

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS

MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – MAP

**PADRONIZAÇÃO DE DOCUMENTOS EM CONTRATAÇÃO PÚBLICA:
REFLEXOS NA EFICIÊNCIA DO PROCESSO**

TRABALHO DE FINAL DE CURSO APRESENTADO À ESCOLA BRASILEIRA DE
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE

VITOR JUNQUEIRA VAZ

Rio de Janeiro 2020

VITOR JUNQUEIRA VAZ

**PADRONIZAÇÃO DE DOCUMENTOS EM CONTRATAÇÃO PÚBLICA:
REFLEXOS NA EFICIÊNCIA DO PROCESSO**

Dissertação para obtenção do grau de mestre apresentada à
Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas.
Mestrado Profissional em Administração Pública – MAP.
Área de concentração: Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Bernardo de Abreu Guelber Fajardo.

Rio de Janeiro
2020

Vaz, Vitor Junqueira

Padronização de documentos em contratação pública : reflexos na eficiência do processo / Vitor Junqueira Vaz. – 2020.
82 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Bernardo de Abreu Guelber Fajardo.

Inclui bibliografia.

1. Licitação pública – Documentação – Brasil - Padronização. 2. Contratos administrativos - Documentação – Brasil – Padronização. 3. Licitação pública – Documentação – Brasil – Automação. 4. Contratos administrativos – Documentação – Brasil – Automação. 5. Eficiência (Serviço público). I. Fajardo, Bernardo de Abreu Guelber. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 352.53

VITOR JUNQUEIRA VAZ

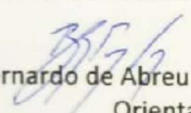
"PADRONIZAÇÃO DE DOCUMENTOS EM CONTRATAÇÃO PÚBLICA: REFLEXOS NA EFICIÊNCIA DO PROCESSO".

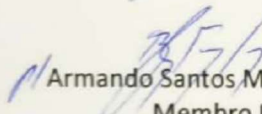
Trabalho de conclusão apresentado(a) ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública do(a) Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas para obtenção do grau de Mestre(a) em Administração Pública.

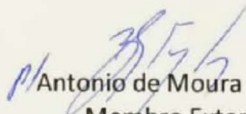
Data da defesa: 24/09/2020

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA


Presidente da Comissão Examinadora: Profº Bernardo de Abreu Guelber Fajardo



Bernardo de Abreu Guelber Fajardo
Orientador


Armando Santos Moreira da Cunha
Membro Interno


Antonio de Moura Borges
Membro Externo

Em cumprimento Lei nº 13.979 de 06/02/20 - DOU nº 27 de 07/02/20, a Portaria MEC nº 473 de 12/05/20 - DOU nº 90 de 13/05/20 e ao Decreto nº.068 de 11/05/20 - Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, DOE nº 082-A em 11/05/20 que dispõe sobre a suspensão temporária das atividades acadêmicas presenciais e a utilização de recursos tecnológicos (em conformidade à legislação vigente), face ao COVID-19, as apresentações das defesas de Tese e Dissertação, de forma excepcional, serão realizadas de forma remota e síncrona, incluindo-se nessa modalidade membros da banca e discente.


Flavio Carvalho de Vasconcelos
Diretor


Antonio de Araujo Freitas Junior
Pró-Reitor de Ensino, Pesquisa e Pós-Graduação FGV
Antonio Freitas, PhD
Pró-Reitor de Ensino, Pesquisa e Pós-Graduação
Fundação Getúlio Vargas

Instrução Normativa nº 01/19, de 09/07/19 - Pró-Reitoria FGV

Em caso de participação de Membro(s) da Banca Examinadora de forma não-presencial*, o Presidente da Comissão Examinadora assinará o documento como representante legal, delegado por esta I.N.

*Skype, Videoconferência, Apps de video etc

A todas as pessoas que desejam a melhoria
das contratações públicas.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me amar incondicionalmente, mesmo que eu não mereça.

Ao FGTS, à União (PGFN) e à FGV, pela oportunidade de fazer o mestrado. Espero que este trabalho contribua para o debate acadêmico e para que os processos de contratação sejam mais eficientes, sejam com recursos do FGTS, sejam com recursos orçamentários da União.

Aos meus pais, Hugo e Leny, minha esposa, Melina, meus irmãos, Aline e Alexandre, minha avó, Zenite, pelo carinho e amor ao longo da minha caminhada.

Aos colegas da PGFN, do MAP, aos professores e todas as pessoas da FGV, por me ajudarem a tornar este sonho possível.

Ao Prof. Dr. Bernardo de Abreu Guelber Fajardo, meu orientador, pela paciência e ajuda nesta dissertação.

RESUMO

Objetivo - Este trabalho teve como objetivo analisar como a padronização de documentos preparatórios de contratações públicas impacta na eficiência do processo interno de contratação.

Metodologia – Trata-se de pesquisa descritiva e qualitativa, com a realização de 20 (vinte) entrevistas com servidores públicos federais que atuam na área de contratação pública. Foram selecionados 2 (dois) tipos de profissionais: gestores administrativos e advogados públicos. Para a interpretação dos dados, utilizou-se da técnica da análise do conteúdo.

Resultados – As evidências apresentadas não foram homogêneas, mas indicaram que a padronização documental teve mais efeitos positivos do que negativos na eficiência do processo interno de contratação. Como positivo foram apresentados fatores como redução de tempo, de erros e maior uniformidade e segurança na atuação dos agentes públicos. Por meio do diálogo entre as proposições teóricas e os resultados, sugeriu-se mudanças e ampliação do processo de padronização, além do uso de novas tecnologias como a automatização documental, como possível instrumento para o aperfeiçoamento dessa standardização.

Limitações – As entrevistas foram feitas apenas com servidores públicos de um órgão público federal. Além disso, as interpretações são limitadas pela percepção do pesquisador dos dados coletados.

Contribuições práticas – Espera-se que presente pesquisa possa contribuir para a avaliação da padronização documental em processos internos de contratações públicas, de modo a contribuir para a sua maior eficiência.

Contribuições sociais – Espera-se que este trabalho auxilie na promoção de uma contratação pública que atenda ao interesse da sociedade, que anseia por maior eficiência do serviço público.

Originalidade – Este estudo, pelo que se conhece, é o primeiro, na literatura brasileira, sobre padronização documental em processos de licitações e contratos.

Palavras-chave: Padronização; eficiência; processo; contratação pública; automatização.

Categoria: Dissertação de Mestrado.

ABSTRACT

Purpose: This study aims to analyse how the standardization of documents influences the efficiency on public procurement processes.

Design/Methodology: A descriptive and qualitative research that interviewed 20 (twenty) federal public employees, administrative managers and lawyers that work with public procurement. The content analysis was the chosen technique to interpret the data.

Findings: The evidence was not homogeneous, but indicated that documental standardization has more positive than negative effects on the efficiency of public procurement. Time and errors reduction, greater uniformity and more reliable way to work with public procedures were positive findings. Through the dialogue between the theoretical propositions and the results, the study suggests changes and expansion of standardization in public procurements. In addition, proposes the use of new technologies, such as document automation as a tool to improve the standardization process.

Research limitation: The interviews were conducted only with federal public employees. Furthermore, the findings suffer limitation by researcher's perception of the collected data.

Practical implications: It is expected that this research can contribute to evaluate documental standardization in public procurement process, in order to provide efficiency.

Social implication: It is expected that this study contribute to promote better public procurement to society, which desire for a greater efficiency in public services.

Originality: This study, as far as is known, is the first, in the Brazilian literature, on documental standardization in public procurements and contracts.

Keywords: Standardization; efficiency; process; public procurement; automation.

Search Category: Master's Thesis.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Resultados relacionados à ausência de padronização de documentos preparatórios de contratação pública e (in)eficiência do processo.....	46
Quadro 2. Resultados relacionados à padronização de documentos preparatórios de contratação pública e eficiência do processo.....	51
Quadro 3. Resultados relacionados à padronização de documentos preparatórios de contratação pública e ineficiência do processo.....	55
Quadro 4. Resultados relacionados aos erros e dificuldades encontrados na implementação da padronização documental e elementos que precisam ser aperfeiçoados.....	60
Quadro 5. Resultados relacionados à aplicação de tecnologias na padronização, utilização de ferramentas de automatização documental.....	63
Quadro 6. Síntese dos elementos obtidos a partir da interpretação dos resultados da pesquisa e indicação do referencial teórico que o elemento dialoga.....	69

LISTA DE SIGLAS

AGU – Advocacia-Geral da União;

CGU- Controladoria-Geral da União;

DAL – Diretoria de Administração e Logística do Ministério da Economia;

ETP – Estudo Técnico Preliminar;

IN – Instrução Normativa;

MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

NGP – Nova Gestão Pública;

NPM – *New Public Management*;

PGFN – Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional;

RFB – Secretaria da Receita Federal do Brasil;

SEGES – Secretaria de Gestão;

TIC – Tecnologias da Informação e Comunicação;

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	12
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	15
2.1. Reforma Administrativa do Estado e o <i>New Public Management</i>	16
2.2 Eficiência, eficácia e desempenho na Administração Pública.....	20
2.3. Padronização e tecnologia como elementos que contribuem para a eficiência do processo.....	24
2.4. Padronização, eficiência e automação documental especificamente nos processos de licitações e contratos.....	32
3. METODOLOGIA.....	39
3.1. Tipo de pesquisa e abordagem.....	39
3.2. Coleta de Dados.....	40
3.3. Tratamento dos Dados.....	41
4. RESULTADOS.....	43
4.1. Manifestações empíricas relacionadas à ausência de padronização de documentos preparatórios de contratação pública e (in)eficiência do processo.....	43
4.2. Manifestações empíricas relacionadas à padronização de documentos preparatórios de contratação pública e (in)eficiência do processo.....	47
4.3. Manifestações empíricas relacionadas aos erros e dificuldades encontrados na implementação da padronização documental e elementos que precisam ser aperfeiçoados...56	
4.4. Manifestações empíricas relacionadas à aplicação de novas tecnologias na padronização de minutas e possibilidade de utilização de ferramentas de automatização documental.....60	
5. DISCUSSÃO.....	64
5.1. Falta de padronização e (in)eficiência do processo interno de contratação.....64	
5.2. Utilização de padronização em documentos preparatórios de contratação pública e (in)eficiência do processo.....65	
5.3. Erros, dificuldades e necessidades de aperfeiçoamentos no processo de padronização documental.....67	
5.4. Novas tecnologias e uso de instrumentos de automação documental.....68	
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	73
7. REFERÊNCIAS.....	76
APÊNDICE - Roteiro de Entrevistas.....	82

1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública, diferentemente dos particulares, não pode contratar livremente, pois seus recursos têm origem na sociedade, não são próprios. Logo, a total liberdade daria margem a escolhas impróprias, sem critérios, que poderiam atender a interesses pessoais do administrador, prejudicando, assim, o interesse coletivo (CARVALHO FILHO, 2013). O Estado precisa, em regra, se submeter ao procedimento licitatório para escolher a proposta mais vantajosa e garantir a igualdade de competição dos licitantes (CARVALHO FILHO, 2013).

Nesse contexto, a Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, norma geral de licitações e contratos brasileira (BRASILa, 1993), exige que, antes da publicação do edital de certame licitatório, seja realizada uma fase interna do procedimento. Essa fase demanda a confecção de diversos documentos preparatórios pela Administração Pública e a manifestação do órgão jurídico (BRASILa, 1993). Embora esse procedimento seja necessário, sua ineficiência é destacada regularmente em diversos países, inclusive por países desenvolvidos como os Estados pertencentes à União Europeia, (SAUSSIÉ; TIROLE, 2015) e a busca por um procedimento mais rápido e com menores custos, sem perder a segurança jurídica, um desafio para os Estados em suas contratações (SAUSSIÉ; TIROLE, 2015).

