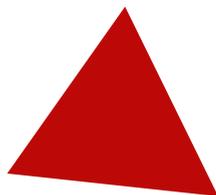


O CONTROLE DOS SUPRIMENTOS GOVERNAMENTAIS PELO TRIBUNAL DE CONTAS: UMA ANÁLISE DA DENÚNCIA Nº 1.066.682, DO TCE/MG*



Jair Eduardo Santana

Mestre pela PUC de São Paulo e Advogado.
Administrador certificado pelo ICSS (ênfase em Investimentos).

1 BREVE INTRODUÇÃO AO TEMA

Valendo-me de acórdão proferido pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG) – adiante será referenciado –, aproveitei a especial oportunidade¹ para apartar e enfatizar aspectos da decisão que estão entrelaçados com as atividades de controle da administração pública e dizem respeito aos suprimentos governamentais² (corriqueiramente denominados de “licitações públicas” ou “compras públicas”).

Dito acórdão, tal qual muitos outros oriundos das mais diversas Cortes de Contas em nosso país, destaca a permanente necessidade de “planejamento das compras públicas”. E, muito embora haja nesse setor uma antiga e insistente recomendação (ou determinação) para “haver planejamento”, é fato que na prática o assunto desde sempre deixa muito a desejar. No geral, a palavra “planejamento” é despida de qualquer significado concreto.

Nesse contexto, a atividade de controle da administração pública – especialmente aquela exercida no âmbito das competências dos Tribunais de Contas – se apresenta como via adequada para introjetar e transformar a letargia do “planejamento” em hábito e local comuns, fazendo com que as principais atividades do ciclo dos suprimentos públicos sejam submetidas à devida planificação.

2 ACÓRDÃO DO TCE/MG (DENÚNCIA Nº 1.066.862)

De modo resumido,³ a Denúncia nº 1.066.862, voto de Relatoria do Conselheiro Sebastião Helvecio (julgamento em 03.03.2020, por unanimidade), tratou de revogação (irregular) de pregão presencial, deflagrado por determinada Prefeitura Municipal objetivando a locação de tendas, barracas, banheiros químicos, som/iluminação e palco para as comemorações do aniversário de emancipação político-administrativa do município.

Decorrido o certame e feita a declaração dos vencedores, a Autoridade Máxima entendeu por bem revogá-lo ao argumento de que os preços estavam acima do praticado no mercado, ocorrendo um equívoco na obtenção dos valores de referência, os quais não refletiam a realidade do mercado.

* Artigo inédito

1 Honrado recebi o convite para colaborar com a Revista do MPC-MG (Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais), **Controle em Foco – Revista do MPC/MG**, a qual fora criada por Resolução (nº 17) em 29 de outubro de 2020. E, de modo específico, nos foi dada a grata incumbência de escrever artigo de jurisprudência comentada.

2 Sobre *Supply Chain Management (SCM) e o Setor Público*, consulte SANTANA, Jair Eduardo. Termo de referência e compras públicas. *Revista Soluções em Licitacoes e Contratos*, São Paulo, ano 3, ago. 2020.

3 Substrato no Informativo de Jurisprudência do TCE/MG (Belo Horizonte, 1º de março a 15 de março de 2020, nº 210).



Por não haver tempo hábil para realizar novo procedimento, a administração pública contratou diretamente uma associação para a execução dos serviços do certame revogado, o que geraria economia para os cofres públicos.

Enfrentando os fatos, o relator firmou premissa básica segundo a qual há de se observar que, antes de celebrar qualquer contrato, decorrente de procedimento licitatório ou de contratação direta, a administração pública deve apurar o valor estimado da contratação.

Destacou o relator, ainda, que o prefeito, ao utilizar a justificativa de uma discrepância entre os preços orçados no pregão com a média daqueles praticados em anos anteriores para a realização do mesmo evento para revogação do certame, somada à falta de tempo hábil para a deflagração de um outro certame, para, assim, contratar a prestação do mesmo objeto licitado por meio de um convênio, revela, no mínimo, falta de planejamento para a realização de um evento que é anualmente comemorado no município.

Mesmo que a defesa tenha alegado boa-fé e a realização de contratação mais vantajosa para a administração, o voto do conselheiro julgou procedente o presente apontamento de irregularidade denunciado (no sentido de entendimento da Unidade Técnica e do Ministério Público de Contas) e aplicou multa ao prefeito municipal no valor de R\$ 2.000,00, tendo em vista que *a revogação do certame se deu pela falta de planejamento, e não por fato superveniente*, como previsto no art. 49, caput, da Lei nº 8.666/1993, eis que os preços pesquisados e orçados compuseram o Termo de Referência do procedimento licitatório. Restou a recomendação ao gestor para que, nos certames posteriores, *antecipe o planejamento das licitações* para a realização do evento, efetivando previamente a pesquisa de preços, priorizando a qualidade e a diversidade das fontes para obtenção de preços mais próximos e condizentes com a realidade do mercado.

