a legislação estudada na presente seção destaca que a modalidade de licitação a ser adotada, entre o convite, a tomada de preços e a concorrência, será determinada em razão dos limites de valor estimado da contratação estipulados para cada uma delas (BRASIL, 1993). A título de exemplo, para compras e serviços, excetuando-se os de engenharia, tem-se os seguintes limites (atualizados pelo Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018): convite - até R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais); tomada de preços - até R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais); e concorrência - acima de R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais). Todavia, observa-se que “nos casos em que couber convite, a Administração poderá utilizar a tomada de preços e, em qualquer caso, a concorrência” (BRASIL, 1993, Art. 23, § 4º).

Nessa perspectiva, salienta-se que, embora o procedimento licitatório seja a regra quando se trata de aquisições públicas, existem casos, disciplinados pela Lei nº 8.666/1993, em que a licitação é dispensável. Tais casos estão elencados no Artigo 24 da referida Lei e perfazem um total de 35 incisos, ou seja, existem 35 possibilidades de dispensa de licitação. Entre elas, cabe destacar a mencionada no inciso II, qual seja: a dos serviços (exceto os de engenharia) e das compras de valor até 10% do limite consignado para a modalidade convite (BRASIL, 1993). Consoante a isso, depreende-se que o valor para essas contratações pode ser de até R\$ 17.600,00 (dezessete mil e seiscentos reais). Ademais, é dispensável a licitação em casos de guerra, em situações que a repetição de uma licitação – que não tenha tido

interessados anteriormente – cause prejuízo para a Administração, entre outras (BRASIL, 1993).

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos em questão indica, também, os casos em que, por inviabilidade de competição, há inexigibilidade do processo licitatório. Esses casos, dispostos no Artigo 25, compreendem: a aquisição de itens que são fornecidos de maneira exclusiva por determinada empresa (comprovada por meio de atestado do órgão de registro do comércio); a contratação, com fornecedor de notória especialização, de serviços técnicos singulares; e a contratação de profissional consagrado que pertença a algum setor artístico (BRASIL, 1993). Cumpre destacar que se houver superfaturamento nas situações de inexigibilidade e de dispensa "[...] respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis" (BRASIL, 1993, Art. 25, § 2º).

Após essas exceções, a Lei nº 8.666/1993 apresenta dispositivos que versam sobre a habilitação nas licitações. Assim, tem-se que os interessados devem apresentar documentos que comprovem habilitação jurídica; qualificação técnica; qualificação econômico-financeira; regularidade fiscal e trabalhista; e cumprimento da Constituição Federal no que se refere à idade mínima para o trabalho no país (BRASIL, 1993). Seguindo, a legislação em apreço destaca as providências relativas ao procedimento e ao julgamento das licitações. Acerca disso, cabe ressaltar a seguinte exigência:

Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" desta Lei [ou seja, acima de R\$ 330.000.000,00 (trezentos e trinta milhões de reais) - inclusão feita pela autora], o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados (BRASIL, 1993, Art. 39).

Evidencia-se, também, que "A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada" (BRASIL, 1993, Art. 41). Por último, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos manifesta que os tipos de licitação existentes são: menor preço; melhor técnica; técnica e preço; e

maior lance ou oferta (BRASIL, 1993). A utilização do segundo ou do terceiro critério citado é exclusiva para serviços intelectuais, tais como elaboração de projetos e gerenciamento, e o quarto critério é adotado, principalmente, para alienação de bens públicos (BRASIL, 1993).

### 3.3 LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021

A Lei nº 14.133/2021 é a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, de acordo com sua ementa (BRASIL, 2021). Por essa razão, tal norma federal será examinada a seguir.

#### **3.3.1 Contexto Histórico e Político**

Na segunda metade da década de 1990, o Brasil era governado por Fernando Henrique Cardoso, o qual, buscando implementar uma reforma gerencial no país, guiava-se pelo chamado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE (BRESSER-PEREIRA, 1999). Entre as ideias presentes neste Plano, estava a de que o Estado deveria ficar responsável apenas pela condução das atividades exclusivas, como legislação e regulação, e transferir a prestação das atividades não-exclusivas (saúde pública, energia, educação, etc.) para o setor público não-estatal e para o setor privado, sob a justificativa de que haveria um aumento da eficiência (BRASIL, 1995). Em virtude disso, criaram-se as agências reguladoras e executivas no país, bem como as figuras das Organizações Sociais - OS e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP (AGUILLAR, 2011).

Nesse contexto, começaram a surgir propostas legislativas com vistas à alteração, ou até mesmo à substituição, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos em vigor, qual seja: a Lei nº 8.666/1993. Para sustentar a necessidade de modificá-la, as propostas assinalavam a rigidez da referida norma, tendo em vista a manifestação constante no próprio Plano Diretor de que os inúmeros procedimentos de controle no processo de compras dificultavam o bom funcionamento do aparelho estatal (BRASIL, 1995).

Apesar das inúmeras críticas e, inclusive, projetos de lei que propuseram revogar a Lei nº 8.666/1993, a mesma permaneceu vigente por quase três décadas.



Entretanto, tem-se que diversos normativos conseguiram alterá-la, instituindo, por exemplo, novas modalidades de licitação. Esse é o caso da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que criou a modalidade denominada pregão para a aquisição, por parte do setor público, de bens e serviços comuns – com padrões de qualidade que possam ser definidos objetivamente no edital (BRASIL, 2002). Complementando a referida Lei, surgiu o Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, o qual regulamentou a modalidade pregão em sua forma eletrônica (BRASIL, 2005). Nessa perspectiva, cumpre destacar que, segundo Fernandes (2015), a modalidade estruturada nessas duas legislações, em especial na forma eletrônica, torna o processo de Compras Governamentais mais eficiente, vez que facilita o acesso e a participação de um número maior de empresas nos certames licitatórios e é o mais econômico para a Administração Pública, por ser realizado pela internet.

Anos depois, surgiu a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, instituindo o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC. Esse Regime foi estabelecido especificamente para regular as licitações e contratos que tinham objetos relacionados aos grandes eventos esportivos que ocorreriam no Brasil, quais sejam: os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos, no ano de 2016, a Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação - Fifa, no ano de 2013, e a Copa do Mundo Fifa, no ano de 2014 (BRASIL, 2011). Com isso, os objetivos do RDC se constituíam em: ampliar a eficiência e a competitividade nas contratações públicas; incentivar a inovação tecnológica; buscar a melhor relação entre custos e benefícios, através das tecnologias; e assegurar a seleção da proposta mais vantajosa para o setor público (BRASIL, 2011).

A partir dessa exposição, verifica-se que a Lei nº 8.666/1993 foi descaracterizada ao longo do tempo, sendo substituída, de fato, em 1º de abril de 2021, com a promulgação da Lei nº 14.133/2021, que se constitui na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos do Brasil. Com isso, depreende-se que a nova legislação aglutinou dispositivos das normas anteriores, como a Lei do Pregão e a Lei do Regime Diferenciado de Contratações – RDC, e derivou de um contexto que demandava a eficiência estatal, haja vista que a Reforma Gerencial do Aparelho do Estado já havia sido implementada no país.

### 3.3.2 Processo Legislativo

Constata-se, examinando o sítio eletrônico do Congresso Nacional, que o processo legislativo para a criação e consolidação de uma nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos tem origem, inicialmente, com o Projeto de Lei do Senado nº 163/1995 (BRASIL. CONGRESSO NACIONAL). Esse Projeto, de autoria do Senador Lauro Campos, foi apresentado em 22 de maio de 1995 e visava alterar dispositivos da Lei nº 8.666/1993, tendo sido objeto de debates no Senado Federal e, principalmente, a partir de 30 de novembro de 1995, na Câmara dos Deputados sob o nº 1292/1995 (BRASIL. CONGRESSO NACIONAL).

Durante a tramitação do Projeto supramencionado, surgiu uma outra proposta, a qual, elaborada pela Comissão Temporária de Modernização da Lei de Licitações e Contratos e apresentada em 23 de dezembro de 2013, tinha por finalidade instituir uma nova legislação para o tema (BRASIL. SENADO FEDERAL, 2021). Para tanto, buscava revogar a Lei nº 8.666/1993, a Lei nº 10.520/2002, conhecida como Lei do Pregão, e determinados artigos da Lei nº 12.462/2011, Lei do Regime Diferenciado de Contratações - RDC (BRASIL. SENADO FEDERAL, 2021). Essa proposta foi processada como Projeto de Lei de nº 559/2013 no Senado Federal e, quando foi submetida à revisão pela Câmara, em 03 de fevereiro de 2017, recebeu o nº 6814/2017 (BRASIL. SENADO FEDERAL, 2021). Contudo, verificando o sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, observa-se que, na data de 16 de março de 2018, esse Projeto foi apensado, em razão de matéria correlata, ao Projeto de Lei nº 1292/1995, no qual se seguiram os debates para o estabelecimento de uma nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOSb).