No Brasil, com o escopo de tornar o processo interno de contratação pública mais eficiente e diminuir os problemas advindos da falta de uniformização na elaboração dos documentos preparatórios de licitações, a Advocacia-Geral da União – AGU, no âmbito federal, elaborou minutas-padrão desses documentos, buscando racionalizar, sistematizar a documentação exigida pelas leis licitatórias. Isso se deu, em observação ao entendimento do Tribunal do Contas da União – TCU que permitiu, em caráter excepcional, o uso de minutas-padrão no ano de 2010 (Tribunal de Contas da União, 2010). Porém, sem maiores evidências sobre o impacto que esses modelos causaram na eficiência do processo interno de contratação, o extinto Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da Instrução Normativa n. 5, de 26 de maio de 2017, da Secretaria de Gestão – IN 5/2017/Seges/MP (BRASILb, 2017), determinou que os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional devessem utilizá-los.

Medir a eficiência de processos, em contratação pública, não é algo simples, objetivo, matemático, mas um desafio dificultoso que envolve a coleta de diversos dados e o esforço para

interpretá-los (OCDE, 2019). Nesse desafio, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE aponta a utilização de padronização de procedimentos e o uso de meios digitais como pré-requisitos para a eficiência da contratação pública, sendo adotados em países como Chile e Finlândia (OCDE, 2019).

Todavia, a padronização, por si só, não garante uma contratação mais rápida, mais segura, menos custosa, devendo sempre ser avaliada, pois é preciso que o método de padronização não iniba a criação, a disseminação, bem como permita a atualização constante (MELLO, 2011). A ausência de avaliação *ex ante* e *ex post* da implementação do referido processo de padronização documental, no âmbito da Administração Pública Federal brasileira, passados mais de 3 (três) anos da edição do ato normativo que a determinou, não nos permite concluir, *a priori*, qual foi o impacto dessa uniformização de documentos na eficiência do processo interno de licitações e contratos.

Por isso, faz-necessário estudo norteado a responder a seguinte pergunta-problema: **Como a padronização de documentos preparatórios de contratações públicas impacta na eficiência do processo interno de contratação da Administração Pública Federal brasileira?**

Constitui objetivo geral deste trabalho identificar como a padronização de documentos preparatórios de contratações pública impacta na eficiência do processo interno de contratação da Administração Pública Federal brasileira.

Somente no ano de 2019, o governo federal realizou 145.504 contratações, totalizando um dispêndio de mais de 53 bilhões de reais – R\$ 53.681.920.233,75, conforme dados do portal da transparência do governo federal (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2020). Diante do número elevado de contratações e gastos dos Estados, a eficiência no processo de contratação tem sido uma preocupação global, que se intensificou ainda mais com as restrições orçamentárias, exigindo diminuição de burocracias e padronizações para que se consiga atingir o resultado almejado nos contratos públicos (RIZZO, 2013; OCDE, 2019).

Desse modo, embora a publicação da Instrução Normativa mencionada, tenha introduzido, no plano normativo federal brasileiro, a obrigação do uso de minutas padronizadas, os seus impactos na eficiência do processo interno de contratação são desconhecidos, sendo uma lacuna do estado da arte. A relevância da pesquisa se acentua ainda mais em razão da ausência de dados referentes ao processo interno de contratação no portal da transparência do governo federal, eis que nesse sítio eletrônico só é possível obter dados concernentes ao processo externo da contratação, ou seja, após a publicação do edital licitatório

(CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2020). Não se identificam dados públicos, quantitativos, transparentes para medir a eficiência da padronização de documentos no processo interno de contratação pública, sendo necessária pesquisa exploratória. Acrescenta-se, ademais, que contratações públicas, juntamente com orçamento e segurança pública, são as matérias que os cidadãos mais exigem transparência, dados, informações, *accountability* dos governos (BERLINER; BAGOZZI; PALMER-RUBIN, 2018).

Logo, espera-se que o presente trabalho possa contribuir para a transparência do processo interno de contratação pública. Do ponto de vista teórico, como será exposto na análise do estado da arte, também se justifica a pesquisa pela pouca incidência de trabalhos científicos sobre os efeitos da padronização documental na eficiência da contratação pública.

Nesse contexto, para se cumprir o objetivo geral traçado, os dados foram colhidos por meio de 20 (vinte) entrevistas realizadas com servidores públicos federais que atuam no âmbito do Ministério da Economia. De forma mais específica, entrevistou-se servidores que exercem suas funções no Ministério da Economia no Distrito Federal, Goiás e Minas Gerais dos seguintes órgãos: Secretaria da Receita Federal do Brasil, - RFB, Diretoria de Administração e Logística da Secretaria Executiva do Ministério - DAL, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN e Secretaria de Gestão – SEGES.

O presente trabalho é dividido nas seguintes seções: referencial teórico; metodologia; resultados; discussão; considerações finais; referências; e apêndice.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Ao longo desta seção, são apresentadas formulações teóricas sobre questões relacionadas à eficiência e padronização no contexto que se insere a presente pesquisa (contratações realizadas pela Administração Pública). Para tanto é necessário revisar a literatura, nacional e internacional sobre o tema, definir alguns termos e apresentar algumas normatizações.

Em primeiro lugar, é importante destacar que a contratação é uma necessidade de qualquer organização para atingir os seus fins (SQUEFF, 2014). No Poder Público, trata-se do meio que o Estado busca obter serviços, materiais e equipamentos necessários ao seu funcionamento, de acordo com a legislação em vigor (SQUEFF, 2014).

Segundo a teoria clássica do direito, contrato é o acordo entre duas ou mais partes que tem por objetivo construir, regular ou extinguir uma relação jurídica, como por exemplo, o acordo para a simples compra e venda de um livro entre duas partes (VILLAÇA, 2002). Já contratos administrativos são os ajustes celebrados entre a Administração Pública e outras pessoas, públicas ou privadas, para a consecução de seus fins (DI PIETRO, 2017).

Por determinação constitucional, em regra, a Administração Pública, diferentemente dos cidadãos, precisa realizar suas contratações por meio de um procedimento formal denominado licitação (BRASILc, 1988). Nesse sentido, o artigo 37 da Constituição Federal dispõe que, em regra, as obras, os serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública, que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes (BRASILc, 1988).

Licitação é um processo administrativo utilizado pelos entes da Administração Pública para selecionar a melhor proposta entre as oferecidas, permitindo a participação de pessoas interessadas em contratar com o Poder Público (CARVALHO FILHO, 2013). Esse procedimento precisa ser eficiente já que, por determinação constitucional, conforme artigo 37 da Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional n. 19, de 1998, que operacionalizou a Reforma do Estado, a Administração Pública deve observar o princípio da eficiência em todas as suas relações, inclusive aquelas concernentes à contratação pública (BRASILc, 1988).

2.1. Reforma Administrativa do Estado e o *New Public Management*

Durante a revolução industrial e com o fim do absolutismo, no contexto de uma embrionária burocracia pública, emergiram preocupações com a eficiência do Estado (MOTTA, 2013). No século XIX, em razão de problemas sociais, políticos e econômicos na Europa, acentuou-se a exigência de eficiência no setor público, resultando em constantes reformas administrativas nos países europeus (MOTTA, 2013). Todavia, essas reformas pouco ajudaram na solução dos problemas, uma vez que o conhecimento sistematizado de Administração Pública ainda era incipiente (MOTTA, 2013).

No século XX, entre os anos de 1930 a 1960, o Estado foi um importante fator para o desenvolvimento econômico e social dos países, em especial após a Segunda Guerra Mundial, período em que houve um aumento da prosperidade econômica e elevação dos padrões de vida das pessoas (BRESSER PEREIRA, 1998). Contudo, em razão do expansionismo estatal, a partir dos anos 70, a burocracia do Estado acabou contribuindo para a redução das taxas de crescimento econômico, somadas aos altos índices de inflação e desemprego pelo mundo (BRESSER PEREIRA, 1998).

Assim, neste contexto, durante os anos 90, surge o movimento da Nova Gestão Pública (NGP) ou *New Public Management* (NPM), pressionando os Estados para que os serviços públicos, em especial em economias mais avançadas, como o Reino Unido, se tornassem mais eficientes, bem como houvesse redução de tributação (BRIGNALL; MODELL, 2000). Para isso, passou-se a defender a introdução de diferentes técnicas de gerenciamento adotadas no setor privado para a prestação de serviços públicos e contratações da Administração Pública (BRIGNALL; MODELL, 2000). O NPM recuperou as ideias do liberalismo clássico, tendo como objetivo principal fazer a Administração Pública funcionar como uma empresa privada, ou seja, adquirir eficiência, bem como deveria terceirizar, por meio da contratação, a execução de serviços públicos (MOTTA, 2013).

A palavra burocracia que, no passado, apresentava um sentido positivo por conotar racionalidade, eficiência na estrutura organizacional, passou a ser encarada na perspectiva negativa, significando morosidade, estrutura excessivamente centralizada, mais preocupada com regras e normas do que com resultados, gerando desperdício e ineficiência do aparelho estatal (OSBORNE; GAEBLER, 1995). O *New Public Management* é uma área do conhecimento que envolve o debate em torno de políticas públicas, liderança executiva,

desenho de organizações, que tem os valores eficiência e desempenho como bases para direcionar a reforma dos Estados (BARZELAY, 2000).

No início, o NPM teve uma grande receptividade, inclusive sendo apoiado por agências internacionais de desenvolvimento, uma vez que propostas de eficiência e melhor desempenho tendem a ter apoio popular, em razão da tradicional imagem de ineficiência dos serviços públicos (MOTTA, 2013). A Nova Gestão Pública não teve como objetivo substituir o regime da burocracia, mas com ele coexistir, criando uma administração pública gerencial com as seguintes características: a) a ação do Estado deve ser voltada para o cidadão-usuário; b) ênfase no controle dos resultados ao invés dos procedimentos; c) fortalecimento da burocracia estatal, com a valorização do trabalho técnico e a descentralização da execução das políticas públicas; d) definição de indicadores de desempenho e resultados medidos; e) terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas e contratadas competitivamente no mercado (BRESSER PEREIRA, 1998).

Após esse entusiasmo inicial, o *New Public Management* começou a ser duramente criticado, tendo em vista que as esferas públicas e privadas apresentam diversas diferenças, pois o Estado é caracterizado principalmente por seu poder de coerção com foco no bem público, enquanto as organizações privadas buscam a maximização do lucro (DRECHSLER, 2014). Não é trivial o uso das técnicas de negócios na esfera pública, particularmente em uma democracia, que exige transparência, devido processo legal, que podem prejudicar o baixo custo e a velocidade da atuação estatal (DRECHSLER, 2014).

A área pública está sujeita a normas fixadas em leis e decretos, as quais não são facilmente alteradas, dependendo de consensos políticos, o que prejudica a Administração Pública a resolver com rapidez os problemas da comunidade (MOTTA, 2013). Assim, inserir a eficiência privada no contexto público esperando um resultado imediato, acabou, em grande parte, sendo uma mera ilusão (MOTTA, 2013).

Em que pese as críticas à Nova Gestão Pública, essa filosofia terceirizou atividades para a iniciativa privada na crença que essas seriam melhor implementadas diretamente pelo setor privado, aumentando o número de contratações pelo Poder Público, partindo-se da ideia que a contratação de empresas privadas, por meio da especialização e concorrência, reduz os custos, aumenta a eficiência econômica e aprimora o uso de recursos públicos (ERIKSEN; EIKELAND, ØYEN, 2011). O *New Public Management* exigiu da Administração Pública maior atenção à eficiência, criação de indicadores de desempenho, porém do ponto de vista do

aumento da produtividade e redução de custos, não houve evidências empíricas que essa filosofia foi bem sucedida (DRESCHSLER, 2014).