Entendeu o relator que a contratação, “travestida de emergencial” via convênio com a associação, foi causada pela desídia administrativa, na linha da Segunda Câmara do TCU, na Decisão nº 300/1995 e no Acórdão nº 771/2005, ao tratar da dispensa prevista no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, em que se discorreu que a *“falta de planejamento do administrador não é capaz de justificar a contratação emergencial”*. E, na Decisão nº 138/1998 – Plenário TCU, constou que *“não pode o administrador incorrer em duplo erro: além de não planejar as suas atividades, permitir que a sua desídia cause maiores prejuízos à Administração e/ou a terceiros”*.

3 COMENTÁRIOS

O fato central da Denúncia nº 1.066.862 – a revogação do certame realizado – é antes de tudo ato administrativo e, como tal, deveria respeitar com precisão os contornos previstos nas normas de incidência. O desfazimento da licitação por revogação⁴ (diz a norma) deve ser fundamentado em “razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta” (art. 49 da Lei nº 8.666/1993).

Como pontuou o relator por outro modo, não se enquadra no conceito de “fato superveniente” o suposto equívoco na formação dos preços da licitação realizada.

Aparentemente simples, o caso desperta muita atenção porque o objeto contratado (locação de tendas, barracas, banheiros químicos, som/iluminação e palco) se destinava às comemorações do aniversário de emancipação político-administrativa do município, festejo que paradoxalmente se realiza anualmente naquela cidade.

⁴ Que não se confunde com a anulação.

Sob tal perspectiva, emerge como tema periférico, transmutando-se para assunto principal, a desídia para com o “planejamento da licitação” porque teve a administração pública quase um ano, passado o festejo, para preparar as comemorações do ano subsequente.

Essa dimensão sempre nos importou demasiadamente. A nossa antiga insistência e obsessão para tal ponto nos levou a publicar⁵ no passado, entre outros trabalhos acadêmicos, o livro *Planejamento nas licitações e contratações governamentais: estratégias para suprimentos públicos*, obra de objetivos sincrônicos àqueles que visam disseminar a cultura do planejamento nas aquisições governamentais.

Entendo que diversos fatores contribuem para o generalizado descaso no tocante a essa fase ou etapa importante do ciclo das compras públicas.

Um desses fatores (segundo imaginamos) é a ausência de norma impositiva, mitigada doravante pelo recente marco regulatório aprovado⁶ pelo Parlamento nacional (em fase de sanção no momento em que se produz este artigo).

A nova norma, tal qual aprovada pelos legisladores, dedica (enfim) inúmeros mandamentos destinados ao planejamento dos suprimentos.

No entanto, tenhamos ou não comandos deontológicos em breve (pela nova norma), surgirá por certo a necessidade de “introjeção dessa cultura planificadora em nosso meio”, pois de nada adiantará se não houver acatamento da lei. O ingrediente comportamental (que refoge do mundo do “dever-ser”) é superlativo entre nós, brasileiros.

Tive a oportunidade de registrar⁷ que:

(...) a palavra planejamento não costuma fazer parte do glossário brasileiro. Faz parte da cultura nacional exatamente o inverso: o não-planejar. Arrisco dizer que somos o povo do não-planejamento.

Não tenho autoridade para discutir a dimensão disso nos domínios antropológico, socioeconômico ou em outros que se queira pontuar o tema. Mas sob o aspecto das estruturas governamentais posso afirmar que a premissa posta é válida e no Setor dos Suprimentos Públicos não é diferente. Estamos longe de efetivar um planejamento mínimo.

Sempre divulguei,⁸ com olhos para a regulação de outros países,

(...) uma curiosidade bem marcante no tocante ao gasto público que está embalado pela lei orçamentária anual. Esta autoriza a realização de despesas e fixa, de modo estimado, os ingressos que advirão para os cofres públicos.

Sabemos de antemão ao exercício financeiro vindouro todas as despesas que serão realizadas (porque isso é uma autorização dada pelo Parlamento segundo as nossas regras orçamentárias). Mas não temos ideia, curiosamente, de um plano de prévio e anual de compras públicas que, noutra dimensão, gerarão as já autorizadas despesas. Esse já é um dado assustador.

É dizer: não nos preparamos previamente para realizar as “compras públicas”.

5 SANTANA, Jair Eduardo. *Planejamento nas licitações e nas contratações governamentais*. Estratégias para suprimentos públicos. Curitiba: Editora Negócios Públicos, 2015.