Após audiências, emendas e sessões deliberativas, o Projeto de Lei nº 1292/1995 foi remetido, em 10 de outubro de 2019, ao Senado Federal para apreciação (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOSb). Nesta Casa Legislativa, o Projeto foi autuado, em 02 de dezembro de 2020, sob o nº 4.253/2020 “[...] como Substitutivo da Câmara dos Deputados aos Projetos de Lei do Senado nºs 163, de 1995; e 559, de 2013” (BRASIL. SENADO FEDERAL, 2022). Em 10 de março de 2021, o referido Projeto de Lei teve sua redação final aprovada e, dois dias depois, foi remetido à sanção presidencial. Por conseguinte, em 1º de abril de 2021, foi

promulgada a Lei nº 14.133/2021, instituindo as novas regras referentes às Licitações e aos Contratos da Administração Pública (BRASIL. SENADO FEDERAL, 2022). Verifica-se, assim, que a tramitação legislativa da referida Lei, desde a apresentação de suas propostas até a data de sua transformação em norma federal, teve duração de 25 anos, 10 meses e 9 dias, aproximadamente.

### 3.3.3 Principais Aspectos da Lei

A Lei nº 14.133/2021 trata das licitações e contratações da Administração Pública no Brasil, englobando os órgãos da administração direta e as entidades administrativas (autarquias e fundações) de todos os entes federativos. Cumpre ressaltar que "não são abrangidas por esta Lei as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as suas subsidiárias [...]" (BRASIL, 2021, Art. 1º, § 1º). Dito isso, observa-se que a Lei em epígrafe deve ser utilizada pela Administração Pública para a realização de compras, alienações, obras, serviços, entre outros (BRASIL, 2021).

Avançando, tem-se que

Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável [...] (BRASIL, 2021, Art. 5º).

Após a exposição desses princípios, os quais devem ser levados em consideração nos certames licitatórios, são apresentadas as definições dos termos empregados na legislação em questão. A título de exemplo, agente público é entendido como "indivíduo que [...] exerce mandato, cargo, emprego ou função em pessoa jurídica integrante da Administração Pública" (BRASIL, 2021, Art. 6º, inciso V). Ainda, a Lei nº 14.133/2021 dispõe, finalizando o Título I – denominado "disposições preliminares", que é vedado ao agente público atuante na área das licitações e contratações admitir situações que prejudiquem o caráter competitivo dos certames; dificultar, sem justificativa, o andamento dos processos; entre outras proibições (BRASIL, 2021).

Por sua vez, o Título II, nomeado "das licitações", encarrega-se de expor as regras que se referem ao procedimento administrativo por meio do qual são efetuadas as Compras Públicas. Destacando, de início, que as licitações objetivam, sobretudo, garantir a seleção da proposta capaz de gerar o resultado mais vantajoso, assegurar a isonomia entre os licitantes e evitar o sobrepreço (BRASIL, 2021). Cabe mencionar, ainda, que os atos relacionados às licitações são, em regra, públicos, conforme disposto no Artigo 13 da Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021).

Seguindo, esta Lei assinala que

A Administração poderá convocar, com antecedência mínima de 8 (oito) dias úteis, audiência pública, presencial ou a distância, na forma eletrônica, sobre licitação que pretenda realizar, com disponibilização prévia de informações pertinentes, inclusive de estudo técnico preliminar e elementos do edital de licitação, e com possibilidade de manifestação de todos os interessados (BRASIL, 2021, Art. 21).

Além dessa alternativa, a Administração pode decidir pela realização de consulta pública previamente à determinada licitação, de modo a oportunizar que os interessados elaborem, no prazo estipulado, sugestões para o certame licitatório (BRASIL, 2021). Assim, cabe à Administração decidir se certa licitação será, ou não, precedida de audiência pública ou de consulta pública.

Posteriormente, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos apresenta as cinco modalidades de licitação, quais sejam: pregão; concorrência; concurso; leilão; e diálogo competitivo (BRASIL, 2021). A modalidade pregão<sup>2</sup> é aquela “[...] obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns [...]” (BRASIL, 2021, Art. 6º, inciso XLI). Dessa maneira, tem-se que a referida modalidade de licitação deve ser adotada “[...] sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado” (BRASIL, 2021, Art. 29). A concorrência, por seu turno, é a modalidade para contratação de itens especiais e de obras e serviços de engenharia, sejam eles comuns ou não (BRASIL, 2021). A modalidade concurso é utilizada “[...] para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico [...] e para concessão de prêmio ou

---

<sup>2</sup> O pregão foi instituído no Brasil pela Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e a sua forma eletrônica foi regulamentada pelo Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Com isso, ressalta-se que essa modalidade de licitação já estava em vigor no país, não sendo introduzida, portanto, pela Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), em análise nesta seção.

remuneração ao vencedor” (BRASIL, 2021, Art. 6º, inciso XXXIX). Por sua vez, o leilão acontece para alienação de bens imóveis e móveis a quem ofertar o maior lance (BRASIL, 2021). Por fim, o diálogo competitivo é a

modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos (BRASIL, 2021, Art. 6º, inciso XLII).

Acerca dessa última modalidade, a Lei nº 14.133/2021 dispõe que ela se restringe às licitações que visam a identificação de alternativas que satisfaçam as necessidades da Administração Pública e que englobam inovação tecnológica ou técnica e objetos cujas especificações não possam ser definidas com precisão (BRASIL, 2021). Ainda, o diálogo competitivo deve seguir preceitos específicos, conforme § 1º do Artigo 32, sendo eles, por exemplo: o estabelecimento de prazo mínimo de 25 (vinte e cinco) dias úteis, a contar da data da divulgação do edital, para os interessados manifestarem interesse em participar do diálogo e a obrigatoriedade de gravação e registro em ata das reuniões realizadas com os licitantes pré-selecionados (BRASIL, 2021).

Nessa senda, a legislação em questão define seis critérios de julgamento das propostas, quais sejam: menor preço; maior desconto; melhor técnica ou conteúdo artístico; técnica e preço; maior lance; e maior retorno econômico (BRASIL, 2021). Quando utilizados os critérios menor preço ou maior desconto, o julgamento das propostas levará em consideração o menor dispêndio de recursos para a Administração, sendo que o valor de referência para o caso do maior desconto é o preço global constante no instrumento convocatório da licitação. O terceiro critério – melhor técnica ou conteúdo artístico – é aplicado em licitações cujos objetos sejam de natureza técnica, científica ou artística. Por seu turno, o julgamento técnica e preço é empregado em licitações que visam à contratação de obras e serviços especiais de engenharia, objetos relacionados à tecnologia da informação e comunicação, entre outros. O maior lance é aplicado nos casos de leilão. Por último, o critério maior retorno econômico é adotado exclusivamente em licitações que visam à celebração de contrato de eficiência, o qual apresenta a seguinte definição:

[...] contrato cujo objeto é a prestação de serviços, que pode incluir a realização de obras e o fornecimento de bens, com o objetivo de proporcionar economia ao contratante, na forma de redução de despesas correntes, remunerado o contratado com base em percentual da economia gerada (BRASIL, 2021, Art. 6º, inciso LIII).

Ainda, a Lei nº 14.133/2021 menciona que os licitantes necessitam de um conjunto de documentos, relativos à habilitação jurídica; técnica; fiscal, social e trabalhista; e econômico-financeira, para demonstrar sua capacidade de cumprir com o objeto previsto no edital da licitação (BRASIL, 2021). Seguindo, destaca-se que existe a possibilidade de contratação direta na Administração Pública, a qual engloba a inexigibilidade e a dispensa de licitação. Dito isso, cumpre ressaltar que se houver, nesses casos, “[...] dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis” (BRASIL, 2021, Art. 73).

Nessa perspectiva, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos manifesta que a inexigibilidade de licitação ocorre quando não é viável a competição (BRASIL, 2021). Compreendendo, assim, os seguintes casos: contratação em que o objeto é fornecido de maneira exclusiva por determinada empresa (a ser comprovada mediante a apresentação de documentos como atestados e contratos de exclusividade); contratação de profissional consagrado do setor artístico; e contratação, com fornecedores de notória especialização, de serviços técnicos predominantemente intelectuais, tais como: projetos básicos e perícias (BRASIL, 2021).

Por sua vez, a dispensa de licitação pode ser adotada, conforme o Artigo 75, em diversas situações, por exemplo: nos casos de guerra ou de grave perturbação da ordem; para contratação de item que tenha sido objeto de licitação sem interessados ou com preços – exarados nas propostas dos licitantes – elevados e incompatíveis aos praticados no mercado; e para aquisição de medicamentos para doenças raras (BRASIL, 2021). Enfatiza-se, por fim, que a licitação também é dispensável para compras e contratação de serviços de valores até R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), excetuando-se os de engenharia e os de manutenção de veículos, que tem o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) como limite (BRASIL, 2021).

