

Ana Roberta Santos de Oliveira

**EDITAL EFICIENTE: APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA  
EFICIÊNCIA EM PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS  
(CJU-PE, 2010 – 2012)**

Brasília  
Advocacia-Geral da União  
2013

## **EDITAL EFICIENTE: APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA EM PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS (CJU-PE, 2010 – 2012)**

Autora graduada em Direito e Administração. Detentora de título de Pós Graduação em Direitos Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos e Mestra em Gestão Pública pela UFPE. Atualmente é Advogada da União, lotada na Consultoria Jurídica da União no Estado de Pernambuco, onde trabalha na área de licitações e contratos administrativos. Coordenadora da Escola da AGU no Estado de Pernambuco.

OLIVEIRA, Ana Roberta Santos de.

Publicações Eletrônicas da Escola da AGU — Edital Eficiente: aplicação do princípio da eficiência em procedimentos licitatórios (CJU-PE, 2010-2012) — 1º ed. — Brasília-DF: Advocacia-Geral da União, 2013.  
162p.

ISBN: 978-85-63257-12-3

Livro eletrônico

Disponível em: [www.agu.gov.br](http://www.agu.gov.br)

1. Direito Público. Licitação. Brasil.

CDD 341.3

CDU 342

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, Curso de Mestrado, da Universidade Federal de Pernambuco, em fevereiro de 2013, como requisito à obtenção do grau de Mestre em Gestão Pública, sob a Orientação da Professora Doutora Sylvana Maria Brandão de Aguiar.

Recife, fevereiro de 2013.

Dissertação de Mestrado apresentada por Ana Roberta Santos de Oliveira ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, da Universidade Federal de Pernambuco, sob o título: “Edital Eficiente: Aplicação do princípio da eficiência em procedimentos licitatórios (CJU-PE, 2010 – 2012)”, orientada pela Professora Doutora Sylvana Maria Brandão de Aguiar e aprovada pela Banca Examinadora formada pelos professores (as) doutores (as):

A Deus, que, por sua delicada presença, sempre me conduz pelos caminhos do amor e da dedicação aos projetos e sonhos a que me proponho realizar.

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Bernadete e José Roberto, pelo amor, dedicação e exemplos transmitidos.

A Marcos André, meu marido, amigo e doce companheiro de jornada.

Ao meu amigo e colega de carreira, Ronny Charles, pela concepção do Projeto Edital Eficiente, e pela generosidade de compartilhar o seu desenvolvimento comigo.

À Escola da Advocacia-Geral da União, através de sua Diretora – Dra. Juliana Sahione Mayrink Neiva, pelo apoio e reconhecimento da importância do estudo proposto, sem os quais, certamente, este trabalho acadêmico não seria realizado.

À Consultoria Jurídica da União em Pernambuco, laboratório desta pesquisa, através de seu Coordenador-Geral – Dr. Luciano Cavalcanti Batista, pela confiança irrestrita nos passos dados por mim durante o período em que estive à frente do gerenciamento do Projeto Edital Eficiente.

À Prof<sup>a</sup>. Dra. Sylvana Brandão, orientadora desta pesquisa, pelo crédito e gentileza sempre depositados.

Aos colegas Advogados da União e aos Gestores e Membros de Equipes de licitação dos órgãos da Administração Federal Direta no Estado de Pernambuco, que, cordialmente, contribuíram para a realização deste estudo, por meio de entrevistas e sugestões.

E amanhã não seremos o que fomos, nem o que somos. Ovídio

**RESUMO:** O estudo do tema “Edital Eficiente: Aplicação do princípio da eficiência em procedimentos licitatórios (CJU-PE, 2010-2012)” tem sua relevância na necessidade de investigar novas ferramentas ou modelos de gestão capazes de otimizar a fase interna das licitações públicas, conferindo-lhe maior agilidade e segurança. O objetivo geral desta pesquisa consiste, portanto, em avaliar a possibilidade de estruturação e consolidação de técnicas voltadas à aplicação do Princípio da Eficiência na atuação dos órgãos jurídicos consultivos em exames de procedimentos licitatórios, por meio das diretrizes do Projeto Edital Eficiente, implantado no âmbito da Consultoria Jurídica da União em Pernambuco, órgão da Advocacia-Geral da União. Os objetivos específicos, por sua vez, consistem em examinar a evolução do dito Projeto, bem como avaliar as distorções e/ou problemas surgidos ao longo de sua fase de execução, indicando-se mecanismos para o seu aperfeiçoamento. No que tange à pesquisa bibliográfica e ao referencial teórico, buscou-se introduzir o estudo dos conceitos e a apresentação das fases da licitação, com base na doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Marçal Justen Filho e Edimir Ferreira de Faria, enveredando-se, em seguida, no sustentáculo teórico do presente trabalho - o estudo do tema “eficiência” -, onde se analisou, dentre outros aspectos, as raízes do conceito e suas conotações técnica e substantiva, apoiando-se, principalmente, em artigo de Mark R. Rutgers e Hendriekje Van der Meer. Por fim, adentrou-se no estudo da inovação e da mudança de cultura organizacional, como subtemas capazes de conduzir a uma melhor compreensão do objeto investigado, tomando-se por base lições de Sarita Albagli, Henry Mintzberg, Fernando Cláudio Prestes Motta, Peter Druker, dentre outros. No que tange à Metodologia, destaca-se que, quanto aos fins, foi utilizado o método denominado de ‘pesquisa aplicada’ -, ante a motivação de se resolver problemas concretos. Quanto aos meios, foi adotado o método do ‘estudo de caso’, sob uma perspectiva qualitativa, por envolver a apreciação de Projeto com contornos e elementos característicos próprios (específicos). Ainda sob esse último aspecto, a pesquisa em tela também pode ser caracterizada como bibliográfica e documental. Para se atingir os objetivos da pesquisa, foram aplicados roteiros de entrevista do tipo estruturado, com perguntas claramente definidas, dirigidos a Advogados da União e a Gestores e Membros de Equipes de licitação de 5 (cinco) órgãos assessorados, em meio àqueles considerados como os maiores demandantes da atuação jurídica da CJU-PE em matéria de licitações. Com base nas respostas obtidas, e a partir da aplicação de fórmula elaborada para medir o grau de eficiência do Projeto em estudo,

foi possível concluir que o objeto pesquisado consiste em ferramenta apta a imprimir maior eficiência à fase interna das licitações. Por meio dos resultados obtidos, e das sugestões apresentadas para o aprimoramento do modelo investigado, espera-se contribuir para a melhoria da gestão dos órgãos de Consultoria Jurídica da Administração Pública brasileira.

**PALAVRAS-CHAVE:** Licitações, Eficiência, Inovação, Cultura Organizacional.

**ABSTRACT:** The importance of studying the subject “Efficient Invitation to Bid: the efficiency principle applied to public bidding processes” is to investigate new tools or management models capable of optimizing the internal stage of public bidding processes in order to make it faster and more reliable. The general purpose of this research is therefore to assess the possibility of structuring and consolidating techniques designed to allow the application of the Efficiency Principle to the examination of bidding processes by counseling juridical bodies according to the directives of the Efficient Invitation to Bid Project, implemented at the State Counseling Office in Pernambuco (CJU-PE), a body of the Brazilian Attorney General’s Office (AGU). The specific goals, by their turn, consist of examining the evolution of the aforementioned project, as well as assessing distortions and/or problems emerged during the execution stage, and pointing out appropriate mechanisms to improve it. Regarding bibliographical research and theoretical references, this work studies the bidding process concepts and stages based on doctrines by Celso Bandeira de Mello, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Marçal Justen Filho, and Edimur Ferreira de Faria. Then, it discusses the theoretical basis of this research—the study of “efficiency”—, analyzing, among other aspects, the roots of this concept and its technical and substantive senses, based mainly on a paper by Mark R. Rutgers and Hendriekje Van der Meer. Finally, it addresses innovation and change in organizational culture as secondary subjects that can lead to a better comprehension of the researched object, based on studies by Sarita Albagli, Henry Mintzberg, Fernando Cláudio Prestes Motta, Peter Drucker, amongst others. With regard to the goals, the Methodology includes what is called applied research—since there is the motivation to solve concrete issues. In respect of the means, the adopted method was the “case study” in the qualitative research perspective, since it involves understanding the Project with its own specific features and components. In regard to this last aspect, this research can also be considered to be both bibliographical

and documentary. In order to accomplish the established objectives, structured interviews with clearly defined questions were conducted with State Attorneys and Managers and Members of Bidding Process Committees from 5 (five) advised bodies, among those that seek most the legal assistance from CJU-PE on the matter of invitations to bid. Based on the answers given and on the formula created to evaluate the efficiency degree of the Project, it was possible to conclude that the researched object is an effective tool to provide a greater level of efficiency to the internal stage of bidding processes. With the achieved results and the suggestions presented, this research is expected to contribute to a better management of the Brazilian Public Administration Legal Counseling bodies.

**KEYWORDS:** Bidding Process, Efficiency, Innovation, Organizational Culture.

## LISTA DE INSTITUIÇÕES PESQUISADAS

1. Consultoria Jurídica da União em Pernambuco
2. Comando Militar do Nordeste
3. Superintendência de Administração em Pernambuco - Advocacia-Geral da União
4. Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento em Pernambuco
5. Superintendência Regional do Departamento de Polícia Federal em Pernambuco
6. Terceiro Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo



---

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### Lista de Quadros:

- Quadro 1 - Órgãos Assessorados pela CJU-PE em matéria de licitações e contratos
- Quadro 2 - Indicadores
- Quadro 3 - Roteiro de Entrevista Aplicado aos Advogados da União
- Quadro 4 - Roteiro de Entrevista Aplicado aos Gestores e Membros de Equipes de Licitação de Órgãos Assessorados
- Quadro 5 - Simplificação do rito de análise na opinião dos Advogados entrevistados
- Quadro 6 - Celeridade na análise dos procedimentos sob a ótica dos Advogados entrevistados
- Quadro 7 - Segurança do novo modelo
- Quadro 8 - Distorções entre o Projeto idealizado e o executado
- Quadro 9 - Problemas verificados no Projeto Edital Eficiente sob a ótica dos Advogados
- Quadro 10 - Eficácia do Acordo de Cooperação quanto ao cumprimento de suas regras
- Quadro 11 - Melhora na qualidade dos procedimentos
- Quadro 12 - Recomendação do novo modelo a outros órgãos ou entes governamentais
- Quadro 13 - Sugestões para o aprimoramento do modelo proposto
- Quadro 14 - Vantagens do Projeto Edital Eficiente
- Quadro 15 - Desvantagens do Projeto Edital Eficiente sob a ótica dos órgãos assessorados
- Quadro 16 - Celeridade na análise dos procedimentos sob a ótica dos órgãos assessorados
- Quadro 17 - Simplificação da elaboração do procedimento
- Quadro 18 - Segurança que a nova sistemática inspira

Quadro 19 -	Melhora da qualidade do procedimento após o Projeto Edital Eficiente
Quadro 20 -	Recomendação do Projeto Edital Eficiente a outros órgãos ou entes governamentais
Quadro 21 -	Problemas verificados no Projeto Edital Eficiente sob a ótica dos órgãos assessorados
Quadro 22 -	Sugestões para o aprimoramento do Projeto Edital Eficiente
Quadro 23 -	Fórmula aplicada
Quadro 24 -	Síntese dos resultados

### LISTA DE SIGLAS

AGU	Advocacia-Geral da União
Art.	Artigo
CJU	Consultoria Jurídica da União
CJU-PE	Consultoria Jurídica da União em Pernambuco
CINDACTA III	Terceiro Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo
CMNE	Comando Militar do Nordeste
SAD-PE-AGU	Superintendência de Administração em Pernambuco- Advocacia-Geral da União
SFA-PE	Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento em Pernambuco
SR-DPF-PE	Superintendência Regional do Departamento de Polícia Federal em Pernambuco
TCU	Tribunal de Contas da União

## INTRODUÇÃO

O tema “Edital Eficiente: Aplicação do princípio da eficiência em procedimentos licitatórios (CJU-PE, 2010-2012)” tem sua relevância na necessidade de investigar novas ferramentas ou modelos de gestão capazes de otimizar a fase interna das licitações públicas, conferindo-lhe maior agilidade e segurança.

Cumpre lembrar que a área de licitações é, atualmente, um dos pontos nevrálgicos da Administração Pública brasileira, na medida em que é através dela que se realizam as grandes contratações, com emprego, em regra, de volumosos recursos financeiros, os quais atraem a incidência de casos de corrupção ou a malversação dos recursos públicos. Em ambas as situações, verifica-se a ocorrência de danos irreparáveis ao erário, a inspirar cuidado e atenção especial por parte dos gestores e governantes, sendo, assim, imprescindível a sua inserção na atual agenda pública.

O objetivo geral desta pesquisa consiste, portanto, em avaliar a possibilidade de estruturação e consolidação de técnicas voltadas à aplicação do Princípio da Eficiência na atuação dos órgãos jurídicos consultivos em exames de procedimentos licitatórios, por meio das diretrizes do Projeto Edital Eficiente, implantado no âmbito da Consultoria Jurídica da União em Pernambuco, órgão da Advocacia-Geral da União.

Os objetivos específicos, por sua vez, consistem em examinar a evolução do dito Projeto, bem como avaliar as distorções e/ou problemas surgidos ao longo de sua fase de execução, indicando-se mecanismos para o seu aperfeiçoamento.

A título de problematização, esta pesquisa visa esclarecer: 1. se é possível construir instrumentos aptos a imprimir maior eficiência à atividade desenvolvida pelos órgãos jurídicos consultivos em procedimentos licitatórios; 2. como pode ser viabilizada a otimização da análise jurídica de minutas editalícias e contratuais; e 3. se o novo modelo adotado pela Consultoria Jurídica da União em Pernambuco está apto a gerar maior eficiência aos procedimentos dessa natureza.

Para promover esse esclarecimento, a investigação em tela partiu da premissa de que a mudança do modus operandi dos procedimentos licitatórios, através da participação efetiva e comprometida das unidades da Administração Pública, demandantes da atuação dos órgãos jurídicos, pode interferir positivamente na rotina de elaboração e análise dos processos, tornando-a mais eficiente.

No que se refere à estrutura da dissertação, essa se apoia em cinco Capítulos.

No Capítulo I – “Entendendo o Edital Eficiente e os Elementos da Pesquisa”, discorre-se sobre as nuances do objeto investigado (Projeto Edital Eficiente), a partir da apresentação dos seus aspectos característicos e razões determinantes de sua criação. No mesmo Capítulo, apresentam-se, ainda, os elementos da pesquisa, a saber: problematização, hipótese, objetivos gerais e específicos, bem como a metodologia aplicada.

No Capítulo II – “Licitação: conceito e fases do procedimento”, objetiva-se apresentar um breve panorama sobre o instituto da licitação, com base em conceitos de Celso Antônio Bandeira de Mello, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Marçal Justen Filho e Edimur Ferreira de Faria. Pretende-se, com este Capítulo, conduzir o leitor à compreensão de que o Projeto Edital Eficiente se constitui em uma nova sistemática aplicada àquela que se denomina “fase interna da licitação”. Importa ressaltar que não se teve a pretensão de avançar na discussão do tema “licitações”, mas tão somente introduzir e melhor situar o leitor na investigação realizada.

No Capítulo III – “Princípio da Eficiência”, onde realmente se encontra o sustentáculo teórico da pesquisa, buscou-se explorar o tema da eficiência sob um viés ainda pouco explorado na literatura brasileira, ou seja, analisando-o enquanto valor público. Nesse Capítulo, pretende-se esclarecer que a eficiência, para a Administração Pública, não se limita à sua face econômica de correspondência entre custos e resultados (eficiência técnica), - como habitualmente discutida na literatura nacional -, mas, ao contrário, que o seu conceito também engloba um aspecto substantivo. Para tanto, recorreu-se à literatura internacional, mais precisamente ao artigo “The Origins and Restriction of Efficiency in Public Administration: Regaining Efficiency as the Core Value of Public Administration”, de Mark R. Rutgers e Hendriekje Van der

Meer, onde é aprofundado o estudo das raízes do conceito de eficiência, relacionando-o à Teoria da Causalidade, de Aristóteles. O Capítulo em questão é particularmente importante para a pesquisa em enfoque, pois traça os parâmetros conceituais e científicos que nortearam a análise do Edital Eficiente. Afinal, para se afirmar que algo é, de fato, eficiente, necessário se faz, de início, identificar a abordagem que será utilizada como parâmetro.

No Capítulo IV – “Inovação e mudança de cultura organizacional”, pretende-se mostrar ao leitor que o objeto do estudo proposto – Edital Eficiente – configura-se como ação inovadora, baseada na cooperação, sendo ainda capaz de promover o que, na Teoria dos Jogos, entende-se por “jogo de soma positiva”, na medida em que é capaz de gerar vantagens para ambas as partes envolvidas (CJU-PE e órgãos assessorados). Além disso, o Projeto em estudo pressupõe a mudança de cultura organizacional, sendo verificado que encontrou inicial resistência, ante o padrão cultural burocrático da Administração Pública brasileira. Para construir os alicerces desse Capítulo, foram apresentados conceitos e reflexões acerca dos subtemas em estudo, a partir de lições de Sarita Albagli, Henry Mintzberg, Fernando Cláudio Prestes Motta, Peter Druker, dentre outros. Não obstante a resistência inicial ao novo padrão adotado, percebeu-se que houve a assimilação do processo, hoje presente na rotina de trabalho das equipes de licitação dos órgãos da Administração Pública Federal Direta no Estado de Pernambuco, consistindo, assim, em um exemplo de mudança de cultura organizacional.

No Capítulo V – “Resultados, Discussões e Sugestões”, adentra-se no estudo de caso propriamente dito, analisando-se, a partir dos indicadores eleitos para a mensuração da eficiência do objeto investigado, os resultados da pesquisa realizada. Para tanto, foram aplicados roteiros de entrevista do tipo estruturado, com perguntas claramente definidas, dirigidos a Advogados da União e a Gestores e Membros de Equipes de licitação de 5 (cinco) órgãos assessorados, em meio àqueles considerados como os maiores demandantes da atuação jurídica da CJU-PE em matéria de licitações. Assim, foi considerada uma população amostral “não probabilística”, com base no critério da “tipicidade”. A partir das respostas obtidas, e da aplicação de fórmula elaborada para medir o ‘grau de eficiência’ do Projeto em discussão, foi possível concluir que o objeto estudado consiste em ferramenta apta a imprimir maior eficiência à fase interna das licitações. Nesse Capítulo,

apresentam-se, ainda, os problemas que giram em torno do objeto de pesquisa, bem como sugestões para o aperfeiçoamento do modelo investigado.

Nas Considerações Finais, busca-se demonstrar, resumidamente, se houve o atendimento aos elementos da pesquisa proposta, apresentando-se um quadro resumido dos resultados obtidos, e sugestões para o aprimoramento do modelo.

No que tange à Metodologia, destaca-se que, quanto aos fins, foi adotado o método denominado de ‘pesquisa aplicada’, - ante a motivação de se resolver problemas concretos -, tendo sido utilizado, ainda, quanto aos meios, o método do ‘estudo de caso’, sob uma perspectiva qualitativa, por envolver a apreciação de Projeto com contornos e elementos característicos próprios (específicos). Ainda sob esse último aspecto, a pesquisa em tela também se caracteriza como bibliográfica e documental.

Através dos resultados desta pesquisa, espera-se, assim, oferecer subsídios aptos a contribuir para a melhoria da gestão dos órgãos de Consultoria Jurídica da Administração Pública brasileira, demonstrando-se que boas práticas de gestão podem estar presentes também neste segmento público, tornando-o mais eficiente, eficaz e efetivo, e ressoando em todo o processo de contratações governamentais.

Com este estudo, observa-se, portanto, que ações simples, provenientes de percepções de pessoas que estão diretamente envolvidas no exercício diário de atividades públicas, podem vir a promover grandes mudanças organizacionais.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	11
CAPÍTULO I - ENTENDENDO O EDITAL EFICIENTE E OS ELEMENTOS DA PESQUISA .....	17
1.1 As principais nuances do objeto investigado.....	17
1.1.1 Os passos iniciais para adoção de um novo modelo .....	19
1.1.2 Implementação e execução do Projeto Edital Eficiente.....	22
1.2 Esclarecendo os elementos da pesquisa.....	29
CAPÍTULO II LICITAÇÃO: CONCEITO E FASES DO PROCEDIMENTO.....	35
CAPÍTULO III PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.....	41
3.1 Do patrimonialismo ao gerencialismo: contextualização.....	41
3.2 O Princípio da Eficiência na Constituição Federal de 1988 .....	45
3.3 As raízes do conceito de eficiência.....	47
3.4 Eficiência técnica e eficiência substantiva.....	52
3.5 Eficiência, eficácia e efetividade .....	56
CAPÍTULO IV INOVAÇÃO E MUDANÇA DE CULTURA ORGANIZACIONAL.....	59
4.1 Edital Eficiente: inovação em procedimentos licitatórios.....	59
4.2 A mudança de cultura organizacional provocada pela adoção da nova sistemática .....	63
CAPÍTULO V RESULTADOS, DISCUSSÕES E SUGESTÕES .....	71
5.1 Indicadores.....	71
5.2 Resultados do roteiro de entrevista aplicado aos Advogados da União (CJU-PE).....	80
5.2.1 Indicador: Simplificação do procedimento .....	80
5.2.2 Indicador: celeridade .....	82
5.2.3 Indicador: segurança .....	83
5.2.4 Indicador: cumprimento do acordo de cooperação.....	85
5.2.5 Indicador: qualidade do procedimento.....	91
5.2.6 Indicador: confiabilidade .....	91
5.2.7 Sugestões apresentadas .....	93
5.3 Resultados do roteiro de entrevista aplicado aos Gestores e Membros de Equipes de Licitação dos Órgãos Assessorados .....	95
5.3.1 Indicador: celeridade .....	100
5.3.2 Indicador: simplificação do procedimento.....	101
5.3.3 Indicador: segurança .....	102

---

5.3.4 Indicador: qualidade do procedimento.....	104
5.3.5 Indicador: confiabilidade .....	105
5.3.6 Problemas verificados e sugestões para melhoria do Projeto Edital Eficiente.....	107
5.4 Análise dos resultados e discussões .....	110
5.4.1 Indicador: celeridade .....	111
5.4.2 Indicador: simplificação do procedimento.....	113
5.4.3 Indicador: segurança .....	114
5.4.4 Indicador: qualidade do procedimento.....	115
5.4.5 Indicador: confiabilidade .....	115
5.4.6 Indicador: cumprimento do acordo de cooperação.....	116
5.4.7 Discussões e sugestões.....	116
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	123
Referências .....	128
APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA I .....	134
APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA II.....	137
APÊNDICE C – LISTA DE ENTREVISTADOS (ÓRGÃOS ASSESSORADOS).....	139
ANEXO I.....	141
ANEXO II.....	149



# CAPÍTULO I - ENTENDENDO O EDITAL EFICIENTE E OS ELEMENTOS DA PESQUISA

## 1.1 As principais nuances do objeto investigado

Para uma maior compreensão do objeto de estudo, necessário inicialmente esclarecer que a análise das minutas de editais e contratos, em procedimentos licitatórios realizados no âmbito da Administração Pública Federal Direta, é uma das principais atividades de assessoramento jurídico exercidas atualmente pela Consultoria-Geral da União<sup>1</sup>, órgão integrante da estrutura da Advocacia-Geral da União. Tal atividade, em cada uma das unidades federativas, é realizada pelas Consultorias Jurídicas da União, que, como verdadeiros *braços* da Consultoria-Geral, têm, dentre outras, a função de exercer o controle prévio da legalidade dos atos praticados pelos gestores públicos, bem como examinar os textos das minutas de editais de licitação, contratos e instrumentos congêneres.

Importa destacar que a Advocacia-Geral da União é a instituição que representa a União, judicial e extrajudicialmente, e a quem compete as atividades de consultoria e assessoramento jurídico, nos termos da Lei Complementar nº 73/93<sup>2</sup>.

A Administração Federal Indireta, constituída pelas autarquias e fundações públicas, por sua vez, deve submeter os seus atos ao crivo do setor consultivo da Procuradoria-Geral Federal, órgão também vinculado à Advocacia-Geral da União. Já a nível estadual e municipal, o controle da legalidade dos procedimentos licitatórios depende da

---

1 O art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, – Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União -, estabelece que:

Art. 11 - Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente:

[...]

VI - examinar, prévia e conclusivamente, no âmbito do Ministério, Secretaria e Estado-Maior das Forças Armadas:

a) os textos de edital de licitação, como os dos respectivos contratos ou instrumentos congêneres, a serem publicados e celebrados;  
b) os atos pelos quais se vá reconhecer a inexistência, ou decidir a dispensa, de licitação.

2 Art. 1º - A Advocacia-Geral da União é a instituição que representa a União judicial e extrajudicialmente.

Parágrafo único. À Advocacia-Geral da União cabem as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos ao Poder Executivo, nos termos desta Lei Complementar.

apreciação dos órgãos consultivos das Procuradorias Estaduais e Municipais, respectivamente.

A submissão das minutas de editais e contratos aos órgãos de consultoria jurídica, nos processos licitatórios, decorre da determinação contida no art. 38, Parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, bem como, no âmbito federal, da disposição contida no art. 11, inciso VII, da Lei Complementar nº 73/93. Tais artigos têm por escopo conferir efetividade ao primeiro dos princípios da Administração Pública, elencados no art. 37 da Constituição Federal, qual seja: o Princípio da Legalidade.

Por muitas décadas a Administração Pública assentou sua atividade exclusivamente na busca pelo respeito ao referido princípio, sem se preocupar, pragmaticamente, com os mecanismos para tornar eficiente a máquina administrativa.

Visando corrigir essa distorção, a Emenda Constitucional nº 19/98, dentre outros avanços, promoveu a inserção do Princípio da Eficiência no *caput* do art. 37 da Constituição Federal. Tal avanço representou o primeiro grande reconhecimento do Estado sobre a necessidade de aprimorar a gestão pública, obrigando o gestor a não mais se preocupar exclusivamente com a legalidade dos atos praticados, mas, fundamentalmente, com os mecanismos que tornem eficiente a máquina administrativa. Importa, contudo, aduzir que eficiência e legalidade jamais podem ser vistos como princípios contrapostos. Como bem salienta Antônio Carlos Cintra do Amaral (2002):

dizer-se que a Administração está autorizada a praticar atos ilegais, desde que isso contribua para aumentar sua eficiência, é no mínimo tão-absurdo quanto dizer-se que uma empresa privada pode praticar atos ilícitos, desde que isso contribua para aumentar sua eficiência.

Na mesma linha, ao discorrer sobre o dilema eficiência *versus* legalidade, Aragão (2004) defende que aquela:

[...] de forma alguma visa a mitigar ou a ponderar o Princípio da Legalidade, mas sim a embeber a legalidade de uma nova lógica, determinando a insurgência de uma legalidade finalística e material – dos resultados práticos alcançados –, e não mais uma legalidade meramente formal e abstrata.

Surge, assim, a necessidade de sincronizar os princípios da Legalidade e Eficiência, o que requer grande esforço por parte dos gestores públicos.

Nesse contexto, o tema em enfoque está relacionado à proposta de aplicação do Princípio da Eficiência na atuação consultiva da Advocacia-Geral da União, em procedimentos licitatórios desencadeados pelos órgãos da Administração Pública Federal, através da análise acadêmica do Projeto Edital Eficiente, que pretende oferecer uma alternativa para o aumento da celeridade, segurança e otimização da capacidade produtiva das Consultorias Jurídicas da União, ressoando em todo o processo de contratações governamentais.

Para tanto, mister se faz, de início, esclarecer como ocorrem, via de regra, os procedimentos voltados às contratações públicas no âmbito da Administração Pública Federal, conforme se pretende fazer no tópico seguinte.

### **1.1.1 Os passos iniciais para adoção de um novo modelo**

Ao surgir uma pretensão contratual, o órgão interessado inicia um procedimento formal, naquela que se denomina fase interna da licitação, que culminará na elaboração de minutas de editais e contratos.

Os processos são instruídos com os documentos e expedientes necessários à sua formalização. Em seguida, os órgãos da Administração Pública os encaminham para as suas consultorias jurídicas, para fins de apreciação da legalidade desses procedimentos, bem como para exame das minutas acostadas aos autos. Tais unidades, por sua vez, após a análise cabível, devolvem os processos para os órgãos assessorados, os quais buscam atender as recomendações apontadas nos pareceres jurídicos, para, enfim, publicarem os editais, visando futura celebração de contratos. É importante salientar que a análise jurídica deve ser anterior à contratação, nos termos do Parágrafo único do art. 38, da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993).

Observa-se, assim, que a aferição da legalidade do procedimento é apenas uma das etapas de um processo mais amplo, qual seja, o de contratação. Verifica-se ainda que a eficiência ou ineficiência dessa etapa pode interferir nas etapas seguintes desse processo.

No desempenho de suas atividades, a Consultoria Jurídica da União em Pernambuco observou que, com relativa frequência, os órgãos assessorados se queixavam da morosidade na análise dos procedimentos licitatórios. A pressa, contudo, sempre se mostrou incompatível com a

atividade jurídico consultiva, tendo em vista as inúmeras exigências legais que envolvem a análise de um procedimento dessa natureza, e ainda em razão da grande variedade de minutas utilizadas, haja vista que cada órgão assessorado pela CJU-PE tinha, até o início do ano de 2010, os seus próprios modelos. Entretanto, percebeu-se que o problema poderia ser reduzido consideravelmente se os procedimentos fossem melhor instruídos, e, principalmente, se houvesse minutas de editais e contratos mais uniformes, o que facilitaria a análise.

Nesse contexto, órgãos como as Consultorias Jurídicas da União em São Paulo, no Rio Grande do Sul e em Minas Gerais, que também atravessavam problemas semelhantes, passaram a disponibilizar minutas padronizadas aos órgãos que lhes incumbiam assessorar. Não obstante o inegável avanço promovido, a simples disponibilização das minutas não era suficiente para promover uma verdadeira mudança de paradigma na gestão dessas unidades, afinal, ficaria a critério dos órgãos assessorados adotar ou não as minutas disponibilizadas.

A partir dessa constatação, e tendo em vista que cada certame tem suas particularidades, a Consultoria Jurídica da União em Pernambuco passou a considerar que o ponto de partida para uma mudança realmente efetiva seria a celebração de acordos de cooperação<sup>3</sup> com os órgãos assessorados, com vistas a que os mesmos se comprometessem a adotar as minutas disponibilizadas pela CJU-PE.

Nesses acordos, ficaria assegurada ao órgão promotor da licitação, ampla margem de modificação das minutas de editais e contratos disponibilizadas, para que, ao utilizarem esses modelos, pudessem promover as alterações que entendessem pertinentes, bastando apenas que destacassem os campos alterados (através da utilização de negrito, sublinhado, colorido etc.).

Na hipótese de alteração, o órgão interessado deveria, no entanto, apresentar as necessárias justificativas. Assim, o Advogado responsável pela análise do procedimento teria a oportunidade de conhecer os reais motivos que ensejaram a necessidade de alteração. Seguindo essa nova rotina de trabalho, gerou-se a expectativa de que a modificação do *modus operandi* da fase interna da licitação pudesse vir a trazer grande contribuição para a agilidade na prestação do serviço de assessoramento jurídico, nessa área.

3 A minuta do acordo de cooperação adotado pela CJU-PE encontra-se no Anexo I desta dissertação.

É importante registrar que o denominado “acordo de cooperação” - ajuste celebrado entre o órgão jurídico consultivo e cada um dos órgãos assessorados integrantes da Administração Federal Direta no Estado de Pernambuco - representou o grande motor propulsor da mudança.

Tal acordo de cooperação consubstanciou e veiculou as diretrizes do Projeto Edital Eficiente, que, em síntese, são:

1. adoção de minutas de editais e contratos disponibilizadas no site da Consultoria Jurídica da União em Pernambuco;
2. certificação do uso dessas minutas, por meio da aposição de carimbo próprio, com dizeres previamente estabelecidos;
3. destaque de eventuais alterações promovidas nas minutas; e
4. apresentação de justificativas sobre as razões que ensejaram a necessidade de alteração dos modelos adotados.

A Consultoria Jurídica da União em Pernambuco passou então a disponibilizar minutas padronizadas de editais, contratos e atas de registro de preços, em sua página na internet<sup>4</sup>, para que os órgãos assessorados, que celebrassem os ditos acordos, pudessem elaborar suas minutas a partir dos modelos colocados à disposição, promovendo as alterações que julgassem pertinentes sempre que sentissem necessidade.

Assim, com a mudança de paradigma em questão, partiu-se do pressuposto de que, ao imprimir maior eficiência a uma das etapas do processo (análise jurídica), o Projeto Edital Eficiente também poderia promover maior celeridade e segurança às demais fases do procedimento de contratações governamentais, sendo ainda uma ferramenta facilitadora da fase interna da licitação.

