

## LICITAÇÃO PÚBLICA E SUA RELAÇÃO COM A GOVERNANÇA E A GOVERNABILIDADE

*PUBLIC BIDDING AND ITS RELATIONSHIP WITH GOVERNANCE AND GOVERNABILITY*

**José GOMES JÚNIOR**

Universidade Federal de Pernambuco - UFPE  
jgomesjr75@gmail.com

**Macário Neri FERREIRA NETO**

Universidade de Fortaleza – UNIFOR  
Macario\_ferreira@hotmail.com

---

Recebido em 05/2019 – Aprovado em 06/2020

### **Resumo**

Este trabalho buscou fazer uma reflexão sobre os conceitos de licitações em conjunto com os fundamentos de governança pública, com a finalidade de contribuir com o debate do modelo de compras públicas encontrada no Brasil e sua relação com os parâmetros de governança e governabilidade esperados. Inicialmente se demonstrou conceitos de compras públicas, governança e governabilidade e em seguida, a relação entre as compras públicas brasileira e a governança pública, bem como suas principais similaridades e diferenças. Por fim, são feitas algumas reflexões acerca da efetividade desse modelo de compras brasileiro e os fundamentos da boa governança. O estudo é exploratório e qualitativo. Verifica-se que as normas e legislação vigentes no país para as compras públicas trazem princípios aderentes a uma boa governança, resta claro que existe uma íntima relação entre eles, embora 61% das compras ocorrem sem licitação, uma brecha para fraudes e corrupção.

Palavras-chave: Compras Públicas. Governança. Licitações. Governabilidade. Governo Federal.

## **Abstract**

*This work sought to reflect on the concepts of bidding in conjunction with the public governance fundamentals, with the purpose of contributing to the debate on the public procurement model found in Brazil and its relation with the expected governance and governance parameters. Initially, it was demonstrated the concepts of public procurement, governance and governance, and then the relationship between public procurement in Brazil and public governance, as well as its main similarities and differences. Finally, some reflections are made about the effectiveness of this Brazilian purchasing model and the fundamentals of good governance. The study is exploratory and qualitative. It is clear that the rules and regulations in force in the country for public procurement bring principles adhering to good governance, it is clear that there is an intimate relationship between them, although 61% of purchases occur without bidding, a loophole for fraud and corruption.*

**Keywords:** *Public Procurement. Governance. Tenders. Governability.*

## **INTRODUÇÃO**

É comum ouvirmos que o país gasta mal os seus recursos e na maioria dos casos a população desconhece como foi empregado esse gasto. Essa falta de transparência nos traz a necessidade de governança pública como promotora da eficiência e eficácia da gestão desses recursos.

A licitação é um regramento legal consagrado no direito brasileiro, objetivando a melhor proposta para a União e conceder oportunidades iguais aos interessados em negociar com a administração pública, todos os procedimentos são regulados por legislação específica, havendo pouquíssima

margem para atos discricionários (FERRAZ, 2009; TORRES, 2012).

O conceito de governança para Bresser-Pereira (1998, p. 83), “é a capacidade financeira e administrativa em sentido amplo de uma organização de implementar suas políticas”. Já governabilidade é a capacidade de governar legitimado pela sociedade, agenciando recursos políticos e incluindo os aspectos técnico e administrativo na ação de governar (DIAS, 1996; BRESSER-PEREIRA, 1998; ARAUJO, 2005).

A boa governação é fundamental para a criação e manutenção de um ambiente que promova um desenvolvimento forte e equitativo e constitui um complemento essencial para políticas econômicas sólidas (GOVERNANCE..., 1992, p. 2).

Não é propósito deste trabalho verificar a operacionalidade das licitações, nem analisar motivos de fraudes ou corrupção, o objetivo é verificar se os fundamentos e princípios licitatórios estão alinhados ao que se espera de uma boa governança pública.

Para isso temos a seguinte questão: o procedimento licitatório brasileiro está aderente aos princípios de uma boa governança pública? Esse questionamento tem como origem nas notícias de licitações fraudulentas que se acompanha nos noticiários. Como a intenção de responder a problemática deste trabalho, o objetivo principal é analisar, dentro dos conceitos de governança, se as aquisições de bens e serviços contribuem para a governabilidade do país

Trata-se de uma pesquisa teórica, pois pressupõe a discussão e fundamentação da teoria além de dar margem à possíveis contra-argumentos e questionamentos. O estudo é exploratório com o objetivo de dar uma visão geral de determinado fato. De natureza qualitativa, pois se pretendeu estudar um determinado problema e verificar

como ele se manifesta nas atividades, nos procedimentos e nas interações cotidianas. Quanto a coleta de dados, bibliográfica, onde foram utilizados relatórios, artigos científicos e livros na sua elaboração (OLIVEIRA, 2011).