Não se pode negligenciar que o desempenho na gestão pública apresenta desafios diferentes daqueles das organizações privadas, não podendo ser confundido somente com o ponto de vista quantitativo, pois a eficiência não é um valor em si mesmo, sendo necessário também julgamentos qualitativos da atuação estatal (DRESCHSLER, 2014). As reformas administrativas baseadas apenas nas noções de economicidade da iniciativa privada, sem levar em consideração a heterogeneidade da atuação pública, fracassaram, uma vez que não melhoraram a capacidade do Estado de lidar com preocupações complexas, que exigem capacidade adaptativa da Administração Pública (ERIKSEN; EIKELAND, ØYEN, 2011).

Isso não quer dizer que os princípios do NPM importados do setor privado são totalmente incompatíveis com a gestão pública, mas apenas que, para combater os problemas enfrentados pelo Estado, as reformas administrativas devem implementar também estruturas institucionais sólidas, sistemas de prestação de contas e abordagem qualitativa, pois em certos casos o aumento de gastos financeiros é necessário para a execução eficiente de política pública (ERIKSEN; EIKELAND, ØYEN, 2011). De qualquer forma, as práticas gerenciais privadas fazem parte da redefinição da atuação pública, que tenta colocar a ação administrativa em uma abordagem sistêmica, como um movimento permanente que envolve a construção de instrumentos performativos, mudanças normativas e estruturais do Estado (JORIS; DE VISSCHER; MONTUELLE, 2009).

As reformas administrativas, com base no NPM, realizadas nos países da OCDE desde a década de 1990, buscaram construir a necessidade de avaliações na Administração Pública (JORIS; DE VISSCHER; MONTUELLE, 2009). Porém, hodiernamente, questiona-se a capacidade das ferramentas da Nova Gestão Pública para alcançar os objetivos perseguidos pelo Estado, admitindo-se a baixa capacidade de os instrumentos voltados para o mercado contribuírem para a eficiência no setor público (JORIS; DE VISSCHER; MONTUELLE, 2009).

O dilema do pós-*New Public Management* continua sendo a dificuldade de integrar as dimensões políticas e administrativas no mesmo espaço e enfrentar os problemas de ineficiência da gestão pública (MOTTA, 2013). A eficiência da Administração Pública, para ser obtida, precisa estar mais ligada às expectativas da sociedade, mais congruentes com valores e menos com a tecnocracia, além de evitar a excessiva fragmentação e descentralização impostas pelo NPM (MOTTA, 2013).

Do ponto de vista das licitações e contratos públicos, as reformas administrativas baseadas no *New Public Management* tiveram um sucesso relativo (JORIS; DE VISSCHER; MONTUELLE, 2009). Isso decorre do fato de o Estado, ao terceirizar tarefas não essenciais ao particular, mediante a contratação, ou por meio de Parcerias Públicas-Privadas, permanecer somente com a organização e direção da atividade, a qual passou a ser produzida e executada pelos particulares sem a atuação da burocracia ineficiente da Administração Pública (BATRAN; ESSIG; SCHAEFER, 2005).

A contratação foi estabelecida como um padrão para entrega de políticas, uma vez que apresenta poucos limites, preferível na maioria das circunstâncias à burocracia pública tradicional (CHALMERS; DAVIS, 2001). A partir do paradigma do NPM, as licitações se tornaram um instrumento popular usado pelos governos, com a crença que a regulamentação competitiva pode gerar ganhos de eficiência e produtividade (O'FLYNN, 2007). A competição entre licitantes visa estimular ganhos de eficiência e economia de custos para os compradores, já que as forças do mercado podem impulsionar a produtividade privada (O'FLYNN, 2007).

No âmbito contratual, o paradigma da Nova Gestão Pública separou a elaboração da política pública e sua implementação, defendendo que sua execução pode ser feita por uma série de contratos, bem como que novas tecnologias administrativas devem ser introduzidas, incluindo o desempenho na contratação pública (O'FLYNN, 2007). Todavia, mesmo no âmbito das licitações públicas, esse paradigma trouxe efeitos negativos como conflitos entre demandas individuais e o interesse público, a dificuldade da realização da prestação de contas e o aumento do risco de o serviço público executado, pelo particular, não entregar valores públicos (O'FLYNN, 2007).

Hodiernamente, a eficiência da gestão pública continua sendo perseguida pelos movimentos pós-NPM e a gestão privada permanece influenciando a gestão pública e as reformas administrativas, mudando a mentalidade das organizações, trazendo cada vez mais ideias de desempenho e flexibilidade para dentro dos governos, mesmo que adaptadas a complexidade dos desafios estatais (MOTTA, 2013). Entretanto, a economicidade não pode ser o único foco para que haja maximização da eficiência no setor público, tendo em vista que é necessário, também, reforçar os valores públicos, com atenção aos múltiplos objetivos do Estado como a legitimidade, a confiança que precisa transmitir a sociedade e a satisfação da sua atuação por meio de sistema de prestação de contas (O'FLYNN, 2007).

2.2. Eficiência, eficácia e desempenho na Administração Pública

Tendo o NPM reforçado a necessidade de desempenho na Administração Pública, tendo inclusive a reforma administrativa brasileira incorporado, no plano normativo, o princípio da eficiência na gestão pública, conforme disposto no artigo 37 do texto constitucional (BRASILc, 1988), não se pode desconsiderar, embora haja características especiais do ambiente público, que a eficiência também é valor perseguido na atuação estatal (THIEL; LEEUW, 2002).

Não quer dizer que, antes da Emenda Constitucional n. 19/1998 (BRASILc, 1988), o ordenamento jurídico tolerava a administração ineficiente, mas que, a partir dessa modificação constitucional, reconheceu-se a necessidade de alterações legais e infralegais para que houvesse a concretização do princípio da eficiência (SANTOS; CALHEIROS, 2015). Neste contexto, foi publicada a Lei n. 9.784, de 1999 (BRASILd, 1999), reconhecendo a necessidade em se observar a eficiência em qualquer processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal (SANTOS; CALHEIROS, 2015).

No âmbito jurídico, é importante destacar que esse princípio está intimamente ligado ao da legalidade da Administração Pública, uma vez que a busca por esse valor não pode justificar a atuação arbitrária do Estado de Direito (MELLO, 2015). A eficiência não significa que a melhor solução será necessariamente a de menor custo, eis que a avaliação de uma conduta pública eficiente não pode levar em consideração o critério puramente econômico (BALTAR; TORRES, 2019).

No setor público, o termo relaciona-se ao planejamento e ao sacrifício feito para atingir um objetivo previamente definido, tendo como base diversos fatores como custos, atingimento de metas, celeridade, relação de custo-benefício (VAN WEELE, 2010). A eficiência tem como objetivo a construção de qualidade *“build in quality”* sem perder foco na economia, na redução dos custos (PEEL; LOYD, 2010).

O conceito de eficiência não é unívoco, ao longo do tempo a sua definição foi se modificando (MANZOOR, 2014). Em um primeiro momento, na gestão pública, entendia-se o termo apenas no sentido de aumentar a produção, depois, mais recentemente, foi acrescido elementos de valor como cobrir as expectativas dos cidadãos, que é considerada um elemento intrínseco da atuação do poder público (MANZOOR, 2014). Assim, esse valor na administração pública é mais do que uma relação técnica entre recursos e produtos, pois engloba, além de resultados, valores e a responsabilização como qualidades inerentes ao seu conceito (MANZOOR, 2014).

Ao acrescer o elemento do valor público, a eficiência passa a ser descrita como um construto multidimensional, esclarecendo que além do ponto de vista econômico, essa também deve ser construída com base em processos que podem gerar confiança, justiça para a sociedade, que dependem de escolhas políticas, dos serviços, regulamentações e leis de cada Estado (O'FLYNN, 2007). A eficiência apresenta vários aspectos no seu conceito público, como realização de serviços sociais, envolvimento do cidadão, melhoria no fluxo de trabalho, contabilidade, redução de custos e atuação dos agentes administrativos (MANZOOR, 2014).

Os defensores do valor público, reconhecem as concepções econômicas da eficiência trazidas pelo NPM, mas destacam algo fundamental no setor público, que o distingue do setor privado, que é a influência do ambiente político na atuação dos gerentes do setor público (O'FLYNN, 2007). Nessa perspectiva, as estratégias de política e gestão devem levar em consideração o atendimento dos anseios dos cidadãos, devem ser politicamente legítimas e sustentáveis, além de serem operacionalmente possíveis na prática (O'FLYNN, 2007).

No contexto da contratação, nota-se que, diferentemente do setor privado, que em suas transações com fornecedores se preocupa com a economicidade, qualidade e segurança do produto adquirido, os gestores públicos, para serem eficientes, combinam essas preocupações com a prestação de contas, responsabilidade e preferências políticas e da coletividade (O'FLYNN, 2007). Em que pese essa necessidade de se observarem valores públicos e a especificidade do ambiente público, a característica proeminente associada ao termo eficiência permanece relacionada ao custo, tempo, economicidade, haja vista a grande influência que a gestão privada exerce sobre a Administração Pública (MANZOOR, 2014).

Ao se falar em eficiência, deve-se também mencionar o termo eficácia, apesar de os termos serem utilizados de forma ambígua, sendo ambos utilizados como sinônimos (MANZOOR, 2014). No entanto, eficiência está mais relacionada a execução de atividade governamental com o menor uso possível de recursos, enquanto eficácia diz respeito mais a quantidade do produto final que o governo está oferecendo ao público, ou seja, se o resultado pretendido foi alcançado (MANZOOR, 2014).

Eficácia é o poder de se produzir o resultado almejado (WILSON, WNUK, SILVANDER, GORSCHKE, 2018). Eficiência é definida como a capacidade de fazer algo ou produzir sem desperdício de materiais, tempo ou energia (WILSON, WNUK, SILVANDER, GORSCHKE, 2018). Ambos os termos são importados do setor privado, que relaciona eficácia mais a qualidade e eficiência ao esforço necessário, definindo essa como a relação entre: 1) a

precisão, ou seja, ausência de erros, com que as pessoas alcançam certos objetivos; e 2) os recursos gastos para alcançá-los (WILSON, WNUK, SILVANDER, GORSCHKEK, 2018).

Tradicionalmente, eficiência é relacionada à aumento de produtividade, custo-benefício, ou seja, produzir um bem ou serviço ao menor custo possível, mantendo um constante nível de qualidade (FLORINA, 2017). Já a eficácia é expressa pela razão entre o resultado alcançado e o programado, se o objetivo final foi atingido (FLORINA, 2017).

Na gestão pública, a eficiência depende de diversos fatores, tais como, o conhecimento e qualificações dos agentes públicos, pois a qualidade da prestação de um serviço por um órgão é influenciada pelas pessoas que nele atuam (FLORINA, 2017). Apesar das críticas feitas a eficiência da Administração Pública, esse princípio deve ser perseguido, pois ele é base para o fortalecimento da democracia, de uma boa governança, o que implica maior responsabilidade dos agentes públicos na proteção dos direitos do cidadão (FLORINA, 2017).

Os níveis de eficiência exigidos dos organismos públicos pela sociedade têm se elevado, haja vista que cada vez mais os cidadãos estão conscientes do papel do Estado, bem como as inovações tecnológicas e os avanços na transparência pública permitem um maior controle da Administração Pública pela sociedade (MANZZOR, 2014). Administrar governos de maneira eficiente requer um equilíbrio no uso das tecnologias da informação, comunicação transparente e desenvolvimento dos agentes públicos, o que pressupõe capacitação desses e conhecimento sobre técnicas de gestão (MANZZOR, 2014).