O Projeto Edital Eficiente foi implantado em abril de 2010, quando foi incorporado à Consultoria Jurídica da União em Pernambuco como nova rotina de trabalho, perdurando até os dias atuais.

Esta pesquisa visa analisar os resultados do dito Projeto, hoje realidade, durante o período compreendido entre abril de 2010 a

---

<sup>4</sup> < <http://www.agu.gov.br/cjupe> >

dezembro de 2012 - mês e ano em que foi encerrada a etapa de coleta de dados.

Registre-se que durante o referido lapso temporal, esta pesquisadora esteve à frente do gerenciamento do Projeto em questão, o que lhe permitiu o acesso aos dados que informam a pesquisa.

### 1.1.2 Implementação e execução do Projeto Edital Eficiente

A constatação da necessidade de uma atuação célere e eficaz por parte do órgão de Consultoria Jurídica da União em Pernambuco, associado ao aumento da demanda de assessoramento jurídico, com a chegada de diversos órgãos vinculados ao Comando do Exército, que antes não submetiam os seus procedimentos ao crivo dos órgãos de Consultoria Jurídica da União (da AGU), reivindicavam a adoção de novas rotinas que pudessem otimizar a análise dos procedimentos licitatórios, principalmente considerando-se o improvável aumento do número de Advogados da União, lotados e em exercício na CJU-PE, ante a ausência de criação de novos cargos de carreira.

O Quadro abaixo apresenta a relação de órgãos assessorados pela CJU-PE, até dezembro de 2012, em matéria de licitações e contratos:

#### Quadro 1: Órgãos Assessorados pela CJU-PE em matéria de licitações e contratos

CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO NO ESTADO DE PERNAMBUCO — ÓRGÃOS ASSESSORADOS
COMANDOS MILITARES (Exército – Aeronáutica – Marinha)
MD – Comando do Exército – Comando Militar do Nordeste - CMNE
MD – Comando do Exército – Colégio Militar do Recife – CMR
MD – Comando do Exército – 7º Depósito de Suprimento – 7ºDSUP
MD – Comando do Exército – Hospital Militar de Área do Recife – HMAR
MD – Comando do Exército – 4º Batalhão de Comunicações - 4ºBCom
Md – Comando do Exército – 4º Batalhão de Polícia do Exército – 4ºBPE

MD – Comando do Exército – Cmdo. Da 7ª Reg. Militar/7ª Div.de Exército-CMDO7ªRM/7ªDE
MD – Comando do Exército – Parque Regional de Manut. 7ª Reg. Militar-PQRMNT/7ªRM
MD – Comando do Exército – 21ª Circunscrição de Serviço Militar -21ª CSM
MD – Comando do Exército – 14º Batalhão de Infantaria Motorizado - 14ºBIMTZ
MD – Comando do Exército – 71º Batalhão de Infantaria Motorizado (Garanhuns/PE) - 71ºBIMTZ
MD – Comando do Exército – 72º Batalhão de Infantaria Motorizado (Petrolina/PE) - 72ºBIMTZ
MD – Comando do Exército – 14º Batalhão Logístico - 14ºBLOG
MD – Comando do Exército – 10ª Companhia de Engenharia de Combate - 10ªCIAE MB
MD – Comando do Exército – 3ª Divisão de Levantamento - 3ªDL
MD – Comando do Exército – Centro de Preparação de Oficiais da Reserva de Recife – CPOR
MD – Comando do Exército – Cmdo. da 10ª Brigada de Infantaria Motorizada-10ªBD IN MTZ
MD – Comando do Exército – 7ª Companhia de Comunicações-7ª CIA COM
MD – Comando do Exército – Comissão Regional de Obras da 7ª Região-CRO/7ªRM
MD – Comando do Exército – 10º Esquadrão de Cavalaria Mecanizado - 10º ESQD C MEC
MD – Comando do Exército – 7ª Inspeção de Contabilidade e Finanças do Exército - 7ª I C F EX
MD – Comando do Exército – 7º Grupo de Artilharia de Campanha - 7ºGAC
MD – Comando da Aeronáutica – Segundo Comando Aéreo - II COMAR
MD – Comando da Aeronáutica – Base Aérea do Recife – BARF
MD – Comando da Aeronáutica – CINDACTA III

MD – Comando da Aeronáutica – Parque de Material Aeronáutico do Recife – PAMARF
MD – Comando da Aeronáutica – Hospital da Aeronáutica do Recife - HARF
MD – Comando da Marinha – Capitania dos Portos do Recife
MD – Comando da Marinha – Hospital Naval do Recife – HNRE
MD – Comando da Marinha – Escola de Aprendizes-Marinheiros de Pernambuco-EAMPE
SUPERINTENDÊNCIAS (Ministérios da Agricultura, da Ciência e Tecnologia, do Trabalho, ...)
MAPA – Laboratório Nacional Agropecuário - LANAGRO
MAPA – Superintendência Federal de Agricultura em Pernambuco - SFA-PE
MAPA – Instituto de Meteorologia em Pernambuco - 3º DISME
MPA - Superintendência Federal de Pesca e Aquicultura no Estado de Pernambuco – SFPA-PE
MCT – Ministério da Ciência Tecnologia-Centro de Tecnologias Estratégicas do Nordeste- CETENE
MCT – Ministério da Ciência Tecnologia -Representação Regional no Nordeste – RENE
MTE – Superintendência Regional do Trabalho e Emprego em Pernambuco-SRTE-PE
MF – Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil – 4ª Região
MJ – 11ª Superintendência Regional de Polícia Rodoviária Federal/PE-11ªSRPRF-PE
MJ – Superintendência Regional de Polícia Federal em Pernambuco - DPF-PE
MRE – Ministério das Relações Exteriores – Escritório de Representação na Região Nordeste – ERENE
MPOG – Superintendência do Patrimônio da União no Estado de Pernambuco-SPU/PE
MS – Ministério da Saúde – Núcleo Estadual em Recife/PE - NEMS



MS – Ministério da Saúde – Distrito Sanitário Especial Indígena de Pernambuco – DSEI
--

AGU- Superintendência de Administração em PERNAMBUCO - SAD-PE
---

Fonte: Adaptação do documento “Órgãos Assessorados pela CJU-PE”

Do Quadro acima, observa-se que, com a chegada das organizações militares do Exército Brasileiro, houve um incremento de demanda em torno de 95,65% (noventa e cinco vírgula sessenta e cinco por cento). Em outras palavras, a demanda de assessoramento jurídico da CJU-PE praticamente dobrou, sem que houvesse o correspondente aumento do quantitativo de Advogados da União em exercício no referido órgão de Consultoria Jurídica.

Identificado o problema e a forma com que poderia ser solucionado, através da mudança de rotina administrativa da fase interna da licitação - tornando-a mais uniforme por meio da adoção de minutas padronizadas flexíveis -, resolveu-se convocar os dirigentes e representantes dos órgãos assessorados, futuros parceiros no Projeto que se iniciaria, com o intuito de lhes apresentar as diretrizes do Projeto Edital Eficiente, propondo-lhes, em seguida, a celebração dos acordos de cooperação voltados à unificação do *modus operandi* da fase interna da licitação, notadamente no que concernia à elaboração das minutas de editais e contratos, ponto mais vulnerável do problema diagnosticado.

Entretanto, para que a ideia pudesse alcançar o sucesso esperado, seria necessário que os órgãos assessorados firmassem o compromisso de utilizar as minutas disponibilizadas pela Consultoria Jurídica da União. Foi nessa perspectiva que foi idealizado o acordo de cooperação que fixou as regras de funcionamento do Projeto Edital Eficiente.

Convocados os órgãos, e feita a explanação do Projeto, sucedeu-se a este ato a celebração dos ditos acordos com a quase totalidade das unidades assessoradas.

Dos órgãos presentes na tabela acima, e segundo informações levantadas junto à Secretaria da CJU-PE, apenas o Parque de Material Aeronáutico do Recife, vinculado ao Comando da Aeronáutica, não havia assinado, até janeiro de 2013, o acordo de cooperação para adoção do Projeto Edital Eficiente, pois resolvera submeter a questão a sua Administração Superior, em Brasília, não se tendo notícia de que tenha

recebido resposta até o presente momento. Assim, verifica-se que houve uma adesão de aproximadamente 98% (noventa e oito por cento) dos órgãos assessorados.

Para um bom acompanhamento do Projeto, foi percebida a necessidade de se indicar servidores para gerenciá-lo, com atribuições já definidas no próprio acordo de cooperação. Tais funções, nos termos da Cláusula Sétima do mencionado ajuste, consistem em gerenciar a implantação do acordo de cooperação, acompanhar sua execução, fornecer informações e zelar pelo cumprimento das obrigações pactuadas.

Uma vez celebrados os acordos de cooperação entre as partes envolvidas – CJU-PE e órgãos assessorados –, esses últimos providenciaram a confecção do necessário carimbo<sup>5</sup>, que identificaria, nos autos, a adoção da nova sistemática, nos moldes prescritos no dito acordo.

A utilização dos carimbos consistia em ação de grande importância para a execução do Edital Eficiente, pois ao perceber que as páginas das minutas adotadas estavam devidamente carimbadas, o Advogado da União, responsável pela análise do processo, assegurava-se de que poderia dedicar-se pontualmente às cláusulas destacadas (em negrito, sublinhado ou colorido, ou ainda tachadas, em caso de supressão), uma vez que as demais cláusulas – não destacadas – não teriam, em tese, sido objeto de alteração, ou seja, mantinham-se nos exatos termos em que foram redigidas nas minutas originais.

A fim de melhor esclarecer como se operacionalizava a atuação jurídica na análise de minutas de editais de licitação e contratos antes da implantação do Projeto que ensejou este estudo, destaca-se que cada um dos órgãos federais da Administração Direta, com atuação no Estado de Pernambuco, possuía os seus próprios modelos de minutas editalícias e contratuais. Saliente-se que essa prática não era verificada apenas no Estado de Pernambuco, mas consistia, e ainda consiste, em uma prática geral da Administração Pública brasileira, decorrente de uma rotina ultrapassada, que necessitava de reformulação.

Registre-se que se desconhecia, à época em que foi idealizado o Projeto Edital Eficiente, outro movimento de uniformização de minutas

---

5 Os carimbos veiculam a seguinte informação: “Conforme Projeto Edital Eficiente. Acordo de Cooperação N.º. XX/2010”.

editais e contratuais com as feições apresentadas pelo Projeto em questão. Sabia-se, apenas, da existência de movimentos destinados exclusivamente à padronização, como os que ocorriam nas Consultorias Jurídicas da União no Estado de Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul, mas que não apresentavam uma proposta de celebração de acordo de cooperação ou de outro mecanismo capaz de vincular os órgãos assessorados à obrigação de adotar os modelos disponibilizados, nos moldes preconizados pelo Projeto Edital Eficiente.

Importa frisar que as minutas de editais e contratos, em regra, são muito extensas, possuindo inúmeras cláusulas redigidas de modo a atender os comandos legais e normativos, sobre questões que podem afetar a contratação. A título exemplificativo, informa-se que há minutas que alcançam o número de 80 folhas/páginas.

Neste ponto, cabe o esclarecimento de que, ao analisar uma minuta, o Advogado deve apreciar detalhada e atentamente o teor de cada uma de suas cláusulas, a fim de verificar se estão em conformidade com as leis, atos normativos e entendimentos jurisprudenciais, especialmente do Tribunal de Contas da União, sobre a matéria analisada. A atividade, assim, torna-se demasiadamente cansativa, razão pela qual, antes da implantação do Edital Eficiente, era muito difícil analisar-se uma minuta de edital e/ou contrato em poucas horas.

O Edital Eficiente buscou, portanto, introduzir um texto único, padrão, de minutas de editais, contratos e atas de registro de preços, com cláusulas previamente analisadas à luz da legislação, de atos normativos e entendimentos jurisprudenciais, de forma que o Advogado, ao receber o processo administrativo, pudesse se limitar à análise dos pontos alterados, observando se aquela alteração ou supressão estaria em consonância com os ditames legais. No tocante às demais cláusulas não destacadas, pressupunha-se que estariam nos moldes contidos no modelo padrão.

Além disso, nas novas minutas disponibilizadas constam “Notas Explicativas”, que servem de verdadeiros “guias” aos Membros de Equipes de licitação, sobre como devem proceder em relação a algumas cláusulas das minutas que elaboram.

Dentre as regras fixadas no acordo de cooperação, foram estabelecidos os compromissos (obrigações) que as partes envolvidas assumiriam ao celebrarem o acordo.

Nos termos do inciso I, da Cláusula Segunda, do mencionado acordo de cooperação (Anexo I), incumbe à Consultoria Jurídica da União no Estado de Pernambuco:

1. Disponibilizar aos órgãos assessorados as minutas de editais e de contratos a serem adotadas, bem como informar sobre eventuais modificações ocorridas nos textos originais;
1. Atualizar os modelos de minutas de editais e contratos, disponibilizadas em sua página na internet, decorrentes de mudanças normativas ou adequações aos pareceres vinculantes da AGU;
1. Definir os termos em que se dará a certificação das minutas de editais e contratos que compõem os procedimentos licitatórios, a fim de viabilizar a plena execução do Projeto Edital Eficiente;
1. Dirimir eventuais dúvidas advindas das fases de implementação e execução do Projeto Edital Eficiente;
1. Disponibilizar aos órgãos assessorados 'check list' onde conste a relação de documentos e expedientes administrativos necessários à instrução dos procedimentos contemplados pelo Projeto Edital Eficiente;
1. Promover contatos periódicos com os órgãos assessorados com vistas a obter elementos capazes de analisar a eficácia do Projeto Edital Eficiente, no que se refere à celeridade da prestação do serviço de assessoramento jurídico, bem como quanto ao atendimento das necessidades da Administração;
1. Comprometer-se com o constante aperfeiçoamento do Projeto Edital Eficiente, identificando falhas ou dificuldades que possam comprometer a finalidade para a qual foi instituído, mobilizando esforços para a melhor aplicação do Projeto;
1. Acompanhar a implementação e execução do Projeto Edital Eficiente, avaliando os resultados alcançados;
1. Acompanhar a execução das demais obrigações assumidas com o presente Acordo.

O inciso II, da mesma Cláusula Segunda, por sua vez, estabelece os compromissos assumidos pelos órgãos assessorados, quais sejam:

1. Utilizar as minutas padronizadas de editais e de contratos, disponibilizadas pela CJU-PE em sua página na internet, conforme previsão contida na CLÁUSULA TERCEIRA do presente Acordo de Cooperação;
1. Certificar a utilização das minutas aprovadas pela CJU-PE, nos termos da CLÁUSULA QUINTA do presente instrumento;
1. Destacar eventuais alterações reputadas imprescindíveis à confecção de editais e contratos, alterações estas promovidas por meio da elaboração de cláusulas específicas, conforme previsão contida na CLÁUSULA SEXTA deste Acordo;
1. Informar a CJU-PE sobre eventuais dificuldades nas fases de implantação e execução do Acordo ora firmado, objetivando solucionar os problemas diagnosticados;
1. Acompanhar a execução do presente Acordo de Cooperação, zelando pelo seu cumprimento;
1. Acompanhar as atualizações dos modelos de editais padronizados, disponibilizadas na página da CJU-PE na internet, decorrentes de mudanças normativas ou adequações aos pareceres vinculantes da AGU;
1. Apurar responsabilidades dos agentes envolvidos, quando necessário, em razão do descumprimento ou cumprimento irregular do presente Acordo de Cooperação.

Como será visto no Capítulo V desta dissertação, alguns problemas pontuais foram verificados, determinando a adoção de providências saneadoras.

## 1.2 Esclarecendo os elementos da pesquisa

No âmbito territorial de competência da Consultoria Jurídica da União no Estado de Pernambuco, localizam-se diversos órgãos federais

que demandam a atuação célere e eficaz do referenciado órgão jurídico em matérias, majoritariamente, de ordem licitatória e contratual.

Não obstante a necessidade de uma atuação célere e eficaz, verificou-se que os procedimentos licitatórios provenientes dos órgãos assessorados, até o início de 2010, apresentavam formatos próprios e distintos entre si, o que dificultava, consideravelmente, a análise e celeridade desses procedimentos.

Não raro, os pareceres emitidos pelo corpo jurídico repetiam recomendações que poderiam ser evitadas, se houvesse uma correta elaboração das minutas editalícias e contratuais. A título exemplificativo, destaca-se como um dos erros habituais a manutenção de cláusulas incompatíveis com a modalidade licitatória escolhida pela Administração. Tal constatação representava uma grande dificuldade para o bom desempenho das Consultorias Jurídicas da União, o que impunha a busca por mecanismos que pudessem otimizar o processo.

Além disso, a partir do ano de 2010, os órgãos de Consultoria Jurídica da União passariam, e efetivamente passaram, a receber procedimentos licitatórios provenientes das organizações militares vinculadas ao Exército Brasileiro, que antes não submetiam seus ritos ao crivo da Advocacia-Geral da União, vindo, assim, a sanar uma irregularidade, ante a competência legal da AGU para analisar ditos procedimentos. Tal fato representou um incremento significativo da demanda dos serviços de assessoramento jurídico prestados pela CJU-PE, cujo quadro de Advogados não se alteraria. Em outras palavras, o número de processos aumentaria e o quantitativo de Advogados permaneceria o mesmo.

Nesse contexto, surgem questões cruciais, que ora se apresenta a título de problematização, a saber: 1. É possível construir instrumentos aptos a imprimir maior eficiência à atividade desenvolvida pelos órgãos jurídicos consultivos em procedimentos licitatórios? 2. Como pode ser viabilizada a otimização da análise jurídica de minutas editalícias e contratuais? O novo modelo adotado pela Consultoria Jurídica da União em Pernambuco está apto a promover maior eficiência aos procedimentos dessa natureza? Essas são, portanto, as principais indagações que a pesquisa em enfoque visa responder.

O Projeto Edital Eficiente, assim, parte do pressuposto de que a mudança do *modus operandi* dos procedimentos licitatórios, através da participação efetiva e comprometida das unidades da Administração Pública, demandantes da atuação dos órgãos jurídicos, pode interferir positivamente na rotina de análise dos processos, tornando-a mais eficiente.

Nesse sentido, propôs-se, no âmbito de atuação do órgão de Consultoria Jurídica da União em Pernambuco, a adoção de minutas padronizadas *flexíveis*, isto é, com ampla possibilidade de alteração, para atendimento do interesse público, associada à celebração de *acordos de cooperação* com os órgãos assessorados, num regime de mútua cooperação. Tal ação foi apresentada como medida para resolução dos problemas diagnosticados, sendo, por essa razão, considerada, neste trabalho, como *hipótese* para a resolução desses problemas.

Quanto ao objetivo geral da pesquisa, este consiste, portanto, em investigar a possibilidade de estruturação e consolidação de técnicas voltadas à aplicação do Princípio da Eficiência na atuação dos órgãos jurídicos consultivos em exames de procedimentos licitatórios, por meio das diretrizes do Projeto Edital Eficiente, implantado na Consultoria Jurídica da União em Pernambuco, órgão da Advocacia-Geral da União.

São objetivos específicos, por sua vez: 1. examinar a evolução do processo de implantação do Projeto Edital Eficiente, analisando se o mesmo pode ser considerado, efetivamente, ferramenta apta a imprimir maior eficiência à atividade desenvolvida pelo órgão onde foi implantado; 2. observar as distorções e problemas surgidos ao longo da fase de execução do referido Projeto, pesquisando alternativas para a solução dos problemas diagnosticados; e 3. indicar mecanismos para o aperfeiçoamento do objeto investigado, a fim de contribuir para sua consolidação como instrumento de gestão pública na área de licitações.

No que se refere à Metodologia, e com base nas lições de Vergara, esclarece-se, inicialmente, que, quanto aos fins, o estudo em enfoque se caracteriza como uma “pesquisa aplicada”, já que é “fundamentalmente motivada pela necessidade de resolver problemas concretos”, tendo, portanto, “finalidade prática, ao contrário da pesquisa pura, motivada basicamente pela curiosidade intelectual do pesquisador e situada sobretudo no nível da especulação” (VERGARA, 2010, p. 43).

Assim, considerando que a presente pesquisa visa apontar soluções para a melhoria da celeridade, segurança, e consequente otimização da fase interna dos procedimentos licitatórios, tem-se que a mesma pode se caracterizar, quanto aos fins, como uma pesquisa aplicada.

Quanto aos meios, a pesquisa em questão se caracteriza como um “estudo de caso”. Ressalte-se que a aplicação do referido método de pesquisa tem por escopo mostrar os resultados da implantação do Projeto Edital Eficiente, hoje realidade na Consultoria Jurídica da União em Pernambuco, demonstrando se o mesmo pode ser, de fato, considerado como alternativa para a melhoria da eficiência no serviço prestado.

É importante frisar que o método do estudo de caso é bastante utilizado para coleta de dados no campo dos estudos organizacionais, podendo ser enquadrado como uma abordagem qualitativa. No que tange a essa abordagem, cabe trazer a lume os ensinamentos de Creswell (2010, p. 206), segundo o qual:

Os métodos qualitativos mostram uma abordagem diferente da investigação acadêmica do que aquela dos métodos da pesquisa quantitativa. A investigação qualitativa emprega diferentes concepções filosóficas; estratégias de investigação; e métodos de coleta, análise e interpretação dos dados. Embora os processos sejam similares, os procedimentos qualitativos baseiam-se em dados de texto e imagem, têm passos singulares na análise dos dados e se valem de diferentes estratégias de investigação.

Cesar lembra que é necessário considerar três aspectos para discutir o método do estudo de caso: “a natureza da experiência, enquanto fenômeno a ser investigado, o conhecimento que se pretende alcançar e a possibilidade de generalização de estudos a partir do método”. (CESAR, 2005)

Referindo-se ao tipo de conhecimento, e tratando especificamente sobre as distinções entre compreensão e explanação de um fenômeno, a citada autora, ao lembrar as lições de Stake, afirma que:

No Método do Estudo de Caso a ênfase está na compreensão, fundamentada basicamente no conhecimento tácito que, segundo o autor, tem uma forte ligação com intencionalidade, o que não ocorre quando o objetivo é meramente explanação, baseada no conhecimento proposicional. Assim, quando a explanação, ou a busca de um conhecimento proposicional, seja a “alma” de um



estudo, o estudo de caso pode ser uma desvantagem, mas quando o objetivo é a compreensão, ampliação da experiência, a desvantagem desaparece. (CESAR, 2005)

Em seguida, acrescenta que o caso é uma unidade de análise, podendo ser:

um indivíduo, o papel desempenhado por um indivíduo ou uma organização, um pequeno grupo, uma comunidade ou até mesmo uma nação. Todos esses tipos de caso são unidades sociais. Entretanto casos também podem ser definidos temporariamente (eventos que ocorreram num dado período), ou espacialmente (o estudo de um fenômeno que ocorre num dado local). Portanto, um caso pode ser um fenômeno simples ou complexo, mas para ser considerado caso ele precisa ser específico. (CESAR, 2005)

Ao lembrar lições de Robert Yin, a autora esclarece que reconhecer o caso como uma unidade de análise, não significa que o mesmo tenha que ser entendido como ‘único’, podendo também retratar situações de estudo de múltiplos casos. Dessa forma, o que importa para caracterizá-lo é a sua especificidade, conforme sustenta na parte final da citação acima.

A partir de tal premissa, entende-se que o objeto de estudo proposto - Edital Eficiente – trata-se de um “caso”, haja vista que se apresenta como situação específica, com elementos e contornos próprios, os quais lhe permite uma pronta identificação. Vale destacar que na área de atuação em que foi concebido – área de licitações – desconhece-se aplicação de paradigma análogo, anterior à sua criação.

Ainda quanto aos meios, registre-se que a pesquisa proposta envolve o levantamento bibliográfico e a análise documental.

Através da pesquisa bibliográfica, buscou-se conceituar o instituto da licitação e promover a identificação das fases de um procedimento dessa natureza, buscando-se demonstrar que o objeto da presente pesquisa está situado naquela que se denomina fase interna da licitação. Em seguida, enveredou-se no estudo das raízes históricas, da natureza, do conceito e conotações relacionadas à terminologia “eficiência”, com vistas a melhor informar o campo da Administração Pública. Ingressou-se, por fim, no estudo da inovação e da mudança de cultura organizacional, como subtemas essenciais à compreensão do objeto investigado. Nessa seara bibliográfica, a investigação se debruçou sobre artigos científicos e livros.

Ressalte-se, por oportuno, que a grande vantagem desse tipo de investigação consiste em permitir o alcance do conteúdo analisado, para que, ao final da pesquisa, se possa elaborar conclusões hábeis a demonstrar se o objeto investigado – Edital Eficiente – cumpre, de fato, a sua função. É importante lembrar que o desenvolvimento de um arcabouço teórico é de fundamental importância para caracterizar uma pesquisa como científica.

A análise documental, por sua vez, partiu do levantamento do Acordo de Cooperação (Anexo I) celebrado com os órgãos assessorados, e demais documentos anexados a esta Dissertação.

Para o alcance dos objetivos da pesquisa, foram ainda realizadas entrevistas com base em roteiros do tipo estruturado, com perguntas claramente definidas. Tais roteiros foram aplicados aos Advogados da União da CJU-PE, que atuam na área de licitações, bem como a Gestores e Membros de Equipes de licitação de 5 (cinco) órgãos da Administração Federal Direta no Estado de Pernambuco, dentre os maiores demandantes da atuação da CJU-PE em matéria de licitações. Colhidos os dados, promoveu-se a análise dos mesmos em cotejo com a os indicadores específicos apresentados no Capítulo V.

No que tange à população amostral, ressaltou-se que se optou por utilizar, nesta pesquisa, uma amostra “não probabilística” (procedimento não estatístico), selecionada por “tipicidade” (VERGARA, 2010, 46-47), considerando que a população amostral foi escolhida a partir do levantamento dos órgãos mais representativos, em termos de demanda, dentre os assessorados pela CJU-PE.

No que se refere aos Advogados entrevistados, dos sete que atuam na análise de procedimentos licitatórios, cinco foram entrevistados, ficando apenas de fora esta pesquisadora, a fim de não comprometer a neutralidade da investigação, bem como uma Advogada da União que se encontrava de licença.

Através dos dados levantados, decorrentes da percepção dos atores envolvidos, buscou-se verificar se o Edital Eficiente é realmente um modelo capaz de otimizar a rotina procedimental da fase interna da licitação.

## **CAPÍTULO II LICITAÇÃO: CONCEITO E FASES DO PROCEDIMENTO**

Entende-se por licitação o procedimento administrativo desencadeado por órgãos da Administração Pública, Direta e Indireta, de todas as esferas da federação, voltado à contratação de obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações, em consonância com as regras disciplinadas em legislação própria.

Mello (2002, p. 479) define o instituto nos seguintes termos:

Licitação – em suma síntese – é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preenchem os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir.

Di Pietro (2003, p. 299), a seu turno, aproveitando parte do conceito elaborado por José Roberto Dromi, define a licitação como:

[...] o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato.

A obrigatoriedade de licitar decorre de imposição constitucional, contida no art. 37, XXI da Constituição Federal, que estabelece:

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

Com vistas a regulamentar o referido comando normativo, foi promulgada a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que estabelece normas gerais sobre licitações, no âmbito dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Nos termos do art. 3º do referido Estatuto Licitatório, com redação alterada pela Lei nº 12.349/2010:

At. 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.

A licitação se assenta, portanto, na ideia de ampliação da competitividade, a fim de oportunizar a todos os interessados em contratar com a Administração Pública igualdade de condições.

Entretanto, a competitividade deve se pautar na obediência aos princípios gerais da Administração Pública, elencados no *caput* do art. 37 da Constituição Federal (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), bem como aos demais princípios previstos na Lei de Licitações: os anteriormente citados, mais os princípios da igualdade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e princípios correlatos.

Nos termos do art. 3º do Estatuto Licitatório, os objetivos da licitação são: selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e promover o desenvolvimento nacional sustentável. É importante destacar que este segundo objetivo foi inserido na Lei nº 8.666/93 após alteração promovida pela Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, que encerrou as discussões acerca da possibilidade de inserção de critérios ambientais em procedimentos licitatórios.

Sendo, portanto, a licitação um procedimento, torna-se claro que pressupõe uma sucessão de atos que levem ao objetivo pretendido pela Administração, qual seja, a contratação.

O procedimento licitatório é constituído, basicamente, de duas fases, cada uma com seus objetivos e peculiaridades. São elas a fase interna e a fase externa da licitação.

O objeto desta pesquisa está inserido na denominada “fase interna” da licitação.

Inicialmente, importa aduzir que o marco que delimita o início ou o fim de tais fases é a publicação do edital. Assim, a fase interna da licitação é aquela que antecede a publicação do ato convocatório. A *contrario sensu*, a fase externa é a que acontece após a sua publicação.

O edital de licitação é o ato através do qual a Administração torna pública a necessidade de contratação de um dado objeto, mediante o atendimento a exigências especificadas neste ato.

O art. 40 da Lei nº 8.666/93 estabelece os requisitos mínimos de um edital. Ressalte-se que o atendimento aos termos previstos nesse ato é imperativo, tendo em vista o princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Conforme já decidiu o TCU, inclusive, nada poderá ser criado ou feito sem que haja previsão no edital (2006, p. 17). O art. 41 da Lei nº 8.666/93 também é claro nesse sentido ao dispor que “*a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada*”.

Para Justen Filho (2009, p. 515):

A maioria dos problemas práticos ocorridos em licitações deriva da equivocada elaboração do ato convocatório. Não seria exagero afirmar que os equívocos na elaboração dos editais constituem-se em fatores muito mais prejudiciais do que as complexidades ou defeitos da Lei nº 8.666. Se esse diploma possui defeitos, eles são potencializados em virtude de editais mal redigidos.

Dessa forma, enquanto a fase interna da licitação se constitui de atos formais, praticados por uma comissão de licitação, antes da

publicação do edital, a fase externa tem início com o anúncio público da licitação, por meio da publicação do seu edital na imprensa oficial.

No que se refere aos atos praticados na fase interna da licitação, destaca-se que a mesma tem início com a verificação da necessidade de contratação de uma obra ou serviço, ou de aquisição de produto(s) pela Administração Pública. Observada a necessidade, formaliza-se um processo administrativo, o qual é iniciado, via de regra, através de um pedido de compra ou contratação de serviço/obra. Quanto ao referido pedido, cumpre-se lembrar que o mesmo deve descrever de forma clara e precisa o objeto a ser contratado, com vistas a assegurar a aplicação do princípio da isonomia.

Uma vez feito o pedido de compra/serviço/obra ou alienação do objeto, passa-se à definição da modalidade licitatória a ser seguida: convite, tomada de preços, concorrência, pregão, concurso ou leilão.

Realizado o pedido, especificado de forma clara e precisa o objeto, e identificada a modalidade de licitação a ser adotada, o processo é encaminhado ao setor responsável por fazer a pesquisa de preços, com vistas a determinar o montante financeiro a ser despendido pela Administração. Depois, segue-se à certificação orçamentária, a fim de atestar a existência dos recursos, com o pertinente despacho que autoriza a despesa. Uma vez autorizada, proceder-se-á à dotação orçamentária.

Após adotadas as diligências acima elencadas, é elaborada a minuta do edital. Frise-se que o termo minuta é utilizado porque, nesta fase, o edital ainda poderá ser objeto de alterações decorrentes de recomendações advindas do órgão jurídico, que emitirá parecer sobre a fase interna do procedimento, bem como sobre as minutas apresentadas, dando cumprimento ao art. 38, Parágrafo único da Lei de Licitações. Ressalte-se que a análise jurídica, nos termos do citado artigo, deve ser prévia.

Ao discorrer sobre a fase interna na licitação, Faria (2011, p. 356) observa que:

A fase interna da licitação é fundamental no procedimento. Entretanto, nem sempre se lhe dá o destaque e a importância que merece. A inobservância ou negligência de formalidades prescritas

na lei e regulamento pode conduzir ao fracasso do certame, abortando-o no curso de sua formação.

Todos os atos acima destacados, assim como o parecer jurídico, fazem parte da fase interna da licitação, constituindo-se em formalidade essencial para a legalidade do procedimento licitatório.

Aprovada a minuta do edital, proceder-se-á à elaboração do seu texto definitivo, que será publicado na imprensa oficial, finalizando-se, assim, a fase interna do procedimento licitatório e, dando-se início, conseqüentemente, à fase externa, onde os interessados em contratar com o poder público passam a fazer parte do procedimento. Deste ponto em diante, iniciam-se as subfases do procedimento, que irão variar de acordo com a modalidade licitatória escolhida.

Como dito, o objeto deste trabalho está inserido na fase interna da licitação, posto que visa investigar as potencialidades do “Projeto Edital Eficiente”, o qual inaugurou uma rotina de trabalho uniforme na Administração Federal Direta no Estado de Pernambuco, sob a orientação e coordenação da Consultoria Jurídica da União, com atuação no referido Estado, mediante a celebração de acordos de cooperação com os órgãos que lhe incumbe assessorar.