A onda de corrupção que assola o país justifica a elaboração deste artigo, além contemporaneidade do assunto sobre governança pública.

Este trabalho foi organizado em três seções, a introdução, a segunda que demonstra os conceitos e fundamentos legais das licitações públicas, e os conceitos de governança e governabilidade, na terceira seção é apresentada as considerações finais deste trabalho

## REFERENCIAL TEÓRICO

---

### LICITAÇÕES

Licitação pode ser compreendida como um processo administrativo oficial, com todas as formalidades que antecede à compra de materiais ou para adquirir serviços, e que objetiva escolher a proposta mais vantajosa pelos entes da União.

De acordo com Meirelles (2010, p.237):

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculados para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

Ou seja, o Estado também faz compras só que para isso cumpre um ritual legal que visa proteger o patrimônio da União e oferecer oportunidades iguais aos interessados. Na lição de Mello (2009, p. 517):

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.

A licitação é um regramento legal consagrado no direito brasileiro, objetivando a melhor proposta para a União e conceder oportunidades iguais aos interessados em negociar com a administração pública, todos os procedimentos são regulados por legislação específica, havendo pouquíssima margem para atos discricionários (FERRAZ, 2009; TORRES, 2012).

Neste contexto, cabe a União legislar sobre as licitações, conforme redigido no art. 22, inciso XXVII da CF, competindo criar:

Normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III (BRASIL, 1988).

As licitações também possuem seus princípios que estão redigidos no artigo 37, da CF, onde “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 (BRASIL, 1988).

Além da legislação constitucional, na esfera pública brasileira, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, também conhecida como a Lei Geral de

Licitações e Contratos Administrativos, regulamentou o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, instituindo as “normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (BRASIL, 1993).

Segundo este mesmo regramento, o procedimento licitatório tem como objetivo garantir a estrita observância dos princípios que norteiam as licitações, além de promover o desenvolvimento nacional sustentável, que foi acrescido ao artigo terceiro da Lei nº 8.666/93, pela Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010 (BRASIL, 1993).

Talvez um dos princípios mais importantes seja o da publicidade, ou seja, tornar público e possibilitar conhecer as regras da licitação para um maior número de pessoas possíveis, para Costa e Massuqeto (2014, p. 91):

É através da publicidade dos atos públicos que a população em geral tem conhecimento de como está sendo gasto o dinheiro público, podendo sustar ou impugnar quaisquer atos lesivos à moralidade administrativa ou ao patrimônio público, e também representar contra ilegalidades ou desvios de poder.

Mesmo com toda essa legislação com suas cláusulas desmedidas, a administração pública agindo distintamente do mercado, tem na lei as regras para a principal finalidade da licitação, que é encontrar a melhor proposta que atenda ao edital de compra (TORRES, 2012; COSTA E MASSUQUETO, 2014).

Segundo Meirelles (2010, p. 242) “A lei diversificou os casos em que a Administração pode ou deve deixar de realizar licitação, tornando-a dispensada, dispensável e inexigível”. Dentro da Lei 8.666/93, existem 21 casos de

dispensa de licitação, enumerados nos incisos I a XXI do art. 24 da referida lei. Já a inexigibilidade quando há impedimento legal de competição entre contratantes, o artigo 25 da lei das licitações cuida separadamente da inexigibilidade de licitação (MEIRELLES, 2010).

O Portal da Transparência<sup>i</sup>, demonstra que no ano de 2018, houveram 151.703 licitações com contratação pelo governo brasileiro, importando um total de 69,1 bilhões de reais. A tabela 1 demonstra o detalhamento por forma de contratação, observa-se que a dispensa de licitação corresponde a mais de 32%, e o percentual de 28,9% por inexigibilidade de licitação.

Chama a atenção que mais de 61% das compras governamentais federais, dispensou ou inexigiu uma licitação. Neste cenário da impossibilidade ou inviabilidade de um certame licitatório que dispense ou não exija a competição entre fornecedores, deve trazer muita cautela, já que a contratação direta com má-fé pode repercutir em fraudes e corrupção.

Há de se considerar “os casos de corrupção ou improbidade administrativa são bastante amplos e diversificados no Brasil, envolvendo inúmeras pessoas e valores expressivos, muitos dos casos, inclusive, relacionados às licitações e contratações públicas” (REMÉDIO; MAGANIN, 2018).