6 Projeto de Lei – PL nº 4253/2020 aprovado no Senado Federal; substitutivo aos Projetos 163/1995 e 559/2013. Relator senador Antônio Augusto Junho Anastasia. Dito PL “Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; altera as Leis nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e revoga dispositivos da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, e as Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e nº 10.520, de 17 de julho de 2002”.

7 SANTANA, *Planejamento nas licitações e nas contratações governamentais*, op. cit.

8 *Ibidem*.

No entanto, simplesmente “fazer um plano prévio e anual de compras” não é tão somente “relacionar as compras do próximo ano”. E, como disse o ministro Bruno Dantas do TCU, no Acórdão nº 588/2018 – Plenário, referindo-se a tema análogo, “tem-se o risco de que a estratégia não passe de ‘pedaços de papel’”.

Longe estamos do ideal⁹ e talvez a nova norma possa trazer alento ao setor.

De regra não temos indicadores para os Suprimentos, raramente falamos em metas, desempenho, avaliação dos riscos, de performance e assuntos tais inerentes ao Setor.

Dentre nós raramente se vê algo sistêmico, consistente e de resultados efetivos. É que para levar adiante um simples plano, dezenas, centenas ou talvez milhares de ações sejam necessárias; e devem ser coordenadas entre os diversos atores que integram o processo.

Enfim, às vezes me deparo com pessoas bem intencionadas e cheias de ótimas ideias em torno das Compras Públicas. Por vezes medidas tópicas fantásticas são postas em discussão. Porém – no geral – estão acompanhadas da linearidade comum ao pensamento cartesiano. E não se chega a ótimos resultados exatamente pela falta de planificação.

É quando me vejo obrigado a lembrar que **um punhado de boas ideias não é necessariamente um plano**. Aliás, **“um plano bem detalhado pode ser até animador, mas não é uma estratégia”**.¹⁰

Na minha visão e dizendo por outras palavras, o ideal seria¹¹

(...) a instituição, por lei nacional, da obrigatoriedade de elaboração de plano anual de contratações devidamente acoplado aos resultados previstos para os respectivos programas governamentais, estes expressos – por exemplo – no plano plurianual. É dizer, se as compras públicas possuem funções (e, de fato, possuem) estas deveriam ser decantadas sob a forma de políticas inseridas nos diversos planos governamentais e estes, de sua vez, haveriam de ser a matriz ou, no mínimo, vetorizar os suprimentos públicos para que estes cumprissem, de fato, as suas relevantes funções.

E que pudessem elas, as compras públicas, serem avaliadas por seus resultados, uma vez avaliados os seus custos e metas, tudo alinhado com os planos estratégicos porventura existentes de modo a subsidiar os planos orçamentários.¹²

Uma vez que tenhamos norma impondo a obrigatoriedade de planejamento para as compras governamentais, persisto nutrindo a crença de que os Tribunais de Contas possuem destacado papel que está predestinado à promoção das melhorias e do aperfeiçoamento que se fazem necessários para esse assunto.

Por tal caminho e reforçando cada vez mais o foco no “planejamento das compras públicas”, seguramente haverá melhor performance de modo que indicadores básicos, como o tempo, o valor e a qualidade, se juntarão à efetiva entrega e ao combate à corrupção e ao desperdício, materializando os principais vetores que informam o setor.

Ou seja, o futuro próximo do controle externo sobre os suprimentos governamentais encontrará terreno fértil no tema “planejamento das compras públicas”.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ MARTIN, L. Roger. Jogando para vencer. Como a estratégia realmente funciona. *Harvard Business Review*, Brasil, jan. 2014. p. 51.

¹¹ SANTANA, Jair Eduardo. *Termo de Referência. O Impacto da Especificação do Objeto e do Termo de Referência na Eficácia das Licitações e Contratos*. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

¹² Vide o PL nº 4253/2020 aprovado no Senado Federal, do qual consta: “os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, *elaborar plano de contratações anual*, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, *garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias*.” E também: “A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela *governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações*.”

4 SUGESTÃO DE LEITURA

O referencial bibliográfico aqui deixado a título de sugestão de leitura é parte da fonte de consulta que utilizo para pesquisas e produção científica. O leitor, querendo aprofundar nos temas, encontrará fundamento seguro para a melhor compreensão do grande universo que é o assunto *suprimentos governamentais*.

AMTOWER, Mark. *Selling to the Government*. New Jersey: Hoboken, 2011.

ARIELY, Dan. *Previsivelmente irracional: as forças ocultas que formam as nossas decisões*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

ARISTÓTELES. *Poética e tópicos*, I, II, III e IV. Tradução de Marcos Ribeiro Lima. São Paulo: Hunter Books, 2013.