## CAPÍTULO III PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

### 3.1 Do patrimonialismo ao gerencialismo: contextualização

Antes de se iniciar a análise das matizes do tema eficiência, - fundamental para fornecer os subsídios necessários à identificação de uma atividade com esse atributo -, é importante fazer uma contextualização histórica sobre as fases do desenvolvimento da Administração Pública brasileira, até chegar ao movimento gerencialista, liderado por Bresser Pereira, que culminou na inserção do Princípio da Eficiência no texto da Constituição Federal de 1988.

A Administração Pública brasileira se originou sob forte influência da Administração portuguesa, que apresenta traços históricos bem característicos, como o *patrimonialismo*, a *ordem estamental* e a *burocratização*.

Segundo Raymundo Faoro, a face patrimonialista da nação portuguesa - presente desde a sua origem - podia ser observada através da análise da configuração de um Estado em que a propriedade pública e a individual do príncipe confundiam-se, dificultando, assim, a distinção entre o patrimônio pessoal da Coroa e o estatal.

Além disso, o patrimonialismo da nação lusitana, intrinsecamente ligado ao potencial que essa nação detinha para conquistar novos continentes com o intuito de alargar o seu alcance comercial, consistiu em fator determinante para que os negócios da Coroa fossem tratados como empresa, com um núcleo de cidadãos responsável pelo gerenciamento dessa atividade. Nesse contexto, surge uma nova categoria social, que, seguindo divisão proposta por Max Weber, Faoro identifica como estamento, produto do amadurecimento do Estado patrimonial e da necessidade de direção dos negócios da Coroa.

Entende-se por estamento a forma de estratificação social, e não econômica, com camadas mais fechadas do que as classes sociais, onde os seus membros pensam e agem conscientes de pertencer a um dado grupo, teoricamente qualificado para o exercício do poder.

Na visão de Faoro, o estamento burocrático estava presente na realidade patrimonialista portuguesa, através da atuação de um grupo privilegiado de funcionários que comandavam a economia

juntamente com o rei. Essa camada social exercia grande parcela do poder, controlando as questões comerciais e financeiras do Estado Português, sendo movida por interesses materiais e sociais exclusivos. Sob a influência dessa ordem estamental, na Administração Pública portuguesa, herdada pela brasileira:

o Estado organiza o comércio, incrementa a indústria, assegura a apropriação da terra, estabiliza os preços, determina salários, tudo para o (dito) enriquecimento da nação e o proveito do grupo que a dirige. (FAORO, 2001, p. 81)

Esta, portanto, seria a gênese da Administração Pública brasileira, que informou soberanamente a sua atuação até a década de 1930, quando, na Era Vargas, buscou-se inaugurar uma nova diretriz de Administração Pública, fortemente influenciada pelo modelo burocrático de Weber. A Revolução de 1930 foi, assim, um marco histórico para a Administração Pública brasileira.

Saliente-se que a Reforma Administrativa do Estado Novo estava voltada para a administração de pessoal, de material e do orçamento e buscava a revisão das estruturas administrativas, bem como a racionalização dos métodos de trabalho, com ênfase na gestão dos meios. Segundo Costa (2008, p. 846):

A reforma administrativa do Estado Novo foi, portanto, o primeiro esforço sistemático de superação do patrimonialismo. Foi uma ação deliberada e ambiciosa no sentido da burocratização do Estado brasileiro, que buscava introduzir no aparelho administrativo do país a centralização, a impessoalidade, a hierarquia, o sistema de mérito, a separação entre o público e o privado.

Em outras palavras, foi a primeira grande tentativa de inserção de uma burocracia profissional, nos moldes weberianos, calcada na racionalidade e na eficiência.

Importa registrar que um dos destaques dessa década, na área de pessoal, foi a criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), organizado em 1938, e cuja missão foi definir e executar a política para o pessoal civil, sendo responsável por implementar mudanças, recrutar e selecionar servidores, elaborar orçamentos, treinar pessoal, racionalizar e normatizar os contratos

e a gestão dos estoques de material, dentre outras funções, sendo relativamente bem sucedido até o início da redemocratização em 1945.

Em 1º de abril de 1964 ocorria no Brasil o Golpe Militar. Dentre as reformas de base que sucederam esse momento histórico, destaca-se, no âmbito da Administração Pública, a edição do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que consistiu em uma espécie de lei orgânica da Administração Pública, inovando ao trazer princípios, conceitos e o disciplinamento de novas estruturas e providências nessa seara.

Nos termos do referido Decreto-Lei, a Administração Pública deveria se nortear pelos princípios do planejamento, da coordenação, da descentralização, da delegação de competência e do controle. O citado diploma normativo tratou também de diferenciar a Administração Direta da Indireta. Trouxe, ainda, em seu bojo, normas para aquisição e contratação de bens e serviços, além de disciplinar outras questões de natureza administrativa e alusivas ao Poder Executivo.

Entretanto, a reforma de maior repercussão ocorrida na Administração Pública nacional se deu com o movimento ocorrido na década de 1990, mais precisamente no ano de 1995, e ao qual se atribuiu o nome de “gerencialismo”.

Ao analisar as referências apontadas por Bresser Pereira em suas publicações sobre o tema, percebe-se que a construção de sua proposta sofreu grande influência da obra “Reinventando o governo”, de Osborne e Gaebler (1992), e ainda das experiências, à época em andamento na Inglaterra e no Reino Unido, dirigidas à formação de novos modelos de Administração Pública.

Conforme afirmam Pereira e Spink (1998, p. 22), a Reforma surgiu em resposta

[...] à crise do Estado, como modo de enfrentar a crise fiscal, como estratégia para reduzir o custo e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabiam ao Estado e como um instrumento de proteção do patrimônio público contra os interesses do rent-seeking ou da corrupção aberta.

Segundo Bresser Pereira (2008, p. 394), o modelo de gerência pública em questão:

É um modelo estrutural porque não se limita a estratégias de gestão mas envolve mais do que mudanças organizacionais: implica mudanças na estrutura do Estado, porque envolve todo tipo de parcerias público-privadas, porque os serviços sociais e científicos que a sociedade exige que o Estado forneça são terceirizados para organizações não-estatais. É um modelo de gerência que é também um modelo de 'governança' porque envolve outros atores, além do próprio governo, no processo de governar.

[...]

O modelo estrutural de gerência pública inclui um aspecto organizacional ou estrutural e um aspecto gerencial ou de responsabilização. De um lado está o problema de como estruturar ou organizar os serviços do Estado, o que deve fazer o núcleo estratégico do Estado, o que deve ser delegado para as agências e que serviços devem ser terceirizados; esse é o aspecto estrutural. Do outro lado, está a questão de como administrar todo o sistema – uma questão de processo ou de gerência mais do que de estrutura.

A Reforma, assim, pretendeu retirar o foco do processo, característico do modelo burocrático, para dirigi-lo aos resultados, ou seja, para o atendimento das demandas dos cidadãos, destinatários da atividade pública. Para tanto, pressupôs que os agentes públicos são merecedores de grau limitado de confiança. Buscou ainda promover uma redefinição do papel do Estado, identificando as atividades que lhe são exclusivas e as que não o são, e incentivando a criatividade e a inovação.

Ao refletir sobre o modelo gerencial, Carvalho (2008, p. 185) acentua:

No Brasil, ao argumento de que a burocracia restou corrompida pelas influências patrimonialistas privadas, entendeu-se ser o modelo gerencial capaz de afastar condutas viciadas como o nepotismo, fisiologia e clientelismo, concretizando, enfim, a eficiência estatal. No novo modelo, identifica-se uma concentração nos resultados e não nos meios empregados, motivo porque reduz a importância do procedimento e ganha espaço o controle dos objetivos inicialmente fixados. Além da preocupação em obter redução dos custos, tem-se um cuidadoso controle financeiro e de produtividade exercido em contrapartida à autonomia na

gestão dos recursos reconhecida a quem exerce a atividade administrativa.

O objetivo geral é, portanto, transitar de uma Administração Pública burocrática, considerada 'lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos', para a gerencial. Esta é inspirada na descentralização política e administrativa, no controle a posteriori dos processos administrativos, afastado o controle rígido, numa Administração voltada para o atendimento do cidadão, em vez de auto-referida, e na redução dos níveis hierárquicos, em vez de piramidais.

É nessa perspectiva gerencial, que se busca investigar se o Edital Eficiente pode ser considerado ferramenta hábil a otimizar a fase interna da licitação, possuindo, de fato, o atributo da eficiência.

### **3.2 O Princípio da Eficiência na Constituição Federal de 1988**

Sob o aspecto jurídico, os princípios podem ser compreendidos como os principais valores que informam um ordenamento jurídico. Na visão do mestre Barroso (1996, p. 287):

[...] A Constituição é um sistema de normas jurídicas. Ela não é um simples agrupamento de regras que se justapõem ou que se superpõem. A ideia de sistema funda-se na de harmonia, de partes que convivem sem atritos. Em toda ordem jurídica existem valores superiores e diretrizes fundamentais que 'costuram' suas diferentes partes... eles (os princípios) indicam os pontos de partida e os caminhos a serem percorridos.

O Princípio da Eficiência foi introduzido na Constituição Federal de 1988 através da Emenda Constitucional nº. 19/98, que buscou consolidar, no texto constitucional, novas perspectivas de atuação elaboradas a partir da reforma administrativa de 1995, considerada uma das maiores reformas no âmbito da Administração Pública nacional.

Dentre os eixos fundamentais da aludida reforma, destacam-se aqueles relacionados à estabilidade dos servidores públicos, ao regime de

remuneração dos agentes públicos e à Administração Pública gerencial. Como expressão desse último eixo, surge o Princípio da Eficiência.

A doutrina jurídica pátria apresenta um comportamento ainda muito tímido ao discutir o conteúdo do princípio constitucional em questão. Alguns autores, inclusive, entendem tratar-se de um princípio contido no “plano ideal”, sendo de difícil consecução e implementação. Este é, por exemplo, o entendimento do conceituado administrativista Celso Antônio Bandeira de Mello que, ao tratar da questão, sustenta:

Quanto ao princípio da eficiência, não há nada a dizer sobre ele. Trata-se, evidentemente, de algo mais do que desejável. Contudo, é juridicamente tão fluido e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao art. 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que burilam no texto. De toda sorte, o fato é que tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais uma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência. Finalmente, anote-se que este princípio da eficiência é uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da ‘boa administração’. (MELLO, 2002, p. 109-110)

Mendes, Coelho e Branco (2009, p. 884), ao tratarem do princípio em realce, externam:

Introduzido no texto da Constituição de 1988 pela Emenda n. 19/98, esse princípio consubstancia a exigência de que os gestores da coisa pública não economizem esforços no desempenho dos seus encargos, de modo a otimizar o emprego dos recursos que a sociedade destina para a satisfação das suas múltiplas necessidades; numa palavra, que pratiquem a ‘boa administração’, de que falam os publicistas italianos.

Nos Estados burocráticos-cartoriais, o princípio da eficiência configura um brado de alerta, uma advertência mesmo, contra os vícios da máquina administrativa, sabidamente tendente a privilegiar-se, na medida em que sobrevaloriza os meios, em que, afinal, ela consiste, sacrificando os fins, em razão e a serviço dos quais vem a ser instituída.

Assim, embora seja indiscutível o avanço proporcionado pela inclusão, no capítulo VII da Constituição Federal de 1988 - “Da Administração Pública”, do princípio em enfoque, há que se lamentar que este ainda figure como mera ornamentação no rol de princípios constitucionais.

O Princípio da Eficiência deve ser compreendido como um verdadeiro pilar de sustentação da Administração Pública, na medida em que, dentre os princípios previstos no *caput* do art. 37, da Constituição Federal, é, por certo, o mais administrativo dos princípios.

Ressalte-se que o referido princípio traz à tona a necessidade de atuação responsável e comprometida dos agentes públicos. Aqui cabe lembrar que a não obediência a tal princípio, associada ou não à prática de ato que cause lesão ao patrimônio público ou cause enriquecimento ilícito do agente, pode conduzir, inclusive, à responsabilização daquele que atua com dolo ou culpa por ato de improbidade administrativa (Lei Federal nº 8.429/92). A legislação em tela surge, assim, como expressão da *accountability horizontal*, isto é, como reflexo da necessidade de controle dos atos praticados por aqueles que detêm poder de comando na atividade pública, a fim de observar se estão agindo com transparência e responsabilidade.

Conforme se observa das citações feitas acima, a doutrina é uníssona ao encarar a eficiência como um conceito intimamente ligado à atividade administrativa. Tal entendimento se apresenta coerente com a natureza dessa terminologia, pois, de fato, é a Ciência da Administração que detém o conhecimento específico sobre os mecanismos voltados à consecução da eficiência nas organizações, sejam elas públicas ou privadas.

Entretanto, para melhor situar a eficiência no contexto da Administração Pública, necessário se faz compreender as suas raízes, sentido e alcance, em busca da máxima efetividade da norma constitucional que a erigiu à condição de princípio básico da Administração Pública brasileira. É o que se buscará fazer adiante.

### **3.3 As raízes do conceito de eficiência**

Para que se possa compreender o exato sentido do termo eficiência, é necessário voltar os olhos a sua origem.

De início, importa aduzir que, ante a não detecção de estudos aprofundados sobre as origens da eficiência na literatura nacional, - o que é de fundamental importância para sua compreensão no contexto da Administração Pública -, as ideias apresentadas neste tópico se assentaram fundamentalmente no artigo *“The Origins and Restriction of Efficiency in Public Administration: Regaining Efficiency as the Core Value of Public Administration”*, de Mark R. Rutgers e Hendriekje Van der Meer.

Segundo Van der Meer e Rutgers (2010), a eficiência tem origem nas ideias aristotélicas sobre causalidade, adquirindo um significado amplo e substantivo de “força motriz”, significado este que foi dominante nos estudos da Administração Pública do século 20.

A fim de estudar o uso original da palavra eficiência, os autores em questão partiram das ocorrências contidas nos textos dos principais escritores que tratam do tema, bem como dos dicionários e enciclopédias contemporâneos; procedimento esse padrão em pesquisa sobre a história de conceitos.

Destacam que, antes do século 20, a eficiência não era um conceito comum. Por tal razão, buscaram na literatura mais antiga a sua presença em trabalhos de autores renomados, como Adam Smith e Immanuel Kant.

Van der Meer e Rutgers ressaltam que foi apenas no final do século 19 que o termo eficiência passou a ter grande utilização. Antes, mesmo em tratados econômicos fundamentais como o de Adam Smith - *A Riqueza das Nações* (1776), e *O Capital*, de Karl Marx (1867), não havia referências expressas à eficiência.

Ao contrário do que se pensa, o termo, na verdade, não se origina na literatura econômica. As suas raízes se encontram no latim “*efficientia*”, «eficácia», isto é, a capacidade de produzir um efeito. Eficiência diz respeito ao poder de realizar algo - «poderes eficientes ou capacidades» - segundo a Nova Enciclopédia Britânica (1995). Tal constatação, muitas vezes, faz com que a utilização do termo seja relacionada à filosofia, como causa eficiente.

Destarte, defendem os autores do artigo em análise, que o termo eficiência tem origem na teoria da causalidade, de Aristóteles.



Aristóteles argumenta que toda explicação científica deve esclarecer o que ele chama de «os quatro aspectos da causalidade»: a causa formal, a causa material, a eficiência causal e a causa final. A causalidade seria a relação entre dois eventos: causa e efeito, onde o segundo é consequência do primeiro.

A forma e a matéria são as causas intrínsecas de uma substância (tal como o bronze de uma estátua, e a forma que a mesma assume), já as causas extrínsecas seriam as origens da mudança ou do estado de repouso, e a finalidade buscada (no caso da estátua: o escultor e o objetivo para o qual foi feita). Esses seriam, portanto, segundo Aristóteles, a causa eficiente e a causa final, ou seja, a “causa primária de mudança ou repouso» e o propósito ou objetivo que visa alcançar.

Embora Aristóteles não tenha utilizado especificamente o termo eficiência, seus seguidores se referiram à «causa eficiente». A eficiência, portanto, se refere à produção, ao nexo de causalidade e de criação. É uma noção fundamental nas ideias aristotélicas sobre as origens do universo, ou seja, sobre mudança e movimento.

Segundo Van der Meer e Rutgers (2010),

Não causa surpresa a ideia de que o conceito de causa eficiente tenha se tornado tão discutido. É importante notar que, na tradição aristotélica, a eficiência está sempre ligada a um propósito ou causa final: fim de alguma coisa (telos). O efeito real (alteração ou saída do repouso) da causa eficiente pode ou não resultar na realização da causa final (a lei pode falhar...). Fazendo um salto no tempo, isso significa que um gestor (agente eficiente) pode ou não ser capaz de realizar as tarefas que lhe são atribuídas. (Tradução nossa)<sup>1</sup>

Os autores do artigo em discussão ainda lembram que, no pensamento ocidental, as ideias de Aristóteles tornaram-se

---

1 Redação original: “It is not surprising that the idea of efficient cause became widely discussed. It is important to note that in the Aristotelian tradition efficiency is always linked to a purpose or final cause: something’s end (telos), that is, what it is for and that the actual effect (change or rest) of the efficient cause may or may not result in the attainment of the final cause (a statute may disappoint, a walk may prove to be unhealthy, an acorn may never become an oak). Making a leap forward in time, it implies that an efficient manager may or may not be able to accomplish the tasks at hand;”

extremamente influentes. Na seção de etimologia do Dicionário de inglês New Oxford, por exemplo, pode-se rastrear algumas dessas ocorrências, como se percebe da citação: “Without an efficient government our independence will cease to be a blessing”<sup>2</sup> (1787).

Como ressaltado, antes do século 19, o termo eficiência foi inteiramente influenciado pelas ideias aristotélicas sobre a explicação causal. Foi, entretanto, no século 19 que se pode verificar os primeiros usos do termo eficiência em relação a temas administrativos.

Do artigo em questão, extrai-se que, ao analisarem textos mais antigos, Van der Meer e Rutgers verificaram que o termo eficiência foi usado por Jeremy Bentham, influente pensador político e social, como um conceito substancial.

Segundo os autores, Bentham (1748-1832) usa a eficiência como um termo-chave em uma de suas obras menos conhecidas, “Swear Not at All” (1817). Este seria o mais antigo exemplo onde o termo foi usado num sentido mais amplo do que o de causalidade. Na referida obra, Bentham utiliza o termo eficiência para se referir à causa (aristotélica) eficiente: o poder ou a força para mudar ou mover. Define a eficiência do juramento e da pena capital como (não) sendo capaz de chegar aos fins previstos ou causas finais. A diferença entre eficiência e efeito estaria no fato de que enquanto a primeira se refere à produção, a última diria respeito aos resultados ou efeitos que poderiam ou não servir à finalidade (causa final) da ação. Nesse sentido, a eficiência é, portanto, entendida como um atributo capaz de contribuir para os fins perseguidos, e não como uma relação econômica entre recursos e resultados.

Johan Rudolf Thorbecke (1798-1872) foi um conspirador da Constituição Holandesa de 1848, fortemente influenciado por autores alemães. Thorbecke usou o termo eficiência em um debate administrativo fundamental à sua época: a escolha entre uma organização colegial e sistemas de gabinete ou burocráticos. O primeiro foi visto como mais eficiente nos casos que envolvessem questões judiciais e relativas a equilíbrio de interesses. Por outro lado, sustentou que no campo da aplicação de recursos e prestação de contas, onde haveria a aplicação direta e a execução de normas e

---

2 Sem um governo eficiente a nossa independência deixará de ser uma bênção. (Tradução nossa)

regulamentos, o sistema de gabinetes seria mais adequado. Assim, a eficiência foi usada por Thorbecke em relação aos fins específicos e funções da organização colegial.

Um dos raros usos iniciais do termo eficiência em um contexto político pode ser encontrado em John Stuart Mill, em “On Liberty” (1859). Conforme assinalam Van der Meer e Rutgers, o autor em destaque se preocupava com a era em que o governo iria se tornar demasiadamente poderoso. O receio de Mill era que a eficiência da burocracia pudesse vir a mitigar ou a pôr em risco as liberdades individuais.

Uma utilização mais ampla do termo, entretanto, pode ser encontrada na obra de Henry Taylor e ainda no Relatório Northcote-Trevelyan, apresentado em 1854, e aprovado no ano seguinte, que defendia uma burocracia permanente, com a eliminação das indicações políticas. O referido documento é, inclusive, considerado a origem do atual serviço público britânico. Tais produções seriam, segundo os autores do artigo em discussão, precursores do discurso moderno sobre a Administração.

Em 1836, Henry Taylor<sup>3</sup> publicou o livro “The Statesman”. No capítulo sobre a Reforma, notadamente no que diz respeito ao Executivo, Taylor discorreu sobre a “falta de eficácia” e de “efetiva responsabilidade”, citando, por exemplo, o fato de ministros raramente estarem presentes em seus gabinetes. A eficiência, portanto, aqui, refere-se à falta de um corpo de pessoas capazes de desempenhar as funções de governo de forma adequada.

Assim, buscando apontar alternativas para solucionar a falha verificada no sistema administrativo, Taylor sugere que os ministros de Estado tenham um número de subsecretários permanentes, que sejam eficientes e dotados de habilidades práticas, de dons bem cultivados nas áreas de filosofia e especulação, e que sejam ainda disciplinados e preparados para usar essas habilidades. Eficiência aqui é utilizada para se referir à capacidade dos profissionais, no que toca ao desempenho do trabalho realizado.

Embora tanto no trabalho de Bentham, quanto no de Taylor, haja declarações associando eficiência à melhor utilização dos recursos,

---

3 Não confundir com o posterior Frederick Taylor.

os autores do artigo que embasou este tópico asseguram que essa não é uma conotação comum, e que, por isso, não deve ser vista como um exemplo de que a eficiência se limita ao seu sentido técnico.

Frise-se, ainda, que, no campo da engenharia, W. J. M. Rankine é nomeado na Enciclopédia Britânica como o primeiro a escrever sobre a eficiência dos motores, em 1855. Ele define explicitamente eficiência em termos de relação, como sendo a proporção de trabalhos úteis realizados para o total de energia gasta ou calor tomado. Eficiência aqui não se refere a uma força, mas a uma medida: a relação entre efeito (saída) e recursos (input).

Em 1930, e mais tarde, especialmente no pós-Primeira Guerra Mundial, o significado específico da eficiência econômica ou técnica tornou-se parte do núcleo do vocabulário econômico. Um artigo de Farrell (1957) é, muitas vezes, mencionado como um marco representativo deste desenvolvimento e da criação do significado da eficiência no pensamento econômico, como a relação entre entradas e saídas. Este conceito de eficiência técnica é o dominante na Administração, entretanto, como será visto, não deve ser compreendido como o único.

Pode-se, assim, concluir que os autores primitivos usavam o termo eficiência no sentido substantivo da tradição aristotélica, referindo-se ao poder ou à força para mover e mudar, e que implicaria a capacidade de obter algo bem feito, que pode ser uma organização ou um comportamento eficaz. Da mesma forma, as leis e políticas podem ser avaliadas quanto à sua eficiência no que diz respeito aos fins pretendidos.

Nesse sentido, a eficiência é a força ou a capacidade para se chegar às mudanças desejadas, e, como tal, não é apenas sinônimo de efeitos, eficácia, ou, na terminologia mais moderna, de efetividade; nem tampouco deve ter sua compreensão limitada ao conceito de eficiência econômica ou técnica.

### **3.4 Eficiência técnica e eficiência substantiva**

De início, importa frisar que o sentido de eficiência normalmente utilizado na literatura administrativa é aquele influenciado pela conotação

que lhe foi atribuída pela Ciência Econômica. Assim, normalmente emprega-se o termo eficiência atrelando-o à noção de correspondência entre *custos* e *resultados*. A Administração eficiente, nesse sentido, seria aquela que adequadamente gerencia os insumos, para alcançar o melhor resultado financeiro. Este é o sentido técnico atribuído à eficiência, porém, não o único, como visto na análise de suas raízes.

Seguindo a linha da eficiência técnica, Motta (1990, p. 230) defende a ideia de que a eficiência se relaciona com o cumprimento de normas e com a redução de custos. Sua importância reside em perquirir se um programa público foi executado da forma mais adequada (competente) e com a melhor relação custo-resultado.

No mesmo sentido, Batista Júnior (2004, p. 113) assevera:

A eficiência representa a relação entre os recursos aplicados e o produto final obtido, ou seja, a razão entre o esforço e o resultado, entre o custo e o benefício resultante (relação entre meios e fins). Está voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos sejam aplicados da forma mais racional possível. Verifica-se, pois, que a eficiência preocupa-se com os meios, com os métodos e procedimentos mais indicados que precisam ser devidamente planejados e organizados, a fim de assegurar a otimização da utilização dos recursos disponíveis.

Portanto, nos domínios da Ciência da Administração, a eficiência tem a ver com o fazer corretamente as coisas, com a melhor utilização dos recursos disponíveis, enfim, com a otimização da relação meio-fim.

Quando as preocupações se voltam para os fins, quando as atenções se voltam para os resultados fornecidos por aqueles que executam para avaliar o alcance dos fins, ingressamos na seara da eficácia. Para verificar se ‘as coisas bem-feitas’ são as coisas que realmente deveriam ser feitas, isto é, quando nos referimos ao alcance dos objetivos por meio dos recursos disponíveis, estamos nos voltando para a eficácia.

Além do sentido técnico atribuído à eficiência, existe um outro uso específico do termo, conhecido como “eficiência social”, derivado da economia do bem-estar, e que diz respeito à “otimização”. Nesse

caso, a política é eficiente quando não é possível ser melhorada, isto é, quando o bem-estar da sociedade está em seu grau máximo. Considera-se que o bem-estar de alguém está em seu grau máximo quando o seu aumento poderia vir a causar um desequilíbrio, ao implicar a diminuição do bem-estar de outrem. Nesse sentido, o significado de eficiência é bem diferente dos outros significados encontrados na literatura, sendo sinônimo de otimização.

Como mencionado, o significado de eficiência na literatura da Administração Pública está quase sempre associado à eficiência técnica.

Conforme observam Van der Meer e Rutgers (2010), embora os autores considerem o significado de eficiência como universal, ele vem sendo utilizado de forma diferente a depender do contexto envolvido, ou seja, se é público ou se é privado, o que pode gerar consequências diferentes quanto aos critérios para mensurar a entrada e/ou saída.

Assim, em um contexto de negócios, o primeiro critério a se considerar é o «lucro». A eficiência, nesse caso, apenas seria relevante como um meio para criar receitas. De outro lado, o resultado da ação pública é a realização de «valores públicos», tais como segurança, saúde, justiça, assistência social, e assim por diante. O lucro não é um valor muito relevante em um ambiente público.

O grande problema verificado é a extrema dificuldade de se utilizar um único valor como referência para determinar a eficiência em um ambiente público. Explicando melhor, haverá situações em que uma ação governamental, mesmo gerando “lucro” para o Estado, poderá ser ineficiente sob a ótica de outros valores que se visam proteger, como, por exemplo, ocorre em situações que possam gerar danos ambientais.

Muitas vezes o Estado poderá ter uma importante fonte de receitas ao autorizar a realização de uma atividade econômica em determinado local, no entanto, esta atividade pode causar danos ambientais irreversíveis. Esse exemplo reflete claramente que, não raro, poderá haver um choque entre “valores”, o que demonstra que, ao contrário da atividade privada, onde os propósitos (relacionados à obtenção de lucros) são claros e determinados, na atividade pública tais propósitos nem sempre são claros.

Conforme mencionado, o uso do termo eficiência não se limita ao seu sentido técnico, pois existe um sentido não técnico ou material, que está relacionado com os resultados pretendidos, com os propósitos ou fins para o qual a ação é realizada, e que remonta à análise da teoria da causalidade de Aristóteles.

É sabido, entretanto, que a Administração Científica ou Taylorismo foi um marco paradigmático para a eficiência, causando impacto também sobre os estudos em torno da Administração Pública.

É importante salientar que o Taylorismo entrou na Administração Pública moderna em seus primórdios, através do Movimento Burocrático ocorrido no início do século 20, e que defendia como valores fundamentais a eficiência e a economia. Entretanto, a eficiência não surgia como termo nuclear do sistema desenvolvido por Taylor, - focado no planejamento, na racionalidade, na especialização do trabalho, nas normas e na padronização da gestão. Na visão de Taylor, a eficiência teria um sentido mais restrito ou técnico-econômico, relacionando-se com o aumento da produtividade.

Van der Meer e Rutgers lembram que o uso do termo eficiência em sentido substantivo é verificado em documentos, como no famoso relatório de Brownlow, produzido nos Estados Unidos em 1937, onde há expressa referência à gestão eficiente, o que denotaria uma conceituação mais limitada do que a de governo eficiente. No contexto da Administração Pública, a eficiência estaria, assim, direta ou indiretamente, relacionada às metas ou políticas públicas definidas.

Os autores do artigo em discussão destacam, ainda, que na década de 50, Gulick se referiu à eficiência como valor central, que poderia entrar em conflito com outros valores, mas que tais interferências jamais poderiam ser consideradas capazes de afastar a ideia de eficiência como valor fundamental. Já na visão de Dwight Waldo, em seu "O Estado de Administração", a eficiência não poderia ser considerada como um valor em si mesmo, mas como um valor a ser apreciado à luz de outros valores. Os autores do artigo em análise lembram que, para Waldo, as coisas não são simplesmente «eficientes» ou «ineficientes», mas são eficientes ou ineficientes para fins determinados. O eficiente para uma dada finalidade pode significar ineficiente em relação à outra. Sua conclusão é, portanto, que a eficiência não pode ser um valor em si; as coisas são eficientes

para um propósito. A eficiência só pode ser medida se o propósito é claro. Dessume-se, assim, que a eficiência estaria claramente ligada à noção de «razões e proporções», entendimento que também estaria em consonância com o significado aristotélico substancial de causalidade.

Van der Meer e Rutgers sustentam, ainda, que na visão de Herbert Simon «ser eficiente» é uma demanda fundamental para a gestão de uma organização, sendo um critério básico de escolha administrativa. O princípio da eficiência define o que Simon chama de «homem administrativo». O problema da eficiência seria, em sua visão, encontrar o máximo de uma função de produção a partir de restrições financeiramente impostas. Simon sustenta que a eficiência sempre tem de ser avaliada à luz dos objetivos finais, a fim de encontrar os critérios que devem nortear a atuação gerencial.

Do exposto, pode-se concluir que a eficiência não se limita à relação insumo-produto, mas se refere a outras questões substanciais atinentes à capacidade para se chegar aos fins pretendidos. Assim, no campo da Administração Pública, o sentido substancial de eficiência não pode ser negligenciado em face do seu sentido técnico, tendo em vista os valores públicos que as atividades desenvolvidas visam satisfazer, nem sempre de cunho estritamente econômico.

### **3.5 Eficiência, eficácia e efetividade**

Uma visão bastante difundida, inclusive no cenário nacional, é a de que o conceito de eficiência aplicado à Administração Pública não pode ser tratado de forma dissociada dos conceitos de eficácia e efetividade.

Tais concepções, para serem compreendidas, devem ser pensadas em cadeia. Assim, a eficiência na condução dos meios gera a eficácia do programa de ação, ou seja, o alcance dos resultados pretendidos. A efetividade, por sua vez, relaciona-se com os reflexos sociais das ações adotadas, isto é, visa demonstrar se o cidadão está ou não usufruindo dos benefícios gerados pela política pública implementada e/ou executada pela Administração.

Nesse sentido, acentua Carvalho (2008, p. 188):



Com efeito, o que se pretende é não reduzir o atendimento ao princípio em comento às noções supra-mencionadas de eficiência e eficácia. Entende-se que do artigo 37, *caput*, da Constituição resulta o dever de buscar a efetividade administrativa, a qual exige o exercício imediato e célere das competências com a qualidade necessária ao atendimento das necessidades sociais, de modo que as normas que prescrevem a boa administração tornem-se realidade objetiva e universal. A efetividade surge quando se alcançam os resultados através do emprego dos meios adequados.

Sob o aspecto administrativo, a eficácia é o conjunto de ações e decisões que, passo a passo, conduz o administrador ao melhor resultado previamente planejado. As ações isoladas, praticadas adequadamente, geram a eficiência da atividade desenvolvida. Uma atividade eficiente e eficaz conduz à efetividade.

Ao tratar da efetividade, Batista Júnior (2004, p. 113) explica:

Por outro lado, tanto a eficiência quanto a eficácia são caminhos a serem percorridos na busca da efetividade. A efetividade é a manifestação externa à organização daquilo que foi gerado dentro dela, ou seja, é o resultado verdadeiro.

Assim, entende-se que, para a consecução de uma gestão eficiente, necessário se faz o conhecimento prévio da missão pública, das técnicas e habilidades relacionadas à atividade de gerenciamento, que conduzirão ao resultado almejado, bem como à eficácia das ações adotadas. Logo, a configuração funcional da Administração Pública não pode ser compreendida como algo extremamente diferente daquela verificada na Administração Privada, muito embora tenha características e valores próprios.