### 3.4 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 3

Este capítulo, intitulado "Legislação de Compras Públicas no Brasil", dedicou-se a apresentar o objeto de análise desta monografia, conceituando as Compras Públicas e descrevendo as legislações afetas ao tema, em especial as Leis nº 8.666/1993 e nº 14.133/2021. Assim, em um primeiro momento, buscou-se definir as Compras Públicas, entendendo-as como o meio de provimento de bens, materiais, obras e serviços no âmbito estatal. Também, salientou-se que essas Compras são feitas, via de regra, mediante o procedimento administrativo denominado licitação – em que são convocados, através de edital, fornecedores para a provisão de itens à Administração Pública – e que são orientadas por normas dispostas em legislações.

A partir disso, procedeu-se ao detalhamento das Leis nº 8.666/1993 e nº 14.133/2021, as quais representam marcos normativos das Licitações e Contratos Administrativos no Brasil. Nesta parte do capítulo, correspondente às seções 3.2 e 3.3, foi realizada a exposição do contexto histórico e político, do processo legislativo e dos principais aspectos de cada uma das normas federais supramencionadas.

Em relação à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, demonstrou-se que o seu surgimento – isto é, a sua promulgação – ocorreu no governo do Presidente Itamar Franco, após a cassação do mandato de Fernando Collor de Mello, em virtude de um esquema de corrupção, no ano de 1992. O contexto em questão influenciou na criação da norma, uma vez que os seus artigos foram redigidos com vistas a se tornarem mecanismos contra a corrupção e a discricionariedade dos gestores públicos. Percebe-se, também, que a Lei nº 8.666/1993 consolida um arranjo legislativo conforme à Administração Pública Burocrática, teoria de Administração Pública dominante nessa época. Ademais, ressaltou-se que esta legislação derivou do Projeto de Lei nº 1491/1991, o qual tramitou na Câmara dos Deputados por aproximadamente 2 anos e 11 dias, contados a partir da data de sua apresentação até a sua transformação em Lei.

No que diz respeito à Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, salientou-se que esta se constitui na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, em substituição à Lei nº 8.666/1993, a qual, desde a implementação da Reforma Gerencial no Brasil, em 1995, já vinha sofrendo tentativas de alteração por ser considerada muito rígida. Com isso, observou-se que normativos como a Lei do

Pregão e a Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC foram reflexos desse movimento, bem como a Lei nº 14.133/2021, que, aglutinando dispositivos destas, derivou de um contexto de hegemonia do gerencialismo. Além disso, destacou-se que o processo legislativo da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos teve duração de aproximadamente 25 anos, 10 meses e 9 dias, tendo em vista que o primeiro Projeto de Lei foi apresentado no ano de 1995.

Por último, no que se refere aos principais aspectos averiguados, buscou-se exibir as disposições, existentes em cada uma das Leis, acerca dos seguintes tópicos: abrangência; princípios observados em sua aplicação; modalidades de licitação; contratações diretas (dispensa e inexigibilidade); e mecanismos de interface com a cidadania. Nesse sentido, tentou-se demonstrar as semelhanças e diferenças entre os dispositivos, presentes na Lei nº 8.666/1993 e na Lei nº 14.133/2021, que tratam exclusivamente das licitações, desconsiderando, assim, os relativos aos contratos administrativos.



## **4 UMA ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE A TEORIA GERENCIAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A LEGISLAÇÃO DE COMPRAS PÚBLICAS NO BRASIL**

Os pilares teóricos e o objeto de análise deste trabalho são, respectivamente, as Teorias Burocrática e Gerencial de Administração Pública e a legislação de Compras Públicas no Brasil, em especial as Leis de Licitações e Contratos Administrativos. Nesse sentido, as Teorias, a partir de suas características, constituem-se nas variáveis de análise do objeto supramencionado, sendo que o propósito deste capítulo, em resumo, é estabelecer conexões entre as Leis e as Teorias de Administração Pública. Assim, na seção a seguir, apresenta-se a abordagem metodológica utilizada nesta investigação.

### **4.1 ABORDAGEM METODOLÓGICA**

Com o intuito de atender ao objetivo geral proposto neste Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação, o qual versa sobre a influência da Teoria Gerencial de Administração Pública na Legislação de Compras Públicas no Brasil, especialmente na Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), será adotado o método de abordagem hipotético-dedutivo de natureza qualitativa. Pois, neste método

[...] o cientista, através de uma combinação de observação cuidadosa, hábeis antecipações e intuição científica, alcança um conjunto de postulados que governam os fenômenos pelos quais está interessado; daí deduz ele as consequências observáveis; a seguir, verifica essas consequências por meio de experimentação [...] (KAPLAN, 1972, apud, GIL, 1989, p. 30).

Nessa perspectiva, tem-se que o método em questão engloba os seguintes momentos: elaboração do problema; formulação de hipóteses, por meio de inferência; e teste das hipóteses, a partir dos procedimentos de experimentação, análise e interpretação de dados, de modo a refutá-las ou confirmá-las (LAKATOS; MARCONI, 2003). Dito isso, a utilização do método hipotético-dedutivo de natureza qualitativa – baseada em dados não numéricos – é adequada para a presente investigação, a qual tem por intuito verificar a hipótese de que a Legislação de Compras Públicas no Brasil, sobretudo a supramencionada Lei, de 1º de abril de

2021, sofre influência da Teoria Gerencial de Administração Pública, a partir do século XXI.

Em relação ao método de procedimento, ou seja, ao meio técnico utilizado para orientar o pesquisador na análise dos elementos vinculados ao objeto de pesquisa, será empregado o método comparativo (GIL, 1989). Este consiste, segundo Lakatos e Marconi (2003), na realização de comparações entre fenômenos determinados no estudo, a fim de verificar suas semelhanças e divergências.

Ainda, Gil (1989) salienta que o método comparativo possibilita a investigação de fatos ocorridos em espaços e tempos diferentes. Logo, como um dos objetivos específicos deste trabalho é analisar a Lei nº 14.133/2021 em comparação com a Lei nº 8.666/1993, as quais tratam das licitações e dos contratos administrativos no Brasil, em tempos distintos, justifica-se a adoção deste método para o desenvolvimento da pesquisa.

Em termos de técnicas para a coleta de dados, foram utilizadas a pesquisa bibliográfica (de fontes secundárias) e a pesquisa documental (de fontes primárias), ambas pertencentes ao grupo da documentação indireta (LAKATOS; MARCONI, 2003). De acordo com Severino (2007), a pesquisa bibliográfica é realizada tomando por base estudos anteriores de outros pesquisadores acerca de determinado tema. Nessa mesma linha, Gil (1989) expõe que esse tipo de pesquisa se desenvolve a partir de livros, teses, artigos científicos, entre outros; ou seja, com suporte em dados secundários. Por sua vez, a pesquisa documental se utiliza de materiais primários – sem tratamento analítico – para a coleta de dados úteis à investigação, tais como: documentos oficiais e legais (SEVERINO, 2007).

Esta monografia, neste momento, pretende estabelecer uma relação entre Teorias de Administração Pública e a Legislação de Compras Públicas no Brasil, o que salienta a utilidade das técnicas expostas para o seu desenvolvimento. Nessa perspectiva, a pesquisa bibliográfica foi empregada para reunir os estudos acerca das Teorias Burocrática e Gerencial, revelados no Capítulo 2, e a pesquisa documental foi utilizada para o levantamento das leis e decretos que versam sobre as Compras Públicas no país, os quais foram descritos no Capítulo 3. Com isso, cumpre salientar que as pesquisas foram realizadas, na devida ordem, em bases de dados virtuais, tais como: Portal de Periódicos da CAPES, Revista do Serviço Público - RSP e SciELO - *Scientific Electronic Library Online*, e em sites

governamentais como o do Planalto, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Após essa explicação, referente à metodologia desta investigação, procede-se ao detalhamento de como será organizada, nas seções subsequentes, a análise. Assim, tem-se que, em um primeiro momento, serão examinadas, individualmente, as Leis nº 8.666/1993 e nº 14.133/2021, com a intenção principal de averiguar se as características das Teorias Burocrática e Gerencial de Administração Pública, respectivamente, estão presentes nas referidas legislações. Em sequência, será realizada a análise comparativa entre essas duas Leis de Licitações e Contratos Administrativos, evidenciando os traços de cada uma a fim de corroborar, ou não, a hipótese admitida na presente monografia.

#### 4.2 ANÁLISE DA LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, foi promulgada durante o mandato do Presidente Itamar Franco, compreendido entre o período de 29 de dezembro de 1992 a 1 de janeiro de 1995. Nessa linha, salienta-se que a Presidência da República Federativa do Brasil foi assumida por ele após o *impeachment* sofrido por Fernando Collor, que teve como motivação a existência de um esquema de corrupção no governo (ALVES, 2020).

Por seu turno, tem-se que a Teoria Burocrática de Administração Pública foi introduzida no país, de forma mais proeminente, a partir de 1930, através de reformas administrativas que buscavam racionalizar o aparelho estatal. Cumpre destacar que esse processo de burocratização visava à superação do patrimonialismo, o qual marcava a indistinção entre as esferas pública e privada e a supremacia dos interesses particulares na Administração Pública brasileira. Assim, com a implementação da burocracia, o funcionamento do aparato administrativo do Estado foi fundamentalmente modificado, passando a adotar, por exemplo, o concurso público como forma de ingresso em carreiras públicas (PAIVA, 2009). Essa Teoria de Administração Pública, reconhecida, principalmente, pela impessoalidade, padronização de procedimentos, obediência às regras estatuídas e pelo formalismo, manteve-se hegemônica até o surgimento da Teoria Gerencial no país, em 1995.