Neste contexto, segundo Florina (2017), existem várias ações que podem contribuir para o aumento da eficiência no setor público:

- 1) Simplificação legislativa das regras e procedimentos administrativos;
- 2) Diminuição da burocracia;
- 3) Aumento da transparência orçamentária e fiscal, bem como a prestação de contas (*accountability*) dos governos;
- 4) Ampliação do uso de meios eletrônicos de informação no desenvolvimento dos processos e na relação entre administração e cidadão;
- 5) Implementação de programas de capacitação e aprimoramento dos agentes públicos, de acordo com as necessidades sociais, em especial no nível local.

Já o desempenho, embora também seja um termo utilizado de forma indiscriminada, sem que haja consenso quanto ao seu significado, esse tem sido compreendido como um termo mais amplo que eficiência e eficácia, abrangendo os dois, partindo-se do pressuposto que uma organização precisa perseguir tanto a eficiência quanto à eficácia na realização de suas

atividades (OSTRUSINOVA; PASTUSKOVA, 2012). O desempenho na Administração Pública pode ser entendido como a ação do poder público que busca simultaneamente a eficiência e a eficácia, sendo de difícil mensuração, não sendo possível determinar um critério universal que meça a relação entre objetivos, meios e resultados (OSTRUSINOVA; PASTUSKOVA, 2012).

A performance na administração pública e sua mensuração são impactadas pelas diferentes visões ideológicas do papel do Estado, quantos serviços esse tem que oferecer, se a regulamentação é ou não necessária e quais os valores públicos adotados (VAN DOOREN; CALUWÉ; LONTI, 2012). O desempenho no setor público, segundo Ostrusino e Pastruskova (2012), pode ser entendido de forma bastante ampla, englobando diversos valores como eficiência, eficácia, equidade, ambiente e ética:

- 1) Desempenho como eficiência: significa alcançar os resultados necessários utilizando-se da relação entre os insumos e os produtos, procurando fazer as coisas de forma adequada e apenas com os recursos financeiros necessários;
- 2) Desempenho como eficácia: denota alcançar os objetivos estabelecidos;
- 3) Desempenho como equidade: no sentido de esforço para fazer as coisas corretamente, sem discriminação e desonestidade;
- 4) Desempenho como ambiente, significa adotar uma atitude responsável em relação ao ambiente de trabalho;
- 5) Desempenho como ética – denota ênfase na conduta do agente público de acordo com as normas e a moral da sociedade.

No âmbito da Administração Pública Federal brasileira, o extinto Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão fez um guia referencial de medição de desempenho, adotando um conceito bastante amplo para esse termo, englobando eficiência, eficácia, efetividade, economicidade, execução e excelência (BRASILE, 2010). Em relação à dimensão da eficiência, o extinto Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão apresenta os seguintes critérios para identificar a eficiência na Administração Pública:

3.1 Custo-efetividade: relação entre os insumos para a prestação de um determinado serviço ou elaboração de um produto e a efetividade, ou seja, entende-se pelo grau de contribuição de um programa ou ação na consecução de metas e objetivos de impacto fixados para reduzir as dimensões de um problema ou melhorar uma dada situação.

3.2 Produtividade: relação entre o nível de produção (serviços e produtos) e os recursos utilizados, seja o capital humano, imobilizado, investimentos e o tempo.

3.3 Tempo: tempo decorrido entre o início e o fim de um determinado programa, projeto ou processo. Exemplos: Tempo de ciclo, frequência de entrega, Tempo de desenvolvimento de novos bens e serviços, Desperdício etc.

3.4 Custo unitário: conjunto de custos (fixos, variáveis, reais, atribuídos, específicos e não específicos) a ser imputados a uma atividade por cada unidade de produto ou serviço gerado.

3.5 Custo-benefício (qualidade do gasto): relação entre os dispêndios realizados por um determinado sistema e os retornos obtidos por conta desses dispêndios, apresenta a relação entre os insumos e os produtos gerados. (BRASILf, 2010, p. 21-22).

Na perspectiva da contratação pública, a OCDE reconhece que não é fácil medir eficiência, eficácia, desempenho em licitações e contratos, uma vez que métricas puramente econômicas não são suficientes, pois o ambiente público é complexo e deve considerar fatores sociais, ambientais, que são de difícil mensuração (OCDE, 2019). Todavia, alguns fatores são apontados como pré-requisitos para o aumento da eficiência da contratação pública, como a padronização de processos, a transparência, a utilização de sistemas eletrônicos (digitalização), a capacitação dos gestores, bem como o monitoramento dos processos, os quais precisam ser adequadamente desenhados e avaliados (OCDE, 2019).

No âmbito das licitações públicas, a eficiência deve observar vários aspectos como o preço, qualidade e celeridade (NIEBUHR, 2006). O preço relaciona-se diretamente com a economicidade (menor custo), celeridade diz respeito ao menor prazo possível para que a contratação seja realizada e qualidade, embora apresente subjetividade, significa atender aos padrões especificados e esperados (NIEBUHR, 2006).

Terminada esta subseção, passa-se, a seguir, a analisar como a padronização pode contribuir para a realização do valor eficiência.

2.3. Padronização e tecnologia como elementos que contribuem para a eficiência de processos

Historicamente, a padronização tem sido abordada por diversas áreas do conhecimento, eis que apresenta características multidisciplinares: política, negócios, economia, tecnologia, trabalho e cultura são ideias indissociáveis ao termo padronização (RUSSEL, 2005). No âmbito político, por exemplo, os governos a têm utilizado para impor os seus padrões de uso, enquanto no ambiente dos negócios, as práticas de padronização foram utilizadas para ganho de eficiência na indústria como, por exemplo, o seu uso em máquinas de costura e a padronização de trilhos

de aço nas ferrovias, que aumentaram a eficiência, a segurança e o conforto do transporte ferroviário (RUSSEL, 2005).

Em 1911, Frederick W. Taylor publicou *Principles of Scientific Management*, que influenciou a indústria da época ao estudar a padronização e a eficiência nos movimentos humanos, empregada, posteriormente, por Henry Ford, no uso de máquinas para incrementar a produção (RUSSEL, 2005). O Taylorismo e o Fordismo são significativos, haja vista que representaram avanços fundamentais nos aspectos humanos e tecnológicos da padronização (RUSSEL, 2005).

Embora a padronização tenha sido celebrada na indústria, no início do século XX, ela também sofreu duras críticas por ser considerada prejudicial à autonomia humana, fazendo com que a produção em massa fizesse os trabalhadores perderem a noção da totalidade do processo de produção (RUSSEL, 2005). Em que pese as críticas, a padronização (*standardization*) passou a ser uma realidade na sociedade, sendo empregada em processos, tecnologias, na regulamentação, na estratégia corporativa (RUSSEL, 2005).

A padronização é um conceito fluido, com diversos significados, porém, em um sentido amplo, pode ser compreendida como a atividade de se estabelecer um conjunto de soluções para um problema, esperando que os resultados sejam repetidamente alcançados, beneficiando as partes envolvidas (MÜNSTERMANN; WEITZEL, 2008). O processo de estandardização gera diversos valores, como os sumarizados por Münstermann e Weitzel (2008):

- 1) Aumento de performance do processo:
 - a) Reduz o tempo;
 - b) Diminui o custo do processo;
 - c) Melhora a qualidade do processo;
 - d) Aumenta a possibilidade de mensuração da performance;
- 2) Aumenta a habilidade de se adaptar a mudanças regulatórias, uma vez que pequenas alterações podem ser facilmente feitas em processos padronizados para atender rapidamente as mudanças regulatórias;
- 3) Aumento no intercâmbio de tecnologias, pois a padronização de processos, permite o mapeamento desse e aumenta a possibilidade de utilização de soluções de tecnologia da informação com *hardware* ou *software*.
- 4) Aumenta a confiança, já que, quanto mais padronizado o processo, menor a possibilidade de ocorrerem erros e, conseqüentemente, a qualidade e a confiança do usuário aumentam.

O processo de padronização não é algo simples, pois pode gerar a comodidade dos agentes, fazendo com que esses realizem os processos padronizados cegamente (SALIBA, 2018). Assim, é importante que esse seja constantemente revisado, proporcione flexibilidade e inovação, por meio de melhoramentos e constantes atualizações. (SALIBA, 2018). No processo de standardização, não se deve olhar apenas para a melhor forma de desempenho no presente, mas como a padronização pode melhorar a eficiência também no futuro (SALIBA, 2018).

Estabelecer padronização é benéfico para as organizações, mas muito difícil de ser implementada e mantida, uma vez que requer documentação altamente detalhada, compreensível, estudo sobre o melhor método e utilização de diversas ferramentas (SALIBA, 2018). O ponto crucial da uniformização é conseguir estabelecer um equilíbrio entre um procedimento rígido, mas que permita uma liberdade de inovação constante (SALIBA, 2018). Desse modo, a forma de descrever e estabelecer os padrões precisa ser bastante específica, porém deve permitir espaço suficiente para que se mantenha a criatividade e a possibilidade de aprimoramento dos padrões (SALIBA, 2018).

A padronização de processos permite a uniformização de atividades dentro de uma organização, o que permite tornar o trabalho menos difícil e melhorar a colaboração, com o objetivo de alcançar as metas com otimização do tempo, custo e qualidade (EK, 2013). Isso significa que o escopo do processo de standardização é especificar as atividades de forma transparente, uniforme e com limites bem definidos (EK, 2013).

Processo padronizado é aquele que define um método a ser executado, fazendo com que os agentes da organização realizem a mesma tarefa do mesmo modo. (EK, 2013). A falta de uniformização em uma instituição pode causar insatisfação, ineficiência, ineficácia, variedade de documentações, perda das “melhores práticas”, aumento da complexidade, aumento de custo em tecnologia da informação, pois variedade de processos requer variedade de sistemas (EK, 2013). Todavia, todo processo de padronização envolve custos e benefícios, podendo engessar atividades erroneamente, por isso o exame constante entre custo de padronização e de não uniformização deve ser avaliado pelas organizações (EK, 2013).

É importante destacar que não é qualquer processo que pode ser padronizado, deve-se seguir pelo menos alguns pré-requisitos como: a uniformidade das tarefas a serem feitas, as quais são executadas repetidamente; a estabilidade e a confiabilidade do instrumento utilizado; e possibilidade de se detectar defeitos facilmente, os quais são corrigidos sem perda constante de tempo (SALIBA, 2018). Primeiramente, para que haja padronização de processo, é preciso um mapeamento da situação, estudando-se cuidadosamente as partes onde a uniformização é

possível, reunindo as informações e conhecimentos necessários (EK, 2013). Esse mapeamento inicial, bem como a constante avaliação do processo são importantes e precisam ser realizados por diferentes pessoas para se chegar em um consenso sobre qual é o melhor caminho, quais são as modificações indispensáveis para que a atividade seja realizada de forma mais eficiente (EK, 2013).

De acordo com SALIBA (2018), um dos maiores erros cometidos por organizações no processo de uniformização é não dar importância ao elemento capacitação das pessoas, pois focam muito em criar processos mais eficientes, mas se esquecem que treinamento é necessário para que a padronização possa alcançar os resultados esperados. Ademais, é preciso que os agentes envolvidos tenham assistência na execução da atividade, que poderão esclarecer suas dúvidas, que não serão abanados após o estabelecimento da standardização (SALIBA, 2018).

No âmbito da padronização documental, uma vez que os documentos formalizam interações entre pessoas, é fundamental que a especificação, implementação de padrões façam sentido e facilitem o uso dos documentos pelas pessoas (PANKOWSKA, 2008). Nessa perspectiva, os modelos precisam oferecer as informações corretamente, para otimizar o fluxo dessas informações dentro da organização, bem como utilizar de tecnologias e estabelecer, exatamente, o que se quer fazer e o como fazer (PANKOWSKA, 2008).