No procedimento de inexigibilidade de licitação, quando não existe certame, há apenas um provedor de produto ou serviço, a fraude concorre nesta fissura do legislador para encaminhar e superfaturar ilegalmente.

Tabela 1 – Visão geral das contratações - 2018

Forma de contratação	Valor contratado (R\$)	% relativo ao todo
<b>Dispensa de Licitação</b>	22.561.609.899,44	32.64%
<b>Inexigibilidade de Licitação</b>	20.038.052.543,65	28.99%
<b>Pregão - Registro de Preço</b>	14.103.856.779,16	20.41%
<b>Pregão</b>	10.563.206.304,71	15.28%
<b>Concorrência</b>	1.307.707.796,58	1.89%
<b>Tomada de Preços</b>	275.620.810,54	0.40%
<b>Concorrência Internacional</b>	195.267.457,84	0.28%
<b>Concorrência - Registro de Preço</b>	57.826.374,11	0.08%
<b>Convite</b>	10.050.285,60	0.01%
<b>Concurso</b>	1.336.238,00	0.00%
<b>Total</b>	69.114.534.489,63	100,00%

Fonte: Portal da transparência

Já os outros 39% passaram por alguma forma de contratação, a Lei nº 8.666/93, em seu artigo 22, também definiu quais são as modalidades de licitação que devem ser utilizadas pelos agentes públicos. Em seu texto estabeleceu que seriam cinco as modalidades que poderiam ser utilizadas, são elas: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão (BRASIL, 1993). Para Meirelles (2010, p. 272) “licitação, portanto, é o gênero, do qual as modalidades são espécies. Por isso mesmo, os preceitos genéricos acima estudados aplicam-se a todas as modalidades e os específicos regem cada uma delas em particular”.

O artigo 22 da Lei das Licitações, conceitua as modalidades de compras governamentais que apresentamos no quadro abaixo:

Observando o quadro 1 e comparando com a tabela 1, percebe-se que a modalidade pregão responde por 36,6% das compras públicas

federais. O pregão (presencial ou eletrônico) vai de encontro a governança eletrônica, trazendo redução no tempo, simplificação dos procedimentos e obtendo propostas mais vantajosas (PEREIRA JÚNIOR; DOTTI, 2008).

Em junho de 2018, os valores estabelecidos para cada modalidade ficaram assim estabelecidos (BRASIL, 2018):

- I) para obras e serviços de engenharia  
 Dispensa de licitação: até o limite de R\$ 33 mil; na modalidade convite: até R\$ 330 mil; na modalidade tomada de preços: até R\$ 3,3 milhões; e na modalidade concorrência: acima de R\$ 3,3 milhões. II) para compras e serviços que não sejam de obras ou de engenharia: dispensa de licitação: até o limite de R\$ 17,6 mil; na modalidade convite: até R\$ 176 mil; na modalidade tomada de preços: até R\$ 1,4 milhão; e na modalidade concorrência: acima de R\$ 1,4 milhão.

Quadro 1 – Modalidades de Licitação

Modalidade	Conceito
Concorrência	É a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.
Tomada de preços	É a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.
Convite	É a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.
Concurso	É a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.
Leilão	É a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.
Pregão	Modalidade criada com a lei 10.520/02, que para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão. É um tipo de licitação que usa o menor preço na aquisição de bens e de serviços comuns, a disputa é feita por lances e propostas em sessão pública.

Fonte: Lei 8.666/93 e 10.520/02

A distinção relevante entre as modalidades de licitações inicialmente previstas na Lei 8.666/93, ou seja, concorrência, convite, tomada de preços é sua dificuldade operacional e os limites de valores estipulados pelo Decreto 9.412/18, o que não se encontra no pregão, pois não há limite de valores para essa modalidade.

O acórdão nº 2622/2015ii, do plenário do TCU, com o objetivo de sistematizar informações sobre a situação da governança e da gestão das aquisições em amostra de organizações da Administração Pública Federal, recomendam, dentre outras: a) publicar todos os documentos que integram os processos na internet, exceto os sigilosos na forma da lei; b) elaborar nova modelagem básica dos processos de trabalho de aquisição, incluindo o planejamento da contratação, a seleção do fornecedor e a gestão dos contratos decorrentes; c) implantar e

disponibilizar comunidade de prática do tema governança e da gestão das aquisições para os seus jurisdicionados; d) recomendar à Secretaria de Gestão Pública (Segep/MPOG) que, estabeleça, um modelo de competências para os atores da função aquisição, em especial daqueles que desempenham papéis ligados à governança e à gestão das aquisições. Fica claro que o propósito do acórdão é assegurar a utilização eficiente de recursos e aprimorar a mitigação dos riscos nas aquisições.