Diante disso, constata-se que a Lei de Licitações e Contratos Administrativos em análise, cuja vigência teve início no ano de 1993, foi elaborada em um contexto de dominância da Teoria Burocrática no Brasil, o qual inicia em meados de 1930 e se mantém até 1995. Ademais, verifica-se que o período histórico e político da época demandava que a Lei nº 8.666/1993 fosse rígida, formal e com procedimentos delimitados capazes de conter a discricionariedade dos gestores públicos e a corrupção. Tendo em vista que esta legislação foi promulgada por Itamar Franco após o *impeachment* sofrido por Fernando Collor de Mello em decorrência de práticas de natureza corrupta.

A partir desses elementos introdutórios, entende-se que a Lei nº 8.666/1993, concebida para regulamentar parte da temática das Compras Públicas, qual seja: as normas relativas às Licitações e aos Contratos da Administração Pública brasileira, encontra-se vinculada à Teoria Burocrática. Entretanto, para afirmar categoricamente que a legislação em apreço, sendo uma política pública regulatória, deriva dessa Teoria de Administração Pública, faz-se necessário analisar alguns dos dispositivos que a compõem. Assim, a seguir, busca-se verificar a relação existente entre estes e as características da Teoria Burocrática.

Em um primeiro momento, tem-se que a Lei nº 8.666/1993, ao versar, conforme o Artigo 1º, sobre as regras que devem ser aplicadas nos certames licitatórios e nos contratos pela Administração Pública (seja ela direta ou indireta), possui como características o caráter racional e o formalismo. Esses atributos, próprios da Teoria Burocrática, fazem referência, respectivamente, às próprias normas constantes na legislação em análise e ao fato de elas serem oficiais e escritas.

Ademais, ao estabelecer que as Compras Públicas são precedidas, em regra, pelo procedimento administrativo denominado licitação, o Artigo 2º da Lei nº 8.666/1993 manifesta a sua preocupação com a garantia da impessoalidade nas contratações governamentais. Dado que um dos principais objetivos do certame licitatório, de acordo com a própria Lei, é garantir o tratamento isonômico entre os licitantes, isto é, sem distinções em virtude de atributos pessoais. Também, a impessoalidade é verificada de maneira explícita nos princípios, dispostos no Artigo 3º, que regem esses certames, quais sejam: legalidade, impessoalidade,

moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo (BRASIL, 1993).

Nesse sentido, os princípios apontam que a Lei nº 8.666/1993 preza pelo estrito cumprimento dos trâmites relativos às licitações e, conseqüentemente, assegura a previsibilidade do comportamento dos agentes responsáveis pelas contratações públicas, uma vez que estes devem atuar obedecendo aos princípios supramencionados. Em relação aos agentes públicos, observa-se, ainda, que a legislação em tela estabelece, conforme § 1º do Artigo 3º, vedações a estes, tais como: prejudicar a essência competitiva das licitações e admitir preferências entre os licitantes (BRASIL, 1993). Com isso, verifica-se, novamente, a presença da impessoalidade nesta Lei, a qual, sendo uma característica notadamente burocrática, tem por objetivo garantir igualdade de tratamento a todos que desejarem participar dos certames licitatórios.

Avançando, observa-se que os Artigos 22 e 23, referentes às modalidades de licitação (concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão), são bastante rígidos e se caracterizam pelo formalismo. Posto que cada modalidade possui aplicações específicas e existem regras que determinam a que deve ser adotada em cada caso, balizando a atuação dos gestores. Além disso, esse traço burocrático é verificado nos Artigos 24 e 25 da Lei nº 8.666/1993, os quais versam, respectivamente, sobre a dispensa e a inexigibilidade de licitação. Uma vez que estes descrevem cada uma das situações em que estas podem ser utilizadas, não deixando margem à discricionariedade do agente público.

Por fim, a legislação em questão apresenta dispositivos que se relacionam à característica do foco no processo, demonstrando o cuidado com o cumprimento dos procedimentos concernentes às licitações públicas. Como exemplo, pode-se citar a obrigatoriedade, disposta no Artigo 39, de realização de audiência pública quando o valor estimado de determinado processo licitatório for superior a R\$ 330.000.000,00 (trezentos e trinta milhões de reais) e o fato de a Administração Pública, de acordo com o Artigo 41, estar estritamente vinculada ao edital, devendo obedecer todas as cláusulas deste instrumento.

Assim, tem-se as conexões estabelecidas entre as normas dispostas na Lei nº 8.666/1993 e as características da Teoria Burocrática. Com a finalidade de facilitar o entendimento, tais conexões estão resumidas no quadro a seguir:

**Quadro 3 - Conexões estabelecidas entre os dispositivos da Lei nº 8.666/1993 e as características da Teoria Burocrática**

<b>DISPOSITIVO DA LEI Nº 8.666/1993</b>	<b>CARACTERÍSTICA(S) CORRESPONDENTE(S)</b>
Estabelecimento de normas para as licitações e os contratos administrativos, aplicáveis à administração direta e indireta de todos os entes federativos (Art. 1º)	Caráter racional e formalismo
Contratações públicas precedidas, em regra, de licitação (Art. 2º)	Impessoalidade
Princípios a serem observados nas licitações públicas, por exemplo: isonomia, legalidade, impessoalidade e vinculação ao instrumento convocatório (Art. 3º)	Impessoalidade, foco no processo e previsibilidade do comportamento dos agentes públicos
Vedações aos agentes públicos, tais como: prejudicar a essência competitiva das licitações e admitir preferências entre os licitantes (Art. 3º, § 1º)	Impessoalidade
Regras relativas às modalidades de licitação – concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão (Arts. 22 e 23)	Formalismo
Regras relativas à dispensa e à inexigibilidade de licitação (Arts. 24 e 25)	Formalismo
Obrigatoriedade de realização de audiência pública quando o valor estimado de determinado processo licitatório for superior a R\$ 330.000.000,00 (Art. 39)	Foco no processo
Administração Pública estritamente vinculada ao edital, devendo obedecer todas as cláusulas deste instrumento (Art. 41)	Foco no processo

Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

Diante das informações expostas nesta seção, afirma-se que a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, deriva da Teoria Burocrática de Administração Pública, especialmente porque se preocupa em garantir o interesse público e afastar a corrupção nas contratações através das regras estatuídas. Corroborando com isso, Martins (2016) manifesta que esta Lei de Licitações e Contratos Administrativos segue o modelo burocrático, uma vez que preza pelo estrito cumprimento dos procedimentos descritos nas regras, com o objetivo de assegurar uma atuação impessoal e restringir a discricionariedade dos agentes públicos.

Nessa perspectiva, tem-se que a Lei nº 8.666/1993 está vinculada a Teoria Burocrática, o que se ratifica, inclusive, pela presença das principais características desta nos dispositivos que compõem a legislação em epígrafe. Sendo assim, a seção subsequente busca examinar a Lei nº 14.133/2021, a fim identificar se estão presentes, na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, características da Teoria Gerencial.

#### 4.3 ANÁLISE DA LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021

Em primeiro lugar, cumpre salientar que a Lei nº 14.133/2021 – assim como a Lei analisada anteriormente, de nº 8.666/1993 – é uma política pública regulatória, de acordo com a tipologia de Lowi (1972), com finalidade de tratar sobre as normas relativas às licitações e aos contratos da Administração Pública. Por esse motivo, características tidas como próprias da Teoria Burocrática, sobretudo o formalismo e o caráter racional, inevitavelmente estarão presentes na norma federal em tela.

Todavia, isso não a torna diretamente vinculada à referida Teoria de Administração Pública, vez que é o conteúdo constante em seus dispositivos que, em essência, demonstra qual concepção teórica tem influência na legislação. Assim, o formalismo, próprio da Teoria Burocrática, diz respeito às normas e aos procedimentos, escritos e legais, que balizam a atuação do gestor público. Contudo, para essa Teoria, o objetivo do formalismo é restringir a discricionariedade dos agentes, enquanto para a Teoria Gerencial as normas – escritas, legais, oficiais – devem ser pensadas para possibilitar um aumento da autonomia dos gestores. Dito isso, procede-se à análise da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, foi promulgada em substituição à Lei nº 8.666/1993, como resultado de projetos legislativos que tramitaram, no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, desde 1995. Cabe destacar que este ano marca a introdução da Teoria Gerencial no Brasil, que ocorreu, tendo como guia o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

Ademais, salienta-se que nesse período, compreendido entre a introdução da Teoria supramencionada e a consolidação da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, diversos normativos ligados à temática das Compras Públicas foram promulgados, alterando a Lei nº 8.666/1993, em virtude de seu modelo burocrático, e servindo de base para a Lei nº 14.133/2021. Em razão disso, faz-se necessário examinar brevemente esses textos legais, em específico a Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão), o Decreto nº 5.450/2005 (Pregão Eletrônico) e a Lei nº 12.462/2011 (Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC), a fim de verificar se há influência da Teoria Gerencial de Administração Pública nos normativos que antecederam a Lei nº 14.133/2021 – objeto de análise, de fato, nesta seção.

A Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, foi a responsável pela criação da modalidade de licitação denominada pregão, utilizada para a aquisição de bens e serviços comuns – com padrões de qualidade que possam ser definidos objetivamente no edital (BRASIL, 2002). Em complementação, surgiu o Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, o qual regulamentou a referida modalidade em sua forma eletrônica (BRASIL, 2005). Conforme Fernandes (2015), o pregão, em especial na forma eletrônica, serve para tornar o processo de Compras Governamentais mais eficiente. Logo, depreende-se dessa afirmação que as referidas Leis tiveram, no momento de sua elaboração, a eficiência como valor central, o que salienta o seu traço gerencial.

Por sua vez, a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, criado especificamente para regular as licitações e contratos que tinham objetos relacionados aos eventos esportivos que ocorreriam no Brasil, como a Copa do Mundo Fifa, no ano de 2014 (BRASIL, 2011). Entre os objetivos do RDC estava a ampliação da eficiência nas contratações do setor público, o que denota a sua característica gerencial. Tendo em vista que se criou um Regime Diferenciado para não precisar cumprir com as regras, entendidas



como excessivamente rígidas, dispostas na Lei de Licitações e Contratos em vigor na época, qual seja: a Lei nº 8.666/1993.

Diante dessa breve exposição, tem-se que o modelo gerencial estava presente nessas Leis, sendo manifestado através da valorização da eficiência nas regras relativas às Compras Públicas. Ainda, pelo fato de terem sido promulgadas no contexto de hegemonia da Teoria Gerencial no Brasil, cujo início se deu em 1995 e segue até os dias atuais, confirma-se a influência desta nas normas que tratam do Pregão e do Regime Diferenciado de Contratações Públicas.

Assim, considerando que essas legislações antecederam a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – a qual, inclusive, aglutinou em seu texto dispositivos destas – e que sua promulgação, no ano de 2021, derivou do mesmo contexto, entende-se que a Lei nº 14.133/2021 se encontra vinculada à Teoria Gerencial. Entretanto, para afirmar categoricamente que a legislação em apreço deriva dessa Teoria de Administração Pública, faz-se necessário analisar alguns dos dispositivos que a compõem. Para isso, busca-se, a seguir, verificar a relação existente entre estes e as características da Teoria Gerencial.

Inicialmente, ao tratar das licitações e contratações da Administração Pública brasileira, a Lei nº 14.133/2021 dispõe, em seu Artigo 1º, que suas normas abrangem a administração direta e as autarquias e fundações, excetuando-se, assim, as empresas públicas e as sociedades de economia mista (BRASIL, 2021). Isto demonstra a presença de características próprias do modelo gerencial nesta Lei, tais como a prevalência da lógica do privado sobre a lógica do público e a autonomia dos gestores. Uma vez que essas entidades, mesmo pertencendo à Administração Pública indireta, podem realizar contratações sem cumprir com as regras dispostas na legislação – atuando como se empresas privadas fossem – e, por consequência, garantir a liberdade de escolha aos gestores.

Avançando, tem-se que os princípios a serem observados na aplicação da Lei nº 14.133/2021 envolvem, de acordo com o Artigo 5º, a legalidade, a impessoalidade, a eficiência, a probidade administrativa, a transparência, o julgamento objetivo, entre outros (BRASIL, 2021). Nesse sentido, verificam-se atributos ligados à Teoria Gerencial, quais sejam: a transparência da Administração Pública e a eficiência como valor central, guiando as Licitações e os Contratos Administrativos no Brasil.

No que diz respeito às regras do procedimento denominado licitação, por meio do qual são efetuadas, na maior parte das vezes, as Compras Públicas, nota-se que a Lei nº 14.133/2021, em seu Artigo 21, possibilita a realização, previamente à determinada licitação, de audiência ou consulta pública (BRASIL, 2021). Isto revela que a Lei em questão preza pela liberdade de escolha dos agentes públicos atuantes nesta área, haja vista que, não havendo obrigatoriedade, cabe a estes a decisão de preceder, ou não, os procedimentos licitatórios com os mecanismos de interface com a cidadania supracitados e, ainda, de escolher qual será utilizado antes de cada certame.

Posteriormente, ao examinar os dispositivos que versam sobre as modalidades de licitação dispostas na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, quais sejam: pregão; concorrência; concurso; leilão; e diálogo competitivo, são observadas as características da eficiência como valor central e da prevalência da lógica do privado sobre a lógica do público. A primeira característica se percebe em virtude do Artigo 6º, inciso XLI da referida Lei, que trata da obrigatoriedade da modalidade pregão – pensada para tornar o processo licitatório mais eficiente, para a aquisição, pelo setor público, de bens e serviços considerados comuns.

Por sua vez, a prevalência da lógica do privado sobre a lógica do público se verifica nas disposições acerca do diálogo competitivo, dado que a ideia desta modalidade, segundo o Artigo 6º, inciso XLII, é a realização de diálogos entre os licitantes e a Administração Pública para o desenvolvimento de soluções para esta última, aproximando-a do modo de funcionamento das contratações privadas. Também, o diálogo competitivo demonstra a presença das características gerenciais da autonomia dos gestores e do controle dos resultados na Lei nº 14.133/2021, tendo em vista que não são dispostos minuciosamente os procedimentos que devem guiar as fases de diálogo dessa nova modalidade de licitação. Assim, observa-se que há a ampliação da margem de autonomia dos agentes públicos nesses diálogos com os licitantes e que o importante é atingir o resultado, qual seja: encontrar as soluções que atendam às necessidades da Administração.

Assim, tem-se as conexões estabelecidas entre as normas dispostas na Lei nº 14.133/2021 e as características da Teoria Gerencial. Com a finalidade de facilitar o entendimento, tais conexões estão resumidas no quadro a seguir:

**Quadro 4 - Conexões estabelecidas entre os dispositivos da Lei nº 14.133/2021 e as características da Teoria Gerencial**

<b>DISPOSITIVO DA LEI Nº 14.133/2021</b>	<b>CARACTERÍSTICA(S) CORRESPONDENTE(S)</b>
Estabelecimento de normas para as licitações e os contratos administrativos, aplicáveis à administração direta e às autarquias e fundações de todos os entes federativos (Art. 1º)	Prevalência da lógica do privado sobre a lógica do público e autonomia dos gestores
Princípios a serem observados nas licitações públicas, por exemplo: legalidade, impessoalidade, eficiência, transparência e julgamento objetivo (Art. 5º)	Transparência da Administração Pública e eficiência como valor central
Possibilidade de realização, previamente à determinada licitação, de audiência ou consulta pública (Art. 21)	Autonomia dos gestores
Regras relativas às modalidades de licitação: obrigatoriedade da modalidade pregão para a aquisição de bens e serviços comuns (Art. 6º, inciso XLI)	Eficiência como valor central
Regras relativas às modalidades de licitação: diálogo competitivo - modalidade em que a Administração Pública realiza diálogos com os licitantes (Art. 6º, inciso XLII)	Prevalência da lógica do privado sobre a lógica do público, autonomia dos gestores e controle dos resultados

Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

Diante das informações expostas nesta seção, afirma-se que a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, deriva da Teoria Gerencial de Administração Pública, especialmente porque se preocupa em garantir a eficiência e aumentar a liberdade de escolha dos gestores públicos que atuam na área das Compras Governamentais. Nessa linha, tem-se que essa afirmação é ratificada pela presença das principais características do modelo gerencial nos dispositivos que compõem a legislação em epígrafe.

A partir disso, entende-se que as Leis de Licitações e Contratos Administrativos nº 8.666/1993 e nº 14.133/2021 derivam, respectivamente, das

Teorias Burocrática e Gerencial de Administração Pública. Sendo assim, busca-se, na seção a seguir, efetuar a comparação entre os dispositivos de cada uma das referidas legislações, a fim de corroborar o entendimento admitido até este momento ou retificá-lo.

#### 4.4 COMPARAÇÃO ENTRE A LEI Nº 8.666/1993 E A LEI Nº 14.133/2021

A presente seção tem por finalidade comparar as duas legislações brasileiras que versam sobre as Licitações e os Contratos Administrativos, tendo em vista que as análises realizadas nas seções anteriores constataram que os modelos teóricos de Administração Pública vinculados a cada uma delas são distintos. A Lei nº 8.666/1993 se vincula à Teoria Burocrática, enquanto a Lei nº 14.133/2021, à Teoria Gerencial, de modo que a análise comparativa pretende apresentar elementos capazes de confirmar, ou de refutar, essas afirmações.