Nessa perspectiva, em termos de gestão, pode-se afirmar que o que distingue um ente público de um ente privado é, basicamente, o destinatário dos resultados perseguidos, pois enquanto na Administração Pública o foco é o interesse dos cidadãos, com o consequente retorno dos investimentos para atender as necessidades (valores) da sociedade em sentido amplo; na Administração Privada o interesse lucrativo visa impulsionar a organização, com o correspondente

retorno do lucro para o quadro societário (sociedade em sentido estrito).

Conforme assinala Aragão (2005, p. 709),

A eficiência não pode ser entendida apenas como maximização do lucro, mas como um melhor exercício das missões de interesse coletivo que incumbe ao Estado, que deve obter a maior realização prática possível das finalidades do ordenamento jurídico, com os menores ônus possíveis, tanto para o próprio Estado, especialmente de índole financeira, como para as liberdades dos cidadãos.

No que tange às semelhanças, pode-se afirmar que ambas as esferas de Administração buscam o fortalecimento financeiro/econômico e a construção e manutenção de uma imagem sólida e confiável, através da utilização adequada dos meios (eficiência) para o alcance dos melhores resultados (eficácia). Desse modo, assim como no âmbito privado, a Administração Pública deve acompanhar a marcha do tempo, renovando-se e aprimorando-se constantemente.

Os gestores públicos, por sua vez, devem pautar seus atos na busca perene pela eficiência das atividades que desempenham, que devem ser alcançadas por meio de ações e técnicas adequadas de gerenciamento, do conhecimento da missão pública, da qualificação dos servidores, da busca pelo alcance dos resultados previamente traçados, através do planejamento estratégico, da operacionalização inteligente da máquina e da administração racional dos recursos. Ademais, a eficiência na Administração Pública pode e deve ser supervisionada e fiscalizada, inclusive pelos cidadãos, verdadeiros destinatários da atividade. Por fim, não basta ser eficiente, a Administração Pública precisa, também, ser eficaz e efetiva.

Nesse contexto, o Edital Eficiente surge como uma nova sistemática de trabalho que busca promover a eficiência da atuação jurídica e administrativa em procedimentos licitatórios, otimizando a capacidade produtiva dos órgãos envolvidos, conferindo maior organização, uniformidade, segurança e qualidade à fase interna das licitações promovidas pelos órgãos da Administração Federal Direta no Estado de Pernambuco.

## **CAPÍTULO IV INOVAÇÃO E MUDANÇA DE CULTURA ORGANIZACIONAL**

Feitas as exposições anteriores sobre licitação - conceito e fases do procedimento -, e eficiência enquanto princípio constitucional do ordenamento jurídico brasileiro, a partir da investigação sobre as suas raízes, sentidos e conotações, passa-se a tratar do objeto pesquisado como uma proposta inovadora no âmbito da fase interna das licitações, bem como da importância que a mudança de cultura organizacional representa para o sucesso do objeto investigado.

### **4.1 Edital Eficiente: inovação em procedimentos licitatórios**

Não obstante a percepção de que as inovações estejam quase sempre associadas às contribuições produzidas na área da tecnologia da informação, por certo também pode ser produzida e implementada em diversas outras áreas do campo organizacional, tanto no que se refere à Administração Privada, quanto à Administração Pública. Necessário apenas que se vislumbre a possibilidade de aperfeiçoamento do trabalho realizado, através do aprimoramento ou da simplificação de processos e técnicas, ou de um simples padrão organizacional. A inovação, assim, pode estar presente na área de compras, de recursos humanos, de suprimentos, de informação, de atendimento ao público, na área jurídica e em diversos outros segmentos.

Segundo Jacobi e Pinho (2006), inovar significa:

Introduzir mudanças dentro de uma ordem existente ou planejada e, portanto, alterar elementos e introduzir aspectos valorativos, seja em instituições, em métodos, em técnicas, em formas organizacionais, em avaliação, em atitudes, em relações sociais, em componentes materiais, etc., é sempre inovar em relação a algo.

Albagli e Maciel (2004, p. 9-16) destacam a importância do conhecimento tácito para o ato de inovar, ao sustentarem que este conhecimento:

[...] transmitido e desenvolvido por meio de interações locais, é considerado diferencial básico de competitividade, assim como uma das principais fontes de inovação. [...] Desse modo, tão

importante quanto a capacidade de produzir novo conhecimento é a capacidade de processar e recriar conhecimento, por meio de processos de aprendizado; e, mais ainda, a capacidade de converter esse conhecimento em ação ou, mais especificamente, em inovação.

Nessa perspectiva, é importante destacar que o grande agente propulsor da inovação operacionalizada pelo Projeto Edital Eficiente foi a celebração de parcerias com os órgãos assessorados. Aqui, abre-se um parêntese para lembrar que uma das principais contribuições da Administração Pública gerencial consistiu exatamente em propor a reestruturação do aparelho do Estado, por meio da redistribuição das atividades estatais e, inclusive, através do reconhecimento da importância da celebração de parcerias público-privadas.

No que concerne à área de Gestão Pública, essa última contribuição deve ser compreendida de uma maneira ainda mais ampla, como um instrumento de importância singular dentro da própria Administração. Em outras palavras, as parcerias também podem apresentar resultados favoráveis, se também celebradas entre órgãos da própria Administração Pública.

Assim, pode-se afirmar que a grande base de sustentação do Projeto Edital Eficiente consistiu exatamente na celebração de parcerias, através de acordos de cooperação.

Embora simples, a ideia tinha grande potencial para representar uma verdadeira mudança de paradigma, no que se refere ao aprimoramento da fase interna da licitação.

É importante frisar que para a mudança acontecer com o sucesso esperado, tornava-se absolutamente necessária a celebração dos mencionados acordos de cooperação com os “órgãos clientes” (órgãos assessorados), ante o reconhecimento de que o desempenho das atividades desenvolvidas pela Consultoria Jurídica da União em Pernambuco dependia, inexoravelmente, da demanda dos órgãos que assessorava. Em outras palavras, a razão de existência dos órgãos de Consultoria Jurídica decorre da necessidade de orientar, assessorar e sanar dúvidas provenientes de outros órgãos da Administração Pública Federal. Esses, por sua vez, apenas podem praticar certos atos, como contratar, se submeterem os seus procedimentos ao crivo das

Consultorias Jurídicas. Trata-se, assim, de uma “via de mão dupla”. Reconhecendo-se essa estreita relação de dependência, tem-se que a mudança é muito mais efetiva e rápida quando consentida e bem assimilada.

Ao que parece, ao se promover uma mudança consentida, o processo evolui ainda mais rápido do que quando a mudança ocorre verticalmente, a exemplo de quando promovida por leis ou atos normativos. Isso porque se pressupõe que haja maior legitimidade, já que os envolvidos se sentem realmente parte do processo de mudança, e corresponsáveis pelo sucesso ou insucesso do projeto ao qual resolveram aderir. Ademais, as inovações não podem ficar condicionadas à edição de atos normativos, sob pena de se engessar ainda mais a máquina administrativa pública.

Nesse processo de inovação e mudança, a apresentação dos motivos e o convite para a modificação da forma de proceder feito aos parceiros da CJU-PE, tiveram grande significado, pois permitiram que os profissionais que integram os quadros dos órgãos clientes pudessem se colocar no lugar dos profissionais que fazem parte do corpo técnico, no caso, jurídico, do órgão demandado, favorecendo a criação de um ambiente de sinergia. Nesse processo, houve clara percepção de que a modificação proposta poderia trazer benefícios significativos para ambas as partes envolvidas. Trata-se do que, na Teoria dos Jogos<sup>1</sup>, presente em áreas como Economia e Ciência Política, chama-se de “jogo de soma positiva”, ou seja, uma relação onde todos os “jogadores” saem ganhando.

A respeito da dita Teoria, vale recordar a explicação fornecida por Santos (2009), ao lembrar as lições de Osborne e Rubinstein, quando ressalta que a:

Teoria dos jogos é um conjunto de ferramentas criadas para auxiliar o entendimento dos fenômenos observados quando tomadores de decisão (jogadores) interagem entre si. Partindo do pressuposto de que os tomadores de decisão agem racionalmente na busca de seus objetivos, a Teoria dos Jogos leva em conta as capacidades, os conhecimentos e as expectativas dos diversos

---

1 A Teoria dos Jogos foi apresentada em 1944 na obra *Theory of Games and Economic Behavior* de John von Neumann e Oskar Morgenstern.

jogadores para criar representações abstratas de uma extensa classe de situações reais.

A Teoria dos Jogos veicula, assim, a ideia de relação entre dois ou mais participantes ou intervenientes, onde cada um deles busca o melhor resultado possível. Entretanto, em regra, o sucesso do que se pretende alcançar depende da interação desses participantes. A estratégia assume fundamental importância, na medida em que influencia o comportamento do outro.

De acordo com essa teoria, podem existir vários tipos de jogos que variam conforme os ganhos potenciais de cada interveniente. Há, assim, jogos de soma nula (onde o ganho de um implica a perda do outro), de soma positiva (onde ambos saem ganhando) e de soma negativa (onde ambos saem perdendo).

Seguindo essa lógica, o Edital Eficiente se apresenta como um *jogo de soma positiva*, pois as vantagens auferidas não se limitam apenas a uma das partes envolvidas, mas, ao contrário, beneficiam ambas.

Assim, com a adoção de minutas padronizadas flexíveis, previamente analisadas pelo órgão consultivo, busca-se ganhar qualidade na elaboração das minutas, com segurança e economia de tempo, favorecendo, assim, tanto os órgãos assessorados, quanto os órgãos que prestam o assessoramento.

Ao analisar a importância de práticas inovadoras, Gonçalves (2001) afirma que tais práticas:

[...] fazem parte da transformação de administradores em empreendedores, incentivando-os a arriscarem, livres para pensar, decidir e agir, otimizando seus recursos e maximizando seus resultados, nunca perdendo de foco a missão de sua instituição [...].

Assim, é nessa perspectiva de inovação, empreendedorismo e otimização de resultados que o Edital Eficiente foi idealizado. Entretanto, para que pudesse atingir os seus objetivos, necessário se fez a mudança de cultura organizacional.

## 4.2 A mudança de cultura organizacional provocada pela adoção da nova sistemática

De acordo com Mintzberg, a cultura organizacional pode ser associada à cognição coletiva. Ela passa a ser “a mente da organização, se você preferir, as crenças comuns que se refletem nas tradições e nos hábitos, bem como em manifestações mais tangíveis – histórias, símbolos, ou mesmo edifícios e produtos” (MINTZBERG, 2010, p. 253). É o alicerce da organização, expressando-se em ações e manifestações, sendo fator preponderante para sua existência a presença de pessoas.

Motta e Vasconcelos (2010, p. 294-295), ao tratarem da conceitualização da cultura organizacional segundo Schein<sup>2</sup>, explicam que o grupo organizacional, reconhecido como o conjunto de indivíduos que integram a organização, ao buscar soluções para as questões referentes à adaptação externa e ao equilíbrio interno:

[...] descobre, a partir de suas experiências positivas, estratégias e padrões de comportamento que dão certo e funcionam e, por meio de seus fracassos e experiências negativas, outros comportamentos e soluções que não funcionam e não trazem os resultados desejados. A partir desse aprendizado heurístico, por ensaio e erro, o grupo organizacional seleciona e conserva as formas de comportamento, os valores e as regras que foram percebidos como responsáveis por seu sucesso e desenvolvimento. Esses padrões culturais são um conjunto de premissas básicas (ou seja, conceitos, princípios, soluções, formas de comportamento) que foram estabelecidas e descobertas nesse processo de aprendizagem de solução de problemas de adaptação externa e de integração interna.

Essas premissas, tendo funcionado suficientemente bem, foram consideradas válidas, devendo ser ensinadas aos outros membros da organização como a forma correta de perceber, pensar e sentir em relação àqueles problemas. Essas premissas – conceitos, princípios, regras, formas de comportamento e solução de problemas – compõem a cultura da organização, segundo Schein.

---

<sup>2</sup> Edgar Schein, psicólogo social nascido em 1928, desenvolveu uma das teorias sobre Cultura Organizacional mais respeitadas e influentes no campo dos estudos organizacionais.

Para que melhor se possa compreender a cultura organizacional presente na Administração Pública brasileira, importa, inicialmente, reconhecer a influência que sofreu do modelo burocrático, ainda predominante. Assim, necessário se faz uma breve contextualização da burocracia, através da apresentação de suas características centrais.

De início, cabe lembrar que Max Weber, primeiro teórico das organizações modernas a estudá-las sob uma perspectiva estruturalista fenomenológica<sup>3</sup>, preocupou-se, basicamente, com a racionalidade instrumental, entendida como a adequação entre os meios e os fins. Weber entendia a burocracia como a organização eficiente por excelência, devendo, para alcançar o sucesso esperado, atentar para os seguintes princípios:

- Caráter normativo: a organização deve possuir normas previamente estabelecidas, que definam e regulamentem as questões inerentes ao seu funcionamento, estabelecendo, ainda, padrões de rotina;
- Caráter escrito e formal dos seus atos: os procedimentos e ações devem ser realizados por escrito, para proporcionar a comprovação e documentação necessárias;
- Racionalidade e divisão do trabalho: para haver adequação entre meios e fins, é necessário se promover a divisão do trabalho, atribuindo-se responsabilidades a cada componente da organização, de acordo com as funções que ocupam, a fim de que os objetivos sejam atingidos;
- Procedimentos e rotinas: as normas preestabelecem a forma em que os procedimentos e rotinas devem ser desempenhados, isto é, o que deve ser feito e como deve ser feito;
- Impessoalidade nas relações: significa que a divisão de tarefas deve ser realizada em função de *cargos*, e não levando em

---

3 “Segundo a visão weberiana, os atores sociais interagem construindo em conjunto os significados compartilhados que constituem a sua realidade. A identidade dos indivíduos é construída pelos elementos da sociedade, internalizados. Ao agirem, porém, os indivíduos interpretam e atuam no mundo social, modificando-o e transformando-o. Trata-se da construção social da realidade”. (MOTTA, 2010, p. 126-127)



conta o caráter pessoal das relações. Nessa perspectiva, as pessoas podem ser substituídas, mas os cargos e funções se mantêm;

- **Competência técnica e meritocracia:** significa que a escolha dos funcionários deve ser baseada no mérito e na competência técnica. As seleções, concursos, testes, análise de currículos e títulos para a admissão resultam dessa característica. Os critérios de admissão, transferência e promoção também devem ser válidos para todos, indistintamente;
- **Profissionalização dos participantes:** no modelo burocrático, cada funcionário deve ser especializado nas atividades presentes no cargo que desempenha, recebendo salários compatíveis com o grau de complexidade das funções que exercem.

Conforme se observa da análise dos princípios acima destacados, o modelo burocrático, ainda hoje, é predominante e norteador da Administração Pública brasileira.

Ao explicar a cultura organizacional da Administração Pública nacional, relacionando-a com a burocracia, Pires (2006, p. 95) ressalta que:

De um lado tem-se a burocracia em seu sentido corporativo, centralizadora e, portanto, contrária às mudanças na organização e nas formas de operar do aparelho do Estado; e de outro, as forças inovadoras, que, não raramente, encontram muita dificuldade para implementar de maneira efetiva projetos de reforma. Essas forças inovadoras procuram introduzir, nas organizações públicas, uma cultura de flexibilidade e de gestão empreendedora que permita às organizações públicas atuarem de forma eficiente, num mundo de rápidas transformações.

O autor prossegue, afirmando que entre as principais aspirações das organizações públicas encontra-se a busca pela transformação da cultura imposta desde o início do processo de criação do serviço público.

Embora se reconheça o valor da opinião do citado autor, importa ressaltar que o modelo burocrático ainda é considerado o que apresenta o arcabouço mais completo em termos de definição de tarefas, procedimentos e alcance dos resultados. Como bem assinalado

por Secchi (2009, p. 347-369), ao fazer referência à contribuição da teoria de Robert Merton, as críticas a esse modelo se dirigem, na realidade, às “disfunções burocráticas”, decorrentes do apego excessivo às regras, que acabam por desvirtuar o objetivo precípua da burocracia: a racionalidade instrumental ou a eficiência das atividades. Assim, a má assimilação e desvirtuamento dos princípios burocráticos é que maculam a Administração, e não a burocracia propriamente dita.

Dessa forma, se bem assimilado, o modelo burocrático pode vir a ser um grande aliado à realização do princípio da eficiência no campo da Administração Pública. Nesse sentido, partilhamos da opinião de Carvalho (2008, p. 196-197):

Não se pretende defender a permanência de um formalismo exagerado na gestão pública, mas trata-se de reconhecer a importância da procedimentalização necessária à concretização das garantias constitucionais do devido processo legal, ampla defesa e contraditório. Ao contrário do que pode supor à primeira vista, mostra-se essencial à eficiência administrativa que se mantenha incólume uma das características atribuídas à burocracia tradicional weberiana, a saber, a procedimentalização do atuar da Administração. Ausente o procedimento administrativo, tem-se na informalidade um terreno fértil para o comprometimento de paradigmas fundamentais como a moralidade, a impessoalidade e a razoabilidade administrativa.

Na experiência investigada, observa-se que a primeira reação do corpo jurídico e das equipes de licitação, ao se depararem com o novo modelo proposto, foi de descrença, desconfiança e relativa resistência quanto à nova rotina apresentada<sup>4</sup>. Tal comportamento, entretanto, apresenta-se justificável, sob a ótica de Schein (MOTTA, 2010, p. 300), uma vez que:

[...] O que faz se tornar “cultural” é a qualidade de “ser tomado por certo”, que torna as premissas básicas imunes ao questionamento. Quando encontramos a solução para um problema e ela funciona na maioria das vezes, incorporamos-na como parte de nosso acervo de conhecimentos e, quando nos deparamos com esse problema,

---

<sup>4</sup> A observação em comento partiu da percepção desta pesquisadora, à época Gestora do Projeto Edital Eficiente.

implementamos-na. Adquirimos, dessa maneira, a convicção de sua validade nesse tipo de situação. Mudar essas convicções e valores adquiridos com a experiência não é tarefa simples. Normalmente os indivíduos e grupos de indivíduos resistem em mudar padrões já estabelecidos por meio de sua experiência.

No entanto, Schein nos mostra que a cultura é algo em perpétua formação, pois sempre há, em andamento, algum tipo de aprendizado sobre como se relacionar com o ambiente e administrar as questões internas. A organização e os indivíduos estão sempre submetidos a um processo de aprendizado, no qual mudar e questionar os valores anteriormente adquiridos faz parte do processo [...].

Ao tratarem da aprendizagem enquanto processo de mudança de cultura organizacional, Motta e Vasconcelos (2010, p. 340) explicam que:

[...] aprendizagem significa mudança sistêmica (mudança nas diversas partes que compõem o todo e em suas inter-relações). A aprendizagem implica conflito e ruptura com o sistema anterior e a consolidação de um sistema novo. Com relação às organizações, a aprendizagem organizacional é concebida, dentro desse paradigma, como uma crise não regressiva (ou seja, uma ruptura com o sistema antigo, sem retorno possível) superada pela consolidação de um novo sistema social com novas práticas, comportamentos, valores e hábitos. A aprendizagem organizacional depende de um processo de mudança organizacional.

É importante salientar que, na mudança de paradigma promovida pelo Edital Eficiente, não houve supressão de fases ou exigências procedimentais. Na realidade, as licitações continuaram e continuam seguindo o seu curso habitual, com base na legislação regedora da matéria. O que houve foi apenas a mudança promovida pela facilitação e a organização da fase interna da licitação, antes solta e desforme. Tal mudança foi aos poucos reconhecida como válida, ante as vantagens que proporcionava para os envolvidos no processo.

Pela semelhança do raciocínio aplicado, - obviamente que guardadas as devidas proporções -, vale lembrar a grande reflexão de Peter Druker acerca da importância do conhecimento e da mudança de paradigmas ocasionadas pela Revolução da Informação, ocorrida na década de 40.

O autor, com muita propriedade, mostra que tal ‘revolução’ apenas “rotinizou processos tradicionais em um grande número de áreas” (DRUKER, 2002, p. 19), isso porque tais processos não foram mudados, mas apenas facilitados, rotinizados passo a passo, com uma enorme economia de tempo e, muitas vezes, de custo. Por isso, defende o autor, que aquela que chamamos de Revolução da Informação foi, na realidade, a “Revolução do Conhecimento”. Em outras palavras, como bem resume, o computador foi apenas o gatilho, “o software é a reorganização do trabalho tradicional, baseado em séculos de experiência, por meio da aplicação de conhecimento, e, em especial, de análise sistemática e lógica. A chave não é a eletrônica, mas sim a ciência cognitiva”. (DRUKER, 2002, p. 28).

Portanto, aplicando, por analogia, o raciocínio utilizado por Druker, tem-se que o Edital Eficiente é uma sistemática pensada para facilitar e organizar o procedimento licitatório, que traz, entretanto, benefícios maiores que a simples facilitação e organização, na medida em que gera qualidade, uniformidade, segurança e celeridade à sua elaboração e análise.

Trata-se de medida que busca o máximo aproveitamento do tempo empregado na elaboração dos editais de licitação e minutas de contratos, através da adoção de modelos padronizados e flexíveis, previamente analisados à luz dos comandos normativos vigentes, otimizando-se a capacidade produtiva do órgão público contratante, bem como do órgão consultivo que faz a apreciação da legalidade dos citados instrumentos; permitindo que a sobra de tempo decorrente do ótimo aproveitamento da fase de elaboração das minutas reverta em favor dos órgãos envolvidos, para que os mesmos empreguem o tempo conquistado em atividades outras, igualmente importantes para a Administração Pública.

A adoção dessa nova sistemática de análise representa uma mudança na cultura organizacional das unidades envolvidas no processo, que antes elaboravam seus procedimentos licitatórios de forma própria, tendo que passar a fazê-los de outra maneira, seguindo um passo a passo previamente definido em um acordo de cooperação.

Conforme se verá no próximo Capítulo, as mudanças introduzidas pelo Edital Eficiente, no que tange à modificação do *modus operandi* da fase interna de licitação, promoveu, de fato, uma mudança de cultura

organizacional entre as equipes de licitação dos órgãos da Administração Pública Federal Direta no Estado de Pernambuco.

Ressalte-se que o Projeto em questão já foi, inclusive, adotado por Consultorias Jurídicas da União em outros Estados, como a CJU de Santa Catarina e da Bahia, sendo ainda reconhecido e recomendado pela Consultoria-Geral da União, órgão da Administração Superior da Advocacia-Geral da União, conforme Memorando anexado a este trabalho.

Assim, ao que parece, a Administração Pública Federal dá os primeiros passos para uniformizar a fase interna das licitações, notadamente no que tange à confecção de minutas de editais e contratos, promovendo, dessa forma, um maior controle e segurança sobre essa fase dos procedimentos licitatórios.



## CAPÍTULO V RESULTADOS, DISCUSSÕES E SUGESTÕES

### 5.1 Indicadores

Antes de se apresentar os indicadores específicos da pesquisa realizada, ressalta-se que foram utilizados como modelo para mensuração do desempenho, os métodos denominados de “*Cadeia de Valor*” e de “*Seis Dimensões de Desempenho (6Es)*”, adotados no Guia Referencial para Medição de Desempenho, do programa Ges Pública, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.<sup>1</sup>

Importa esclarecer que o referido modelo será aplicado com as pertinentes adaptações para a pesquisa em tela, tendo em vista as peculiaridades desse estudo.

Para se compreender melhor a análise dos resultados, deve-se ressaltar que o desempenho é algo específico para cada organização, razão pela qual se faz necessária a utilização de um modelo dinâmico, abrangente e multidimensional para que o conceito de desempenho possa ser bem edificado.

Conforme destacado no Guia Referencial em questão (BRASIL, 2009, p. 15):

O modelo da Cadeia de Valor e dos 6 Es do Desempenho constitui-se das dimensões de esforço e de resultado desdobradas em outras dimensões do desempenho. As dimensões de esforço são economicidade, execução e excelência; e as dimensões de resultado são eficiência, eficácia e efetividade.

Essas seis categorias estão atreladas a algum dos elementos da Cadeia de Valor. São eles: insumos (inputs); processos/projetos (ações); produtos/serviços (outputs); e impactos (outcomes). Assim, antes de se adentrar na apresentação e análise dos indicadores específicos desta pesquisa, deve-se responder a alguns questionamentos iniciais, a saber:

1. Quais são os insumos requeridos no Projeto Edital Eficiente?
2. Quais são as ações executadas?
3. Quais são os produtos ou serviços entregues?

---

1 <http://www.gespublica.gov.br/ferramentas/pasta.2010-05-24.1806203210>

4. Quais são os impactos finais que se pretende alcançar?

Em resposta às questões levantadas, apresentam-se as seguintes informações:

1. Os insumos requeridos são o conhecimento aplicado às demandas processuais dos órgãos assessorados, ou seja, aos procedimentos licitatórios encaminhados para análise da Consultoria Jurídica da União em Pernambuco. O insumo *conhecimento* permanece inalterado;
2. As ações executadas são as *análises* realizadas. Aqui, cabe frisar que o Projeto Edital Eficiente tem especial atuação no processo de análise, que se torna mais uniforme e facilitado;
3. Os serviços entregues são os *pareceres jurídicos* relacionados aos procedimentos analisados. A variável *parecer* se mantém igualmente inalterada, vez que no processo de análise tradicional também são entregues pareceres;
4. Os impactos esperados, a partir da implantação do Projeto Edital Eficiente, são: o *aumento da celeridade* na análise dos procedimentos, *mantendo-se a segurança jurídica oferecida*; o *ganho de tempo de análise*, oportunizando a aplicação do tempo economizado em outras atividades do órgão jurídico consultivo em questão, bem como dos órgãos assessorados; a *uniformização do procedimento e das minutas utilizadas*; a *facilitação do processo*; e o *maior controle e eficiência* do procedimento.

Conforme mencionado, as Dimensões que envolvem os 6Es do Desempenho são:

**Dimensão de Resultados:**

1. Eficiência;
2. Eficácia;
1. Efetividade

**Dimensões de Esforço:**

1. Economicidade;



2. Excelência;
1. Execução.

Para uma maior compreensão dos elementos das Dimensões em destaque, cumpre esclarecer, brevemente, o que constitui cada um deles, bem como o seu grau de importância na pesquisa ora realizada:

1. **Eficiência:** diz respeito à relação existente entre os serviços gerados (outputs) e os insumos utilizados (conhecimento). É importante registrar que o conceito de eficiência tem, em termos estritos, natureza econômica. Por tal razão, normalmente busca considerar a variável custo. No caso em apreço, entretanto, esta variável pouco se altera, pois o Projeto Edital Eficiente não tem por escopo promover redução de custos, embora possa acarretar essa minimização, indiretamente, ao possibilitar uma análise mais ágil. Isso porque mais procedimentos podem ser analisados pelo mesmo número de Advogados, em menor tempo, implicando na desnecessidade de aumento do quadro de Advogados com lotação nas unidades consultivas. Além disso, o Projeto em discussão promove economia processual, na medida em que reduz a quantidade de erros na elaboração do procedimento. Entretanto, como visto anteriormente, no Capítulo III deste trabalho, há um conceito substantivo de eficiência, o qual está relacionado à ideia de valor que a atividade pública busca preservar ou oferecer, bem como à relação “causa e efeito” de uma ação executada. No caso em apreço, busca-se promover uma análise mais célere e segura dos procedimentos licitatórios, evitando-se o desperdício de tempo e conferindo maior segurança aos citados procedimentos. É, portanto, nessa perspectiva, que a eficiência do Projeto em questão será analisada.
2. **Eficácia:** tem a ver com a quantidade e a qualidade dos serviços entregues aos órgãos demandantes da atuação jurídica. Assim, a pesquisa pretende demonstrar se o Projeto Edital Eficiente é capaz de promover o aumento da quantidade de processos analisados, o que já se deduz de plano, ao se perceber que houve um incremento significativo de trabalho, após o ingresso das organizações militares do Exército Brasileiro, entre os clientes da CJU-PE, - conforme demonstrado no Capítulo I -, sem que houvesse o correspondente aumento do quantitativo de Advogados da União. Com rela-

ção à qualidade do trabalho, espera-se que esta se mantenha ou até mesmo aumente, uma vez que o Advogado, atuante na análise processual, poderá fixar sua atenção em aspectos específicos dos procedimentos submetidos à sua apreciação, não mais tendo que se preocupar com a análise integral das cláusulas das minutas, vez que aquelas que permanecerem inalteradas já foram objeto de análise prévia;

3. Efetividade: diz respeito aos impactos (outcomes) gerados pelos serviços oferecidos. Leva em conta o grau de satisfação ou o valor agregado à transformação operacionalizada. O resultado da efetividade pode ser mensurado por meio de pesquisa junto aos órgãos assessorados, bem como traduzido pelo indicador “confiabilidade”, adiante apresentado.
4. Excelência: os padrões de excelência na atividade em questão dizem respeito ao atingimento da missão institucional da unidade jurídica pesquisada, qual seja: a prestação do serviço de consultoria e assessoramento jurídico. O padrão excelente é aquele em que se consegue atender adequadamente às demandas, produzindo-se pareceres de qualidade (capazes de responder as dúvidas do órgão assessorado, atendendo as suas expectativas e o orientando satisfatoriamente no desempenho de sua função), com utilização racional do tempo, a fim de que a Administração consulente possa auferir benefícios gerenciais nos procedimentos de contratações realizados.
5. Economicidade: significa usar recursos com o menor ônus possível. A importância desta variável para a mensuração do desempenho do objeto pesquisado relaciona-se à economia de tempo no desempenho de uma determinada atividade, proporcionado ganho para o desempenho de outras igualmente importantes, e reduzindo, assim, a necessidade de contratação de mais servidores. Ao se criar estratégias capazes de otimizar o desempenho, pode-se, ainda que de forma remota ou indireta, promover, economia de recursos para a Administração Pública.
6. Execução: relaciona-se ao fato do objeto pesquisado ser realizado conforme as diretrizes estabelecidas. Esta variável está atrelada ao indicador específico: “cumprimento do Acordo de Cooperação”, a seguir apresentado.

Das Dimensões acima, entende-se, portanto, que a eficiência, a eficácia e a efetividade (Dimensões de Resultado), bem como a excelência, a economicidade e a execução (Dimensão de Esforço), podem bem refletir os resultados da pesquisa proposta, estando, por essa razão, atreladas aos indicadores específicos eleitos para a mensuração dos resultados.

É importante ressaltar que a literatura aponta diversas acepções para a terminologia “indicador”, todas guardando certa similaridade conceitual. Segundo Ferreira, Cassiolato e Gonzales (2009), por exemplo:

O indicador é uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação. É um recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado.

Conforme se extrai do mencionado Guia Referencial para Medição de Desempenho, entende-se por indicadores os instrumentos de gestão essenciais às atividades de monitoramento e avaliação das organizações, bem como de seus programas, projetos e políticas (2009, p. 13).

Para Magalhães (2004), indicadores são abstrações ou parâmetros representativos, concisos, fáceis de interpretar e de serem obtidos, usados para evidenciar as características principais de um dado objeto de análise.

Dentre as diversas formas e critérios de classificação de indicadores, cita-se a apresentada por Rua (2004), para quem os indicadores podem ser classificados em:

- ✓ Indicadores Estratégicos: orientados à visão e aos objetivos estratégicos da organização;
- ✓ Indicadores de Processo: orientados ao acompanhamento e à avaliação do desempenho do processo, podendo ser de:
  - Produtividade ou Eficiência: expressam a relação entre a quantidade de recursos empregados e os produtos ou serviços produzidos;

- Qualidade ou Eficácia: medem o grau de satisfação do cliente com os produtos ou serviços oferecidos, bem como o grau de atendimento aos requisitos definidos;
  - Capacidade: medem a capacidade de resposta de um processo, considerando as saídas produzidas por unidade de tempo;
- ✓ Indicadores de Projeto: voltados a monitorar e avaliar a execução de projetos.

Nessa perspectiva, apresentam-se os indicadores utilizados na pesquisa em enfoque, que podem ser classificados, segundo os critérios acima identificados, como *Indicadores de Projeto*, já que voltados a monitorar e avaliar a execução do Projeto Edital Eficiente. São eles:

## Quadro 2: Indicadores

Indicador	Destinação
1. Simplificação do procedimento	Intenta evidenciar se foi percebida simplificação na elaboração e na análise dos procedimentos licitatórios.
2 Celeridade	Visa demonstrar se houve melhoria no tempo de análise dos procedimentos licitatórios submetidos à CJU-PE. Os resultados obtidos decorrem das opiniões dos Advogados da União que atuam no referido órgão de consultoria jurídica, na análise de procedimentos dessa natureza, bem como das opiniões de Gestores e Membros de Equipes de Licitação dos órgãos que participaram da pesquisa.