O conceito de governança das aquisições ainda está em construção, mas, para o TCU, no relatório TC 025.068/2013-0, onde foram estabelecidas definições e referências em governança das aquisições no âmbito público, define a governança das aquisições como um conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que visam a assegurar

que as decisões e as ações relativas às aquisições estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metasiii.

Ainda em referência ao relatório acima, a governança das aquisições tem por objetivos: alinhar as políticas e as estratégias de gestão das aquisições às prioridades do negócio da organização em prol de resultados; assegurar a utilização eficiente de recursos; otimizar a disponibilidade e o desempenho dos objetos adquiridos; mitigar riscos nas aquisições; auxiliar a tomada de decisão sobre aquisições; assegurar o cumprimento dos papéis e das responsabilidades, e a transparência dos resultados na função aquisição.

A exigência legal de um procedimento licitatório objetiva superar o risco escolhas impróprias e escusas, desvirtuadas do interesse coletivo, assegurando a supremacia e a indisponibilidade do interesse público (REMÉDIO; MAGANIN, 2018). Há o dever de continuamente melhorar os sistemas de aquisições e de governança no setor público, pois há uma relação com a geração de resultados para a sociedade, devido a elevada dimensão dos gastos associados.

## GOVERNANÇA

Para o termo “governança” não se encontra uma única definição, sendo a imprecisão dos conceitos uma das dificuldades da análise científica. Como a palavra está em um grande momento de sua utilização, seus conceitos variam de autor para autor, sem que se tenha um cuidado em analisar a expressão (GONÇALVES, 2005; MATIAS-PEREIRA, 2012).

Contudo o conceito mais utilizado na atualidade surgiu a partir de reflexões conduzidas pelo Banco Mundial, quando conceituou governança “como a maneira pela qual o poder é exercido na gestão

dos recursos econômicos e sociais para o desenvolvimento de um país. Governança é sinônimo de boa gestão do desenvolvimento” (GOVERNANCE..., 1992, p.1, tradução nossa). Para Bittencourt et al (2018, p. 4) “governança aplicada ao setor público pode ser vista como um conjunto de mecanismos que visa coibir decisões dos agentes públicos que não maximizem o interesse público”.

A governança compreende a capacidade financeira e administrativa, no que se refere a disponibilidade e utilização de recursos públicos para os investimentos, a disponibilidade de pessoas capacitadas para a gestão destes recursos, com a finalidade de transformar a realidade as políticas públicas envolvidas (RUA, 1997; BRESSER-PEREIRA, 1998).

Ademais, governança diz respeito a capacidade de governar, nas diversas maneiras de se resolver problemas, com fins de implementação das políticas públicas, com a participação do Estado e dos setores privados, no cumprimento das metas esperadas pela sociedade (DINIZ, 1996; GONÇALVES, 2005).

Para o Banco Mundial (GOVERNANCE...1992, p.1) “boa governança é ponto central para criar e sustentar um ambiente que fomente desenvolvimento forte e equitativo, e é um complemento essencial a políticas econômicas sólidas (tradução nossa)”. Assim como, a má governança é facilmente reconhecível, alguns de seus principais sintomas são:

Não fazer uma separação clara entre o que é público e o que é privado, daí a tendência de desviar recursos públicos para ganho privado; não estabelecer um quadro previsível de lei, governo com comportamento não conducente ao desenvolvimento, ou a arbitrariedade na aplicação de regras e leis; excessivas regras, regulamentos, requisitos de licenciamento, e assim adiante, que impedem o funcionamento dos mercados; prioridades inconsistentes com o desenvolvimento,

resultando em má alocação de recursos; e, tomando decisão excessivamente limitada ou não transparente (GOVERNANCE...1992, p. 16, tradução nossa).

A governança pública tem a finalidade de concretizar os objetivos políticos com os anseios da sociedade, compreendendo mecanismos que colocados em prática tem a intenção de garantir os resultados esperados. Em suma, a finalidade da boa governança no setor público é atestar que que as suas instituições atuem sempre conforme o interesse público.