Com base nisso, tem-se que a comparação será realizada entre os dispositivos que compõem as referidas legislações e que tratam dos seguintes tópicos: abrangência; princípios observados em sua aplicação; modalidades de licitação; contratações diretas (dispensa e inexigibilidade); e mecanismos de interface com a cidadania. Para fins de organização desta seção, primeiramente será apresentado o quadro comparativo das referidas leis – elaborado a partir das íntegras disponíveis no sítio eletrônico do Planalto – e, em sequência, serão analisadas as disposições que constam nele.

#### **Quadro 5 - Comparação entre os dispositivos das Leis de Licitações e Contratos Administrativos**

LEI Nº 8.666/1993	LEI Nº 14.133/2021
<b>ABRANGÊNCIA</b>	
<p>Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.</p> <p>Parágrafo único. Subordinam-se ao regime</p>	<p>Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e abrange:</p> <p>I - os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, dos Estados e do Distrito</p>

<p>desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.</p>	<p>Federal e os órgãos do Poder Legislativo dos Municípios, quando no desempenho de função administrativa;</p> <p>II - os fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública.</p> <p>§ 1º Não são abrangidas por esta Lei as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as suas subsidiárias, regidas pela Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, ressalvado o disposto no art. 178 desta Lei.</p>
<p><b>PRINCÍPIOS OBSERVADOS EM SUA APLICAÇÃO</b></p>	
<p>Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.</p>	<p>Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).</p>
<p><b>MODALIDADES DE LICITAÇÃO</b></p>	
<p>Art. 22. São modalidades de licitação:</p> <p>I - concorrência;</p> <p>II - tomada de preços;</p> <p>III - convite;</p> <p>IV - concurso;</p> <p>V - leilão.</p>	<p>Art. 28. São modalidades de licitação:</p> <p>I - pregão;</p> <p>II - concorrência;</p> <p>III - concurso;</p> <p>IV - leilão;</p> <p>V - diálogo competitivo.</p>
<p><b>CONTRATAÇÕES DIRETAS</b></p>	
<p>Art. 24. É dispensável a licitação:</p> <p>II – para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea “a”, do inciso II do artigo anterior [ou seja, de valor até R\$ 17.600,00 (dezessete mil e seiscentos reais) - inclusão feita pela autora] e</p>	<p>Art. 75. É dispensável a licitação:</p> <p>II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras.</p>

para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez.	
<b>MECANISMOS DE INTERFACE COM A CIDADANIA</b>	
Art. 39. Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" desta Lei [ou seja, acima de R\$ 330.000.000,00 (trezentos e trinta milhões de reais) - inclusão feita pela autora], o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados.	Art. 21. A Administração poderá convocar, com antecedência mínima de 8 (oito) dias úteis, audiência pública, presencial ou a distância, na forma eletrônica, sobre licitação que pretenda realizar, com disponibilização prévia de informações pertinentes, inclusive de estudo técnico preliminar e elementos do edital de licitação, e com possibilidade de manifestação de todos os interessados.  Parágrafo único. A Administração também poderá submeter a licitação a prévia consulta pública, mediante a disponibilização de seus elementos a todos os interessados, que poderão formular sugestões no prazo fixado.

Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

A partir das disposições constantes no quadro acima, intitulado "comparação entre os dispositivos das Leis de Licitações e Contratos Administrativos", observa-se que as regras dispostas nas Leis nº 8.666/1993 e nº 14.133/2021 seguem diferentes concepções teóricas de Administração Pública. Assim, a seguir, são analisadas comparativamente estes dispositivos.

Em relação ao tópico da abrangência, foi possível perceber que, com a Nova Lei, as empresas públicas e as sociedades de economia mista deixaram de ser abrangidas. Isto significa que, mesmo sendo integrantes da Administração Pública indireta, as referidas entidades administrativas não precisam seguir as normas gerais de licitação e contratação dispostas na Lei nº 14.133/2021. Assim, considerando que a legislação anterior – que seguia um modelo burocrático – abrangia estas entidades, verifica-se que a Nova Lei deriva de um outro paradigma, qual seja: o gerencial. Tendo em vista que, com a retirada das empresas públicas e das sociedades de economia mista, nota-se uma flexibilização da Administração Pública no que se refere à observância dos procedimentos relativos às licitações e

aos contratos e um aumento da autonomia dos gestores dessas entidades, que podem selecionar os fornecedores sem se submeter aos critérios desta Lei.

Nessa perspectiva da abrangência, também chama a atenção o fato de que a Nova Lei optou por não submeter as Organizações Sociais - OS e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, ainda que atuem na prestação de serviços públicos, às suas regras. Com isso, OS e OSCIP não precisam, por exemplo, realizar certames licitatórios para aquisição de itens necessários à consecução de suas atividades, diferentemente do que ocorre com a Administração Pública em geral. Esta postura corrobora a tese de que há influência da Teoria Gerencial na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, uma vez que esta permite às figuras jurídicas supramencionadas, prestadoras de serviços públicos no contexto vigente, a adoção de práticas de contratação e de gestão de compras próprias das empresas privadas, demonstrando, assim, a valorização da lógica do privado sobre a lógica do público.

Ainda, cumpre ressaltar que a própria prestação de serviços públicos por parte de Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público deriva de uma concepção gerencial de Administração Pública. Haja vista que a descentralização é uma das estratégias adotadas e incentivadas por essa teoria na esfera estatal. Nesse sentido, Aguillar (2011) manifesta que as referidas figuras jurídicas foram criadas em virtude da ideia, presente no Plano Diretor responsável pela Reforma do Aparelho do Estado no Brasil, de transferir a execução das atividades não-exclusivas para o chamado setor público não-estatal.

No que diz respeito aos princípios que devem ser observados na aplicação das Leis de Licitações e Contratos Administrativos, restou evidente, através da comparação entre os dispositivos, a inclusão de princípios, na Lei nº 14.133/2021, que se vinculam à Teoria Gerencial, tais como os princípios da eficiência, da eficácia e da competitividade. Pois, conforme Secchi (2009), estes três valores sustentam o modelo gerencial, sendo a eficiência, inclusive, um marco na consolidação da Reforma do Aparelho do Estado no Brasil, haja vista que a Emenda Constitucional nº 19/1998 a adicionou ao rol de princípios da Administração Pública constantes no Artigo 37 da Constituição Federal. Além disso, observa-se que a transparência também foi incluída como princípio na nova legislação, ressaltando, assim, a sua essência gerencial. Visto que, de acordo com o Centro Latino-Americano de

Administração para o Desenvolvimento, a transparência – isto é, o dever de prestar contas à sociedade – é uma das características desta concepção de Administração Pública (CLAD, 1999).

Avançando, procede-se ao tópico das modalidades de licitação, alterado significativamente com a promulgação da Lei nº 14.133/2021. Em comparação com os dispositivos da Lei anterior, nº 8.666/1993, a Nova Lei manteve as modalidades concorrência, concurso e leilão e extinguiu a tomada de preços e o convite, os quais eram aplicáveis em casos específicos, com valores máximos e procedimentos bem definidos. Em lugar dessas duas modalidades, foram introduzidos o pregão e o diálogo competitivo, buscando-se, respectivamente, a eficiência e a adoção de práticas da gestão privada na Administração Pública.

Nessa senda, verifica-se a essência gerencial dos dispositivos da Lei nº 14.133/2021 relativos às modalidades de licitação, em virtude da extinção da tomada de preços e do convite, que eram expressões do modelo burocrático e indicavam a preocupação com o estrito cumprimento das regras como mecanismo de impedir a discricionariedade dos gestores e, conseqüentemente, a corrupção nas contratações públicas. Além disso, em razão da substituição destas pelo pregão e, sobretudo, pelo diálogo competitivo, que consiste em uma modalidade inédita na legislação brasileira de Compras Públicas. Nesse caso específico, o traço gerencial se manifesta no fato de que a Nova Lei viabiliza a realização de diálogos entre os licitantes e a Administração Pública, mas não ostenta, de forma pormenorizada, os procedimentos que devem ser adotados, ampliando, assim, a discricionariedade dos agentes e demonstrando que o foco se concentra nos resultados dessas contratações.

Em seguimento, examina-se o tópico referente às contratações diretas, tratando exclusivamente sobre uma das possibilidades de dispensa de licitação, qual seja: compras e serviços (exceto os de engenharia) por "baixo valor". Assim, ao comparar os incisos que versam sobre esse tipo de contratação nas Leis nº 8.666/1993 e nº 14.133/2021, verificou-se um aumento do valor limite, que de R\$ 17.600,00 (dezessete mil e seiscentos reais) – referente à 10% do valor da modalidade convite, atualizado pelo Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018 – passou para R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).



Cabe destacar que, mesmo considerando o primeiro valor corrigido pela inflação de abril de 2021, mês e ano em que foi promulgada a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, houve um aumento expressivo do novo limite para o tipo de contratação direta em questão. Haja vista que o valor corrigido totaliza R\$ 26.564,02 (vinte e seis mil, quinhentos e sessenta e quatro reais e dois centavos), conforme o resultado da calculadora do cidadão exibido na figura abaixo, e o atual valor, instituído pela Nova Lei, é de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais). .