3. Segurança	Pretende demonstrar se o novo modelo adotado é visto como seguro, sob o aspecto jurídico, tanto pelos Advogados, quanto pelos órgãos assessorados pela CJU-PE.
4. Cumprimento do acordo	Visa evidenciar se há o respeito às regras estabelecidas no acordo de cooperação celebrado para a adoção das diretrizes do Edital Eficiente. Este indicador pode ser aferido a partir da entrevista realizada junto aos Advogados da União da CJU-PE, que atuam nesses procedimentos licitatórios.
5. Qualidade do procedimento	Objetiva sinalizar se houve melhora na qualidade dos procedimentos licitatórios, a partir da adoção do Edital Eficiente.
6. Confiabilidade	Pretende demonstrar se o novo modelo proposto e implantado é visto como confiável pelos Advogados e órgãos assessorados, que participaram da presente pesquisa.

Fonte: elaboração própria

Para aferição desses indicadores, necessário se fez a realização de entrevistas junto aos Advogados da União lotados na Consultoria Jurídica da União em Pernambuco, que atuam especificamente na análise de procedimentos licitatórios, bem como junto a Gestores e Membros de Equipes de licitação dos órgãos assessorados. Aqui, cabe o registro de que se buscou atingir uma amostragem em torno de 10% dos órgãos assessorados, escolhidos dentre os maiores demandantes (clientes) da atuação da CJU-PE na área de licitações, utilizando-se, portanto, de uma população amostral não probabilística, com base no critério da tipicidade, conforme mencionado no Capítulo I desta Dissertação. Para tanto, foram aplicados os seguintes Roteiros de Entrevista:

**Quadro 3: Roteiro de Entrevista Aplicado aos Advogados da União**

1. No que toca à simplificação do procedimento, como o(a) senhor (a) avalia a mudança no rito de análise dos procedimentos licitatórios antes e depois da implantação do Projeto Edital Eficiente?  
( ) O rito de análise se tornou mais simplificado.  
( ) O rito de análise não se tornou mais simplificado.
2. Em sua opinião, houve ganho no tempo de análise dos procedimentos licitatórios após a implantação do Projeto Edital Eficiente?
3. Pode-se afirmar que o Projeto Edital Eficiente representa uma sistemática segura, no âmbito da análise procedimental realizada pelos órgãos jurídicos consultivos? Por quê?
4. O(A) senhor(a) vê alguma distorção na maneira em que o Projeto Edital Eficiente foi idealizado e a forma como efetivamente é executado?
5. Em sua opinião, quais são os problemas verificados na execução do Projeto Edital Eficiente?
6. Avalie a eficácia do Acordo de Cooperação celebrado com os órgãos assessorado, no que tange ao cumprimento das regras estabelecidas em seu bojo, assinalando uma das opções abaixo:  
( ) Menos de 25% dos procedimentos analisados atendem aos termos do Acordo de Cooperação;  
( ) De 25% a 50% dos procedimentos analisados atendem aos termos do Acordo de Cooperação;  
( ) De 50% a 75% dos procedimentos analisados atendem aos termos do Acordo de Cooperação;  
( ) Acima de 75% dos procedimentos analisados atendem aos termos do Acordo de Cooperação;
7. Pode-se afirmar que houve melhora na qualidade dos procedimentos licitatórios produzidos pelos órgãos assessorados após a adoção do Projeto Edital Eficiente?  
( ) Sim, houve significativa melhora.  
( ) Sim, houve relativa melhora.  
( ) Não percebi melhora.
8. Quais sugestões o(a) senhor(a) teria para melhorar a eficiência do modelo proposto atualmente?
9. O(A) senhor(a) indicaria a adoção do Projeto Edital Eficiente para outros órgãos ou entes governamentais? Por quê?

Fonte: elaboração própria

#### Quadro 4: Roteiro de Entrevista Aplicado aos Gestores e Membros de Equipes de Licitação de Órgãos Assessorados

1. Em sua opinião, quais são as vantagens do Projeto Edital Eficiente para as contratações públicas?
2. Em sua opinião, quais são as desvantagens do Projeto Edital Eficiente para as contratações públicas?
3. Pode-se afirmar que a análise dos procedimentos licitatórios, promovida pelo órgão de Consultoria Jurídica, **tornou-se mais rápida** após a implantação do Projeto Edital Eficiente?
4. No que toca à **simplificação do procedimento**, como o(a) senhor (a) avalia a mudança no rito dos procedimentos licitatórios, antes e depois da implantação do Projeto Edital Eficiente, especialmente no que tange à elaboração das minutas de editais e contratos?  
 O rito de elaboração se tornou mais simplificado.  
 O rito de elaboração não se tornou mais simplificado.
5. Enquanto Gestor(a) ou membro de equipe de licitação, o(a) senhor(a) sente mais **seguro** após a adoção do Projeto Edital Eficiente? Por quê?
6. Pode-se afirmar que houve melhora da **qualidade** dos procedimentos licitatórios produzidos pelo órgão do qual faz parte, após a adoção do Projeto Edital Eficiente?  
 **Sim**, houve **significativa** melhora.  
 **Sim**, houve **relativa** melhora.  
 **Não** percebi melhora.
7. Em sua experiência, quais são os principais **problemas** verificados na execução do Projeto Edital Eficiente?
8. Quais sugestões o (a) senhor (a) teria para **melhorar a eficiência** do modelo proposto atualmente?
9. Enquanto Gestor(a) ou membro de equipe de licitação, o(a) senhor(a) indicaria a adoção do Projeto Edital Eficiente para outros órgãos ou entes governamentais? Por quê?

Fonte: elaboração própria

A análise dos indicadores pretende, ao final, apresentar o grau de eficiência do Projeto Edital Eficiente.

Com vistas a promover uma maior compreensão dos resultados, optou-se por se proceder a uma análise pontual das questões submetidas aos entrevistados.

Objetivando-se tornar o texto mais inteligível, percebeu-se a necessidade de se realizar pequenas correções gramaticais em algumas respostas. Entretanto, tais correções não têm o condão de comprometer a fidedignidade do teor das opiniões apresentadas, nem tampouco a validade da pesquisa.

Pois bem. A análise dos dados colhidos terá início pelas entrevistas realizadas junto aos Advogados da União lotados na CJU-PE, que atuam na análise de editais de licitação.

## **5.2 Resultados do roteiro de entrevista aplicado aos Advogados da União (CJU-PE)**

De início, importa esclarecer que a pesquisa contemplou entrevista junto a 5 (cinco) Advogados da União, dos 7 (sete) que atuam na análise de editais de licitação na Consultoria Jurídica da União no Estado de Pernambuco, e, que, portanto, têm maior contato com a nova sistemática implantada - o Edital Eficiente, podendo, assim, contribuir de forma mais efetiva com a pesquisa proposta.

Ressalta-se que esta pesquisadora integra o referido grupo de 7 (sete) Advogados. No entanto, para não comprometer a neutralidade dos resultados, não foi contemplada pela entrevista.

Passa-se, portanto, à apresentação das respostas, atreladas a cada um dos indicadores específicos do Projeto pesquisado, seguidas da apresentação dos resultados. Frise-se que as questões apresentadas nos Quadros abaixo foram resumidas, mas contém, em seu bojo, o cerne das questões originais, presentes nos roteiros de entrevista.

### **5.2.1 Indicador: Simplificação do procedimento**

A primeira questão do roteiro de entrevista aplicado aos Advogados da União buscou extrair a percepção dos mesmos quanto à simplificação do procedimento após a implantação do Projeto Edital Eficiente. No que toca ao referido questionamento, os entrevistados responderam:



### Quadro 5: Simplificação do rito de análise na opinião dos Advogados entrevistados

Advogados da União	Questão 01 – Houve simplificação do rito de análise dos processos?
Júlio Cesar Maia Coutinho	<p><b>Sim, o rito de análise se tornou mais simplificado.</b> <i>“A celeridade na análise dos procedimentos licitatórios submetidos à CJU/PE, basicamente se dar em virtude de que o texto das minutas dos Editais e dos Contratos disponibilizados no Projeto Edital Eficiente são elaborados pelos membros que compõem o corpo jurídico, possibilitando ao assessorado a segurança quanto ao perfeito enquadramento do texto editalício e contratual aos ditames legais, tendo os membros da CJU/PE apenas que se preocupar com a análise das alterações inseridas pelos assessorados para a perfeita adequação do objeto, ao texto do edital e do contrato”.</i></p>
Antônio Porfírio da Silva	<p><b>Sim, o rito de análise se tornou mais simplificado.</b> <i>“Antes, a análise do texto do instrumento convocatório da licitação era realizado linha por linha; agora, ela é promovida de forma dirigida, com o trabalho se voltando para os pontos alterados em relação aos modelos disponibilizados pela Consultoria Jurídica da União no Estado de Pernambuco”.</i></p>
João André de S. C. Arruda	<p><b>Sim, o rito de análise se tornou mais simplificado.</b> <i>“O Rito de análise quanto à instrução processual não sofreu alteração, já quanto ao rito de análise dos editais, houve uma grande modificação, pois as minutas pré-aprovadas possibilitaram acabar com uma variedade de editais e, conseqüentemente de cláusulas onde cada redação tinha que ser examinada linha por linha, o que demandava um maior tempo para a sua análise. Ademais, o “fator tempo” é um limitante e, por vezes, sobretudo próximo ao final do ano – época em que os recursos não utilizados são devolvidos – até mesmo um obstáculo, à consecução das políticas públicas”.</i></p>

Antônio Carlos de Góis	Sim, o rito de análise se tornou mais simplificado. <i>“Pela padronização e análise restrita aos pontos destacados, relativos às alterações realizadas”.</i>
Ronny Charles Lopes de Torres	Sim, o rito de análise se tornou mais simplificado. <i>“A utilização de uma minuta padronizada e a rotina de destaque das alterações permitem ganho de energia na análise da minuta e um maior foco nas questões relevantes da contratação”.</i>

Fonte: elaboração própria

Das respostas acima, observa-se que 100% dos Advogados afirmaram que o rito de análise se tornou mais simplificado, após a adoção do Projeto Edital Eficiente.

### 5.2.2 Indicador: celeridade

No que tange às impressões dos entrevistados acerca da celeridade porventura provocada pela nova sistemática, foram apresentadas as seguintes respostas.

#### Quadro 6: Celeridade na análise dos procedimentos sob a ótica dos Advogados entrevistados

Advogados da União	Questão 02 – Houve ganho no tempo de análise?
Julio Cesar Maia Coutinho	Sim. <i>“Com certeza, visto que a análise se dar objetivamente sobre as alterações, que são bastante resumidas, inseridas nos textos dos Editais e dos Contratos que foram elaborados e analisados previamente pelos membros do corpo jurídico”.</i>

Antônio Porfírio da Silva	Sim. “A nova forma de análise, indicada na resposta relativa ao item anterior, tornou-a objetiva, reduzindo consideravelmente, o tempo despendido pelo Advogado incumbido da missão”.
João André de S. C. Ar-ruda	Sim. “Aumentou a eficiência e a eficácia nas análises porque se parte de uma minuta previamente aprovada e se analisam, apenas, as modificações que foram feitas; com isso, se ganha muito tempo, pois, ao invés de analisar, linha por linha, todos os Editais que chegam à Consultoria Jurídica da União em Pernambuco – CJU-PE analisam-se, pontualmente, as alterações feitas e destacadas pelos Órgãos Assessorados numa minuta pré-aprovada”.
Antônio Carlos de Góis	Sim. “Porque o Advogado fica mais preso (atento) aos pontos destacados”.
Ronny Charles Lopes de Torres	Sim. “A padronização das minutas e o destaque das alterações otimizam a análise pelo parecerista, já que a pré-uniformização dos itens não alterados torna desnecessária análise jurídica sobre estes pontos, via de regra”.

Fonte: elaboração própria

Assim, conforme se observa do **Quadro 6**, 100% dos entrevistados entenderam que houve ganho no tempo de análise, ou seja, que a apreciação das minutas editalícias e contratuais se tornou mais célere após a adoção da nova sistemática.

### 5.2.3 Indicador: segurança

A respeito do indicador segurança, os entrevistados se pronunciaram da seguinte forma:

**Quadro 7: Segurança do novo modelo**

Advogados da União	Questão 03 – O Edital Eficiente é uma sistemática segura?
Julio Cesar Maia Coutinho	<b>Sim.</b> <i>“Porque ha uma grande preocupação da CJU/PE em manter os textos editalícios e contratuais atualizados e adequados aos regramentos normativos, sendo os mesmos acompanhados e se necessário atualizados periodicamente”.</i>
Antônio Porfírio da Silva	<b>Sim.</b> <i>“Os textos dos modelos dos editais seguem as normas que regem o que os ditos documentos devem conter, de forma que as alterações introduzidas pelos órgãos assessorados somente serão aprovadas pelo Advogado se estiverem na conformidade daquelas. É, com isto, dúvida não há quanto à segurança do procedimento de análise jurídica em foco”.</i>
João André de S. C. Arruda	<b>Sim.</b> <i>“Porque todas as cláusulas existentes nos Editais foram previamente discutidas pela Consultoria e postas de acordo com a legislação infraconstitucional e Constitucional vigentes, constituindo-se num roteiro seguro para a atuação escoreita dos Órgãos Assessorados em matéria de licitações e Contratos. Tal roteiro, saliente-se, contudo, quando a hipótese recomenda, tem observações abaixo das suas cláusulas que mostram opções para o órgão Assessorado; com isso, dentro da legalidade, se apontam vários caminhos, várias opções ao Administrador; fazendo com que o “Projeto Edital Eficiente” seja flexível, não amarrando o gestor a um único caminho, nem tolhendo a sua discricionariedade; por isso, entende-se correta a seguinte percepção externada por um dos Órgãos Assessorados por ocasião do Workshop dos Editais Eficientes, realizado em 2011: “O Edital Eficiente é uma trilha e não um trilho!””</i>

Antônio Carlos de Góis	<b>Sim.</b> “Porque existe um acordo que vincula as duas partes envolvidas. De um lado, o órgão assessorado se compromete a seguir as diretrizes traçadas nesse acordo, e, por outro lado, os Advogados ficam seguros por analisarem minutas pré-aprovadas, concentrando a sua atenção nas alterações realizadas”.
Ronny Charles Lopes de Torres	<b>Sim.</b> “Como qualquer procedimento, ele é passível de falhas. É possível, por exemplo, que o órgão assessorado omita o destaque de alterações realizadas. Deve-se perceber, no entanto, que tal desconfiância pressupõe um comportamento ilícito e ignora a responsabilidade que cada agente tem, ao exercer o seu papel. Ademais, o procedimento tradicional de análise também não impede que o órgão assessorado, caso quera, utilize uma minuta para análise jurídica e, após esta, junte aos autos minuta diferente”.

Fonte: elaboração própria

Verifica-se, portanto, que 100% dos entrevistados entenderam que o Edital Eficiente é uma ferramenta ou sistemática **segura**.

#### 5.2.4 Indicador: cumprimento do acordo de cooperação

Vale ressaltar que o indicador em tela será mensurado tão somente a partir das entrevistas realizadas junto aos Advogados da União. Isso porque, apenas esses, que lidam diariamente com os procedimentos provenientes dos diversos órgãos assessorados, podem, de fato, avaliar se esses estão efetivamente cumprindo o acordo de cooperação celebrado.

Tendo em vista a experiência advinda da atuação desta pesquisadora como Gestora do Projeto Edital Eficiente no período investigado (abril de 2010 a dezembro de 2012), percebeu-se, ao se elaborar o questionário, a necessidade de se agrupar três questões em torno do indicador denominado “cumprimento do acordo de cooperação”.

Na primeira das questões abaixo apresentadas, buscou-se extrair a percepção do entrevistado sobre eventuais distorções entre a forma como o Projeto Edital Eficiente foi idealizado e a maneira como se comportou durante a fase de execução em que foi pesquisado. Depois, pretendeu-se perceber a ótica dos entrevistados sobre os problemas verificados na nova sistemática. A terceira questão deste grupo diz respeito à eficácia do acordo de cooperação. Passa-se, portanto, à análise das questões.

### Quadro 8: Distorções entre o Projeto idealizado e o executado

Advogados da União	Questão 04 – Vê alguma distorção entre a forma como o Edital Eficiente foi idealizado e é executado?
<i>Julio Cesar Maia Coutinho</i>	Não. <i>“Não identifico nenhuma distorção até porque os assessorados tem se manifestado satisfeitos em virtude de principalmente facilitar e muito a elaboração das minutas e consequente a celeridade na instrução e análise do procedimento licitatório”.</i>
<i>Antônio Porfírio da Silva</i>	Não. <i>“A execução do procedimento tem se dado dentro da forma pela qual o Projeto foi concebido, o que tem se expressado pelos resultados alcançados a partir da adoção daquele avançado Projeto, o qual é, hoje, uma realidade”.</i>
<i>João André de S. C. Arruda</i>	Sim. <i>“Embora minoritariamente, por vezes os Órgãos Assessorados deixam de cumprir os Termos do Acordo de Cooperação, segundo o qual, devem ser destacadas e justificadas as alterações feitas. Quando isso ocorre, pode alguma modificação deixar de ser analisada. Afirma-se, contudo, que tais ocorrências, ao invés de infirmarem a validade e utilidade do procedimento, ao invés, ratificam o seu êxito, apenas apontando o rumo para as suas correções, que passam, inevitavelmente, pelo melhor treinamento dos que lidam com esta nova rotina”.</i>

<i>Antônio Carlos de Góis</i>	Não. <i>“A maioria dos órgãos segue os termos do acordo de cooperação”.</i>
<i>Ronny Charles Lopes de Torres</i>	Sim. <i>“Não diria distorção; podem ser identificadas falhas, as quais são comuns na adaptação a um novo procedimento. Ademais, em alguns órgãos, há dificuldades de recursos humanos, identificando-se certa dificuldade dos membros do setor de licitações, em identificar a minuta adequada à pretensão contratual. Com o tempo, essas falhas passam a praticamente sumir e os ganhos do procedimento otimizado se ampliam”.</i>

Fonte: elaboração própria

Das respostas analisadas, observa-se que 60% dos entrevistados entenderam não haver distorção entre a forma em que o Projeto foi idealizado e a maneira em que é executado.

Dentre os que entenderam que há distorção, foi ressaltado que, em casos minoritários, alguns órgãos descumprem as regras do acordo de cooperação, deixando de destacar as alterações realizadas ou de justificar essas alterações.

Um dos entrevistados mencionou que não se trata exatamente de distorções, mas falhas “comuns na adaptação a um novo procedimento”.

Outro entende que tais ocorrências não têm o condão de “infirmarem a validade e utilidade do procedimento”, mas, ao contrário, “ratificam o seu êxito, apenas apontando o rumo para as suas correções, que passam, inevitavelmente, pelo melhor treinamento dos que lidam com esta nova rotina”.

Apresentar-se-á, a seguir, os resultados relativos ao quesito que trata dos problemas verificados pelos Advogados entrevistados, no que tange ao Projeto em discussão.

**Quadro 9: Problemas verificados no Projeto Edital Eficiente sob a ótica dos Advogados**

Advogados da União	Questão 05 – problemas verificados
Julio Cesar Maia Coutinho	<p>“Bem, podemos dizer que a principal dificuldade encontrada é a falta de atenção de alguns Agentes Públicos de órgãos assessorados, encarregados de elaborarem as minutas do Edital e do Contrato, que muitas vezes não escolhem a minuta adequada ao objeto a ser licitado; inserem alterações que não encontram guarida na legislação de regência da matéria; excluem sem justificativas fundamentadas alguns textos das minutas disponibilizadas, ou seja, falta só mais interesse e atenção quando da elaboração das minutas”.</p>
Antônio Porfírio da Silva	<p>“O único problema tem residido no fato de alguns órgãos assessorados nem sempre justificarem, da forma devida, as mudanças por eles promovidas em relação aos textos dos modelos disponibilizados”.</p>
João André de S. C. Arruda	<p><i>“Basicamente, os problemas dizem respeito à correta utilização pelos Órgãos Assessorados que devem cumprir as rotinas prescritas no Termo de Cooperação e sua Atualização em face de inovações legislativas ou de Interpretação, quer seja do Judiciário ou mesmo do TCU, providência que fica a cargo da própria Consultoria avaliar a modificação ou não das minutas”.</i></p>



Antônio Carlos de Góis	“A ausência de destaques de alterações realizadas pode vir a gerar problemas na execução do Projeto, o que raramente ocorre. Assim, necessário o extremo compromisso dos órgãos, de cumprir fielmente o acordo pactuado”.
Ronny Charles Lopes de Torres	“Adaptação inicial ao novo procedimento; utilização da minuta padrão incompatível com a pretensão contratual”.

Fonte: elaboração própria

Na entrevista, foram citados como problemas do Projeto Edital Eficiente, advindos, principalmente, da falta de atenção de alguns servidores públicos que atuam na área de licitações:

- √ Utilização de minutas incompatíveis com o objeto a ser licitado;
- √ Inserção de alterações que não encontram guarida na legislação de regência da matéria;
- √ Exclusão, sem justificativas fundamentadas, de alguns textos das minutas disponibilizadas;
- √ Ausência de justificativas de alterações realizadas no texto padronizado.

Em síntese, os entrevistados afirmam que, em alguns casos, não há o adstrito e regular cumprimento dos termos do acordo de cooperação pactuado, o que pode acarretar problemas ou dificuldades à análise dos procedimentos licitatórios, no novo modelo adotado.

Passa-se, agora, à análise do **Quadro 10**, referente à eficácia do acordo de cooperação, no que toca ao cumprimento das regras estabelecidas em seu bojo, por parte dos órgãos assessorados.

**Quadro 10: Eficácia do Acordo de Cooperação quanto ao cumprimento de suas regras**

Advogados da União	Questão 06 – Avalie a eficácia do Acordo de Cooperação quanto ao cumprimento de suas regras pelos órgãos assessorados.
<i>Julio Cesar Maia Coutinho</i>	<i>Acima de 75% dos procedimentos analisados atendem aos termos do Acordo de Cooperação;</i>
<i>Antônio Porfírio da Silva</i>	<i>De 50% a 75% dos procedimentos analisados atendem aos termos do Acordo de Cooperação;</i>
<i>João André de S. C. Arruda</i>	<i>Acima de 75% dos procedimentos analisados atendem aos termos do Acordo de Cooperação;</i>
<i>Antônio Carlos de Góis</i>	<i>Acima de 75% dos procedimentos analisados atendem aos termos do Acordo de Cooperação;</i>
<i>Ronny Charles Lopes de Torres</i>	<i>Acima de 75% dos procedimentos analisados atendem aos termos do Acordo de Cooperação;</i>

Fonte: elaboração própria

Quanto à eficácia do acordo de cooperação, no que se refere ao cumprimento das regras estabelecidas em seu texto, 80% dos entrevistados afirmaram que “*acima de 75% dos procedimentos analisados atendem aos termos do Acordo de Cooperação*”. Apenas um entrevistado, que representa 20% da população amostral pesquisada, entendeu que “*de 50% a 75% dos procedimentos analisados atendem aos termos do Acordo de Cooperação*”.

### 5.2.5 Indicador: qualidade do procedimento

Sobre o indicador em tela foram apresentadas as seguintes respostas:

**Quadro 11: Melhora na qualidade dos procedimentos**

Advogados da União	Questão 07 – Houve melhora na qualidade dos procedimentos?
Júlio Cesar Maia Coutinho	Sim, <i>houve significativa melhora.</i>
Antônio Porfírio da Silva	Sim, <i>houve significativa melhora.</i>
João André de S. C. Arruda	Sim, <i>houve significativa melhora.</i>
Antônio Carlos de Góis	Sim, <i>houve significativa melhora.</i>
Ronny Charles Lopes de Torres	Sim, <i>houve significativa melhora.</i>

Fonte: elaboração própria

Logo, percebe-se que 100% dos entrevistados entenderam que *houve significativa melhora na qualidade dos procedimentos*, após a implantação do Projeto Edital Eficiente.

### 5.2.6 Indicador: confiabilidade

A fim de dar uma sequência lógica à análise dos indicadores, será invertida a ordem das duas últimas questões do roteiro de entrevista aplicado, deixando a questão de número 8, relativa às sugestões para a melhoria da eficiência do modelo proposto, por último, já que não se refere especificamente aos indicadores analisados. Passa-se, portanto, à análise da questão de número 9, referente ao nível de confiabilidade do Projeto Edital Eficiente, por parte dos Advogados que participaram da pesquisa.

**Quadro 12: Recomendação do novo modelo a outros órgãos ou entes governamentais**

Advogados da União	Questão 09 – Indica (recomenda) a utilização do Edital Eficiente?
Júlio Cesar Maia Coutinho	Sim. <i>“Porque além de trazer maior clareza as minutas há a certeza de que as mesmas são bem elaboradas dando maior segurança tanto aos órgãos assessorados quanto aos licitantes interessados, minimizando ou mesmo eliminando erros que muitas vezes levam a impugnações ou até mesmo anulação do certame, trazendo, conseqüentemente, prejuízo ao órgão promotor da licitação”.</i>
Antônio Porfírio da Silva	Sim. <i>“A indicação tem fundamento maior, justamente, no ganho de tempo, beneficiando tanto o órgão assessorado (na elaboração das minutas), como o órgão prestador do assessoramento (celeridade no trabalho de análise)”.</i>
João André de S. C. Arruda	Sim. <i>“Pela praticidade, segurança e facilidade de operacionalização”.</i>
Antônio Carlos de Góis	Sim. <i>“Pela segurança, celeridade e praticidade”.</i>
Ronny Charles Lopes de Torres	Sim. <i>“Porque os ganhos em eficiência, agilidade, qualidade e segurança são significativos. Já identificamos a implantação dessa sistemática em outros órgãos da AGU, com avaliação positiva, como a CJU/BA e CJU/SC”.</i>

Fonte: elaboração própria

Das respostas acima, verifica-se que 100% dos entrevistados recomendariam a adoção do Projeto Edital Eficiente para outros órgãos ou entes governamentais.

### 5.2.7 Sugestões apresentadas

Questionados sobre como o modelo proposto poderia ter a sua eficiência melhorada, os Advogados da União entrevistados apresentaram as seguintes respostas:

#### Quadro 13: Sugestões para o aprimoramento do modelo proposto

Advogados da União	Questão 08 – Sugestões para melhoria da eficiência do modelo proposto
Júlio Cesar Maia Coutinho	“Podemos sugerir que os membros da CJU/PE encarregados diretamente da atualização e adequação dos textos editais e contratuais do Edital Eficiente sejam mais objetivos, menos prolixos, procurando evitar repetição dos textos legais nas minutas, simplificando ao máximo os textos editais e contratuais para que não se tornem cansativos dando margem a contestações/esclarecimentos e até mesmo interpretações diversas, suscitando dúvidas, dando margem para impugnações dos procedimentos licitatórios”.
Antônio Porfírio da Silva	“- ocorrência de atualização semestral dos modelos, à vista das alterações das normas, da jurisprudência do Tribunal de Contas da União e das Orientações Normativas da Advocacia-Geral da União; - renovação de ações e diligências administrativas, voltadas para integração ao Projeto da totalidade dos órgãos assessorados”.

João André de S. C. Arruda	“A sugestão seria no sentido de criarem-se alguns modelos ainda inexistentes, como, por exemplo, uma minuta para Leilões e investir-se na educação dos Órgãos Assessorados não só quanto ao cumprimento do conteúdo do Termo de Cooperação, mas, sobretudo, em matéria de instrução processual”.
Antônio Carlos de Góis	“Melhorar a dinâmica de atualizações das minutas do Edital Eficiente, através da criação de uma comissão permanente de atualização.”
Ronny Charles Lopes de Torres	“Uma maior interação entre órgão jurídico e órgão assessorado permitiria maior eficiência na resolução dos problemas de adaptação. A criação de um sistema eletrônico para tramitação processual permitiria maior ganho de eficiência e segurança ao procedimento”.

Fonte: elaboração própria

Da base de dados colhida, a partir da entrevista realizada junto aos Advogados da União da CJU-PE, que atuam na análise de minutas de editais de licitação, observa-se que foram apresentadas as seguintes sugestões para a melhoria da eficiência do modelo proposto:

- √ Elaboração de minutas de editais e contratos mais sucintas, evitando-se repetições desnecessárias, como transcrições de textos legais;
- √ Criação de modelos de minutas ainda inexistentes, como, por exemplo, minutas para leilões;
- √ Ocorrência de atualização semestral dos textos editalícios;
- √ Renovação das diligências para a integração, ao Projeto, da totalidade dos órgãos assessorados;
- √ Investimento na educação das equipes de licitação dos órgãos

assessorados, a fim de conscientizá-las acerca da necessidade de fiel cumprimento dos termos do acordo de cooperação;

- √ Promoção de uma maior integração entre órgão jurídico e órgãos assessorados;
- √ Criação de uma comissão permanente de atualização das minutas do Projeto Edital Eficiente; e
- √ Desenvolvimento de um sistema eletrônico para tramitação processual, proporcionando maior ganho de tempo e de eficiência ao procedimento.

### **5.3 Resultados do roteiro de entrevista aplicado aos Gestores e Membros de Equipes de Licitação dos Órgãos Assessorados**

Para a realização da pesquisa em enfoque, levou-se em conta, como população amostral, o percentual aproximado de 10% (dez por cento) dos órgãos assessorados pela CJU-PE, chegando-se ao número de 4,5 (quatro vírgula cinco) órgãos, razão pela qual se promoveu o arredondamento para cima, entrevistando-se Gestores e Membros de Equipes de licitação de 5 (cinco) órgãos assessorados, dentre aqueles que estão entre os maiores demandantes da atuação da Consultoria Jurídica da União em Pernambuco em matéria de licitação.

Os órgãos envolvidos na pesquisa foram: 1. Comando Militar do Nordeste (CMNE) – vinculado ao Comando do Exército – Ministério da Defesa; 2. Terceiro Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo (CINDACTA III) – vinculado ao Comando da Aeronáutica – Ministério da Defesa; 3. Superintendência Regional do Departamento de Polícia Federal em Pernambuco (SR-DPF-PE) – vinculada ao Ministério da Justiça; 4. Superintendência de Administração em Pernambuco (SAD-PE-AGU) – vinculada à Advocacia-Geral da União; e 5. Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento em Pernambuco (SFA-PE) – vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

As duas primeiras questões presentes no roteiro de entrevista, submetido aos órgãos assessorados, abordaram as vantagens e desvantagens do Projeto Edital Eficiente, objetivando-se melhor compreender a percepção dos entrevistados sobre a nova sistemática

implantada. Ao responderem essas questões, os entrevistados se pronunciaram da seguinte forma:

#### Quadro 14: Vantagens do Projeto Edital Eficiente

Órgãos Assessorados	Questão 01 – Vantagens do Projeto Edital Eficiente
CMNE	“Uniformização de rotinas entre os diversos órgãos licitantes, gerando uma segurança jurídica/isonomia, inclusive entre os licitantes; Otimização de tempo, visto que já existem minutas pré-elaboradas separadas por modalidade/tipo de licitação a ser realizada”.
CINDACTA III	“Proporciona maior celeridade aos procedimentos licitatórios, otimizando a capacidade produtiva e, com isso, atendendo melhor as necessidades deste Centro”. (Gestor)
SR-DPF-PE	“Padronização do Edital e minutas”. (Membro de Equipe) “A proposta de Padronização de minutas de editais e contratos traz maior celeridade ao órgão consultivo (AGU), bem como ao órgão demandante”. (Gestor)
SAD – PE- AGU	“A padronização dos Editais, Termos de Contratos e Atas de SRP, com flexibilidade para alterações mediante justificativa; Redução do tempo para elaboração dos documentos (Edital, e etc); Orientação jurídica para a elaboração”. (Membro de Equipe) “Padronizar os editais, simplificando a sua elaboração pelos órgãos, e uniformizar as contratações”. (Gestora)



SFA-PE	<p>“Entendemos como imprescindíveis a qualquer Processo Licitatório no âmbito do Serviço Público, os modelos disponibilizados pela CJU-PE.</p> <p>Antes da assinatura do Projeto Edital Eficiente, cada nova licitação revestia-se de desafios quase intransponíveis, face à carência de mão de obra capacitada ou interessada, o que nos levava a recorrer ao primeiro Edital que conseguíamos na Internet, selecionando dentre órgãos que julgávamos mais eficientes, e recorrendo aos últimos Pareceres da CJU-PE (na época NAJ-PE).</p> <p>O Projeto nos conduz de forma confiável ao tipo de procedimento a ser adotado, e oferta modelos diversos que, inquestionavelmente, não nos farão pecar por omissão de cláusulas ou subcláusulas”.</p>
--------	--

Fonte: elaboração própria

No que se refere às vantagens assinaladas, observa-se que foram destacados os seguintes pontos:

- √ Uniformização de rotinas entre os diversos órgãos licitantes;
- √ Padronização das minutas;
- √ Flexibilização para as alterações, desde que devidamente justificadas;
- √ Redução do tempo para elaboração dos documentos;
- √ Facilidade no acesso a modelos de minutas de editais e contratos que contemplam itens e cláusulas necessárias aos procedimentos licitatórios;
- √ Segurança jurídica/isonomia, inclusive entre os licitantes; e
- √ Melhor atendimento das necessidades dos órgãos assessorados.