Para que isso aconteça, o Banco Mundial sugere como princípios da boa governança: a legitimidade (o interesse público, o bem comum alcançados), a equidade (todos tenham acesso ao exercício de seus direitos), a responsabilidade (zelo pela sustentabilidade e longevidade das organizações), a eficiência (qualidade adequada ao menor custo possível), a probidade (gerenciar e administrar bens e valores públicos), a transparência (acesso a todas as informações relativas à organização pública) e a accountability (prestação de contas) (REFERENCIAL..., 2014).

Para que as funções de governança (avaliar, direcionar e monitorar) sejam executadas de forma satisfatória, alguns mecanismos devem ser adotados: a liderança, a estratégia e o controle.

A boa governação é fundamental para a criação e manutenção de um ambiente que promova um desenvolvimento forte e equitativo e constitui um complemento essencial para políticas econômicas sólidas (GOVERNANCE..., 1992, p. 2). Para o IFAC (*International Federation of Accountants*):

A fim de proporcionar boa governança no setor público, tanto os órgãos diretivos quanto os indivíduos que trabalham para as entidades devem atuar no interesse público em todos os momentos, de acordo com as exigências da legislação e políticas

governamentais, evitando o interesse próprio e, se necessário, agindo contra um interesse organizacional percebido. Agir no interesse público implica um benefício mais amplo para a sociedade, o que deve resultar em resultados positivos para os usuários do serviço e outras partes interessadas (GOOD... 2013, p. 13, tradução nossa).