**Figura 1 - Correção do Valor Limite (da Lei nº 8.666/1993) pela Inflação**

<b>Dados básicos da correção pelo IGP-M (FGV)</b>	
<b>Dados informados</b>	
Data inicial	06/2018
Data final	04/2021
Valor nominal	R\$ 17.600,00 ( REAL )
<b>Dados calculados</b>	
Índice de correção no período	1,50931930
Valor percentual correspondente	50,931930 %
Valor corrigido na data final	R\$ 26.564,02 ( REAL )

Fonte: Banco Central do Brasil, 2022.

Com base no exposto, resta evidente a presença da lógica gerencial na contratação direta de compras e serviços (exceto os de engenharia) prevista na Lei nº 14.133/2021. Haja vista que o aumento do valor limite em relação à Lei nº 8.666/1993 reflete em um maior número de contratações públicas sem prévia licitação. Assim, denota-se uma busca pela eficiência e autonomia do gestor público na Nova Lei, vez que a dispensa dos certames licitatórios reduz os procedimentos necessários às Compras Governamentais, tais como: escolha da modalidade de licitação e elaboração de edital.

Finalmente, no que diz respeito aos mecanismos de interface com a cidadania presentes nas normas em comparação nesta seção, tem-se que a Lei nº 8.666/1993 dispunha apenas do mecanismo da audiência pública, enquanto que a Lei nº 14.133/2021 incluiu em seu texto, além desta, a consulta pública. Todavia, ao analisar os dispositivos, percebe-se que, embora esta última tenha mais mecanismos, a utilização destes pela Administração Pública se tornou facultativa na

Nova Lei. Com isso, a possibilidade de envolvimento dos cidadãos nas Compras Públicas fica a cargo do gestor público, que teve sua liberdade de escolha ampliada em relação à Lei nº 8.666/1993, de acordo com o preconizado pelo modelo gerencial.

Além disso, observa-se que, mesmo com o discurso gerencial propagando maior preocupação com os mecanismos de interface com a cidadania, o que se tem na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos é apenas o registro formal da transparência. Em razão de que, sendo facultativa a utilização dos mecanismos da audiência e da consulta pública, não há garantia alguma que a cidadania seja incorporada, de fato, aos processos de Compras Públicas no Brasil. Afinal, este tópico passa a representar um ato discricionário do gestor público com a consolidação da Lei nº 14.133/2021.

Nessa perspectiva, confirma-se a influência da Teoria Gerencial de Administração Pública na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, bem como a relação existente entre legislação – política pública regulatória – e Teoria de Administração Pública. Destarte, são tecidas considerações acerca do presente capítulo na seção subsequente.

#### 4.5 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 4

Este capítulo, cujo título é “Uma análise da relação entre a Teoria Gerencial de Administração Pública e a Legislação de Compras Públicas no Brasil”, concentrou-se em averiguar as relações existentes entre a legislação de Compras Públicas, sobretudo as Leis de Licitações e Contratos Administrativos, e as Teorias de Administração Pública. Para isso, foi utilizado o método de abordagem hipotético-dedutivo de natureza qualitativa, em conjunto com o método comparativo. Assim, foram examinadas, de forma individual, as Leis nº 8.666/1993 e nº 14.133/2021 e, em sequência, foi realizada a comparação entre as duas, através de seus dispositivos.

Em relação à primeira Lei (de nº 8.666/1993), verificou-se, na seção 4.2, a sua relação com o modelo burocrático de Administração Pública. Tendo em vista o contexto histórico – de dominância da Teoria Burocrática no país – em que esta foi promulgada e as regras estabelecidas em seu texto, que são bastante rígidas e

demonstram uma preocupação com os procedimentos, a fim de evitar a discricionariedade dos gestores nas contratações públicas. Essa preocupação guarda conexão com o fato de que a Lei em epígrafe foi sancionada meses após o *impeachment* de Fernando Collor, por motivos de corrupção.

Por sua vez, no que se refere à Nova Lei (de nº 14.133/2021), constatou-se, na seção 4.3, a sua relação com a Teoria Gerencial de Administração Pública, em virtude tanto do contexto em que foi elaborada e sancionada, como das legislações que a antecederam e serviram de base a esta, quais sejam: Lei do Pregão, Decreto do Pregão Eletrônico e Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas. Ainda, percebeu-se que as regras dispostas nesta Lei manifestavam, em essência, a valorização da eficiência, da lógica do privado sobre a lógica do público, da autonomia dos gestores públicos, entre outras características próprias do modelo gerencial.

A seção 4.4, por fim, trouxe a análise comparativa entre as duas Leis de Licitações e Contratos Administrativos, abordando as disposições de cada uma acerca dos seguintes tópicos: abrangência; princípios observados em sua aplicação; modalidades de licitação; contratações diretas; e mecanismos de interface com a cidadania. Dessa análise, evidenciou-se que a Lei nº 14.133/2021, conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, deriva da Teoria Gerencial de Administração Pública.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Administração Pública e Social versou sobre a influência da Teoria Gerencial de Administração Pública na legislação de Compras Públicas no Brasil. Em razão disso, foram apresentadas, no decorrer do texto, as Teorias Burocrática e Gerencial de Administração Pública e a legislação brasileira de Compras Públicas, sobretudo as Leis de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/1993 e Lei nº 14.133/2021).

A partir desses elementos, procedeu-se ao exame de cada uma das referidas normas federais, utilizando como variáveis de análise as teorias de Administração Pública. Conseqüentemente, foi possível observar a conexão existente entre a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e a Teoria Burocrática, em virtude da presença, nos dispositivos desta legislação, de características como o formalismo, a impessoalidade e o foco no processo. Além disso, verificou-se a relação existente entre a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e a Teoria Gerencial, haja vista que os dispositivos desta, em essência, demonstravam como características a prevalência da lógica do privado sobre a lógica do público, a eficiência como valor central, a autonomia dos gestores, entre outras. Desse modo, restou evidente a influência do modelo gerencial nesta Lei.

Por conseguinte, ao retomar o problema de pesquisa deste trabalho, que consistia em entender: “de que forma a Teoria Gerencial de Administração Pública se manifesta na Legislação de Compras Públicas no Brasil, em especial na Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos)?”, avalia-se que este foi respondido. Tendo em vista que a manifestação do modelo gerencial foi demonstrada na legislação referente ao Pregão e ao Regime Diferenciado de Contratações Públicas, antecessoras da Lei nº 14.133/2021, bem como nos dispositivos que compõem esta Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Ainda, para corroborar com este entendimento – de que o problema de pesquisa foi respondido, tem-se que ao longo da presente pesquisa os objetivos, geral e específicos, foram cumpridos. O objetivo geral era investigar a influência da Teoria Gerencial de Administração Pública na Legislação de Compras Públicas no Brasil, especialmente na Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos

Administrativos), o que foi realizado no capítulo 4 deste trabalho, concretamente nas seções 4.3 e 4.4, intituladas “análise da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021” e “comparação entre a Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 14.133/2021”, respectivamente.

Por seu turno, os objetivos específicos – que consistiam em: refletir sobre as Teorias Burocrática e Gerencial de Administração Pública; descrever as duas principais legislações de Compras Públicas no Brasil; e analisar a Lei nº 14.133/2021 em comparação com a Lei nº 8.666/1993, as quais versam sobre as licitações e os contratos administrativos – foram atingidos, na devida ordem, nos capítulos 2, 3 e 4. Assim, cumpridos os objetivos e, por consequência, respondido o problema de pesquisa, foi possível confirmar a hipótese admitida nesta monografia, de que a Legislação de Compras Públicas no Brasil, sobretudo a supramencionada Lei, de 1º de abril de 2021, sofre influência da Teoria Gerencial de Administração Pública, a partir do século XXI.

Nesse sentido, cumpre ressaltar que o presente Trabalho de Conclusão de Curso buscou contribuir com o campo de estudo da Administração Pública no Brasil, a partir da perspectiva de que as legislações, sendo políticas públicas regulatórias, possuem vínculo com as Teorias de Administração Pública. Assim, tendo as Leis de Licitações e Contratos Administrativos como objeto, o que, de modo geral, restringe-se aos estudos realizados no âmbito jurídico, este trabalho se dedicou a analisá-las sob outro ponto de vista, qual seja: o da Administração Pública. Dessa maneira, foram efetuadas conexões entre os dispositivos da Lei nº 8.666/1993 e da Lei nº 14.133/2021 com as Teorias Burocrática e Gerencial, respectivamente.

Esta pesquisa, portanto, entendendo que as legislações brasileiras derivam de concepções teóricas de Administração Pública, averiguou elementos referentes à Legislação de Compras Públicas e, comprovando essa tese, demonstrou a influência da Teoria Gerencial nesta, a partir do século XXI. Ademais, o presente trabalho está de acordo com as Diretrizes Curriculares Nacionais de Administração Pública por estabelecer conexões entre as Leis e as Teorias Burocrática e Gerencial, haja vista que as DCNs versam sobre a característica multidisciplinar do referido curso de graduação, o qual deve articular conteúdos de diversas áreas, por exemplo: do Direito.