Questionados sobre as desvantagens do novo modelo, responderam:

**Quadro 15: Desvantagens do Projeto Edital Eficiente sob a ótica dos órgãos assessorados**

Órgãos Assessorados	Questão 02 – Desvantagens do Projeto Edital Eficiente
CMNE	<p>“Deve-se permitir ao órgão licitante uma flexibilidade para realizar alterações nas minutas, visando adequação a determinados casos específicos daquela unidade;</p> <p>As minutas disponibilizadas pela CJU-PE atendem à cerca de 90% das demandas, porém para alguns casos específicos, a exemplo de telefonia móvel e fixa, que se regula por legislações diversas das convencionais, não há aplicabilidade. Como esse serviço, dentre outros, é comum a todos os órgãos, sugere-se que sejam elaboradas minutas adequadas aos objetos comuns”.</p>
CINDACTA	<p>“A dificuldade em fazer alterações, quando necessário, na minuta padronizada”. (Gestor)</p>
SR-DPF-PE	<p>“Inicialmente, o tempo de resposta da Consultoria Jurídica havia sido reduzido. Atualmente, esperamos 15 dias para retorno, com exceção dos processos urgentes”. (Membro de Equipe)</p> <p>“Aparentemente o edital eficiente não prevê em seu texto peculiaridades inerentes a alguns objetos contratados”. (Gestor)</p>
SAD – PE- AGU	<p>“Demora nas atualizações dos textos; não ser um projeto nacional (AGU)”. (Membro de Equipe)</p> <p>“Considerando que elas ficam padronizadas, há naturalmente uma diminuição das inovações ou melhorias por parte dos órgãos”. (Gestora)</p>

SFA-PE	<p>“Não diria que existam desvantagens. Com certeza elas não existem, mas, como os que lidam com tais procedimentos nos órgãos consultivos, têm conhecimentos muito aquém dos Pareceristas dessa Consultoria, é comum que fiquemos com algumas dúvidas ao adequarmos nossas necessidades aos modelos ofertados. De nossa parte sempre ficamos “enrascados” quando temos que decidir da obrigatoriedade do licitante apresentar Balanço Financeiro para fornecer, por exemplo, Material de Expediente e outros correlatos. Outro item que nos deixa em dúvida é quanto à obrigatoriedade de Cláusula de Seguro para aquisição de Material Permanente. (Bastaria a garantia do fornecedor?).</p> <p>A apresentação das Justificativas (não utilizar algumas Clausulas do Edital Eficiente, ou inserir outras que julgamos necessárias), entendemos que ficariam mais fáceis de serem analisadas se inseridas na Minuta, logo abaixo das modificações”.</p>
--------	--

Fonte: elaboração própria

No que pertine às desvantagens destacadas pelos órgãos participantes da pesquisa, observa-se que foram pontuados os seguintes aspectos:

- √ Inexistência de alguns modelos de minutas editalícias e contratuais adequadas às especificidades de alguns objetos;
- √ Dificuldade de se alterar as minutas;
- √ Não alcance da expectativa gerada, no que tange ao aumento da celeridade na análise dos procedimentos pela CJU-PE, uma vez que, atualmente, os processos são devolvidos, em regra, com 15 (quinze) dias, a exceção dos urgentes;
- √ Demora de atualização dos textos;
- √ Não ser um projeto nacional;
- √ Diminuição de inovações e melhorias nas minutas por parte dos órgãos assessorados, tendo em vista que o Projeto

contempla textos padronizados;

- √ Dificuldades na compreensão de algumas cláusulas, e de apresentação de justificativas de alterações realizadas nos textos padronizados.

Apresentados os pontos de vistas dos órgãos entrevistados sobre as vantagens e desvantagens do Projeto Edital Eficiente, passa-se à análise das questões relativas aos indicadores propriamente ditos.

### 5.3.1 Indicador: celeridade

Indagados sobre o aumento da celeridade na análise dos procedimentos licitatórios, por parte da CJU-PE, foram obtidas as seguintes respostas:

#### Quadro 16: Celeridade na análise dos procedimentos sob a ótica dos órgãos assessorados

Órgãos Assessorados	Questão 03 – A análise dos procedimentos, por parte da CJU-PE, tornou-se mais rápida?
CMNE	Sim.
CINDACTA III	Sim.
SR-DPF-PE	Não. <i>“Atualmente”</i> . (Membro de Equipe)  “A despeito de a ideia ser a celeridade na análise dos processos dentro da AGU, creio que em face do quantitativo reduzido de Advogados da União, os processos não “saem” da AGU com a rapidez desejada”. (Gestor)
SAD – PE- AGU	Não

SFA-PE	Não. <i>Permita-nos uma breve observação. O “Não” acima não quer dizer necessariamente que o Projeto não venha alcançando seus objetivos. Temos conhecimento que novos órgãos passaram a utilizar essa Consultoria, e também, é bem possível que o número de Processos venha aumentando. Por justiça, temos que deixar registrado que, sempre que há urgência (na maioria das vezes em face do encaminhamento a essa CJU-PE com poucos dias do vencimento), somos atendidos de modo a não perdermos o prazo.</i>
--------	--

Fonte: elaboração própria

Conforme se verifica, 60% dos entrevistados entenderam que **não** houve ganho no tempo de análise dos procedimentos licitatórios, ou seja, a apreciação dos processos administrativos da área de licitação não se tornou mais célere, como idealizado, inicialmente, pelo Projeto. Ao revés, 40% entenderam ter havido ganho no tempo de análise.

### 5.3.2 Indicador: simplificação do procedimento

Questionados se houve simplificação da rotina de elaboração dos procedimentos licitatórios, após a implantação do Projeto Edital Eficiente, os Gestores e Membros de Equipes de licitação entrevistados responderam:

Quadro 17: Simplificação da elaboração do procedimento

Órgãos Assessorados	Questão 04 – Houve simplificação na elaboração do procedimento?
CMNE	<i>O rito de elaboração se tornou mais simplificado.</i>
CINDACTA	O rito de elaboração se tornou mais simplificado. “Como os modelos já estão previamente aprovados, a análise torna-se bem mais rápida”.

SR-DPF-PE	<p><i>O rito de elaboração se tornou mais simplificado.</i>  <i>“Com a padronização houve agilidade, pois se tornou objetivo e direto. Até mesmo no que tange as adaptações que necessitamos fazer para adequar à necessidade do Certame, basta informar na tabela”.</i>  <i>(Membro de Equipe)</i></p> <p>“Como os órgãos partícipes do “Projeto Edital Eficiente” se comprometem a fazerem uso das minutas previamente aprovadas pela CJU-PE, o rito de elaboração se tornou, sem dúvida, mais simplificado”. (Gestor)</p>
SAD – PE- AGU	<p><i>O rito de elaboração se tornou mais simplificado.</i>  <i>“Sem dúvida houve uma simplificação dos procedimentos de elaboração em função da padronização e da oferta de modelos por tipo de contratação”.</i>  <i>(Gestora)</i></p>
SFA-PE	<p><i>O rito de elaboração se tornou mais simplificado.</i></p>

Fonte: elaboração própria

Das respostas acima, observa-se que 100% dos entrevistados entenderam que a elaboração dos procedimentos licitatórios se tornou mais simplificada após a implantação do Projeto Edital Eficiente.

### **5.3.3 Indicador: segurança**

Perguntados se após a adoção do Projeto Edital Eficiente, os entrevistados passaram a se sentir mais seguros, no desempenho de suas atividades, enquanto Gestores ou Membros de Equipes de Licitação, esses responderam:

**Quadro 18: Segurança que a nova sistemática inspira**

Órgãos Assessorados	Questão 05 – Sente-se mais seguro após a implantação do Projeto Edital Eficiente?
CMNE	Sim.
CINDACTA III	<p>Sim. <i>“Como sou o responsável pela confecção dos editais deste Centro, a adoção de minutas padronizadas nos dá mais segurança jurídica em caso de algum recurso / questionamento quanto ao texto destas minutas”</i>. (Membro de Equipe)</p> <p><i>“As minutas padronizadas proporcionam mais segurança jurídica aos responsáveis pela confecção dos editais no caso de algum recurso”</i>. (Gestor)</p>
SR-DPF-PE	<p>Sim. <i>“A padronização nos dá segurança e tranquilidade quanto ao desenvolvimento do Edital e minutas. Toda vez que qualquer Edital ou Minuta sofre atualização no site, existe a motivação, evidenciando, para nós usuários, um sentimento de controle por parte da consultoria. Existe também, por parte da coordenação, uma preocupação em nos manter atualizados quando nos envia e-mails sobre os assuntos tratados pelo TCU; MPOG/SLTI”</i>.</p> <p><i>“Ao seguir minutas propostas pelo órgão de assessoramento jurídico, o Administrador evita ser responsabilizado pelos órgãos de controle”</i>. (Gestor)</p>
SAD – PE- AGU	<p>Sim. <i>“Porque passamos a elaborar editais com base em um texto pré aprovado que expressa a orientação jurídica da maioria dos integrantes da CJU-PE”</i>. (Membro de Equipe)</p> <p><i>“A probabilidade de haver equívoco no parecer diminui significativamente, e o parecer passa a expressar o entendimento da instituição na medida em que foi uniformizado”</i>. (Gestora)</p>

SFA-PE	Sim. <i>“Poderia apenas transcrever parte das respostas aos itens 1 e 2 acima, mas, é preciso registrar que, uma vez utilizado dentro das orientações do Convênio, a segurança está agora em um patamar bem superior”.</i>
--------	--

Fonte: elaboração própria

Do quadro acima, verifica-se que 100% dos entrevistados se declararam sentir mais seguros, enquanto Gestores ou Membros de Equipes de Licitação, após a implantação do Projeto Edital Eficiente.

### 5.3.4 Indicador: qualidade do procedimento

Com vistas a mensurar o indicador em tela, foi questionado aos entrevistados pertencentes ao grupo de Gestores e Membros de Equipes de licitação se observaram melhora na qualidade dos procedimentos produzidos em seus órgãos de exercício, após a adoção da nova sistemática, vindo os mesmos a responderem da seguinte forma:

#### Quadro 19: Melhora da qualidade do procedimento após o Projeto Edital Eficiente

Órgãos Assessorados	Questão 06 – Houve melhora na qualidade do procedimento?
CMNE	Sim, <i>houve</i> relativa <i>melhora</i> .
CINDACTA III	Sim, <i>houve</i> significativa <i>melhora</i> .
SR-DPF-PE	Sim, <i>houve</i> significativa <i>melhora</i> .
SAD – PE- AGU	Sim, <i>houve</i> significativa <i>melhora</i> .
SFA-PE	Sim, <i>houve</i> significativa <i>melhora</i> .

Fonte: elaboração própria



Observa-se, portanto, que 80% dos entrevistados declararam que “*houve significativa melhora*” na qualidade do procedimento. Dentre os órgãos que participaram da pesquisa, apenas um, que representa 20% da população amostral pesquisada, declarou que houve melhora, mas que esta foi relativa.

### 5.3.5 Indicador: confiabilidade

Objetivando-se atribuir uma sequência lógica à análise dos indicadores, será invertida a ordem das três últimas questões do roteiro de entrevista aplicado aos Gestores e Membros de Equipes de licitação dos órgãos assessorados, analisando-se, inicialmente, a questão de número 9, relativa ao indicador confiabilidade, e deixando-se as questões de número 7 e 8, referentes aos problemas e às sugestões para a melhoria da eficiência do modelo proposto, por último.

Passa-se, portanto, à análise da questão de número 9, que trata do nível de confiabilidade que goza o Projeto Edital Eficiente perante os Gestores e Membros de Equipes de licitação dos órgãos assessorados, que participaram da presente pesquisa.

### Quadro 20: Recomendação do Projeto Edital Eficiente a outros órgãos ou entes governamentais

Órgãos Assessorados	Questão 09 – Indica (recomenda) a utilização da nova sistemática a outros órgãos ou entes governamentais?
CMNE	Sim.
CINDACTA III	<p>Sim. <i>“É claro o ganho que o Órgão terá com a adoção do Projeto Edital Eficiente. Tanto na rapidez na confecção / análise, na segurança jurídica que uma minuta padronizada proporciona e no ganho de escala que esse modelo proporciona”</i>. (Membro de Equipe)</p> <p><i>O Projeto Edital Eficiente é muito eficaz e auxilia muito o gestor, facilitando e agilizando os procedimentos de um processo licitatório”</i>. (Gestor)</p>

SR-DPF-PE	<p>Sim. “Fiz recentemente curso na ABOP (Brasília/DF) e o Edital Eficiente já é uma das fontes de consulta referenciadas pelo curso e demais cursos de formação de pregoeiros; capacitações e aperfeiçoamento em licitações, contratos e gestão, etc. Conclui-se que o “Projeto Edital Eficiente” está dando certo, servindo de norte tanto para montagem de processos e minutas em Órgãos não contemplados no acordo quanto para Órgãos de outras esferas (Estadual e Municipal)”.(Membro de Equipe)</p> <p>“Dessa forma a máquina administrativa se torna mais eficiente”. (Gestor)</p>
SAD – PE- AGU	<p>Sim. “O projeto auxilia a elaboração dos documentos, diminuindo o tempo de execução. Há padronização dos editais e contratos e também dos procedimentos. Mesmo com a padronização, há flexibilidade para as alterações, mediante justificativa. As notas explicativas são claras, de fácil entendimento”. (Membro de Equipe)≈“De imediato o projeto já simplifica o processo de elaboração dos Editais facilitando o dia a dia das instituições e dá maior segurança ao gestor, entretanto pode melhorar trazendo maior celeridade ao processo de análise, mais eficiência em relação as atualizações e ainda fomentar um canal de discussão com os executores na busca de alternativas mais eficientes, eficazes e com maior efetividade para as aquisições e contratações Públicas”. (Gestora)</p>
SFA-PE	<p>Sim. “Já venho fazendo isso junto a diversos colegas de outras Superintendências (com muito orgulho, por sinal), e em algumas ocasiões tenho ouvido que eles já fazem uso dos modelos do Edital Eficiente dessa CJU-PE, o que muito nos envaidece”.</p>

Fonte: elaboração própria

Ao serem questionados se indicariam a adoção do Projeto Edital Eficiente para outros órgãos ou entes governamentais, 100% dos entrevistados afirmaram que “Sim”, recomendariam.

### 5.3.6 Problemas verificados e sugestões para melhoria do Projeto Edital Eficiente

Indagados sobre os problemas que verificam na execução do Projeto Edital Eficiente, os Gestores e Membros de Equipes de licitação responderam:

#### Quadro 21: Problemas verificados no Projeto Edital Eficiente sob a ótica dos órgãos assessorados

Órgãos Assessorados	Questão 07 – Quais os problemas verificados no Projeto Edital Eficiente?
CMNE	“Não há problemas no projeto, porém poderiam ser disponibilizadas minutas adequadas aos objetos comuns não contemplados nas minutas, consoante resposta à questão Nr 2”.
CINDACTA III	“O atraso na resposta dos Órgãos participantes do certame”. (Membro de Equipe) “A dificuldade em alterar as minutas”. (Gestor)
SR-DPF-PE	“Ainda não existe padronização de parecer em alguns tópicos, entre os consultores. O que para um é tolerável ou aceito para outro é condenável”. (Membro de Equipe) “Há divergência de entendimento entre os próprios Advogados da União”. (Gestor)
SAD – PE- AGU	“Mesmo já havendo padrões já aprovados alguns pareceristas sugerem alterações nos textos dos documentos”. (Membro de Equipe) “Demora na atualização das minutas e falta de modelos padrões para algumas contratações”. (Gestora)

SFA-PE	“Diria que são mais de ordem interna do nosso órgão. Falta de capacitação e, principalmente, de motivação de boa parte da equipe”.
--------	--

Fonte: elaboração própria

Das opiniões extraídas do quadro acima, percebe-se que os entrevistados pontuaram as seguintes dificuldades:

- √ Inexistência de modelos de minutas adequadas a alguns objetos contratuais, ainda não contempladas pelo Projeto Edital Eficiente;
- √ Dificuldade de alteração das minutas padronizadas;
- √ Ausência de padronização de pareceres, levando a alguns Advogados a exigirem providências não cobradas por outros;
- √ Demora na atualização das minutas;
- √ Ocorrência de sugestões de alteração nos próprios textos padronizados, por alguns pareceristas; e
- √ Falta de capacitação dos servidores que atuam na área de licitações.

No que se refere às sugestões para melhoria da eficiência do Projeto, os entrevistados apresentaram as seguintes contribuições:

#### **Quadro 22: Sugestões para o aprimoramento do Projeto Edital Eficiente**

Órgãos Assessorados	Questão 08 – Sugestões para melhoria da eficiência do Projeto
CMNE	“As minutas disponibilizadas pela CJU-PE atendem à cerca de 90% das demandas, porém para alguns casos específicos, a exemplo de telefonia móvel e fixa, que se regula por legislações diversas das convencionais, não há aplicabilidade. Como esse serviço, dentre outros, é comum a todos os órgãos, sugere-se que sejam elaboradas minutas adequadas aos objetos comuns”.

<i>CINDACTA III</i>	<p>“Creio que o caminho adotado está bom. Como sugestão seria interessante a adoção de reuniões da CJU com os Órgãos que participaram do Acordo de Cooperação, fins de atualização das minutas adotadas, e como forma da CJU-PE ouvir as ideias nos Órgãos e vice-versa”. (Membro de Equipe)</p> <p>“Poderiam ser promovidas reuniões da CJU com os Órgãos que participaram do Acordo de Cooperação para atualização das minutas”. (Gestor)</p>
SR-DPF-PE	<p>“Padronização de parecer entre os consultores”. (Membro de Equipe)</p> <p>“Uniformidade de entendimento entre os pareceristas”. (Gestor)</p>
SAD – PE- AGU	<p>“Alterar os textos com maior frequência”. (Membro de Equipe)</p> <p>“Aumentar a celeridade das análises, considerando que o processo de análise também ficou simplificado. Criação de um canal ou fórum de discussão virtual com os pregoeiros e gestores dos órgãos onde pudessem ser tratadas as questões relacionadas aos problemas na execução das licitações, inovações, legislação entre outros”. (Gestora)</p>
SFA-PE	<p>“Poderia haver palestras semestrais por Pareceristas dessa CJU-PE, com os participantes das licitações dos órgãos conveniados, pois, como já foi possível detectar anteriormente, o número de dúvidas é sempre alto, e nessas ocasiões todos recebem a mesma orientação”.</p>

Fonte: elaboração própria

Das respostas acima, extraem-se as seguintes sugestões para o aprimoramento do modelo, e conseqüente melhoria de sua eficiência:

- √ Criação de novos modelos de minutas, adequados a objetos contratuais ainda não contemplados pelos modelos do Projeto Edital Eficiente;

- √ Estreitamento do diálogo entre a CJU-PE e os órgãos assessorados, com a finalidade de discutir possíveis alterações nas minutas padronizadas, problemas na execução das licitações, inovações e outros temas de interesse recíproco;
- √ Padronização de pareceres, uniformizando-se o entendimento entre os Advogados;
- √ Atualização mais frequente das minutas do Projeto Edital Eficiente;
- √ Aumento da celeridade na análise dos procedimentos licitatórios pelo órgão de Consultoria Jurídica;
- √ Encontros voltados à capacitação das equipes de licitação.

#### 5.4 Análise dos resultados e discussões

Para fins de mensuração dos resultados de cada um dos indicadores analisados nesta pesquisa, considerou-se a seguinte fórmula:

#### Quadro 23 – Fórmula aplicada

$$E = (A+O) \div 2$$

**Onde:**

**E**= coeficiente que reflete a Eficiência do indicador analisado

**A**= Resultado da entrevista realizada junto ao Grupo de Advogados da União

**O**= Resultado da entrevista realizada junto ao Grupo de Gestores e Membros de Equipes de licitação dos Órgãos Assessorados

Fonte: elaboração própria

Como se percebe acima, foi atribuído peso 1 (um) a cada um dos grupos envolvidos na pesquisa.

Ao final da análise dos tópicos a seguir, será mensurado o grau de eficiência do Projeto Edital Eficiente, em relação a cada um dos indicadores envolvidos nesta pesquisa.

### 5.4.1 Indicador: celeridade

No que toca ao indicador celeridade, observa-se que 100% dos entrevistados, pertencentes ao grupo de Advogados da União, entenderam que houve ganho no tempo de análise dos procedimentos licitatórios, após a implantação do Projeto Edital Eficiente.

O aspecto central presente nas entrevistas realizadas, para justificar o ganho de tempo de análise, reside no fato de que a apreciação ocorre, na nova sistemática, de forma pontual. Ou seja, passou-se a analisar apenas as alterações realizadas nos textos padronizados, otimizando-se a análise, na medida em que os Advogados não necessitam mais apreciar todos os itens (ou cláusulas) contidos nas minutas submetidas à sua apreciação.

Por outro lado, no grupo dos Gestores e Membros de Equipes de licitação, verifica-se que 60% dos entrevistados entenderam que não houve ganho no tempo de análise desses procedimentos, isto é, a apreciação não se tornou mais célere, conforme idealizado inicialmente no Projeto. Ressalte-se que, nesse grupo, 40% entenderam que houve ganho no tempo de análise.

A análise deste indicador perpassa pela apreciação de questões que necessitam ser postas.

Pois bem. Dos resultados das entrevistas realizadas junto aos Advogados da União, que atuam especificamente na análise dos procedimentos licitatórios no âmbito da Consultoria Jurídica da União no Estado de Pernambuco, percebe-se que todos os entrevistados foram uníssomos ao afirmarem que a análise do procedimento se tornou mais célere.

De fato, a partir da experiência que esta pesquisadora tem no cargo de Advogada da União, atuando, sobretudo, na apreciação de processos licitatórios, na CJU-PE, pode-se afirmar, seguramente, que a análise de uma minuta de edital de licitação e de contrato, que, antes do Projeto Edital Eficiente, ocorria, muitas vezes, em um ou dois dias, em virtude da diversidade de minutas submetidas aos pareceristas e da falta de mecanismos que otimizassem a análise, após a implantação do referido Projeto (e desde que fielmente seguidas as diretrizes do acordo de cooperação celebrado), o tempo de análise foi reduzido a

poucas horas – duas ou três, a depender do tipo de procedimento e da quantidade de alterações realizadas.

Entretanto, é importante ressaltar que um Advogado não recebe apenas um processo por dia, podendo vir a receber dois, três ou até mais, o que o obriga a fazer um planejamento cronológico para a análise dos processos recebidos. Importa, ainda, lembrar que o Advogado dispõe de um prazo de até 15 (quinze) dias para proceder à análise desses ritos, ante a disposição contida no art. 42, da Lei nº 9.784/1999, que estabelece:

Art. 42. Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de quinze dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo.

Assim, muitos Advogados se organizam de forma a obedecer o prazo limite estabelecido em lei. Além disso, não se pode deixar de ressaltar que, em muitos casos, é demandada a apreciação de procedimentos em caráter de urgência, vindo a quebrar a ordem cronológica de apreciação dos procedimentos distribuídos aos Advogados lotados nos órgãos de Consultoria Jurídica, o que termina por acarretar uma ampliação do prazo de análise de outro procedimento, que chegou antes de um considerado urgente.

Outro ponto que também merece destaque é o fato de que alguns órgãos assessorados ainda não se encontram completamente adaptados à nova sistemática do Projeto Edital Eficiente, deixando de cumprir os termos do acordo de cooperação, exigindo, assim, uma análise integral, por parte do Advogado, das minutas que compõem os autos, demandando, dessa forma, maior tempo de análise.

Assim, não obstante o entendimento de 60% dos entrevistados, pertencentes ao grupo de Gestores e Equipes de Licitação, e considerando que praticamente duplicou o número de órgãos clientes da CJU-PE nos dois últimos anos, com a chegada das organizações militares vinculadas ao Comando do Exército, sendo, entretanto, mantido o quantitativo de Advogados da União lotados na referida Consultoria Jurídica, que ainda padece de inconvenientes como existência de cargos vagos pendentes de ocupação mediante concurso de remoção, tem-se que o cumprimento do prazo de 15 (quinze) dias, previsto em lei, termina por indicar que a nova sistemática adotada



trouxe ganhos efetivos no que se refere ao tempo de análise dos procedimentos licitatórios, caso contrário, provavelmente, não se conseguiria atender a demanda no prazo previsto em lei.

Dessa forma, resolvidas questões como a redução de submissão de processos urgentes, através do eficaz planejamento de contratações pelos órgãos assessorados; o fiel cumprimento dos termos do acordo de cooperação pactuado; o efetivo preenchimento dos cargos vagos de Advogados da União, atendendo-se a lotação prevista para o órgão de Consultoria Jurídica envolvido na presente pesquisa; e ainda a conscientização dos Advogados da União no sentido de que, ainda que previsto por lei o prazo de 15 (quinze) dias para a análise de processos administrativos, devem primar pela análise dos procedimentos no menor lapso temporal possível; sanados esses problemas, o Projeto poderá, de fato, alcançar melhores índices de resultados, podendo ser considerado mais eficaz, sob a ótica da celeridade, para os órgãos assessorados.

No que se refere, portanto, ao indicador “celeridade”, infere-se dos resultados da pesquisa realizada, que o grau de eficiência do Projeto objeto da presente pesquisa é de 70%. Recorde-se que para chegar a esse resultado, tomou-se o percentual dos dois grupos envolvidos na pesquisa, tomando-se, por parâmetro, os percentuais daqueles que responderam que a análise dos procedimentos se tornou mais célere, dividindo-se, em seguida, o valor encontrado, por dois, consoante fórmula acima.

#### **5.4.2 Indicador: simplificação do procedimento**

Cotejando-se os dados obtidos das entrevistas realizadas junto aos Advogados da União e aos Gestores e Membros de Equipes de licitação dos órgãos participantes da pesquisa, verifica-se que, em ambos os casos, 100% dos entrevistados afirmaram, respectivamente, que *o rito de análise se tornou mais simplificado* e que *o rito de elaboração desses procedimentos se tornou mais simplificado*.

No que se refere ao indicador “simplificação do procedimento”, deduz-se, portanto, dos resultados da pesquisa realizada, que o grau de eficiência do Projeto em questão é de 100%.

### 5.4.3 Indicador: segurança

Os resultados da pesquisa indicam que 100% dos entrevistados, pertencentes ao grupo de Advogados da União, entenderam que o Edital Eficiente é uma ferramenta ou sistemática segura. Dentre os argumentos citados para justificar a segurança presente na referida sistemática, houve menção aos seguintes aspectos:

- √ Preocupação em manter os textos de editais e contratos atualizados e adequados aos regramentos normativos, sendo os mesmos atualizados periodicamente;
- √ Conformidade com as regras estabelecidas no acordo de cooperação;
- √ Existência de “Notas Explicativas” nos textos das minutas padronizadas, apontando para o Administrador caminhos possíveis dentro da legalidade;
- √ Para a aferição da segurança analisada, parte-se do pressuposto de que haverá um comportamento lícito por parte daqueles que elaboram as minutas. Eventuais situações de má-fé não se restringem à nova sistemática, independentemente, assim, do modelo que se adote.

No que tange ao grupo de Gestores e Membros de Equipes de licitação entrevistados, verifica-se que 100% desses se declararam sentir mais seguros, após a implantação do Projeto Edital Eficiente.

Como justificativa para a segurança declarada, percebe-se que a sensação de controle, por parte do órgão de Consultoria, constitui fator determinante, na medida em que, sob a ótica dos assessorados, a CJU-PE é que passa a ser a responsável pela elaboração do conteúdo base dos textos das minutas, bem como por atualizá-las a partir de novos regramentos, entendimentos de Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas da União, e Orientações Normativas da AGU, fazendo com que os órgãos demandantes da atuação da CJU-PE tenham a sensação de maior segurança no que se refere aos textos adotados nos editais de licitação, presumindo que haverá menor quantidade de impugnações em relação aos editais.

Dessa forma, no que se refere ao indicador “segurança”, deduz-se dos resultados da pesquisa que o grau de eficiência do Projeto Edital Eficiente é de 100%.

#### 5.4.4 Indicador: qualidade do procedimento

No que se refere ao indicador em questão, 100% dos entrevistados pertencentes ao grupo de Advogados da União entenderam que *houve significativa melhora na qualidade dos procedimentos* após a implantação do Projeto Edital Eficiente. Já no que se refere ao grupo de Gestores e Membros de Equipes de Licitação, 80% dos entrevistados declararam que “houve significativa melhora” na qualidade do procedimento, e apenas um órgão assessorado, que representa 20% da população amostral pesquisada, declarou que a melhora foi relativa.

Portanto, no que se refere ao indicador “qualidade do procedimento”, a partir dos resultados da pesquisa pode-se chegar à conclusão de que o grau de eficiência do Projeto em análise é de 90%, partindo-se da premissa de que *houve significativa melhora na qualidade dos procedimentos*, após adoção do novo modelo.

#### 5.4.5 Indicador: confiabilidade

No que atine a este indicado, observa-se que 100% dos Advogados da União entrevistados afirmaram que recomendariam a adoção do Projeto Edital Eficiente a outros órgãos ou entes governamentais. Foram citadas como vantagens que justificam a indicação:

- √ Clareza e boa elaboração dos textos das minutas, o que confere maior segurança aos órgãos assessorados e aos licitantes;
- √ Ganho no tempo de análise (celeridade, agilidade);
- √ Praticidade;
- √ Facilidade na operacionalização;
- √ Qualidade do procedimento.

Dos entrevistados pertencentes ao grupo de Gestores e Membros de Equipes de licitação, observa-se que 100% desses, assim como no primeiro grupo, recomendariam a adoção do Projeto Edital Eficiente. Foram citadas como vantagens que justificam a recomendação:

- √ Rapidez na confecção das minutas editalícias e contratuais;

- √ Segurança jurídica;
- √ Ganho na escala de produtividade;
- √ Facilidade de compreensão proporcionada pelas “Notas Explicativas” presentes nas minutas padronizadas;
- √ Flexibilização no que tange à possibilidade de alteração das minutas adotadas, mediante justificativas.

Dessa forma, no que se refere ao indicador “confiabilidade”, infere-se dos resultados da pesquisa que o grau de eficiência do Projeto em questão é de 100%.

#### **5.4.6 Indicador: cumprimento do acordo de cooperação**

No que se refere ao indicador em comento, conforme aduzido no tópico 5.1.4, destaca-se que o mesmo será mensurado tão somente a partir das entrevistas realizadas junto aos Advogados da União, que, por lidarem diariamente com a análise dos procedimentos advindos dos órgãos assessorados, podem melhor avaliar se esses estão efetivamente cumprindo (ou não) os termos do acordo pactuado.

Portanto, da análise das entrevistas realizadas juntos aos Advogados da União, observa-se que o grau de eficiência do Projeto em questão, no que tange ao cumprimento do acordo de cooperação, varia numa escala de 75% a 100%, considerando que 80% dos entrevistados afirmaram que *“acima de 75% dos procedimentos analisados atendem aos termos do Acordo de Cooperação”*.

A importância deste indicador reside no fato de que é o acordo de cooperação o instrumento que viabiliza a implementação das diretrizes do Projeto Edital Eficiente, de modo que, sem o respeito a essas diretrizes, não há como se atingir os objetivos do Projeto. Dessa forma, é imprescindível o fiel cumprimento do citado acordo, cabendo ao órgão responsável pelo gerenciamento do Projeto promover as ações adequadas à educação dos órgãos assessorados nesse sentido.

#### **5.4.7 Discussões e sugestões**

Como testemunha ocular, já que à frente do gerenciamento do Projeto Edital Eficiente por dois anos, esta pesquisadora pode perceber

que, na fase inicial de sua implantação, houve certo desinteresse por parte significativa dos órgãos assessorados, no que se refere ao cumprimento das diretrizes estabelecidas no acordo de cooperação celebrado, o que determinou a adoção de ações voltadas a promover os ajustes necessários.

De fato, não obstante as obrigações fixadas, alguns problemas foram identificados na fase de execução do Projeto, como a ausência de destaques em alterações efetivamente realizadas nos textos das minutas padronizadas e a falta de justificativas de alterações. A princípio, tais omissões se deram em razão da própria adaptação à nova sistemática adotada.

Conforme se observa dos resultados da entrevista, explicitados no tópico anterior, dentre os problemas narrados pelos Advogados, percebe-se que um dos mais frequentes foi o descumprimento do acordo de cooperação, no que tange à ausência de destaques de alteração nas minutas adotadas.