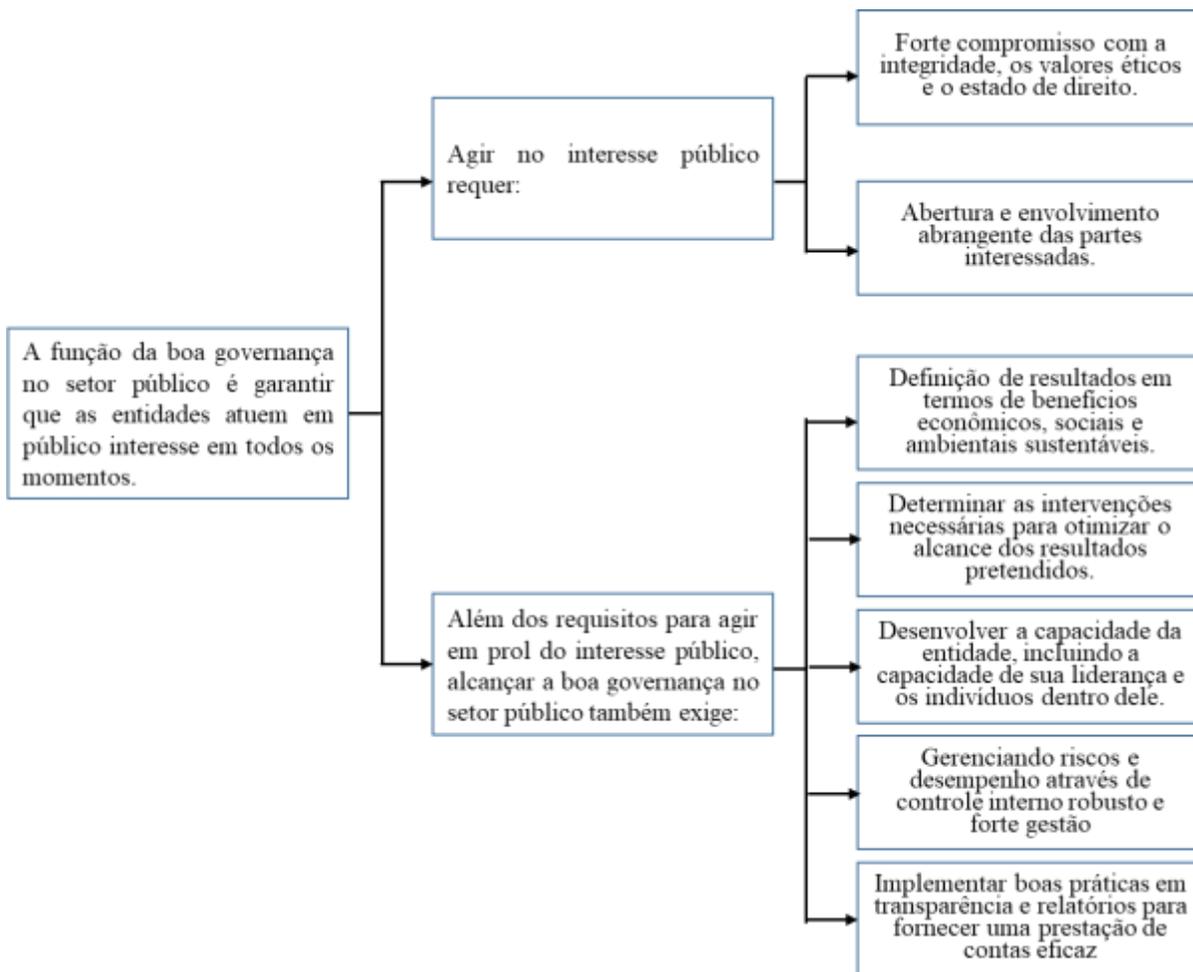
Figura 1 – Mecanismos de governança



Fonte: REFERENCIAL... (2014).

Liderança está relacionado as práticas que assegura a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, liderando os processos de trabalho e influenciando positivamente comportamentos a atitudes. Esses líderes são responsáveis por estabelecer a estratégia precisa à boa governança. Entretanto, existe o controle para avaliar a transparência e accountability que envolve esses processos que estão sendo executados, avaliando riscos, e efetuando o controle de prestação de contas das ações e a responsabilização pelos atos praticados, entre outras coisas. (REFERENCIAL..., 2014).

Quadro 2 - Principais princípios de boa governança no setor público



Fonte: Adaptado de GOOD... 2013.

No quadro a seguir, demonstra-se os principais princípios de boa governança no setor público, extraído da publicação “Good Governance in the Public Sector”, produzido pela IFAC.

Segundo Cavalcante e Pires (2018, p.3),

No cenário brasileiro, destaca-se um conjunto de esforços recentes no sentido de orientar e formalizar estruturas de governança nas organizações do Executivo federal, como a lei das empresas estatais, a lei das agências reguladoras e, mais recentemente, o Decreto

no 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Em suma, a governança é uma continuidade, e não necessariamente em uma só direção, não melhora automaticamente ao longo do tempo. É uma planta que precisa de manutenção constante (GOVERNANCE..., 1992, tradução nossa).

## GOVERNABILIDADE

Devemos destacar que governabilidade não é o mesmo que governança, o primeiro refere-se ao poder realmente exercido, com suas características políticas e partidárias, o segundo está relacionado à maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais voltados para o desenvolvimento da nação (RUA, 1997).

Governabilidade é a capacidade de governar legitimado pela sociedade, agenciando recursos políticos e incluindo os aspectos técnico e administrativo no exercício do poder e de legitimidade do Estado, e na ação de governar perante a sociedade. (DIAS, 1996; BRESSER-PEREIRA, 1998; ARAUJO, 2005; MATIAS-PEREIRA, 2012).

Para Diniz (1996, p. 12),

Governabilidade refere-se às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma certa sociedade tal como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os poderes, os sistemas partidários, o sistema de intermediação de interesses, entre outras.

Na governabilidade, a legitimidade do governo vem da sua capacidade de representar os interesses da sociedade com a finalidade de se alcançar conceitos adequados de responsividade e responsabilidade política (DINIZ, 2003; MATIAS-PEREIRA, 2012)

Portanto, governabilidade demanda estabilidade social, equilíbrio fiscal e financeiro, e harmonia política, ambientes favoráveis para o governo exercer suas atribuições na sua plenitude.

Os entendimentos sobre governabilidade fazem parte dos estudos ao redor destes pontos característicos quando o assunto é a crise de governabilidade. São três hipóteses ou dimensões de ingovernabilidade, que são as dimensões da

crise fiscal, quando falta recursos para solucionar problemas da sociedade, atribuída a James O'Connor; da crise de legitimidade, principalmente o descrédito nas autoridades e instituições políticas, de Samuel Huntigton; e, da crise administrativa, a falta de capacidade do Estado em induzir o desenvolvimento econômico e social, estudada por Jurgen Habermas (TORRES, 2016).

Para Bresser-Pereira (1998), na medida em que seus governantes contam com apoios políticos para governar, pode-se dizer que o governo tem governabilidade, porém se governar mal, não há capacidade de governança, ou seja, sem governabilidade, sem governança.

A propósito, “cabe lembrar que não há fórmulas mágicas para garantir governabilidade, já que diferentes combinações institucionais podem produzir condições favoráveis de governabilidade” (DINIZ, 1996, p. 13).

Além do mais, na ingovernabilidade “o estado, seja por razões fiscais, administrativas ou de legitimidade, ou mesmo pela combinação delas, aparece como cada vez mais incapaz de resolver os problemas e atender as demandas sociais” (TORRES, 2016, p. 157).