A uniformização no sentido documental deve procurar reduzir custos, riscos, utilizar da engenharia de documentos, tendo como objetivo aumentar a confiabilidade e a interoperabilidade do documento, podendo ser utilizada a implementação de modelos eletrônicos, que combina a padronização com a realização tecnológica (PANKOWSKA, 2008). O modelo documental deve permitir o seu entendimento, sendo fundamental que a sintaxe, a sua estrutura e semântica estejam em conformidade com padrões comuns (PANKOWSKA, 2008).

A vantagem de uma organização conseguir documentar vários processos padronizados é permitir que a dependência do conhecimento e da experiência de pessoas que deixam a instituição não prejudique a realização das atividades (EK, 2013). Por isso, é necessário que a documentação, normatização, as instruções e diretrizes do trabalho estejam transparentes, para que pertença a organização e não a uma pessoa (EK, 2013).

Por meio de processos uniformizados, é possível alcançar uma base sólida para permitir descobertas de melhorias, quais procedimentos do trabalho precisam ser atualizados e quando são necessárias alterações (EK, 2013). A standardização, quando bem executada, deve permitir o controle de documentos, a melhoria de processos, o desenvolvimento de treinamentos e

tecnologia da informação (EK, 2013). Se forem seguidos processos padronizados, a organização e os usuários poderão esperar um aumento da produtividade e da qualidade da atividade, e, geralmente, despesas gerais do processo mais baixas (EK, 2013).

A standardização combinada com a engenharia documental, normalmente se desenvolve com interações do usuário com formulários, mas existem processos que podem ser executados por programas de computador sem envolvimento humano, sendo importante que, quando há a interação humana, que as regras do modelo sejam expressas para que a informação seja facilmente consumida pelo usuário (PANKOWSKA, 2008). É fundamental que se garanta a interoperabilidade na padronização, ou seja, permitir que o destinatário possa extrair prontamente as informações necessárias do documento e do sistema (PANKOWSKA, 2008).

Para que a uniformização seja bem sucedida, a entidade que a promove deve levar em consideração quatro elementos: 1) quais entidades a padronização pretende atender; 2) quais setores ela será aplicada; 3) quais os seus objetivos; e 4) a maneira com que as pessoas serão envolvidas no processo de padronização (MÜNSTERMANN; WEITZEL, 2008). No sentido documental, padronização são documentos estabelecidos e aprovados por um organismo reconhecido, que permitem o uso comum, repetido, seguindo regras e diretrizes, além de apresentarem características que visam à obtenção de otimização de um resultado em um determinado contexto (MÜNSTERMANN; WEITZEL, 2008).

Quando bem implementada, a padronização de documentos melhora o gerenciamento processual, permitindo, assim, a redução de conflitos entre as pessoas, pois define como o processo deve ser conduzido (R PERUMAL; BAKAR, 2011). Os objetivos da uniformização documental são: desenvolver um certo nível de conformidade, reduzir os erros, aumentar a eficiência e produtividade, além de permitir que projetos iguais ou semelhantes sejam tratados da mesma forma, o que diminui a divergência entre as pessoas nas atividades realizadas (R PERUMAL; BAKAR, 2011).

Nesse sentido, a combinação da padronização com novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) pode melhorar a eficiência e qualidade da standardização, com a utilização de softwares e aplicativos organizacionais (PANKOWSKA, 2008). Por exemplo, a padronização mundial que os governos adotaram no documento de passaporte, por meio de utilização de padrões, estrutura de dados de interface, codificação de segurança, codificação biométrica, método de segurança e criptografia, permitiu uma excelente padronização documental, criando-se o e-passaporte ou passaporte eletrônico, que alcança 188 Estados integrantes da Organização das Nações Unidas – ONU (PANKOWSKA, 2008).

Por isso, tem sido uma tendência mundial dos governos o uso da tecnologia da informação para melhorar a eficiência, conveniência e qualidade de seus serviços e processos, buscando reduzir o tempo gasto com trabalhos realizados, permitindo respostas mais precisas e rápidas, tanto nos processos internos da organização pública quanto no seu relacionamento com o cidadão (BORRAS, 2004). Assim, cada vez mais se percebe a relação entre tecnologia da informação e a implementação de rotinas padronizadas dentro de organizações públicas, o que tem despertado o interesse de governos por estudos na área e investimento em tecnologias (LIPS, 2007).

Todavia, em que pese o barateamento de tecnologias da informação, os países em desenvolvimento, devido às restrições financeiras, têm dificuldades de implementá-las na Administração Pública, quando comparados com os países desenvolvidos (REDDICK; ABDELSALAM; ELKADI, 2012). Além disso, existe, nos países em desenvolvimento, maior dificuldade de os usuários de tecnologia terem as habilidades necessárias e a devida capacitação para se beneficiarem do seu uso (REDDICK; ABDELSALAM; ELKADI, 2012).

De todo modo, mesmo em países em desenvolvimento, a implementação de tecnologias avançadas de informação e comunicação (TIC) na Administração Pública ganhou velocidade (NYGREN, 2012). O impacto dessas mudanças no setor público é claramente observado no tipo de trabalho a ser realizado, o que demanda dos agentes públicos a necessidade de desenvolverem novas rotinas e habilidades para aplicar as inovações de forma eficiente e produtiva (NYGREN, 2012). Essa onda de modernização no setor público associada ao advento da tecnologia da informação tem sido chamada de governo eletrônico, apesar desse nome não ter uma definição clara, busca-se, com o uso de novas tecnologias, desenvolver processos e serviços administrativos com uma variedade de meios eletrônicos e aumentar a eficiência interna e externa da Administração Pública (NYGREN, 2012).

As inovações eletrônicas têm impactado diversos procedimentos da Administração Pública como a cobrança de tributos, a gestão do sistema público de saúde, os procedimentos licitatórios, a requisição de seguro desemprego e a própria gestão de pessoas dentro do serviço público, fazendo com que a padronização de procedimentos, a comunicação e processamento de dados chegassem em patamares jamais vistos (WESCOTT, 2001). Porém, é importante destacar que inovações tecnológicas apresentam suas limitações, podendo ser ineficientes, caso não sejam combinadas com uma boa gestão pública, sistemas de controle e transparência (WESCOTT, 2001). Novas tecnologias digitais não são suficientes para acabar com a

ineficiência da Administração Pública, mas podem ser um meio bastante eficaz para diminuir os erros no trabalho, que anteriormente era executado de forma manual (WESCOTT, 2001).

O uso da padronização de documentos e as inovações tecnológicas permitiram, seja no ambiente público ou privado, o surgimento de uma nova tecnologia denominada automação de documentos sob medida (*Tailored Document Automation*) que ajuda a produzir documentos personalizados como contratos de compra e venda, acordos padronizados ou qualquer outro modelo de documento específico (COLINEAU; PARIS; LINDEN, 2012). Segundo Colineau, Paris e Liden (2012), essa nova tecnologia permite a inclusão e exclusão de texto automaticamente, sejam seções, parágrafos ou frases, por meio de duas ferramentas:

- 1) Construção de modelo (*Template Construction*) – Nesta tarefa, autores treinados constroem modelos reutilizáveis, geralmente a partir de documentos existentes;
- 2) Montagem do documento (*Document Assembly*) - Nesta tarefa, um aplicativo usa um sistema de entrevista para coletar características relevantes do usuário e, automaticamente, constrói um documento personalizado para o usuário com base em um modelo apropriado. (COLINEAU; PARIS; LINDEN, 2012, tradução nossa, p. 179 e 180)¹.

Essas ferramentas tecnológicas permitem a retirada automática de texto quando não apropriado (adaptação por elisão - *tailoring-by-elision*) como, por exemplo, a supressão de texto não adequado para menores de dezoito anos de forma automatizada, ou a supressão de texto por identificar que o conteúdo não é relevante para o leitor baseado em suas experiências anteriores (COLINEAU; PARIS; LINDEN, 2012). A tecnologia de automação de documentos (*document automation*) permite também a adição de conteúdos lógicos, adicionando as unidades e condições no texto que sejam coerentes com as necessidades do usuário da ferramenta (COLINEAU; PARIS; LINDEN, 2012).

Apesar de essas tecnologias serem mais comuns no meio privado, na Administração Pública já é utilizada, por exemplo, em formulários adaptativos automatizados do serviço público de saúde inglês (COLINEAU; PARIS; LINDEN, 2012).

A padronização de documentos, por meio da tecnologia de automação documental, significa criar comunicações, em que a escolha do usuário ou suas experiências anteriores, vão ser usadas para determinar qual conteúdo específico a pessoa vai receber, visando aumentar a relevância das informações apresentadas (HAWKINS; KREUTER; RESNICOW; FISHBEIN;

¹ – *Template construction* – In this task, trained authors construct reusable templates, often from existing documents

– *Document assembly* – In this task, an application uses an interview system to collect relevant characteristics from the user and then automatically constructs a personalised document for that user based on an appropriate template.

DIJKSTRA, 2008). Nesse contexto de uniformização automática, é importante que a personalização do documento aumente a atenção e motivação do usuário, como, por exemplo, por meio de mensagens automáticas que digam “esse documento está sendo feito especificamente para você”, fazendo com que a atenção do usuário se foque no documento, preenchendo as partes relevantes e significativas (HAWKINS; KREUTER; RESNICOW; FISHBEIN; DIJKSTRA, 2008).

De acordo com Houy, Hamberg, Fettke (2019), a Administração Pública precisa ser modernizada por meio da digitalização de processos, bem como processos de trabalho e documentações necessitam de standardização. Nesse contexto, a utilização integrada da automação de documentos com programas de computador pode melhorar significativamente a eficiência dos governos e reduzir custos na prestação de serviços aos cidadãos (HOUY, HAMBERG, FETTKE, 2019).

Para que a automação de documentos na Administração Pública possa contribuir para a eficiência dos processos de trabalho, é fundamental que a tecnologia utilizada permita a personificação, ou seja, possa ser adaptada pelo leitor, bem como que esse processo permita o oferecimento de *feedback* para que a automação seja sempre aperfeiçoada e atenda a necessidade do usuário (COLINEAU; PARIS; LINDEN, 2012). Ademais, é essencial que seja dada especial atenção para a correspondência de conteúdo, isto é, um documento deve incluir o conteúdo mais apropriado para um leitor em particular como, por exemplo, escolhendo unidades de informação com base nas informações pessoais do leitor (COLINEAU; PARIS; LINDEN, 2012).

A grande vantagem da automação, quando bem implementada, é permitir a execução de procedimentos por meio de um artefato técnico sem a necessidade de atividade humana ou, pelo menos, que a atividade humana seja a menor possível, pois os sistemas irão automaticamente executar trabalhos e resolver problemas, permitindo que a atividade humana seja direcionada para outras tarefas, contribuindo para a eficiência e eficácia do serviço público (HOUY, HAMBERG, FETTKE, 2019). Existem tarefas típicas na Administração Pública que podem ser automatizadas com a integração ou transformação de dados, a utilização de softwares e robôs simples, como as seguintes tarefas listadas por Houy, Hamberg, Fettke (2019):

- Preenchimento de lacunas, por exemplo, quando os dados disponíveis eletronicamente precisam ser preenchidos em um formulário eletrônico;
- Leitura e escrita em bancos de dados, por exemplo quando as informações precisam ser atualizadas em um sistema de informação administrativa;
- Extrair dados, por exemplo, de pedidos ou formulários enviados eletronicamente;

- Crie relatórios, por exemplo, que permitam uma visão geral de casos concluídos, em um determinado ano, por uma autoridade pública que sirva para comparações de desempenho;
- Integrar dados de diferentes sistemas de informação;
- Auxiliar no preparo de decisões;
- Realize cálculos;
- Acesse e-processos e e-mails (HOUY, HAMBERG, FETTKE, 2019, tradução nossa, p. 65)².