Tal problema se apresenta como de grade relevância, na medida em que a não realização de destaques implica a necessidade de análise integral do texto das minutas anexadas ao procedimento licitatório, quebrando um dos eixos estruturais do Projeto Edital Eficiente, e vindo a comprometer o próprio sucesso da nova sistemática, por ter sido idealizada exatamente para otimizar a análise das minutas editalícias e seus anexos (minutas de contrato e de ata de registro de preços, nesse último caso, nos procedimentos que ocorrem via Sistema de Registro de Preços).

Outro problema diagnosticado foi a adoção equivocada de modelo não adequado ao objeto da contratação.

Aqui, cumpre ressaltar que no site da CJU-PE<sup>2</sup> há 54 (cinquenta e quatro) modelos de minutas disponíveis, distribuídas entre editais e contratos, e ainda por modalidade licitatória (pregão - eletrônico e presencial -, concorrência, convite e tomada de preços). Há também modelos para licitações exclusivas para microempresas, empresas de pequeno porte e cooperativas a que se refere o art. 34 da Lei nº 11.488/2007; bem como modelos para as licitações que ocorrem via

---

<sup>2</sup> [www.agu.gov.br/cjupe](http://www.agu.gov.br/cjupe)

Sistema de Registro de Preços; e ainda para cessões de uso em bens de propriedade da União.

Logo, ante a diversidade de modelos disponibilizados, torna-se necessário que os agentes públicos que atuem na área de licitações tenham um relativo conhecimento sobre a matéria, para que façam a escolha adequada daqueles modelos que utilizarão no procedimento desencadeado.

O Advogado, por sua vez, precisa estar atento e, em alguns casos, até mesmo sensível às dificuldades vivenciadas por algumas equipes de licitação, buscando prestar o assessoramento devido quanto ao uso adequado dessas minutas. Algumas vezes, percebe-se, inclusive, a necessidade de realizar reuniões com esse propósito.

Com vistas a sanar os problemas verificados, a CJU-PE vem adotando ações corretivas sempre que observa as disfunções ocorridas, encaminhando comunicação aos órgãos que descumprem os termos do acordo de cooperação, cientificando-os sobre a ocorrência verificada e solicitando a pronta correção do problema diagnosticado, bem como a atenção aos termos do dito acordo. Essa medida, em regra, vem surtindo efeito.

Além disso, ao final do ano de 2011 foi realizado, em parceria com a Escola da AGU, um Workshop, que recebeu o nome de “Workshop Edital Eficiente”, onde foram reunidos membros de equipes de licitação de diversos órgãos assessorados pela CJU-PE, com o fito de discutir os problemas verificados na execução do Projeto, e conscientizá-los acerca da importância do cumprimento do acordo de cooperação.

No citado Workshop, foram debatidas questões relativas ao Projeto Edital Eficiente, com troca de visões e opiniões entre as partes envolvidas, o que contribuiu significativamente para o seu aperfeiçoamento.

Outra questão bastante frisada pelos entrevistados, e que merece ser pontuada, diz respeito às atualizações das minutas.

De início, entretanto, é importante frisar, que, através da experiência adquirida no encargo de Gestora do Projeto Edital Eficiente, esta pesquisadora percebeu que a atividade de gerenciamento

do dito Projeto demandava uma dedicação exclusiva, o que, ante o reduzido quadro de Advogados em exercício na CJU-PE, não ocorria, razão pela qual tinha que dividir tal encargo com a função de parecerista (Advogada da União), o que, de certa forma, gerou algumas dificuldades para a atividade de gerenciamento.

Assim, restou-se observado que algumas funções atribuídas aos responsáveis pela gestão do analisado Projeto, como, por exemplo, a atualização de minutas, - notadamente em razão do elevado quantitativo de modelos disponibilizados -, não deveriam ser realizadas por servidores ou membros de carreira que cumulassem esta função com outras afetas ao cargo, pois além de se tratar de um trabalho extenuante, é uma atividade que exige muita atenção e pesquisa, razão pela qual, conforme sugerido por um dos Advogados entrevistados, o ideal é que, de fato, fosse constituída uma Comissão Permanente de Atualizações de Minutas Editalícias, a exercer o trabalho de forma continuada e exclusiva.

Nesse ponto, cabe ressaltar que, no início do ano de 2012, o Projeto Edital Eficiente foi apresentado ao então Consultor-Geral da União Substituto – Dr. Wilson de Castro Júnior, que após conhecer o seu funcionamento, empreendeu ações que culminaram na recomendação da Consultoria-Geral da União, órgão da Administração Superior da AGU, aos demais órgãos a ela vinculados, no sentido de adotarem o novo procedimento, conforme Memorando Circular nº 057/2012-CGU/AGU, em Anexo.

Uma das medidas adotadas para tornar ainda mais eficaz o Projeto, que recebeu o nome de “Contratação Eficiente”, no âmbito da Advocacia-Geral da União, foi exatamente constituir uma Comissão para Atualização das minutas veiculadas no site da AGU, de modo a unificar os modelos, já que muitas Consultorias Jurídicas da União utilizavam (e ainda utilizam) as suas próprias minutas. Entretanto, desde a formação desta Comissão, observa-se que até o mês de janeiro de 2013, ainda não haviam sido concluídos os trabalhos de atualização.

A criação de uma Comissão Permanente de Atualização é de suma importância, conforme se observa das entrevistas analisadas, uma vez que os órgãos assessorados sentem a necessidade, em sua rotina diária, de dispor de subsídios, informações e modelos que os orientem no exercício de suas funções.

Além disso, deve-se ressaltar que a adoção de uma sistemática nos moldes do Projeto em questão, a nível nacional, é de extrema relevância, uma vez que pode dotar toda máquina governamental de um maior controle sobre um campo onde, não raro, ocorrem situações de desvios, corrupções e má aplicação dos recursos públicos.

Entende-se, ainda, que o modelo proposto, embora bastante avançado, se comparado ao sistema anterior (completamente solto e desforme), ainda pode ser objeto de grande aperfeiçoamento, especialmente por meio da contribuição da área de Tecnologia da Informação.

Portanto, acredita-se que um sistema de TI, interligado, que envolvesse todos os órgãos da Administração Pública Federal, por meio do qual os modelos de editais de licitação, contratos e instrumentos congêneres pudessem ser oferecidos pelo próprio Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, poderia trazer inúmeras vantagens à área de licitações.

Imagina-se um sistema *on line*, onde o órgão da Administração Pública Federal, ao pretender contratar um determinado objeto, e através de simples indicação nesse sistema, pudesse gerar, automaticamente, as minutas adequadas.

Seguindo o mesmo raciocínio do Edital Eficiente, o órgão em questão poderia promover a alteração das cláusulas dessas minutas no próprio sistema, com vistas a atender às especificidades da contratação. Essas alterações promovidas seriam automaticamente destacadas.

Uma vez geradas e confirmadas, tais minutas seriam encaminhadas, via sistema, para o respectivo órgão consultivo da Advocacia-Geral da União, como processo eletrônico de licitação, onde seria promovida a sua distribuição (eletrônica) a um dos Advogados que atuam na área, o qual se limitaria a analisar as alterações promovidas pelo órgão demandante do assessoramento.

Sem dúvida, um sistema como o sugerido, acabaria com a necessidade de celebração de acordos de cooperação voltados ao cumprimento de determinadas regras, conferindo maior segurança ao procedimento, na medida em que os destaques seriam informados no próprio sistema de TI, não ficando refém da atuação atenta, interessada,



ou, ainda, da boa-fé do servidor da área de licitações. Seria suplantado, portanto, um problema que ainda hoje se apresenta como crucial ao Projeto Edital Eficiente: o descumprimento do acordo de cooperação, no que se refere à ausência de destaques e realização de alterações, que podem vir a passar despercebidas pelo Advogado.

Seria ainda necessário que esse sistema, voltado à criação de um “processo eletrônico de licitação”, contemplasse a possibilidade de anexação de documentos escaneados, haja vista que a análise jurídica está voltada para o procedimento como um todo, e não apenas à análise das minutas de editais e contratos.

Percebe-se, assim, que o segmento de licitações, no âmbito da Administração Pública, ainda tem um longo caminho a percorrer. Entretanto, ações inovadoras como a analisada no presente trabalho se constituem como importantes passos nesse caminho de aprimoramento da Gestão Pública, voltada à efetiva implementação do Princípio Constitucional da Eficiência.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O propósito desta pesquisa consistiu em investigar a potencialidade do Projeto Edital Eficiente como sistemática gerencial apta a otimizar a fase interna dos procedimentos licitatórios, sob a ótica dos indicadores específicos: *simplificação do procedimento, celeridade, segurança, cumprimento do acordo de cooperação, qualidade do procedimento e confiabilidade*, eleitos como capazes de mensurar a eficiência do dito Projeto.

De início, buscou-se esclarecer os principais aspectos do objeto investigado, ressaltando-se que o mesmo foi idealizado e implantado no âmbito da Consultoria Jurídica da União em Pernambuco – CJU-PE, em abril de 2010, após a celebração de acordos de cooperação para implantação das diretrizes e objetivos pretendidos pela nova sistemática, alicerçada nos seguintes eixos estruturais:

1. adoção de minutas de editais e contratos disponibilizadas pela CJU-PE;
2. certificação do uso dessas minutas, por meio de aposição de carimbo próprio, com dizeres previamente estabelecidos;
3. destaque de eventuais alterações promovidas nas minutas; e
4. apresentação de justificativas sobre as razões que ensejaram a necessidade de alteração dos modelos adotados.

Por meio desta pesquisa, pretendeu-se responder as questões levantadas a título de problematização. Assim, espera-se ter demonstrado que é possível construir instrumentos aptos a imprimir maior eficiência à atividade desenvolvida pelos órgãos jurídicos consultivos, em procedimentos licitatórios, bastando-se, para tanto, que aqueles que atuam diretamente nesta área, sendo conhecedores das dificuldades vivenciadas em sua rotina de trabalho, apresentem contribuições, através do desenvolvimento de ideias inovadoras voltadas à melhoria dos trabalhos desempenhados.

Além disso, espera-se ter demonstrado que a análise jurídica pode ser otimizada através da uniformização de rotinas de trabalho, por meio do estabelecimento de modelos padronizados de minutas de editais e contratos, e do compromisso dos órgãos assessorados em utilizar os

referidos modelos, podendo, inclusive, alterá-los, desde que sigam um passo a passo preestabelecido. Desse modo, chegou-se à conclusão de que o novo modelo adotado pela CJU-PE está apto a promover maior eficiência aos procedimentos licitatórios, conforme se observa dos resultados da pesquisa realizada.

Assim, a nosso ver, a *hipótese* levantada pode ser considerada válida, na medida em se buscou demonstrar que a mudança do *modus operandi* dos procedimentos licitatórios, por meio da participação efetiva e comprometida das unidades assessoradas, pode interferir positivamente na rotina de elaboração e análise dos procedimentos licitatórios, tornando-a mais eficiente.

Espera-se ainda que o *objetivo geral* deste estudo tenha sido atendido, na medida em que se buscou demonstrar a viabilidade de estruturação e consolidação de técnicas voltadas à aplicação do Princípio da Eficiência, na atuação dos órgãos consultivos, em matéria de licitações, bem como que o objeto investigado, entendido como um rearranjo operacional, pode ser caracterizado como uma ferramenta apta a otimizar a fase interna desses procedimentos.

No que tange aos *objetivos específicos*, ressalta-se que a pesquisa realizada buscou promover o exame da evolução do processo de implantação do Projeto Edital Eficiente, observando as distorções e problemas surgidos ao longo de sua fase de execução, no período investigado, e sugerindo alternativas para a solução dos problemas diagnosticados.

Quanto aos fins, lembra-se que o *Método* adotado foi a “pesquisa aplicada”; e quanto aos meios, o “estudo de caso”, associado à pesquisa bibliográfica e documental, iniciando-se pela pesquisa refletida nos Capítulos II, III e IV, onde foram abordados os temas necessários à compreensão do objeto investigado, assim como daqueles capazes de conduzir ao leitor ao atendimento dos objetivos deste estudo.

No que tange à pesquisa bibliográfica, e especialmente no Capítulo III, que trata do “Princípio da Eficiência” - sustentáculo teórico deste estudo -, buscou-se demonstrar que, no campo da Administração Pública, nem sempre o sentido técnico econômico de eficiência, como correspondência entre custos e resultados, é o conceito mais apropriado, ante as especificidades do segmento público, que fazem com que existam

outras dimensões de valor, levando, assim, a reconhecer que a eficiência, sob o aspecto substantivo, tem um conceito melhor aplicado à referida área. No presente trabalho pretendeu-se demonstrar, ainda, que a eficiência, em seu sentido substantivo, remonta à ideia de causa e efeito, alicerçada na Teoria da Causalidade, de Aristóteles. Com base nessa teoria, entende-se, portanto, por eficiente, as ações capazes de conduzir ao resultado esperado.

Assim, com base no conceito de eficiência substantiva, considerado nesse estudo como o parâmetro teórico capaz de nortear a pesquisa, e, ainda, através dos indicadores eleitos, chegou-se à conclusão de que o Projeto Edital Eficiente pode, realmente, ser considerado instrumento hábil a demonstrar a possibilidade de incremento de eficiência à área de gestão da CJU-PE e de seus órgãos assessorados.

Após a aplicação das entrevistas, procedeu-se à análise das respostas obtidas (unidades de análise), em cotejo com os indicadores eleitos para a avaliação do objeto pesquisado.

Ressalte-se que a pesquisa promovida contemplou dois grupos: um de Advogados da União da CJU-PE, que atuam diretamente na análise de procedimentos licitatórios; e outro de Gestores e Membros de Equipes de licitação de 5 (cinco) órgãos assessorados pela CJU-PE, dentre os maiores demandantes de sua atuação na área de licitações. A pesquisa foi realizada no período de dois anos, iniciando-se em abril de 2012, quando o referido Projeto foi implantado, e finalizando em dezembro de 2012, quando foi concluído o levantamento dos dados e sua análise. A seguir, apresenta-se uma síntese dos resultados obtidos nesse estudo.

#### **QUADRO 24: SÍNTESE DOS RESULTADOS**

Indicadores	Resultado (Grau de Eficiência)
simplificação do procedimento	100%
Celeridade	70%

Segurança	100%
cumprimento do acordo de cooperação	> 75%
qualidade do procedimento	90%
Confiabilidade	100%

Fonte: elaboração própria

Assim, no que se refere aos indicadores *simplificação do procedimento*, *segurança* e *confiabilidade*, chegou-se à conclusão de que o grau de eficiência do objeto de pesquisa, segundo levantamento realizado junto aos entrevistados, é de 100%.

Com relação ao indicador *celeridade*, conclui-se que o grau de eficiência do Projeto Edital Eficiente é de 70%.

No que tange ao *cumprimento do acordo de cooperação*, verificou-se que o grau de eficiência, demonstrado pela pesquisa, é acima de 75%.

Por último, no que atine ao indicador *qualidade do procedimento*, este teve o seu grau de eficiência avaliado em 90%.

Após a análise e apresentação dos resultados, buscou-se apresentar sugestões para o aperfeiçoamento do objeto pesquisado, discorrendo-se sobre a importância da constituição de uma Comissão Permanente de Atualização dos modelos de editais e contratos; da adoção do projeto a nível nacional; e da criação de um sistema eletrônico de tramitação processual, na área de licitações, mediado e gerenciado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, como forma de tornar os procedimentos licitatórios mais seguros e eficientes para toda Administração Pública Federal.

1 Não há como se ter uma precisão absoluta sobre o indicador em questão, uma vez que a análise do cumprimento do acordo de cooperação é feita caso a caso (procedimento a procedimento), podendo apresentar variações. Assim, optou-se, na elaboração do roteiro de pesquisa, a apresentar questão com respostas objetivas, considerando intervalos percentuais. Ao responderem a questão em tela, 80% dos Advogados entrevistados responderam que "acima de 75% dos procedimentos analisados atendem aos termos do Acordo de Cooperação". Logo, pode-se concluir que o grau de eficiência do indicador em questão é maior que 75%.

Assim, através desta pesquisa, pretendeu-se demonstrar que boas práticas de gestão podem estar presentes em todos os segmentos da Administração Pública, tornando-a mais eficiente, eficaz e efetiva.

Conclui-se, portanto, que ações simples, - provenientes de percepções de pessoas que estão diretamente envolvidas na atuação profissional de um dado segmento público -, podem, de fato, vir a promover significativas mudanças organizacionais.

## REFERÊNCIAS

ALBAGLI, Sarita; MACIEL, Maria Lúcia. Informação e conhecimento na inovação e no desenvolvimento local. Ci. Inf., Brasília, v. 33, n.3, p.9-16, set/dez. 2004. Disponível em [www.scielo.br/pdf/ci/v33n3/a02v33n3](http://www.scielo.br/pdf/ci/v33n3/a02v33n3) Acesso em: 27 maio 2011.

AMARAL, Antônio Carlos Cintra. O princípio da eficiência no direito administrativo. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, n. 13, jun./ago. 2002. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br> Acesso em: 15 maio 2012.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. O Princípio da eficiência. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico; Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 4, nov/dez.2005. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 10 maio 2006.

BARROSO. Luís Roberto. O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alvez. Princípio constitucional da eficiência administrativa. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). Disponível em: Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 12 setembro 2011.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/decretos-leis/1988-a-1965>. Acesso em 12 janeiro 2013.

\_\_\_\_\_. Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília: 2009. Disponível em:

<http://www.gespublica.gov.br/ferramentas/pasta.2010-05-24.1806203210/pagina.2010-06-16.8240431126> Acesso em 12 janeiro 2013.



\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 73/93. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp73.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp73.htm) Acesso em 12 janeiro 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1o do art. 2o da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Disponível em:

<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/leis-ordinarias/legislacao-1/leis-ordinarias/2010#content> Acesso em 12 janeiro 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm) Acesso em 12 janeiro 2013.

\_\_\_\_\_. Lei 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. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm) Acesso em 12 janeiro 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007. Cria o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infra-Estrutura - REIDI; reduz para 24 (vinte e quatro) meses o prazo mínimo para utilização dos créditos da Contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS decorrentes da aquisição de edificações; amplia o prazo para pagamento de impostos e contribuições; altera a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, e as Leis nos 9.779, de 19 de janeiro de 1999, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.666, de 8 de maio de 2003, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 4.502, de 30 de novembro de 1964, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 10.426, de 24 de abril de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 10.892, de 13 de julho de 2004, 9.074, de 7 de julho de 1995, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, 10.438, de 26 de abril de 2002,

10.848, de 15 de março de 2004, 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.925, de 23 de julho de 2004, 11.196, de 21 de novembro de 2005; revoga dispositivos das Leis nos 4.502, de 30 de novembro de 1964, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, e do Decreto-Lei nº 1.593, de 21 de dezembro de 1977; e dá outras providências. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11488.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11488.htm) Acesso em 12 janeiro 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Licitações e Contratos: Orientações básicas. 3. ed. rev. atual. e ampl. Brasília: TCU, 2006.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. Curso de Direito Administrativo. Ed. JusPodivm. Salvador: 2008.

CESAR, Ana Maria Roux Valentini Coelho. Método do Estudo de Caso (Case Studies) ou Método do Caso (Teaching Cases)? Uma análise dos dois métodos no Ensino e Pesquisa em Administração. REMAC Revista Eletrônica Mackenzie de Casos, São Paulo - Brasil, v. 1, n. 1, 2005.

COSTA, Frederico Lustosa. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, nº 42, pp. 829-874.

CRESWELL, John W. Projeto de Pesquisa: Métodos Qualitativo, Quantitativo e Misto. Tradução de Magda França Lopes; consultoria, supervisão e revisão técnica de Dirceu da Silva. 3ª ed., Porto Alegre: Artmed, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 15ª ed. , São Paulo: Atlas, 2003.

DRUKER, Peter Ferdinand. A Administração na Próxima Sociedade. Tradução de Nivaldo Montingelli Jr. São Paulo: Nobel, 2002.

FAORO, Raimundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. 3a ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

FARIA, Edimur Ferreira de. Curso de Direito Administrativo Positivo. 7ª ed. rev. e amp., Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do programa segundo tempo. Texto para discussão. Rio de Janeiro: IPEA, 2009.

GONÇALVES, Eliane José de Araújo. O Novo Administrador Público: a percepção dos gestores de Mato Grosso do Sul. 2001. Disponível em:

<http://www.ufms.br/dea/oficial/JORNADA%20PDF/2001/artigos/21.pdf>

JACOBI, Pedro; PINHO, José Antônio. Introdução. In: Pedro Jacobi; José Antônio Pinho. (Org) Inovação no Campo da Gestão Pública Local: novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 13ª ed., São Paulo: Dialética, 2009.

MAGALHÃES, M. T. Q. Metodologia para desenvolvimento de sistemas de indicadores: uma aplicação no planejamento e Gestão da política nacional de transportes. (Dissertação Mestrado) - Universidade de Brasília. Brasília, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 14ª ed., São Paulo: Malheiros, 2002.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 4ª ed., rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2009.

MINTZBERG, H; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Tradução de Lene Belon Ribeiro; revisão técnica: Carlos Alberto Vargas Rossi. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

MOTTA, Fernando Cláudio Prestes; VASCONCELOS, Isabela F. Gouveia de. Teoria Geral da Administração. 3ª ed. rev. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

MOTTA, Paulo Roberto. Avaliação da Administração Pública: Eficiência, Eficácia e Efetividade. FUNDAP, 1990.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (organizadores). Reforma do Estado e administração pública gerencial. 2a ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

\_\_\_\_\_. O modelo estrutural de gerência pública. Revista de Administração Pública, v. 42, n. 2, p. 391-410, Mar./abril. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n2/09.pdf> Acesso em 12 fevereiro 2009.

PIRES, José Calixto de Souza; MACÊDO, Kátia Barbosa. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. Revista de Administração Pública, vol. 40, n.1, p. 81-105, Rio de Janeiro, Jan./Feb. 2006. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n1/v40n1a05.pdf> Acesso em 05 fevereiro 2013.

RUA, M. G. Desmistificando o problema: uma rápida introdução ao estudo dos indicadores. Mimeo, Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2004.

SANTOS, Renato Ribeiro dos. Modelo Estratégico Financeiro baseado na Teoria dos Jogos e no Equilíbrio de Nash. Goiânia, 2009. Disponível em: <http://www.cpgls.ucg.br>

SECHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. Revista de Administração Pública, v. 43, n. 2, p. 347-369, Mar./Abr. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf> Acesso em 09 setembro 2012.

VAN DER MEER, Hendriekje; RUTGERS, Mark. The Origins and Restriction of Efficiency in Public Administration: Regaining Efficiency as the Core Value of Public Administration. Administration & Society. 2010. Disponível em: <http://aas.sagepub.com/content/42/7/755>. Acesso em 15 maio 2012

VERGARA, Sylvia Constant. Projetos e relatórios de pesquisa em administração. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2010.



**APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA I****ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADO AOS ADVOGADOS DA  
UNIÃO LOTADOS NA CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO  
EM PERNAMBUCO, QUE ATUAM NA ANÁLISE DE EDITAIS E  
CONTRATOS**

Os dados serão utilizados para pesquisa e elaboração da dissertação *de mestrado intitulada “Edital Eficiente: Aplicação do princípio da eficiência em procedimentos licitatórios (2010 – 2012)”*.

Não serão divulgados sem a prévia autorização dos entrevistados

*Ana Roberta Santos de Oliveira*. Advogada da União. Mestranda em Gestão Pública pela Universidade Federal de Pernambuco.

*Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Sylvana Brandão*

Data da entrevista: \_\_\_\_/\_\_\_\_/2012

Entrevistado:

Cargo/ Função:

Tempo na função:

- 1 No que toca à **simplificação do procedimento**, como o(a) senhor (a) avalia a mudança no rito de análise dos procedimentos licitatórios antes e depois da implantação do Projeto Edital Eficiente?

( ) O rito de análise se tornou mais simplificado.

( ) O rito de análise não se tornou mais simplificado.

Justificativa:

- 2 Em sua opinião, houve ganho no **tempo de análise** dos procedimentos licitatórios após a implantação do Projeto Edital Eficiente?

( ) Sim

( ) Não

Justificativa:

3. Pode-se afirmar que o Projeto Edital Eficiente representa uma sistemática segura, no âmbito da análise procedimental realizada pelos órgãos jurídicos consultivos? Por quê?

Sim

Não

Justificativa:

4. O(A) senhor(a) vê alguma distorção na maneira em que o Projeto Edital Eficiente foi idealizado e a forma como efetivamente é executado?

Sim

Não

Justificativa:

5. Em sua opinião, quais são os problemas verificados na execução do Projeto Edital Eficiente?

6. Avalie a eficácia do Acordo de Cooperação celebrado com os órgãos assessorado, no que tange ao cumprimento das regras estabelecidas em seu bojo, assinalando uma das opções abaixo:

Menos de 25% dos procedimentos analisados atendem aos termos do Acordo de Cooperação;

De 25% a 50% dos procedimentos analisados atendem aos termos do Acordo de Cooperação;

De 50% a 75% dos procedimentos analisados atendem aos termos do Acordo de Cooperação;

- ( ) Acima de 75% dos procedimentos analisados atendem aos termos do Acordo de Cooperação;
7. Pode-se afirmar que houve melhora na qualidade dos procedimentos licitatórios produzidos pelos órgãos assessorados após a adoção do Projeto Edital Eficiente?
- ( ) Sim, houve significativa melhora.
- ( ) Sim, houve relativa melhora.
- ( ) Não percebi melhora.
8. Quais sugestões o(a) senhor(a) teria para melhorar a eficiência do modelo proposto atualmente?
9. O(a) senhor(a) indicaria a adoção do Projeto Edital Eficiente para outros órgãos ou entes governamentais? Por quê?
- ( ) Sim
- ( ) Não

Justificativa:



## APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA II

ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADO AOS GESTORES DE  
ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL DIRETA  
NO ESTADO DE PERNAMBUCO E A MEMBROS DE EQUIPES DE  
LICITAÇÃO DESSES ÓRGÃOS

Data da entrevista: \_\_\_\_/\_\_\_\_/2012

Entrevistado:

Cargo/ Função:

Tempo na função:

1. Em sua opinião, quais são as vantagens do Projeto Edital Eficiente para as contratações públicas?
2. Em sua opinião, quais são as desvantagens do Projeto Edital Eficiente para as contratações públicas?
3. Pode-se afirmar que a análise dos procedimentos licitatórios, promovida pelo órgão de Consultoria Jurídica, **tornou-se mais rápida** após a implantação do Projeto Edital Eficiente?

( ) Sim

( ) Não

4. No que toca à *simplificação do procedimento*, como o(a) senhor (a) avalia a mudança no rito dos procedimentos licitatórios, antes e depois da implantação do Projeto Edital Eficiente, especialmente no que tange à elaboração das minutas de editais e contratos?

( ) O rito de elaboração se tornou mais simplificado.

( ) O rito de elaboração não se tornou mais simplificado.

Justificativa:

5. Enquanto Gestor(a) ou membro de equipe de licitação, o(a) senhor(a) se sente mais **seguro** após a adoção do Projeto Edital Eficiente? Por quê?

( ) Sim

( ) Não

Justificativa:

6. Pode-se afirmar que houve melhora da **qualidade** dos procedimentos licitatórios produzidos pelo órgão do qual faz parte, após a adoção do Projeto Edital Eficiente?

( ) **Sim**, houve **significativa** melhora.

( ) **Sim**, houve **relativa** melhora.

( ) **Não** percebi melhora.

7. Em sua experiência, quais são os principais **problemas** verificados na execução do Projeto Edital Eficiente?

8. Quais sugestões o (a) senhor (a) teria para **melhorar a eficiência** do modelo proposto atualmente?

9. Enquanto Gestor(a) ou membro de equipe de licitação, o(a) senhor(a) indicaria a adoção do Projeto Edital Eficiente para outros órgãos ou entes governamentais? Por quê?

( ) Sim

( ) Não

Justificativa:

### APÊNDICE C – LISTA DE ENTREVISTADOS (ÓRGÃOS ASSESSORADOS)

Órgão: Comando Militar do Nordeste – CMNE

Entrevistado: Kleber Pinto Biondi Vieira

Cargo/ Função: 1º Tenente/Chefe da Seção de Licitações do Comando Militar do Nordeste

Tempo na função: 1 ano e 6 meses

Órgão: Superintendência Regional do Departamento de Polícia Federal em Pernambuco – SR-DPF-PE

Entrevistado 1: Sérgio Luís Gois Cavalcanti

Cargo/ Função: Agente de Polícia Federal/ Chefe do Setor de Administração e Logística Policial – SELOG

Tempo na função: 01 ano

Entrevistado 2: Dóris Monteiro do Nascimento

Cargo/ Função: Agente Administrativo / Pregoeira

Tempo na função: 04 anos

Órgão: Terceiro Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo – CINDACTA III

Entrevistado 1: Paulo Henrique Alves Cavalcanti

Cargo/ Função: Assessor da Seção de Licitações

Tempo na função: 02 (dois) anos

Entrevistado 2: Marcelo Ferreira Pedro

Cargo/ Função: Chefe da Seção de Licitações

Tempo na função: 01 ano

Órgão: Superintendência de Administração em Pernambuco – **SAD-PE/AGU**

Entrevistada 1: Patrícia Carneiro Leão de Amorim

Cargo/ Função: Superintendente de Administração Regional da AGU em Pernambuco- SAD/PE

Tempo na função: 4 anos

Entrevistada 2: IVANA LOPES BARROS SILVA

Cargo/ Função: Pregoeira

Tempo na função: 10 anos

Órgão: Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e  
Abastecimento em Pernambuco – **SFA-PE**

Entrevistado: Rodolfo José da Costa Vasconcellos

Cargo/ Função: Pregoeiro e Chefe da Divisão de Apoio  
Administrativo – SFA-PE

Tempo na função: 04 (QUATRO) ANOS

## ANEXO I

### ACORDO DE COOPERAÇÃO

ACORDO DE COOPERAÇÃO Nº\_\_\_\_\_/2011  
QUE ENTRE SI CELEBRAM A CONSULTORIA  
JURÍDICA DA UNIÃO NO ESTADO DE  
PERNAMBUCO E O(A) (NOME DO ÓRGÃO)  
PARA A IMPLANTAÇÃO, CONSOLIDAÇÃO  
E EXECUÇÃO DO PROJETO EDITAL  
EFICIENTE NO ÂMBITO DE ATUAÇÃO DOS  
ÓRGÃOS PARTÍCIPES.

**A CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO NO ESTADO DE PERNAMBUCO**, - unidade integrante da Consultoria-Geral da União, órgão de direção superior da Advocacia-Geral da União -, situada na Rua do Riachuelo, nº. 105, 7º andar, Sl. 701, Recife-PE, neste ato representada pelo seu Coordenador-Geral, Sr. LUCIANO CAVALCANTI BATISTA, brasileiro, casado, inscrito na OAB/PE sob o nº. 4366, Matrícula SIAPE nº. 0027324, nomeado pela Portaria nº. 363, publicada no D.O.U de 16.05.05, e o(a) \* (NOME DO ÓRGÃO), - órgão integrante do(a) \*(INDICAR O MINISTÉRIO A QUE ESTÁ VINCULADO) -, situada na \*(ENDEREÇO, CIDADE, ESTADO), neste ato representada por seu(sua) \*(AUTORIDADE QUE REPRESENTA O ÓRGÃO), Sr(a). \*(NOME DA AUTORIDADE), nomeada pelo(a) \*(ATO DE NOMEAÇÃO – EX.: PORTARIA), de \*(DATA DO ATO DE NOMEAÇÃO), publicada no D.O.U. \*(Nº. \_\_\_\_, SEÇÃO, DATA DO D.O.U.),

#### **CONSIDERANDO:**

Que a atividade de consultoria jurídica dos órgãos e autoridades da Administração Federal Direta em Pernambuco é de competência da CJU-PE, nos termos do Art. 19 do Ato Regimental AGU nº. 5, de 27 de setembro de 2007;

Que no âmbito territorial de competência da CJU-PE localizam-se diversos órgãos federais que demandam a atuação eficaz e célere do órgão jurídico em questão, em matérias majoritariamente de ordem licitatória e contratual;

Que os procedimentos licitatórios provenientes das Unidades assessoradas e submetidos à apreciação da CJU-PE apresentam formatos próprios, e diferentes entre si, de minutas de editais e contratos, dificultando a análise e celeridade dos procedimentos em tela, ante a ausência de padronização;

Que a Administração Pública Federal está sujeita, dentre outros, ao princípio da eficiência, o qual requer a adoção de mecanismos voltados à otimização da capacidade produtiva e operacional dos órgãos públicos, com vistas a melhor atender a sua função constitucional;

Que por meio de uma estratégia de implementação do Projeto Edital Eficiente, viabilizada pela conjugação de esforços entre os órgãos partícipes deste Acordo de Cooperação, torna-se possível a celeridade na prestação do serviço de assessoramento jurídico a cargo da CJU-PE, contribuindo, inclusive, para uma maior segurança e uniformidade dos editais de licitação apreciados e posteriormente lançados;

Que a implementação do Projeto Edital Eficiente, com base nos princípios da Administração Pública, conforme especificado no artigo 37 da Constituição Federal, constituirá processo importante para o desenvolvimento e fortalecimento dos laços estabelecidos entre os órgãos assessorados e a CJU-PE, proporcionando a melhoria das condições de trabalho dos órgãos partícipes;

## **RESOLVEM:**

Celebrar o presente ACORDO DE COOPERAÇÃO visando a implementação, a consolidação e a execução do Projeto Edital Eficiente, segundo as cláusulas e condições seguintes:

### **1. CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO**

Este Acordo de Cooperação tem por objeto a pactuação de compromissos para a implementação, consolidação e execução compartilhada do Projeto Edital Eficiente, estruturado nos seguintes eixos:

- 1- Adoção de medidas voltadas à efetivação do princípio da eficiência na Administração Pública, através da padronização de minutas de editais de licitação e contratos, bem como do compromisso de adoção, pelos órgãos assessorados, das minutas aprovadas pela CJU-PE;

- II- Compartilhamento das minutas padronizadas com os órgãos partícipes;
- III- Necessidade de certificação, pelos órgãos assessorados, das minutas utilizadas, atestando que as mesmas obedecem ao modelo adotado pela CJU-PE, conferindo, assim, maior segurança jurídica aos procedimentos licitatórios contemplados por este Acordo de Cooperação.