Por conseguinte, nas ameaças contra a governabilidade, “devem ser avaliados não apenas em seus aspectos internos, relacionados à capacidade do governo de administrar seus problemas de ordem doméstica, mas também, em seus aspectos externos, ligados à capacidade de alcançar o equilíbrio entre ajuste interno e inserção internacional” (DINIZ, 2003, P. 8).

Complementando, problemas mais atuais como o desequilíbrio fiscal e econômico, as diferenças econômicas entre as pessoas representado pelo aumento da desigualdade, a deterioração social e os elevados números de exclusão e violência,

impõe uma nova forma de caracterizar a ingovernabilidade (DINIZ, 1996).

Uma gestão eficiente, competente, que busque mecanismos para garantir os resultados esperados pela sociedade traduz uma boa governança que contribui para a governabilidade do país.

Conforme Pereira Júnior e Dotti (2008 p. 72) “o governo eficiente e eficaz quer, pode e sabe produzir resultados de interesse da sociedade. Não garante tais resultados o governo que não estrutura adequadamente a governabilidade, nem domina suficientemente a governança”.

Deve-se destacar que, quanto maior for a capacidade de governança de uma determinada instituição pública, maior será a possibilidade de que sejam bem aplicados os recursos públicos em favor da sociedade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

No Brasil, foram publicados leis e decretos como forma de institucionalizar de forma direta ou indireta, estruturas de governança pública. A própria Lei 8.666/93, traz alguns princípios de governança promovidos pelo Banco Mundial, como transparência e equidade (REFERENCIAL..., 2014).

Entre os diversos conceitos de governança chama a atenção o entendimento de Bittencourt et al (2018) onde a governança traz um conjunto de mecanismos para coibir decisões contra o interesse público, considerando que uma boa governança promove a criação e manutenção de um ambiente que promova um desenvolvimento forte e consistente, resguardando a confiança da sociedade na aplicação correta dos recursos públicos, implementando políticas públicas e atendendo a demandas sociais, isso acarreta em governabilidade, que de acordo com Rua (1997),

é a capacidade do sistema político em responder as demandas da sociedade.

Após a exposição dos conceitos, fundamentos e princípios de governança, governabilidade e dos procedimentos licitatórios adotados no Brasil, verifica-se que as normas e legislação vigentes no país para as compras públicas trazem princípios aderentes a uma boa governança, resta claro que existe uma íntima relação entre eles. Foram estabelecidos de tal forma que há uma completa fusão entre eles, não podendo pensar em um sem pensar em outro.

Quando o gestor público se preocupa com a eficiência, eficácia e efetividade das compras públicas tem a certeza que isso impactará sobremaneira na governabilidade e na governança. A governança pública traz para a administração pública entendimentos que estão sendo absorvidos pelos servidores públicos, visando melhorar a relação com a sociedade, principalmente, no que se refere à prestação de seus serviços. Governança é a capacidade de governar, que remete a governabilidade, que se pressupõe apoio político e cumprimento das demandas da sociedade. As compras públicas devem ser um referencial de governança, afinal trata-se de recursos públicos, que mal-empregados farão falta, podendo dificultar a efetivação das políticas públicas do país.

Desta forma podemos concluir que uma licitação prevista na legislação, se bem conduzida contribui para o atingimento de uma boa governança pública, tendo em vista que o processo licitatório está aderente aos princípios de governança de qualidade, e conforme Diniz (1996, p. 16), um Estado competente melhora as condições de governabilidade do país.

Mas para tanto é preciso aceitar mudanças; perceber que a licitação não é fim em si, mas instrumento de alcance e garantia do interesse público, que nem sempre cabe, tal como se

imaginou no passado, dentro da rigidez dos Códigos (FERRAZ, 2009, p. 142), e quando a capacidade do setor público para gerir a economia e prestação de serviços públicos é fraca, as perspectivas de desenvolvimento são pobres (GOVERNANCE... 1992)

Considerando as limitações inerentes ao trabalho baseado em pesquisa bibliográfica, como sugestão para pesquisas futuras poderá ser realizado um estudo de caso, onde seria verificado e mensurado a estreita relação entre a qualidade das compras públicas realizadas em determinada instituição pública e a boa governança praticada.

## REFERÊNCIAS

ARAUJO, Vinicius de Carvalho. A Governança como Superlativo Conceitual da Reforma do Estado. Revista Eletrônica Sobre a Reforma do Estado: RERE, Salvador, v. 3, p.1-25, nov. 2005. Quadrimestral.