BANDIERA, Oriana; PRAT, Andrea; VALLETTI, Tommaso. Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment. *The American Economic Review*, v. 99, n. 4, p. 1278-1308, Sept. 2009.

BRAZIL. *Country Procurement Assessment Report*. Report nº 28446-BR. World Bank, 2004.

CAMARÃO, Tatiana. Estudo Técnico Preliminar: arquitetura, conteúdo e obrigatoriedade. *Observatório da Nova Lei de Licitações*, 3 jan. 2020. Disponível em: <http://www.novaleilicitacao.com.br/2020/01/03/estudo-tecnico-preliminar-arquitetura-conteudo-obrigatoriedade-e-a-previsao-no-pl-1292-95/>. Acesso em: mar. 2020.

CAMARÃO, Tatiana. *O PL nº 1292/95 e a importância do planejamento das contratações*. *Observatório da Nova Lei de Licitações*, 4 nov. 2019. Disponível em: <http://www.novaleilicitacao.com.br/2019/11/04/o-pl-no-1292-95-e-a-importancia-do-planejamento-das-contratacoes/>. Acesso em: mar. 2020.

CAMARÃO, Tatiana; BRITTO, Isabella. Maturidade e qualificação da etapa de planejamento das contratações públicas. *Revista Consultor Jurídico*, Opinião, 10 jan. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jan-10/maturidade-qualificacao-etapa-planejamento-contratacoes-publicas>. Acesso em: mar. 2020.

DESCARTES, René. *Discurso do método*. Versão eletrônica. Tradução de Enrico Corvisieri. Grupo Acrópolis (Filosofia). Disponível em: <http://br.egroups.com/group/acropolis/>. Acesso em: mar. 2020.

GENSLER, Harry J. *Introdução à lógica*. São Paulo: Paulus, 2016. Coleção Lógica.

GOOD PRACTICE CONTRACT MANAGEMENT FRAMEWORK. NAO - Marketing & Communications Team. GB. DP Ref: 008821-002.

MARTIN, L. Roger. Jogando para vencer: como a estratégia realmente funciona. *Harvard Business Review*, Brasil, jan. 2014.

MINTZBERG, Henry. *Strategy Bites Back: It Is Far More, and Less, than You Ever Imagined*. New Jersey: Financial Times Press, 2005.

MOTTA, Alexandre Ribeiro. *O combate ao desperdício no gasto público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compras privado, público-federal norte-americano e brasileiro*. Campinas: Unicamp, 2010. (Mimeo.)

OCG - Office of Government Commerce. *Supply chain management in public sector procurement: a guide*. London, 2006.



ROSENKÖTTER, Annette et al. *Promoting Professionalism and Best Practice in public procurement policies*. Policy Department Economic and Scientific Policy – European Parliament. Bruxelas, apr. 2007.

SACRINI, Marcus. *Introdução à análise argumentativa: teoria e prática*. São Paulo: Paulus, 2016. (Coleção Lógica.)

SANTANA, Jair Eduardo. *Planejamento nas licitações e nas contratações governamentais*. Estratégias para suprimentos públicos. Curitiba: Editora Negócios Públicos, 2015.

SANTANA, Jair Eduardo. *Pregão presencial e eletrônico. Sistema de Registro de Preços. Manual de Implantação, Operacionalização e Controle*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

SANTANA, Jair Eduardo. *Termo de Referência. O Impacto da Especificação do Objeto e do Termo de Referência na Eficácia das Licitações e Contratos*. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

SANTANA, Jair Eduardo. Termo de referência e compras públicas. *Revista Soluções em Licitações e Contratos*, São Paulo, ano 3, ago. 2020.

SANTANA, Jair Eduardo. A sustentabilidade não se resume ao aspecto econômico. *Revista Negócios Públicos*, Curitiba, Editora Negócios Públicos, maio 2009.

SANTANA, Jair Eduardo. *Pensamentos linearcartesiano, sistêmico e complexo aplicados à governança pública: as aquisições governamentais*. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 nov. 2012.

SOUZA, Kleberon Roberto de; SANTOS, Franklin Brasil. *Como combater o desperdício no setor público: gestão de riscos na prática*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

TERRA, Antônio Carlos Paim. *Compras públicas inteligentes: um modelo de análise estratégica para a gestão das compras públicas – estudo de caso do instituto do meio ambiente e dos recursos hídricos do distrito federal*. 2016. 251 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública em Rede Nacional) – Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016.

TERRA, Antônio Carlos Paim. *Compras públicas: para além da economicidade*. 1. ed. Brasília: Enap, 2019.

TREPT, Peter. *Public Procurement in the EU*. New York: Oxford Press, 2007.

URBANO, Ziles. *Teoria do conhecimento e teoria da ciência*. São Paulo: Paulus, 2005. (Coleção Filosofia.)