Assim, em linhas gerais, por meio da revisão teórica feita ao longo desta subseção, nota-se que a padronização de processos e documentos, além da utilização de tecnologias como a automação documental, visa tornar mais concreto o valor eficiência na Administração Pública. Esse valor é buscado há bastante tempo pelos governos, exigido pela sociedade, pesquisado pela academia, mas de difícil implementação prática. Neste contexto, faz-se necessário, neste momento, aprofundar o estudo concernente à eficiência e padronização especificamente no âmbito da contratação pública.

2.4 Padronização, eficiência e automação documental especificamente nos processos de licitações e contratos

No âmbito da contratação pública, a OCDE (2019) estabelece que a padronização de procedimentos e de especificação de objetos, bem como a utilização de meios digitais são pré-requisitos para a eficiência da contratação e licitação pública. Apesar de ser difícil medir a eficiência do ponto de vista exclusivamente quantitativo, a padronização e o uso de tecnologias contribuem para o armazenamento de dados que podem ser trabalhados pelos governos para desenvolver sistemas de compras públicas mais eficientes, mais rápidos e com menores custos, como, por exemplo, a Finlândia desenvolveu sistema de contratação pública que conseguiu reduzir em até vinte e cinco por cento os custos das contratações (OCDE, 2019).

² Fill in masks, e.g. when electronically available data needs to be filled into an electronic form,

- Reading and writing in databases, e.g. when information needs to be updated in a administrative information system,
- Extract data, e.g. from electronically submitted applications or forms,
- Create reports, e.g. overviews of completed cases handled in one year in one public authority serving for performance comparisons,
- Login and access data from enterprise resource planning (ERP) systems,
- Integrate data from different information systems,
- Analyze if-then rules and follow them, e.g. in order to automatically prepare and support decisions in the context of case handling,
- Perform calculations,
- Access and process e-mails,

No Brasil, em relação à padronização de especificações de objetos, essa prática é realizada desde 1993, pois a Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993 (BRASILa, 1993) exigiu, em seu artigo 15, que as compras públicas, sempre que possível, devam atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho (BRASILa, 1993). Quanto à utilização de meios eletrônicos no âmbito externo da contratação pública, o Decreto n. 5.450, de 31 de maio de 2005, estabeleceu que nas licitações, na modalidade pregão, seja utilizada preferencialmente o meio eletrônico (BRASILf, 2005).

Todavia, no âmbito interno da Administração Pública Federal, o uso de meios eletrônicos nos processos de contratação passou a ser obrigatório apenas com a publicação do Decreto n. 8.539, de 8 de outubro de 2015 (BRASILg, 2015), o qual fixou, no seu artigo 5º, a regra que os processos administrativos e atos processuais deverão ser realizados em meio eletrônico, excepcionando apenas as situações em que esse procedimento for inviável ou em caso de indisponibilidade prolongada do sistema eletrônico (BRASILg, 2015). Já a padronização documental, por meio de minutas-padrão de edital e contratos, foi permitida, inicialmente em caráter excepcional, pelo plenário do Tribunal de Contas da União, no ano de 2010, cujo acórdão plenário concluiu pela *“utilização, em caráter excepcional, de minuta-padrão de contrato, previamente aprovada pela assessoria jurídica”* (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2010, p. 3).

Após esse caráter excepcional, o uso de minutas-padrão de contratos, editais, documentos preparatórios de contratação pública se tornou obrigatório, no âmbito da Administração Pública Federal, com a Instrução Normativa n. 5, de 26 de maio de 2017, da Secretaria de Gestão, do extinto Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASILb, 2017) que estabeleceu, em seus artigos 29 e 35, a obrigatoriedade de utilização de modelos de minutas padronizados da Advocacia-Geral da União:

Art. 29. Devem ser utilizados os modelos de minutas padronizados de Termos de Referência e Projetos Básicos da Advocacia-Geral União, observadas as diretrizes dispostas no Anexo V, bem como os Cadernos de Logística expedidos pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, no que couber.

Art. 35. Devem ser utilizados os modelos de minutas padronizados de atos convocatórios e contratos da Advocacia-Geral União, observado o disposto no Anexo VII [...]. (BRASILb, 2017, on-line).

Além das minutas-padrão de editais e contratos, outro documento cuja padronização foi permitida pelo Tribunal de Contas da União, no âmbito da Administração Pública Federal, é o parecer jurídico, por meio de manifestação referencial que possa ser utilizada em processos

diversos que envolvam matérias repetitivas (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014). Ao final do Acórdão 2674/2014, plenário, os ministros acordaram no seguinte sentido:

9.2. informar à Advocacia-Geral da União que o entendimento do TCU quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados pelo Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, esclarecendo, ainda, de que a presente informação é prestada diante da estrita análise do caso concreto apreciado nestes autos, não se constituindo na efetiva apreciação da regularidade da aludida orientação normativa, em si mesma [...]” (Tribunal de Contas da União, 2014, on-line).

No processo de contratação de terceiros, o sucesso da padronização de documentos depende da forma e importância que a organização dá a isso, permitindo que os resultados buscados sejam alcançados de forma consistente, o que aumenta a confiança no processo de standardização (EK, 2013). Um processo de compras bem padronizado permite que sejam criados indicadores de desempenho, bem como cria um potencial para redução de custos (EK, 2013).

Se o processo de standardização documental do processo de contratação for corretamente definido, a dependência sobre o conhecimento e a experiência dos indivíduos pode ser reduzida (EK, 2013). Porém, isso requer que todo o processo de padronização seja devidamente documentado, sejam feitas instruções de uso e diretrizes (EK, 2013).

A padronização de documentos feita com baixa qualidade pode levar a estimativas imprecisas da licitação, reclamações e questionamentos constantes dos licitantes como, exemplificativamente, pesquisa realizada no Reino Unido com 84 (oitenta e quatro) participantes identificou que documentos de licitações mal redigidos são a segunda maior causa de imprecisão nas estimativas de custos de um processo de licitação (LARYEA, 2011). Ademais, documentos pouco claros são levados em consideração pelos licitantes para apresentarem lances mais altos, além de contribuírem para que desistam de participar de um certame público (LARYEA, 2011).

Os documentos de um processo licitatório devem ter linguagem que permite o licitante entender seu conteúdo para que possa calcular e oferecer um preço em seu lance (LARYEA, 2011). A falta de uniformização documental gera uma baixa qualidade dos documentos produzidos, sendo comum os seguintes erros: falta de informações, informações erradas,

detalhes excessivos ou insuficientes, projetos impraticáveis, informações desordenadas e conflitantes (LARYEA, 2011).

A uniformização influencia positivamente o processo de compras, levando a uma maior eficiência do processo, melhor qualidade desse, construção de melhores práticas, maior transparência para os participantes do processo, aumento do controle, diminuição do custo e melhor desempenho do processo operacional (EK, 2013). No âmbito de contratação, a padronização para ser bem-sucedida necessita de fatores como: 1) agentes com conhecimento e competência para realizar a padronização; 2) instruções para os usuários por meio de diretrizes (*guidelines*); 3) sistema de informação que garanta a gestão do processo (EK, 2013).

Padronização em contratação tem um impacto positivo no desempenho das compras, tendo maior conformidade de materiais adquiridos, precisão nas entregas realizadas pelo fornecedor (EK, 2013). Do ponto de vista quantitativo, padronizar documentos de compra permite que os agentes envolvidos gastem mais tempo em atividades não rotineiras como, por exemplo, análise de custo, valor, fiscalização do fornecedor e identificação de possíveis erros que possam prejudicar o processo de compras (EK, 2013).

O uso de cláusulas-padrão em contratos administrativos permite a retenção e gestão de dados pelos governos, bem como traz benefícios como o aumento da conscientização do fornecedor sobre a execução do contrato, permitindo que os licitantes não gastem demasiado tempo revisando as diferentes formas de contrato, pois sabem que as cláusulas são standardizadas e já estão presentes em outras licitações que, eventualmente, já tenham participado (OCDE, 2019).

A principal crítica a padronização de cláusulas em contratos é impedir a inovação e a criatividade (EK, 2013). Contudo, esse argumento, por outro lado, é rebatido, pois a uniformização não necessariamente diminui o pensamento crítico, mas estabelece um modelo que exige qualidades mínimas, podendo o padrão sofrer alterações, aperfeiçoamentos, permitindo que os agentes possam utilizar seu tempo para adequar o modelo ao tipo de contratação (EK, 2013).

De acordo com as boas práticas da União Europeia de licitações públicas, documentos padronizados reduzem o tempo e o esforço necessários para conduzir os processos de aquisição, desde que os modelos sejam acessíveis, abrangentes, claros para que o certame seja bem-sucedido (UNIÃO EUROPEIA, 2020). No continente europeu, é possível que o usuário, ao responder um conjunto de questões relacionadas ao tipo de procedimento de contratação, bem

ou serviço a ser prestado, obter uma proposta de documento pré-preenchido com informações relevantes em menos de 30 (trinta) minutos (UNIÃO EUROPEIA, 2020).

Documentos de licitação padronizados permitem que o fornecedor avalie melhor as obras, serviços ou bens especificados, contribuindo para sua decisão de oferecer um lance ou não, além de contribuírem para a diminuição de erros da Administração Pública, aumentando a certeza jurídica e confiança dos fornecedores no documento produzido pelo Estado (UNIÃO EUROPEIA, 2020). Para que haja maior probabilidade de sucesso na padronização de documentos preparatórios de contratações pública, a União Europeia (2020) elenca as seguintes características que devem estar presentes no processo de uniformização documental:

- Os modelos de documentos precisam ser editáveis e atualizados regularmente, bem como devem ser disponibilizados em formato eletrônico e disponibilizado de forma amigável, refletindo as alterações que as leis licitatórias sofrem;
- Oferecer material de apoio, ou seja, material explicativo com instruções técnicas e claras de como usar os documentos de licitação padronizados, que irão contribuir para a diminuição de pedidos de esclarecimentos em canais de ajuda;
- Garantir flexibilidade suficiente para refletir as necessidades específicas de uma entidade, sendo fundamental garantir que os modelos possam ser devidamente adequados para cada finalidade, permitindo, assim, a sua ampla utilização;
- Fornecer canais de *feedback* para os usuários, permitindo que esses façam sugestões para melhorar os modelos de licitações às suas necessidades;
- A existência de dois conhecimentos específicos. Por um lado, é preciso o conhecimento jurídico profundo da legislação nacional de contratação pública capaz de definir o processo de tomada de decisão para cada tipo de procedimento de aquisição. Por outro lado, o conhecimento em mapeamento de processo é necessário, para criar um modelo amigável;
- Leve em consideração o custo de treinamento para que a solução baseada em tecnologia da informação seja útil aos usuários, que poderão utilizar todo o potencial dos modelos;
- Evitar que a disseminação seja ineficaz. Não informar devidamente as autoridades usuárias da existência de documentos padronizados ou sobre a obrigação de seu uso pode levar a realização de licitações de baixa qualidade, atrasos nos procedimentos e aplicações de sanções;
- Teste piloto de novos modelos antes de sua obrigatoriedade. É preciso um período de teste piloto do documento modelo antes de disponibilizá-lo aos usuários para que possa ser verificada a sua funcionalidade e usabilidade antes que omissões e imperfeições possam implicar em erros no uso do modelo. (União Europeia, 2020, tradução nossa, p. 2)³.