BITTENCOURT, Jairo Alano de et al. Governança das aquisições públicas: o caso da central de compras do governo federal. In: XV Simpósio em Excelência em Gestão e Tecnologia - SeGET, 2018, Resende. Anais... Resende: AEDB, 2018. p. 1 - 16

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em 15 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: DOU, 22 jun. 1993. Republicado em 6.7.1994 e retificado em 6.7.1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 18 fev. 2019

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF: DOU, 18 jul. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm)>. Acesso em: 01 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018. Atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília, DF: Dou, 19 jun. 2018. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9412.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9412.htm)>. Acesso em: 11 mar. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismo de controle. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, v. /, n. 45, p.49-95, dez. 1998. Quadrimestral.

CAVALCANTE, Pedro; PIRES, Roberto. Governança Pública: Construção de Capacidades para a Efetividade da Ação Governamental. 24. ed. Brasília: Ipea, 2018. 20 p. Nota Técnica.

COSTA, Lilian da Conceição Pereira da; MASSUQUETO, Kamila. A importância da licitação para a administração pública. Caderno Gestão Pública, Curitiba, v. 5, n. 3, p.81-95, dez. 2014. Semestral.

DINIZ, Eli. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 47, n. 2, p.5-22, ago. 1996. Trimestral.

\_\_\_\_\_. Reforma do Estado e Governança Democrática: Em direção à democracia sustentada? Texto original apresentado na Conferência Internacional sobre “Democracia, Gobernanza y Bienestar en las Sociedades Globales” (Instituto Internacional de Gobernabilidad), realizada em Barcelona, entre 27 e 29 de novembro. 2003.

FERRAZ, Luciano. Função regulatória da licitação. Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, v. 37, n. 9, p.133-142, set. 2009. Trimestral.

GONÇALVES, Alcindo. O Conceito de Governança. In: Congresso Nacional do CONPEDI, 14, 2005, Fortaleza. Anais... Florianópolis: CONPEDI, 2005. p. 1 - 16.

GOOD Governance in the Public Sector: Consultation Draft for an International Framework. Consultation Draft for an International Framework. Nova York: IFAC, 2013. 83 p. ISBN 978-1-60815-181-3.

GOVERNANCE and Development. Washington: World Bank, 1992. 61 p. (ISBN 0-8213-2094-7).

IFAC. International Federation of Accountants. Governance in the public sector: a governing body perspective. Study 13, 2001. Disponível em: < [encurtador.com.br/hGJM7](http://encurtador.com.br/hGJM7)>. Acesso em: 17 Jan 2018.

MATIAS-PEREIRA, José. Manual de gestão pública contemporânea. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 36.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 26.ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

OLIVEIRA, Maxwell Ferreira de. Metodologia científica: um manual para a realização de pesquisas em Administração. Catalão: UFG, 2011. 72 p.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. As licitações e contratações públicas no cenário da governança eletrônica. Revista do TCU, Brasília, v. 112, n. 2, p.71-88, ago. 2008. Quadrimestral.

REFERENCIAL. Básico de governança: aplicável a órgãos e entidades da administração pública. 2. vs. Brasília: TCU, 2014. 80 p. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Disponível em: <[encurtador.com.br/kxzP1](http://encurtador.com.br/kxzP1)>. Acesso em: 10 mar. 2019.

REMEDI, José Antonio; DE MACEDO MAGANIN, Luiz Felipe Gomes. Frustração ou Fraude à Licitação: Aspectos Penais e de Improbidade Administrativa. Prim@ Facie-Direito, História e Política, v. 17, n. 36, p. 01-28, 2018.

RUA, Maria das Graças. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 48, n. 3, p.133-152, set. 1997. Quadrimestral.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. Fundamentos de Administração Pública Brasileira. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. 352 p.

TORRES, Roberto Dutra. Governabilidade, governança e poder informal: um problema central de sociologia política. Civitas - Revista de Ciências Sociais, Porto Alegre, v. 16, n. 1, p.153-171, mar. 2016. Quadrimestral. EDIPUCRS

---

<sup>i</sup> Disponível em < <http://www.portaltransparencia.gov.br/licitacoes?ano=2018> >. Acesso em 03 maio 2019.

<sup>ii</sup> Disponível em < [encurtador.com.br/fjIUW](http://encurtador.com.br/fjIUW) >. Acesso em 13 mar. 2019.

<sup>iii</sup> Disponível em <[encurtador.com.br/apEFW](http://encurtador.com.br/apEFW)>. Acesso em 10 mar. 2019