**Parágrafo único.** As ações componentes dos eixos do Projeto Edital Eficiente serão implementadas por meio do presente Acordo de Cooperação.

## **CLÁUSULA SEGUNDA – DOS COMPROMISSOS DOS PARTÍCIPES**

Os Partícipes, no âmbito de suas competências, comprometem-se a mobilizar esforços a fim de atender os eixos fundamentais do Projeto Edital Eficiente, sem prejuízo das seguintes obrigações:

### **I - Incumbe à CJU-PE:**

- j) Disponibilizar aos órgãos assessorados as minutas de editais e de contratos a serem adotadas, bem como informar sobre eventuais modificações ocorridas nos textos originais;
- k) Atualizar os modelos de minutas de editais e contratos, disponibilizadas em sua página na internet, decorrentes de mudanças normativas ou adequações aos pareceres vinculantes da AGU;
- l) Definir os termos em que se dará a certificação das minutas de editais e contratos que compõem os procedimentos licitatórios, a fim de viabilizar a plena execução do Projeto Edital Eficiente;
- m) Dirimir eventuais dúvidas advindas das fases de implementação e execução do Projeto Edital Eficiente;

- n) Disponibilizar aos órgãos assessorados ‘check list’ onde conste a relação de documentos e expedientes administrativos necessários à instrução dos procedimentos contemplados pelo Projeto Edital Eficiente;
- o) Promover contatos periódicos com os órgãos assessorados com vistas a obter elementos capazes de analisar a eficácia do Projeto Edital Eficiente, no que se refere à celeridade da prestação do serviço de assessoramento jurídico, bem como quanto ao atendimento das necessidades da Administração;
- p) Comprometer-se com o constante aperfeiçoamento do Projeto Edital Eficiente, identificando falhas ou dificuldades que possam comprometer a finalidade para a qual foi instituído, mobilizando esforços para a melhor aplicação do Projeto;
- q) Acompanhar a implementação e execução do Projeto Edital Eficiente, avaliando os resultados alcançados;
- r) Acompanhar a execução das demais obrigações assumidas com o presente Acordo.

## **II – Incumbe ao Órgão Assessorado:**

- h) Utilizar as minutas padronizadas de editais e de contratos, disponibilizadas pela CJU-PE em sua página na internet, conforme previsão contida na CLÁUSULA TERCEIRA do presente Acordo de Cooperação;
- i) Certificar a utilização das minutas aprovadas pela CJU-PE, nos termos da CLÁUSULA QUINTA do presente instrumento;
- j) Destacar eventuais alterações reputadas imprescindíveis à confecção de editais e contratos, alterações estas promovidas por meio da elaboração de cláusulas específicas, conforme previsão contida na CLÁUSULA SEXTA deste Acordo;
- k) Informar a CJU-PE sobre eventuais dificuldades nas fases de implantação e execução do Acordo ora firmado, objetivando solucionar os problemas diagnosticados;



- l) Acompanhar a execução do presente Acordo de Cooperação, zelando pelo seu cumprimento;
- m) Acompanhar as atualizações dos modelos de editais padronizados, disponibilizadas na página da CJU-PE na internet, decorrentes de mudanças normativas ou adequações aos pareceres vinculantes da AGU;
- n) Apurar responsabilidades dos agentes envolvidos, quando necessário, em razão do descumprimento ou cumprimento irregular do presente Acordo de Cooperação.

**PARÁGRAFO ÚNICO:** As atualizações de que trata a alínea “b” do inciso I da presente Cláusula, deverão ser precedidas de reunião entre os Advogados da União e Assistentes Jurídicos lotados na CJU-PE, convocada para este fim específico, e aprovadas pelo Coordenador-Geral da CJU-PE, que, entendendo necessário, poderá solicitar pronunciamento da Consultoria-Geral da União em Brasília/DF, a fim de dirimir eventuais dúvidas ou controvérsias.

### **CLÁUSULA TERCEIRA – DO COMPARTILHAMENTO DAS MINUTAS**

Os modelos das minutas aprovadas estarão disponíveis na *home page* da CJU-PE, a partir de 26.04.2010, em arquivos que poderão ser acessados e baixados pelos órgãos assessorados.

### **CLÁUSULA QUARTA - DA IMPLEMENTAÇÃO**

A implementação do Projeto Edital Eficiente se dará através da assinatura do presente Acordo de Cooperação, produzindo efeitos imediatos entre os órgãos partícipes.

### **CLÁUSULA QUINTA – DA CERTIFICAÇÃO DAS MINUTAS PADRONIZADAS**

O órgão assessorado deverá certificar a adoção dos modelos de editais e de contratos disponibilizados pela CJU-PE, através de aposição de carimbo próprio, e rubrica do servidor responsável pela elaboração do edital, em cada folha da minuta enviada.

**PARÁGRAFO ÚNICO.** O órgão assessorado deve providenciar a confecção imediata de seu carimbo, que fará referência ao acordo de cooperação firmado e seguirá, no mínimo, o padrão abaixo indicado.

Conforme Projeto Edital Eficiente  
Acordo de Cooperação N° XX/2010

#### **CLÁUSULA SEXTA – DA ALTERAÇÃO DA MINUTA PADRONIZADA**

A alteração das minutas de edital e de contrato se dará por meio da elaboração de cláusulas específicas.

**PARÁGRAFO PRIMEIRO:** Entende-se como cláusulas específicas aquelas que visam atender as peculiaridades do certame ou do objeto da contratação, e que, por tal razão, necessitam divergir da minuta padrão ou acrescentar disposições à mesma.

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** As alterações que implicarem modificação ou acréscimo do texto das minutas padronizadas devem ser destacadas em **negrito e sublinhado**, permitindo a fácil identificação de seu teor.

**PARÁGRAFO TERCEIRO:** Nas alterações que implicarem supressão do texto das minutas padronizadas, o trecho original deve ser mantido e tachado.

**PARÁGRAFO QUARTO:** As alterações ou divergências devem ser justificadas, antes do envio para a CJU-PE, e aprovadas por despacho da autoridade competente.

**PARÁGRAFO QUINTO:** A existência de alteração não justificada poderá, quando necessário, motivar o retorno do processo ao órgão assessorado para as manifestações pertinentes.

**PARÁGRAFO SEXTO:** Eventual identificação de trecho alterado, cujo destaque seja omitido, será imediatamente comunicado ao dirigente do órgão assessorado, a fim de que o mesmo adote as providências internas para apuração de tal irregularidade.

#### **CLÁUSULA SÉTIMA – DA GESTÃO E ACOMPANHAMENTO**

O Coordenador-Geral da CJU-PE indicará formalmente um representante e seu substituto para gerenciar a implantação deste

Acordo, acompanhar sua execução, fornecer informações e zelar pelo cumprimento das obrigações pactuadas.

### **CLÁUSULA OITAVA – DA AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS**

A CJU-PE promoverá, trimestralmente, avaliações junto aos órgãos assessorados quanto à eficácia da nova sistemática adotada, empreendendo esforços para a melhoria dos resultados e para a solução de eventuais falhas constatadas.

### **CLÁUSULA NONA – DA MODIFICAÇÃO**

O presente instrumento poderá ser modificado, a qualquer tempo, mediante acordo entre as partes, por meio de Termo Aditivo, mantido o objeto.

### **CLÁUSULA DÉCIMA – DA RESCISÃO**

O presente instrumento poderá ser denunciado ou rescindido pelos partícipes a qualquer momento.

### **CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - DA PUBLICAÇÃO**

A publicação resumida deste **ACORDO**, no Diário Oficial da União, será providenciada pelo órgão assessorado, de acordo com o prazo previsto no Parágrafo Único, do Art. 61, da Lei nº. 8.666/93, contado da data da assinatura do presente instrumento.

E por estarem de pleno acordo, firmam o presente Acordo de Cooperação em três vias de igual teor e forma, perante as testemunhas abaixo qualificadas:

Recife/PE, de \_\_\_\_\_ de 201\_.

**LUCIANO CAVALCANTI  
BATISTA**

(NOME DO REPRESENTANTE  
DO ÓRGÃO)

**Coordenador-Geral da CJU-PE**

**Função/cargo**



## ANEXO II

### PROJETO EDITAL EFICIENTE

#### RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO – 2010/2011<sup>1</sup>

Fase: Controle Interno

Avaliação nº 01/2011

Período avaliado: abril-dezembro/2010

Ilustríssimo Senhor Coordenador-Geral da CJU-PE/CGU/AGU,

Com vistas a dar cumprimento à fase de controle interno, necessária a qualquer processo de planejamento estratégico, de ações e projetos desenvolvidos pela administração, apresenta-se o presente relatório referente à 1ª Avaliação do “Projeto Edital Eficiente”, implantado no âmbito deste órgão jurídico consultivo com o objetivo de conferir maior celeridade e eficiência aos ritos de análise dos processos licitatórios a cargo do aludido órgão.

Inicialmente, é importante destacar que o citado Projeto começou a produzir seus efeitos a partir de setembro do ano de 2010, tendo em vista a necessidade de assinatura dos respectivos Acordos de Cooperação com os órgãos assessorados, o que ocorreu, paulatinamente, entre os meses de abril a dezembro de 2010. Registre-se, de antemão, que o lapso temporal destacado é visto como aceitável, na medida em que se faz necessário o transcurso de tempo entre a apresentação do projeto e a sua efetiva implantação, para que sejam atendidas as suas diretrizes.

#### **I- DA ADESÃO AO PROJETO EDITAL EFICIENTE**

No que toca ao encaminhamento de procedimentos licitatórios, a Consultoria Jurídica da União no Estado de Pernambuco conta, atualmente, com 42 (quarenta e dois) órgãos que submetem seus procedimentos à análise do referido órgão jurídico consultivo. São eles:

---

<sup>1</sup> Fonte: Arquivos da CJU-PE

COMANDOS MILITARES (Exército – Aeronáutica – Marinha)	
1.	MD – Comando do Exército – Comando Militar do Nordeste - CMNE
2.	MD – Comando do Exército – Colégio Militar do Recife – CMR
3.	MD – Comando do Exército – 7º Depósito de Suprimento – 7ºDSUP
4.	MD – Comando do Exército – Hospital Militar de Área do Recife – HMAR
5.	MD – Comando do Exército – 4º Batalhão de Comunicações - 4ºBCom
6.	Md – Comando do Exército – 4º Batalhão de Polícia do Exército – 4ºBPE
7.	MD – Comando do Exército – Cmdo. 7ª Reg. Militar/7ª Div.de Exército-CMDO7ªRM/7ªDE
8.	MD – Comando do Exército – Parque Regional de Manut. 7ª Reg. Militar-PQRMNT/7ªRM
9.	MD – Comando do Exército – 21ª Circunscrição de Serviço Militar -21ª CSM
10.	MD – Comando do Exército – 14º Batalhão de Infantaria Motorizado - 14ºBIMTZ
11.	MD – Comando do Exército – 71º Batalhão de Infantaria Motorizado (Garanhuns/PE) - 71ºBIMTZ
12.	MD – Comando do Exército – 72º Batalhão de Infantaria Motorizado (Petrolina/PE) - 72ºBIMTZ
13.	MD – Comando do Exército – 14º Batalhão Logístico - 14ºBLOG
14.	MD – Comando do Exército – 10ª Companhia de Engenharia de Combate - 10ªCIAE MB
15.	MD – Comando do Exército – 3ª Divisão de Levantamento - 3ªDL
16.	MD – Comando do Exército – Centro de Preparação de Oficiais da Reserva de Recife – CPOR
17.	MD – Comando do Exército – 10ª Brigada de Infantaria Motorizada- 10ªBD IN MTZ
18.	MD – Comando do Exército – 7ª Companhia de Comunicações-7ª CIA COM
19.	MD – Comando do Exército – Comissão Regional de Obras da 7ª Região- CRO/7ªRM
20.	MD – Comando do Exército – 10º Esquadrão de Cavalaria Mecanizado - 10º ESQD C MEC
21.	MD – Comando do Exército – 7ª Inspetoria de Contabilidade e Finanças do Exército - 7ª I C F EX

22. MD – Comando da Aeronáutica – Segundo Comando Aéreo - II COMAR
23. MD – Comando da Aeronáutica – Base Aérea do Recife – BARF
24. MD – Comando da Aeronáutica – CINDACTA III
25. MD – Comando da Aeronáutica – Parque de Material Aeronáutico do Recife – PAMARF
26. MD – Comando da Aeronáutica – Hospital da Aeronáutica do Recife – HARF
27. MD – Comando da Marinha – Capitania dos Portos do Recife
28. MD – Comando da Marinha – Hospital Naval do Recife – HNRE
29. MD – Comando da Marinha – Escola de Aprendizes-Marinheiros de Pernambuco-EAMPE
SUPERINTENDÊNCIAS (Ministérios da Agricultura, da Ciência e Tecnologia, do Trabalho, ...)
30. MAPA – Laboratório Nacional Agropecuário - LANAGRO
31. MAPA – Superintendência Federal de Agricultura em Pernambuco - SFA-PE
32. MAPA – Instituto de Meteorologia em Pernambuco - 3º DISME
33. MPA - Superintendência Federal de Pesca e Aquicultura no Estado de Pernambuco
34. MCT – Ministério da Ciência Tecnologia-Centro de Tecnologias Estratégicas do Nordeste- CETENE
35. MCT – Ministério da Ciência Tecnologia -Representação Regional no Nordeste
36. MTE – Superintendência Regional do Trabalho e Emprego em Pernambuco-SRTE-PE
37. MJ – 11ª Superintendência Regional de Polícia Rodoviária Federal/ PE- 11ªSRPRF-PE
38. MJ – Superintendência Regional de Polícia Federal em Pernambuco - DPF-PE
39. MRE – Ministério das Relações Exteriores – Escritório de Representação na Região Nordeste – ERENE
40. MPOG – Superintendência do Patrimônio da União no Estado de Pernambuco-SPU/PE
41. MS – Ministério da Saúde – Núcleo Estadual em Recife/PE – NEMS
42. Superintendência de Administração em Pernambuco – SAD-PE

Desses 42 (quarenta e dois) órgãos, 36 (trinta e seis) aderiram ao Projeto Edital Eficiente, consoante demonstra a tabela abaixo. Isso representa, em termos percentuais, uma adesão de aproximadamente 86% do universo de órgãos assessorados pela CJU-PE.

<b>MILITARES (Exército – Aeronáutica – Marinha)</b>
<b>Comando Militar do Nordeste – CMNE</b>
1. Comando Militar do Nordeste
2. 4º Batalhão de Polícia do Exército – 4ºBPE
3. 4º Batalhão de Comunicações - 4ºBCom
4. Centro de Preparação de Oficiais da Reserva de Recife – CPOR
5. Colégio Militar do Recife – CMR
6. 7ª Inspetoria de Contabilidade e Finanças do Exército - 7ª ICFEX
7. 3ª Divisão de Levantamento - 3ªDL
<b>Comando da 7ª RM/7ª DE - CMDO7ªRM/7ªDE</b>
8. Comando da 7ª RM/7ª DE
9. Hospital Militar de Área do Recife – HMAR
a. 3- 7º Depósito de Suprimento – 7ºDSUP
10. Parque Regional de Manut. 7ª Reg. Militar-PQRMNT/7ªRM
11. Comissão Regional de Obras da 7ª Região- CRO/7ªRM
12. 21ª Circunscrição de Serviço Militar -21ª CSM
13. Comando da 10ª Brigada de Infantaria Motorizada-10ªBD IN MTZ
14. 10º Esquadrão de Cavalaria Mecanizado - 10º ESQD C MEC
15. 10ª Companhia de Engenharia de Combate - 10ªCIAE MB
16. 7º Grupo de Artilharia de Combate – 7ºGAC
17. 7ª Companhia de Comunicações-7ª CIA COM
18. 14º Batalhão de Infantaria Motorizado - 14ºBIMTZ
19. 14º Batalhão Logístico - 14ºBLOG
20. 71º Batalhão de Infantaria Motorizado (Garanhuns/PE) - 71ºBIMTZ
21. 72º Batalhão de Infantaria Motorizado (Petrolina/PE) - 72ºBIMTZ
22. 14ª Bateria de Artilharia Antiaérea – 14ªBAA
<b>Aeronáutica</b>



1. Base Aérea do Recife – BARF
2. Segundo Comando Aéreo - II COMAR
3. Hospital da Aeronáutica do Recife – HARF
4. CINDACTA III
<b>Marinha</b>
5. Escola de Aprendizes-Marinheiros de Pernambuco – EAMPE
6. Hospital Naval do Recife – HNRE
<b>SUPERINTENDÊNCIAS (Ministérios da Agricultura, da Ciência e Tecnologia, do Trabalho, ...)</b>
7. Superintendência Federal de Agricultura em Pernambuco - SFA-PE
8. Laboratório Nacional Agropecuário – LANAGRO
9. Superintendência Regional de Polícia Federal em Pernambuco - DPF-PE
10. Núcleo Estadual do Ministério da Saúde em Recife/PE – NEMS
11. 11ª Superintendência Regional de Polícia Rodoviária Federal/PE-11ªSRPRF-PE
12. Ministério da Ciência Tecnologia-Centro de Tecnologias Estratégicas do Nordeste- CETENE
13. Ministério da Ciência Tecnologia -Representação Regional no Nordeste – RENE
<b>OUTROS ÓRGÃOS</b>
14. Unidade regional de Atendimento em Pernambuco - URA-PE

Restam, portanto, apenas 6 (seis) órgãos assessorados não abrangidos pelo Projeto Edital Eficiente.

Lembramos que a adesão ao referido projeto é facultativa.

## II - DOS EIXOS ESTRUTURAIS DO PROJETO EDITAL EFICIENTE

Para uma maior compreensão da presente fase de controle interno, é importante lembrar que os eixos estruturais para a manutenção da funcionalidade e estabilidade do Projeto Edital Eficiente se alicerçam na assinatura de Acordos de Cooperação que instrumentalizam a celebração do pacto de celeridade e otimização, redundando nas seguintes obrigações para os órgãos aderentes:

1. Utilização das minutas de editais e contratos padronizados, disponibilizados através da página eletrônica da CJU-PE;
2. Certificação da utilização das referidas minutas, por meio da aposição de carimbos próprios em cada uma de suas páginas;
3. Destaque, por meio de negrito, sublinhado ou colorido, das cláusulas alteradas, para pronta identificação por parte do Advogado que atua no feito, facilitando o rito de análise;
4. Apresentação de Justificativas sobre as alterações efetuadas, para fins de conhecimento, por parte do Advogado responsável pela apreciação do procedimento, dos fatos que ensejaram a modificação e sua adequação aos comandos normativos.

## III - DA UTILIZAÇÃO DE QUESTIONÁRIO DE AVALIAÇÃO COMO FERRAMENTA DE CONTROLE

Para a 1ª Avaliação do Projeto Edital Eficiente, foi utilizado como ferramenta de controle, questionário encaminhado, via e-mail, aos órgãos assessorados, com os seguintes questionamentos:

<b>AVALIAÇÃO DA IMPLANTAÇÃO DO PROJETO EDITAL EFICIENTE</b>
1. <i>Seu órgão já implantou o Projeto Edital Eficiente?</i>
2. <i>Em caso positivo, o órgão vem cumprindo os termos do Acordo de Cooperação (certificação das minutas, destaque das alterações promovidas, etc)?</i>
3. <i>Após o Projeto, houve melhora na agilidade do assessoramento jurídico?</i>

4. <i>As minutas disponibilizadas atendem a necessidade do órgão assessorado?</i>
5. <i>O órgão tem sentido alguma dificuldade na aplicação do Projeto Edital Eficiente? Em caso positivo, destaque, abaixo, as dificuldades encontradas.</i>
6. <i>Tem ocorrido alguma dificuldade para orientação ou esclarecimento de dúvidas sobre o Projeto Edital Eficiente?</i>

#### IV – DA ANÁLISE DO QUESTIONÁRIO E SUAS CONCLUSÕES

Do universo de órgãos assessorados aderentes, 9 (nove) responderam ao questionário no prazo requerido. Isso significa 25% do total de órgãos que aderiram ao Projeto Edital Eficiente, o que representa uma boa amostragem para os objetivos pretendidos.

No que tange ao questionário disponibilizado, foram apresentadas as seguintes respostas:

AVALIAÇÃO DA IMPLANTAÇÃO DO PROJETO	SIM	NÃO	PARCIAL
1. Seu órgão já implantou o Projeto Edital Eficiente?	CRO7, PARQUE7, 3ªDL, II COMAR, EAMPE, CETENE, NEMS, LANAGRO	4ºBPE	
2. Em caso positivo, o Órgão vem cumprindo os termos do Acordo de Cooperação (certificação das minutas, destaque das alterações promovidas, etc)?	CRO7, 3ªDL, II COMAR, EAMPE, CETENE, NEMS	PARQUE7	LANAGRO
3. Após o Projeto, houve melhora na agilidade do assessoramento jurídico?	CRO7, PARQUE7, II COMAR, EAMPE, NEMS, LANAGRO	CETENE	3ªDL

4. Após o Projeto, há maior eficiência, para o órgão assessorado, na prestação da consultoria jurídica?	CRO7, PARQUE7, 3ªDL, II COMAR, EAMPE, CETENE, NEMS, LANAGRO		
5. As minutas disponibilizadas atendem a necessidade do órgão assessorado?	CRO7, EAMPE, CETENE, LANAGRO		PARQUE7, 3ªDL, II COMAR, NEMS
6. O Órgão tem sentido alguma dificuldade na aplicação do Projeto Edital Eficiente? Em caso positivo, destaque, abaixo, as dificuldades encontradas.	CRO7, II COMAR	PARQUE7, 3ªDL, EAMPE, CETENE, NEMS	LANAGRO
1. Tem ocorrido alguma dificuldade para orientação ou esclarecimento de dúvidas sobre o Projeto Edital Eficiente?		CRO7, PARQUE7, 3ªDL, II COMAR, EAMPE, CETENE, NEMS, LANAGRO	

No que se refere ao primeiro questionamento, remetemos à leitura do item I do presente relatório, que demonstra, com exatidão, o resultado do percentual de adesões obtido, qual seja, de aproximadamente 86% do universo de órgãos assessorados que celebraram Acordo de Cooperação com a CJU-PE. Pelo excelente índice de adesões, a primeira conclusão a que chegamos é que a forma de abordagem, com a convocação e apresentação das diretrizes do Projeto Edital Eficiente apresentou-se como ação eficaz para a implementação do referido Projeto.

No tocante ao segundo questionamento, observa-se que cerca de 88% dos órgãos aderentes ao projeto afirmaram atender aos eixos estruturais destacados no item II do presente relatório. Não obstante o

alto percentual, de pronto identificamos que aqui haverá a necessidade de adoção de maior ingerência da Gestão do Projeto, a fim de corrigir distorções identificadas pelos Advogados, como, por exemplo, a utilização inadequada das minutas utilizadas nos procedimentos, o que termina por dificultar a análise. Ações corretivas já começam a ser visualizadas para a aplicação na fase de retroalimentação do processo gerencial.

No que se refere à terceira indagação, observa-se que até novembro de 2010, ou seja, três meses após a efetiva implantação do Projeto Edital Eficiente, quando se deu a assinatura da maior parte dos Acordos de Cooperação, aproximadamente 67% dos órgãos que atenderam ao questionário afirmaram ter havido melhora no tempo de análise dos procedimentos licitatórios. 11% disseram ter havido melhora parcial e outros 11% disse não ter havido melhora.

A quarta pergunta nos oferece interessante resultado. 100% dos órgãos que aderiram ao projeto, responderam que houve aumento na eficiência da prestação do assessoramento jurídico. Entende-se, pela análise dos dados colhidos, que tal resultado decorre de uma constatação: após a implantação do Projeto Edital Eficiente houve uma melhoria no assessoramento jurídico, que, com nova formatação, passou a desdobrar-se em duas fases: uma fase prévia à elaboração do procedimento, e outra concomitante ao procedimento. Em outras palavras, com o fornecimento das minutas padronizadas, a disponibilização do check list, de modelo para a confecção de Termo de Referência, a CGU-PE já fornece todos os dados necessários para uma correta elaboração de um procedimento licitatório, poupando trabalho e tempo de pesquisa aos órgãos assessorados. Além dessa primeira fase do assessoramento, atendendo a exigência determinada pelo art. 38, §1º da Lei nº 8.666/93, o procedimento ainda é encaminhado para análise deste órgão jurídico consultivo, como de praxe. Nessa perspectiva, pode-se perceber que, de fato, como avaliado pelos órgãos assessorados, houve o aumento na eficiência do assessoramento jurídico, estreitando o relacionamento da CJU-PE com os órgãos assessorados, tornando-a mais presente nas fases de elaboração do procedimento licitatório.

As respostas dadas à quinta pergunta revelam que 50% dos entrevistados entenderam que as minutas disponibilizadas atendem as necessidades dos órgãos. Aqui, mister se faz pesquisar junto aos

referidos órgãos quais são efetivamente as suas necessidades, a fim de adequar tais minutas às suas realidades.

No que tange à sexta pergunta, verifica-se que 55,5% dos órgãos afirmaram não encontrar dificuldades na aplicação do Projeto Edital Eficiente. 22,2% afirmaram encontrar dificuldades, e 11% disseram encontrar dificuldades parciais. Aqui também se identifica a necessidade de ações corretivas, a fim de bem apresentar os eixos estruturais do Projeto, para plena compreensão, e consequente aplicação, por parte de todos os órgãos assessorados.

Por fim, no que se refere à sétima indagação, 100% dos órgãos afirmaram não encontrar dificuldades quanto à orientação ou esclarecimentos de dúvidas sobre o Projeto Edital Eficiente.

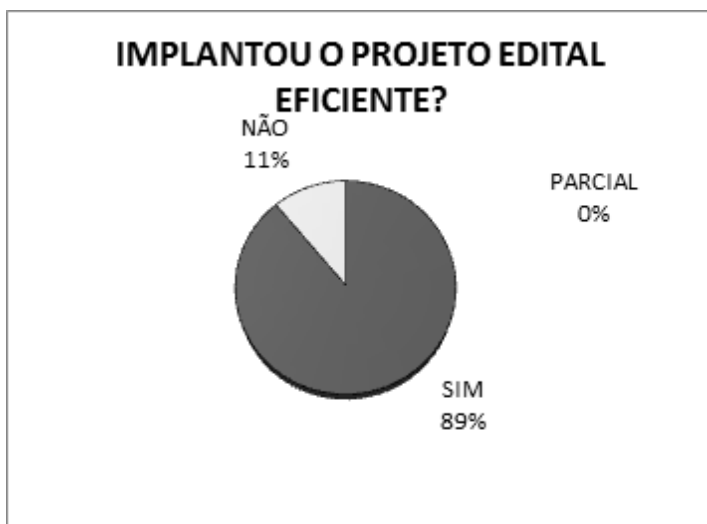
Nos anexos abaixo, apresentamos gráficos que ilustram, em termos quantitativos, as avaliações dos órgãos assessorados, bem como comentários feitos ao Projeto Edital Eficiente.

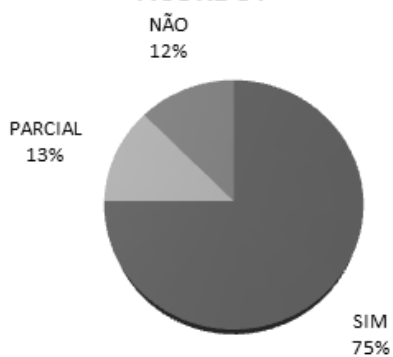
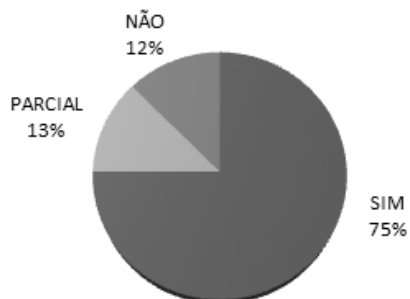
**Ana Roberta Santos de Oliveira**

Advogada da União / CJU-PE

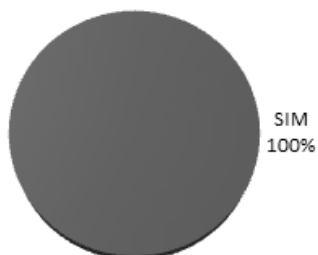
Gestora do Projeto Edital Eficiente

**Gráficos:**

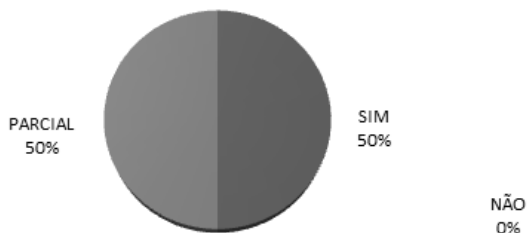


**VEM CUMPRINDO OS TERMO DO ACORDO?****HOUVE MELHORIA NA AGILIDADE DO ACESSORAMENTO?**

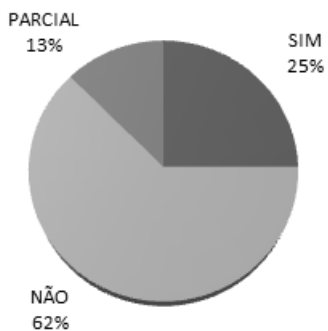
### OCORREU MAIOR EFICIÊNCIA NA PRESTAÇÃO DA CONSULTORIA?



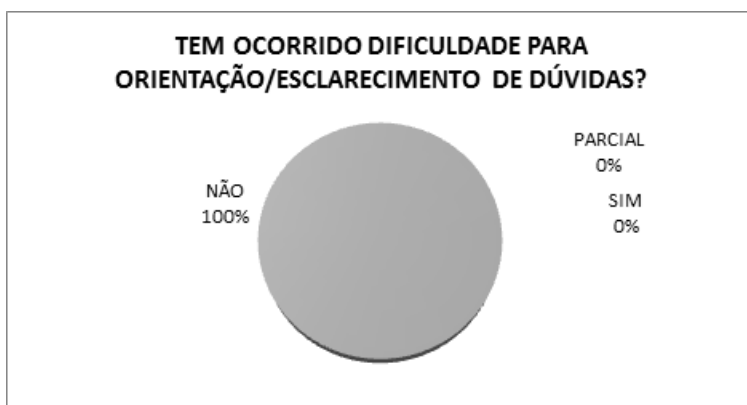
### AS MINUTAS ATENDEM AS NECESSIDADES DO ÓRGÃO?



### TEM SENTIDO DIFICULDADE NA APLICAÇÃO DO EDITAL EFICIENTE?







### Comentários sobre o Projeto Edital Eficiente:

LANAGRO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Considerando que o LANAGRO/PE possuía padrões de confecção de Termos de Referência, Editais e Contratos, estes desenvolvidos ao longo de cinco anos, a princípio, sentimos dificuldade em inserir nos modelos disponibilizados pelo CJU-PE, as particularidades de nossa instituição. Entretanto, à medida que nos exercitamos nesta adaptação observamos o quanto de agilidade conquistamos, particularmente na confecção de Editais.”</li> <li>• “Ainda sentimos alguma dificuldade quando se trata de aquisição de serviços com mão-de-obra pela própria complexidade da IN2 e suas correlatas (3,4 e 5). Porém o formato do Edital vem nos auxiliando muito e nossa perspectiva é de aplicar o Edital Eficiente a partir do ano vindouro, primando pela qualidade dos processos encaminhados para análise a esse Núcleo.”</li> </ul>
NEMS	“(…) foi muito interessante a implantação do “Projeto Edital Eficiente” tornou mais eficaz o nosso trabalho.”