³ *Template documents should be editable and updated regularly. The electronic format in which the model document is made available should be user-friendly and widely used, therefore the use of editable documents from a commonly-used word processing software is recommended. In addition, model documents need to be up-to-date to reflect changes in the public procurement law. Make sure templates are audit-proof. The legal soundness of standardised tender documents is essential given that they serve as templates for contracting authorities. Thus, audit authorities and national review bodies need to be consulted to ensure that templates are audit-proof. Offer supporting material. Explanatory material, a library of technical criteria and clear instructions on how to use the standardised tender documents should also be developed in order to better support procurers in using templates and limit calls for clarification to the public procurement helpdesk. Ensure sufficient flexibility. Allowing sufficient flexibility to reflect the specific needs of a contracting authority is critical to guaranteeing that templates are fit for purpose and used widely. Provide feedback channels for users. Procurers should be able to give comments on their experience using standardised tender documents and make suggestions for improvement in order to align*

Alinhando tecnologia de automação documental e a padronização especificamente em contratos e editais de licitações, nota-se que, a cada ano que passa, são desenvolvidas novas tecnologias que permitem a elaboração de contratos por meio de softwares que apresentem perguntas ao usuário cada vez mais específicas e, conseqüentemente, produzem um documento final mais adaptado as necessidades da contratação (BETTS; JAEP, 2017). Esses programas contribuem para que advogados percam menos tempo com tarefas mecânicas e possam se concentrar nas cláusulas e problemas contratuais mais relevantes, bem como noventa e dois por cento (92%) dos advogados usuários de programas de automação de cláusulas contratuais se dizem satisfeitos com a adoção de tecnologias de automação (BETTS, JAEP, 2017).

Os tipos mais comuns de padronização documental em contratação pública são: editais de aviso do procedimento licitatório, documento de especificação do objeto a ser licitado, contratos e documentos de declaração a serem produzidos pelos licitantes (UNIÃO EUROPEIA, 2020). Na Europa, a boa prática recomenda que sejam adotados modelos de documentos editáveis que permitam aos usuários, de forma rápida e fácil, identificar as partes do texto que não podem ser alteradas, bem como que apresente características que facilitem a visualização e atenção do usuário na parte do texto que deve ser substituída por informações específicas (UNIÃO EUROPEIA, 2020).

Nesse sentido, letras maiúsculas, itálico e negrito, estilos de fontes diferentes, texto destacado ou multicolorido podem ajudar a legibilidade e facilidade de uso do documento preparatório de licitação pública. (UNIÃO EUROPEIA, 2020). Comparativamente aos modelos prontos para uso, o uso de tecnologias de informação que limita a modificação de documento pelos usuários tem se mostrado um modelo mais eficiente, garantindo a consistência e a alta qualidade do documento gerado (UNIÃO EUROPEIA, 2020).

tender templates even better with their needs. Secure the right expertise (only for IT based solution). Creating an advanced tender generator tool requires two types of specific expertise. On the one hand, it takes a legal expert with thorough knowledge of the national public procurement law capable of defining the decision-making process for each type of procurement procedure. On the other hand, a business process mapping expert is needed to model the law and create a userfriendly application. Take into account the cost of training (only for IT based solution). In order for the IT-based solution to prove useful, contracting authorities, experienced and infrequent procurers need to know how to use all its functionalities. Therefore, training sessions with future users and training material need to be foreseen. Avoid ineffective dissemination. Failure to properly inform contracting authorities of the existence of standardised tender documents or of the obligation to use them can lead to poor quality tenders, delays in the procedures or even sanctions. Pilot test new templates before publication. A pilot testing period of the model document before making it available to procurers allows to verify its functionality and the usability of the format to detect potential errors, omissions or unclear indications that could lead to mistakes in the use of standardised tender documents.

A utilização de softwares para a redação de contratos também apresenta suas limitações, pois dependendo da complexidade da contratação a ser realizada, os programas podem ser insuficientes para as necessidades da organização, eis que ainda permanecem bastante inflexíveis e deixam pouco espaço para a atuação criativa do usuário (BETTS, JAEP, 2017). Isso gera insegurança em algumas pessoas ao usar os programas, pois ocasiona medo no usuário de criar um documento não adaptado ao caso específico e, conseqüentemente, o agente ser acusado por atuação negligente, por não adaptar o documento ao caso concreto (BETTS, JAEP, 2017). Além disso, as pessoas têm medo que a maior automação possa significar a perda de seu emprego, o que contribui para a resistência no uso de novas tecnologias, porém, após o início da utilização do processo de automação, as pessoas normalmente ficam satisfeitas com essa tecnologia (BETTS, JAEP, 2017).

Na União Europeia, os documentos modelos de contratação pública são bastante populares, principalmente em razão da sua facilidade de uso e clareza, com seções destacadas em amarelo, por exemplo, para que os usuários tenham especial atenção nessas seções (UNIÃO EUROPEIA, 2020). Em Luxemburgo, a automação de documentos preparatórios de licitações públicas resultou em uma redução substancial do tempo de preparação dos documentos do certame público, haja vista que, em processos mais simples, a confecção do edital levava em média três dias e, hodiernamente, a sua confecção em processos simples de compras pode ser feita em aproximadamente duas horas (UNIÃO EUROPEIA, 2020).

Após esse mapeamento das dimensões teóricas concernentes à padronização de documentos preparatórios de contratação pública e a eficiência do processo de contratação, torna-se possível cumprir o objetivo geral deste estudo, por meio de um percurso metodológico, e realizar a testagem empírica proposta.

3. METODOLOGIA

Nesta seção, trata-se do procedimento metodológico utilizado na pesquisa para se chegar aos resultados encontrados e a interpretação dos achados. Para alcançar o objetivo geral da pesquisa, buscou-se os seguintes objetivos específicos: a) sumarizar as dimensões teóricas da literatura que estuda a eficiência no contexto da Administração Pública, bem como a padronização de processos e documentos (seção 2 – referencial teórico) ; b) verificar, por meio de pesquisa empírica qualitativa, como a estandardização de documentos impacta a eficiência do processo interno de contratação pública no âmbito federal (seção 4 – resultados); c) indicar, a partir do diálogo entre as proposições teóricas e empíricas pesquisadas, possíveis caminhos para aperfeiçoar esse procedimento (seção 5 – discussão).

3.1. Tipo de pesquisa e abordagem

O presente trabalho utiliza-se da metodologia descritiva-qualitativa, pois procura estudar o objeto de forma profunda e analisar qualitativamente as informações obtidas (BARROS; LEHFELD, 2007). O seu delineamento é descritivo, eis que apresenta as características de uma população, um fenômeno específico, bem como estabelece relações entre as variáveis (GILL, 1994). Ademais, tendo em vista que o estado da arte evidenciou parco conhecimento sistematizado sobre eficiência no processo interno de contratação, trata-se de pesquisa do tipo exploratória, ou seja, que não apresenta hipóteses, mas que busca compreender o fenômeno estudado (GILL, 1994).

Quanto à abordagem, trata-se de pesquisa qualitativa, uma vez que os dados são coletados por meio de entrevistas semiestruturadas com agentes públicos, tendo como foco a representação da realidade de acordo com a percepção dos participantes, por intermédio da exploração, descoberta, descrição de suas reflexões, opiniões e comportamentos (LEÃO; MELO E VIEIRA, 2009). Dessa forma, o estudo não busca confirmar uma hipótese, tendo o trabalho o escopo de desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, com o propósito de possibilitar a realização de estudos posteriores (GILL, 1994).

No estudo qualitativo, o pesquisador vai a campo com objetivo de buscar, captar o fenômeno a partir da perspectiva das pessoas nele envolvidas, considerando todos os pontos de vista relevantes (GODOY, 1995). A abordagem qualitativa não parte de uma proposta

rigidamente estruturada, permitindo a criatividade e interpretação dos dados pelo investigador de uma forma mais ampla (GODOY, 1995).

Na pesquisa qualitativa, o investigador parte de conceitos construídos e volta o seu interesse para a busca do significado das coisas, por meio da observação sem o controle das variáveis, usa-se diretamente os seus sentidos para compreender a realidade a ser interpretada (TURATO, 2005). Nesse tipo de abordagem, não se lança mão de recursos como números, cálculos de percentagem, técnicas de estatísticas, ensaios randômicos (TURATO, 2005).

3.2. Coleta de Dados

A coleta dos dados foi conduzida durante o período compreendido entre 8 de dezembro de 2019 e 6 de agosto de 2020. Inicialmente, as primeiras cinco entrevistas foram realizadas de forma presencial, enquanto as últimas quinze foram feitas por meio eletrônico, utilizando-se da ferramenta *Google Meet* via *internet*.

Para a realização das entrevistas, a seleção dos participantes contemplou 2 (dois) tipos de servidores públicos federais envolvidos nos processos de licitações e contratos públicos, quais sejam, gestores administrativos (gestores de licitações e contratos, pregoeiros e elaboradores de instruções normativas contratuais) e advogados públicos (que atuam no assessoramento jurídico das contratações feitas pelo Poder Executivo Federal). A diferenciação entre esses dois perfis foi feita em razão da percepção sobre o fenômeno estudado poder variar de acordo com as atribuições realizadas no processo de contratação pública (funções administrativas-gerenciais e funções jurídicas de assessoramento).

No nível gerencial-administrativo, foram entrevistados 12 servidores públicos federais do Ministério da Economia pertencentes aos seguintes órgãos: Secretaria da Receita Federal do Brasil, - RFB, Diretoria de Administração e Logística da Secretaria Executiva do Ministério - DAL, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN e Secretaria de Gestão – SEGES. Já no nível de assessoramento jurídico, entrevistou-se 8 advogados da união e procuradores da fazenda nacional. Os entrevistados são servidores públicos federais que exercem suas funções no Ministério da Economia no Distrito Federal, Goiás e Minas Gerais (total de 20 entrevistados).

Para que haja confiabilidade dos dados, evitou-se entrevistar servidores públicos com menos de 5 (cinco) anos de experiência na área de licitações e contratações públicas e as entrevistas realizadas foram gravadas. Além disso, buscando-se reforçar a validade empírica e

a credibilidade dos dados coletados, utilizou-se da técnica de saturação teórica, ou seja, as entrevistas foram suspensas quando os resultados obtidos, na avaliação do pesquisador, passaram a ser repetitivos, não apresentando utilidade a realização de novas entrevistas (FONTANELLA; RICAS; TURATO, 2008). Assim, foram necessárias mais entrevistas (12) para se atingir a saturação teórica quanto ao nível gerencial-administrativo, enquanto que, em relação os advogados públicos, com 8 entrevistas se verificou que seria possível a suspensão de coletas de dados, tendo em vista que as respostas já não apresentavam novos dados.

O uso de entrevistas com roteiro semiestruturado, ao invés de entrevistas estruturadas ou questionário, se deu em razão de o estudo buscar identificar diferentes pontos de vistas dos entrevistados, os quais são melhor percebidos por meio de entrevistas com planejamento aberto (FLICK, 2004). Para que a escolha dos entrevistados sofresse o mínimo de interferência do pesquisador, ao final de cada entrevista, era solicitado ao entrevistado a indicação de pessoas que atuam na área de contratação pública no Ministério da Economia do Poder Executivo Federal, utilizando-se da técnica de *snowball* (NADERIFAR; HAMIDEH; FERESHTEH, 2017).

As perguntas formuladas, partindo-se de roteiro semiestruturado, além de se relacionarem à identificação do entrevistado, experiência profissional, tiveram por escopo obter a percepção do entrevistado sobre a padronização de documentos nos processos de contratação pública e sua contribuição para a eficiência do processo. As entrevistas duraram em média 31 minutos, totalizando mais de 10 horas de interlocução e o mesmo roteiro semiestruturado foi utilizado tanto para entrevistar gestores administrativos quanto advogados públicos, pois esse se demonstrou suficiente para a coleta de dados de ambos tipos de agentes públicos.