Dito isso, cabe destacar que esta pesquisa não tinha por objetivo exaurir a análise dos dispositivos constantes nas Leis de Licitações e Contratos

Administrativos, mas sim, através de alguns exemplos, buscava evidenciar a conexão existente entre estas e a Administração Pública. Nesse sentido, este trabalho merece uma continuidade, seja com o intuito de analisar dispositivos que, mesmo versando sobre as licitações, não tenham sido examinados na presente investigação ou com o propósito de avançar a pesquisa sobre os dispositivos que dissertam sobre os contratos administrativos. Afinal, a originalidade deste trabalho se materializa exatamente na perspectiva utilizada para a análise da Legislação de Compras Públicas, fundamentada nas Teorias Burocrática e Gerencial de Administração Pública.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública**: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: ENAP, 1997. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/556>. Acesso em: 03 abr. 2022.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (orgs.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea, 2018.
- AGUILLAR, Fernando Herren. **Serviços Públicos**: Doutrina, jurisprudência e legislação. 1. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.
- ALVES, Ana Paula Gross. A evolução histórica das licitações e o atual processo de compras públicas em situação de emergência no Brasil. **Revista de Gestão, Economia e Negócios**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 40-60, 2020. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/regen/article/view/5162/2046>. Acesso em: 03 set. 2022.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Calculadora do cidadão. **Banco Central do Brasil**, 2022. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/corrigerPorIndice.do?method=corrigerPorIndice>. Acesso em: 03 out. 2022.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 fev. 2022.
- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOSa. **Projeto de Lei nº 1491/1991**. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/192797>. Acesso em: 27 ago. 2022.
- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOSb. **Projeto de Lei nº 1292/1995**. Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/16526>. Acesso em: 07 set. 2022.
- BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. **Projeto de Lei do Senado nº 163, de 1995**. Altera a Lei 8666, de 21 de junho de 1993, que 'regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.' Brasília, DF: Congresso Nacional, 1995.

Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pls-163-1995>. Acesso em: 07 set. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005**. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm). Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018**. Atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/d9412.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9412.htm). Acesso em: 27 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938**. Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1938. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-579-30-julho-1938-350919-publicacaooriginal-126972-pe.html>. Acesso em: 06 abr. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm). Acesso em: 08 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10520.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm). Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011**. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm). Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm). Acesso em: 10 abr. 2022.



BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm). Acesso em: 08 abr. 2022.

BRASIL. MARE. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995.

BRASIL. **Resolução nº 1, de 13 de janeiro de 2014**. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em Administração Pública, bacharelado, e dá outras providências. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2014. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=14957-rces001-14&category\\_slug=janeiro-2014-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=14957-rces001-14&category_slug=janeiro-2014-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 08 fev. 2022.

BRASIL. SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei do Senado nº 559, de 2013**. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/115926>. Acesso em: 07 set. 2022.

BRASIL. SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei nº 4253, de 2020**. Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Senado Federal, 2022. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/145636>. Acesso em: 07 set. 2022.

BRAVO, Rafael. O que é administração patrimonialista? Por que não é correta a expressão “Administração Pública patrimonialista”? **Curso Saber Jurídico**, 2021. Disponível em: <http://cursosaberjuridico.com.br/blog/o-que-e-administracao-patrimonialista-por-que-nao-e-correta-a-expressao-administracao-publica-patrimonialista/>. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Organização Burocrática. *In*: PRESTES MOTTA, Fernando Claudio; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Introdução à Organização Burocrática**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo estado. *In*: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1998/98-GestaoDoSetorPublico-Estrategia&Estrutura.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 50, n. 4, p. 5-29, 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v50i4.354>. Acesso em: 07 abr. 2022.

CAMPOS, Luiz Claudio Marques. **Compras Governamentais**: mapeamento preliminar de estudos na área de administração pública e das principais questões de pesquisa. Salvador, 2008. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EnAPG456.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2022.

CARNUT, Leonardo; NARVAI, Paulo Capel. Avaliação de desempenho de sistemas de saúde e gerencialismo na gestão pública brasileira. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 25, n. 2, p. 290-305, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/sausoc/2016.v25n2/290-305>. Acesso em: 06 abr. 2022.

CENTRO LATINO-AMERICANO PARA O DESENVOLVIMENTO - CLAD. Uma nova gestão pública para a América Latina. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 50, n. 1, p. 121-144, 1999.

CIPRO NETO, Pasquale; INFANTE, Ulisses. **Gramática da Língua Portuguesa**. 3. ed. São Paulo: Scipione, 2008.

COSTA, Caio César de Medeiros; TERRA, Antônio Carlos Paim. **Compras públicas**: para além da economicidade. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4277>. Acesso em: 09 abr. 2022.

DASSO JÚNIOR, Aragon Érico. **“Nova Gestão Pública” (NGP): A Teoria de Administração Pública do Estado Ultraliberal**, 2014. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d05c25e6e6c5d489>. Acesso em: 16 jul. 2022.

FERNANDES, André Lezan. **Compras na Administração Pública**: o pregão eletrônico como instrumento de eficiência frente às modalidades da lei nº 8.666/93. Trabalho de Conclusão de Curso - Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2015. Disponível em: [http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/7555/3/CT\\_COADM\\_2015\\_1\\_02.pdf](http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/7555/3/CT_COADM_2015_1_02.pdf). Acesso em: 10 abr. 2022.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 1989.

GUERREIRO RAMOS, Alberto. A sociologia de Max Weber: sua importância para a teoria e a prática da Administração. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 57, n. 2, p. 267-282, 2006. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1343>. Acesso em: 30 mar. 2022.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JUNQUILHO, Gelson Silva. **Teorias da administração pública**. Florianópolis: UFSC: Brasília: CAPES/UAB, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

KLERING, Luis Roque; PORSSE, Melody de Campos Soares; GUADAGNIN, Luis Alberto. Novos Caminhos da Administração Pública Brasileira. **Revista de Administração da PUCRS**, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 4-17, 2010. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/index.php/face/article/view/8231>. Acesso em: 06 abr. 2022.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2003.

LOWI, Theodore Jay. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, Florida, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4440249/mod\\_resource/content/1/lowi-four-systems-of-policy%201972.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4440249/mod_resource/content/1/lowi-four-systems-of-policy%201972.pdf). Acesso em: 17 out. 2022.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Reforma da Lei de Licitações: como podemos piorar? **Direito do Estado**, 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/ricardo-marcondes-martins/reforma-da-lei-de-licitacoes-como-podemos-piorar>. Acesso em: 24 set. 2022.

NONATO, Raquel Sobral. **Compras Públicas Sustentáveis no Brasil**: Análise da produção e circulação das ideias a partir da resignificação dos atores. Dissertação - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13603>. Acesso em: 08 abr. 2022.

PAIVA, Carlos Henrique Assunção. A burocracia no Brasil: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica (1920-1945). **Revista História**, São Paulo, v. 28, n. 2, p. 775-796, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-90742009000200027>. Acesso em: 05 abr. 2022.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração Pública**: teoria e questões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/37088>. Acesso em: 07 abr. 2022.

PIMENTA, Carlos César. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 173-199, 1998. Disponível em:

<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7762/6355>. Acesso em: 06 abr. 2022.

PRESTES MOTTA, Fernando Claudio. **O que é burocracia**. 1. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

ROBALO, António. Eficácia e Eficiência Organizacionais. **Revista Portuguesa de Gestão**, Porto, p. 105-116, 1995. Disponível em: [https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/1383/5/robalo\\_RPG\\_1995.pdf](https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/1383/5/robalo_RPG_1995.pdf). Acesso em: 04 abr. 2022.

ROSILHO, André Janjácomo. As licitações segundo a Lei nº 8.666: um jogo de dados viciados. **Revista de Contratos Públicos**, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 9-37, 2012.

SANTOS, Geovane Santana dos. **O liame entre as compras governamentais e a política pública no Brasil**. Bahia, 2019. Disponível em: <[http://admpg.com.br/2019/anais/arquivos/07282019\\_160710\\_5d3df16ed2d4b.pdf](http://admpg.com.br/2019/anais/arquivos/07282019_160710_5d3df16ed2d4b.pdf)>. Acesso em: 07 abr. 2022.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/ptr6WM63xtBVpfvK9SxJ4DM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 05 abr. 2022.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2007.

SOUZA, Celina. Pesquisa em administração pública no Brasil: uma agenda para o debate. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 4, p. 43-61, 1998.

SQUEFF, Flávia de Holanda Schmidt. **O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico**: análise do caso brasileiro. Brasília: Ipea, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Licitações e Contratos**: Orientações e Jurisprudência do TCU. 4. ed. Brasília: TCU, 2010.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**: Fundamentos da sociologia compreensiva. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

WEBER, Max. VIII "Burocracia". In: WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora S.A., 1982.