3.3.Tratamento dos Dados

Quanto ao tratamento dos dados, utilizou-se do método da análise do conteúdo, na sua abordagem qualitativa, buscou-se interpretar o conteúdo encontrado, procurando-se extrair significados por meio da sensibilidade e decodificação feitas pelo pesquisador (CAREGNATO; MUTTI, 2006). A análise do conteúdo apresenta três fases: pré-análise, exploração do material e interpretação dos resultados (BARDIN, 2011) e pode ser definida como “*um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens*” (BARDIN, 2011, p. 44). Na pré-análise, a

pesquisa teve, como ponto de partida, o referencial teórico, partindo-se das seguintes categorias da literatura: eficiência, eficácia, padronização, tecnologia e automação documental.

Após a coleta dos dados, buscou-se realizar a categorização, que consiste na classificação dos elementos segundo suas semelhanças (CAREGNATO; MUTTI, 2006) e, posteriormente, relacioná-los com o estado da arte para verificar se a percepção dos entrevistados quanto à padronização e eficiência na contratação pública brasileira federal dialoga com o referencial teórico.

Por fim, é importante destacar que o estudo, por envolver análise qualitativa, a compreensão dos dados é limitada pelas interpretações e percepções do pesquisador (CAREGNATO; MUTTI, 2006), bem como a pesquisa foi realizada no âmbito do Ministério da Economia, logo as conclusões podem não ser generalizáveis para outros órgãos da Administração Pública Federal.

4. RESULTADOS

Por meio das entrevistas realizadas, pode-se constatar e sistematizar a percepção dos servidores públicos federais entrevistados em relação ao problema de pesquisa proposto. Para maior compreensão da análise, dividiu-se a presente seção em subseções, **bem como a interpretação dos dados achados foi colocada em seção própria (5. DISCUSSÃO).**

4.1. Manifestações empíricas relacionadas à ausência de padronização de documentos preparatórios de contratação pública e (in)eficiência do processo

Após as entrevistas realizadas, pode-se perceber que, em relação aos gestores administrativos, quase a unanimidade relatou que a atuação desses nos processos internos de contratação pública, no período anterior à padronização de documentos determinada pela Instrução Normativa n. 5, de 26 de maio de 2017 (BRASILb, 2017), da Secretaria de Gestão – Seges, do extinto Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, era mais dificultosa. Além do mais, acrescentaram que essa demandava mais tempo e partia de um “copia e cola” de uma minuta anterior que muitas vezes não era adequada e específica para se utilizar como modelo, bem como prejudicava o controle do processo. Nesse sentido, calha transcrever os seguintes trechos das entrevistas, cuja identificação do entrevistado é feita pela letra “E” acompanhada do número que identifica a ordem que a entrevista foi realizada dentro do universo de 20 (vinte), forma de referenciar as entrevistas que será adotada ao longo deste trabalho:

E1 O trabalho era, era um trabalho mais difícil, era mais trabalhoso sim, porque no sentido de quando eu recebia uma demanda em que eu tinha que trabalhar num edital, fazer uma pesquisa de preço que naquela época era muito mais difícil que hoje [...]. A maioria das pesquisas era feita direto com o fornecedor né. A maioria muitas vezes nem queria participar, mas a gente tinha que lutar para conseguir propostas. A gente simplesmente, eu escolhia um edital para trabalhar e eu selecionava aquilo ali e era copia e cola e eu ia trabalhar em cima daquele edital.

E10 Era mais difícil e mais lento né, porque assim, é claro que tinha a questão da experiência, que todo mundo vai ganhando ao longo de cada jornada, de cada instrução processual, mas a gente tem que partir do zero né porque era meio que copiar um edital, uma minuta termo de referência, um contrato baseado em outro e adequando tudo a cada vez.

E13 Se você pegar um resgate histórico do Brasil, há 10 anos tinha órgão que não fazia termo de referência, há 10 anos você não falava em *compliance*, controle, ninguém nem ouvia falar. Ninguém falava em tecnologias, era muito simples o *compliance*. Dispensa você escolhia um cara da frente, punha no processo, paguei e então acabou. [...]. Eram práticas muito artesanais de instrução de processo.

E16 Era tudo demorado, a falta de padronização dos documentos em grande parte eu vou te fazer uma confissão, mas não conta pra ninguém, quando eu entrei já existia uma certa turma de carreira

mais antiga né, que não gosta de modelo, sempre falava eu sempre fiz assim [...] e demorava no processo.

E20 A gente tinha um trabalho maior pra ter um cuidado para estar atualizado com as leis vigentes, então como era o modo operacional da minha área, a gente pegava um edital que já existia, que a gente já tinha feito em algum procedimento, pegava e copia e cola e depois tentava atualizar [...]. Então tinha esses cuidados para ver se a lei estava atual ou não e demandava um tempo mais pra gente cuidar disso.

Porém, a demanda de maior tempo para instruir o processo de contratação pública percebida pelos gestores públicos, no período anterior a padronização de documentos preparatórios de contratação pública, não foi percebida pelo entrevistado 15 (E15), o qual preferia a sistemática anterior que, na sua percepção era mais rápida, pelo menos em relação à sua atuação, como se pode perceber do seguinte trecho:

E15 Quando não tinha a padronização, a gente basicamente seguia o Decreto do Pregão, como a gente não tinha um texto padrão para seguir, a gente escrevia pouco [...] essa falta de padronização, por incrível que pareça, significava para nós uma construção mais rápida do termo de referência ou do edital porque a gente pegava um modelo que já tinha passado por aprovações e rescrevia ele num formato novo. Então a gente sempre trabalhava com conteúdo mínimo [...] assim a gente conseguia fazer ele rapidamente. Eu considero que era um pouco mais célere.

Quanto aos advogados públicos entrevistados, verificou-se que, em geral, a assessoria jurídica realizada, antes da padronização de documentos preparatórios de contratação pública, demandava maior tempo e menor segurança na atuação da consultoria jurídica. Nesse sentido, destacam-se os seguintes trechos das entrevistas com os advogados públicos:

E3 O principal problema que a gente enfrentava era de fazer tudo com base na experiência, no que dava certo e no que dava errado, para ter um pouco de segurança. E isso tinha um ponto bastante negativo de impedir a gente de andar pra frente com o processo, dependendo de um contato muito direto com os gestores, era um desgaste muito grande porque você precisava de convencer aquela pessoa que aquilo não era possível juridicamente.

E7 Eu não tinha a segurança que a gente tem hoje com a padronização para fazer determinadas recomendações para os consulentes.

E8 A atividade de consultoria sem a utilização de minutas-padrão [...] ela termina necessitando de um tempo de atuação maior.

E12 O problema da falta de padronização é que nos pareceres a gente tinha que fazer uma parte enorme para dizer o que eles precisavam colocar né, então tipo o parecer era gigantesco, pois tínhamos que sugerir modificações até em questões simples.

E14 Com certeza era mais demorado, a gente tinha que analisar item por item dos editais, tomava muito tempo.

E17 Era uma dificuldade tremenda porque cada unidade que queria fazer uma contratação fazia um projeto básico, fazia uma minuta de edital sem observar de modo geral as regras, seja da lei do pregão, seja da lei 8.666. Então você tinha que ficar analisando detalhe por detalhe da minuta do

edital, você tem que olhar linha por linha para poder mandar arrumar e era um trabalho dificultoso rapaz, muito difícil, muito difícil.

Outro ponto destacado pelos gestores públicos entrevistados, quanto ao período anterior a padronização de documentação na Administração Pública Federal, foi a maior quantidade de erros nos processos e repetição desses, que passavam para várias contratações, uma vez que se partia de modelos anteriores que já continham erros na sua elaboração. Os gestores administrativos entrevistados destacaram:

E1 Se eu fosse fazer aquele mesmo edital na outra demanda, provavelmente eu ia pegar aquele mesmo edital e se tivesse os erros provavelmente ia sair com os mesmos erros.

E9 Tinha essa falta de padronização quando eu atuava no FGTS [...] não tinha uma padronização documental e nem procedimental [...] deixava o gestor sem saber muito pra onde vai [...] a padronização hoje economiza tempo, economiza recursos [...] a gente não tinha padronização, não sabia como fazer o processo, qual tipo de documento, a gente mandava a documentação que depois voltava com apontamentos para responder os apontamentos.

E11 Porque antes tinha um errinho no edital (risos) e ia disseminando pelos documentos.

E16 Antes tinha mais impugnação do edital, os erros iam se repetindo, um colocava vinte dias, outro colocava 30 dias, não tinha padronização, cada um fazia do jeito que quisesse. A falta de padronização era o calcanhar de Aquiles, a gente pegava muita coisa errada, muita coisa mal feita [...] no Ministério do Trabalho tinha um erro nos nossos editais, que a gente repetiu esse erro umas 3 ou 4 vezes.

E20 Acaba passando uma citação de uma lei que não cabe no momento.

Os advogados públicos entrevistados, igualmente apontaram que a falta de padronização fazia com que ocorressem maior número de erros nas minutas de contratos e editais aprovados pela assessoria jurídica. Isso acabava tornando mais difícil a análise, pelo advogado público, do processo, que era mais longo e não uniforme. Para ilustrar a referida constatação, pode-se apontar os seguintes trechos das entrevistas com os advogados públicos da área de contratação pública:

E5 Antes eu encontrava 10,15 vezes mais erros em editais do que agora.

E14 Os editais de licitação principalmente, que eram bem longos e muita das vezes dava muito conflito de informação entre as próprias peças do planejamento da contratação [...] dava muito trabalho na análise.

E17 Era um copia e cola e as pessoas não observavam direito o que estavam copiando e colando, errando muito.

Em relação aos aspectos positivos da ausência de uniformização, standardização das minutas preparatórias de contratação pública da Administração Pública Federal, os gestores

administrativos apontaram poucas evidências de benefícios presentes no período anterior a padronização, que podem ser resumidos no seguinte: a maior flexibilidade na produção do processo, o menor grau de engessamento. Nesse sentido, pode-se ilustrar referida constatação com os seguintes trechos das entrevistas feitas com os gestores:

E6 Não era nada amarrado.

E11 A nossa minuta, antes da padronização, era muito descritiva.

E13 Antes da padronização [...] tinha maior flexibilidade e inovação. Eu trabalhava na Câmara, lá é um mundo à parte, sem padronização, você podia fazer o que quisesse na minuta.

Os advogados públicos, da mesma forma, apontaram alguns poucos elementos indicadores de benefícios presentes no período anterior a standardização de documentos preparatórios de contratação pública, quais sejam, o gestor sentia que o edital pertencia a ele, o advogado público podia ser mais criativo e inovador nas suas recomendações e a falta de padronização era mais vantajosa para contratações muito específicas. Para ilustrar esses elementos, destacam-se os seguintes trechos das entrevistas com os advogados públicos:

E5 Na falta de padronização, tinha maior sentimento de pertencimento, pois a Administração, bem ou mal, percebia que o edital era dela, sabia porque colocava no processo. Hoje você pergunta: Por quê você colocou isso? Ela responde, porque está no modelo, não sente que o modelo pertence a ela.

E7 A gente podia ser mais ousado, mais criativo nas nossas recomendações né. Menos automático né. Tinha uma liberdade maior.

E12 Tinha vantagem naquilo que era inovador, pois aí você tinha maior liberdade, criatividade.

E14 Vantagem tinha quando tinha algum tipo específico de contratação, quando tinham regras muito específicas tal num sei quê [...] ficava mais fácil para o órgão consulente fazer um modelo próprio que partir de um modelo-padrão existente para encaixar. A única vantagem que eu via era essa.

Nesta subseção, os elementos encontrados e categorizados podem ser sintetizados no seguinte quadro que compila as manifestações empíricas relacionadas à ausência de padronização de documentos preparatórios de contratações públicas e (in)eficiência do processo (Quadro 1):

Quadro 1 – Resultados relacionados à ausência de padronização de documentos preparatórios de contratação pública e (in)eficiência do processo

Categoria de entrevistados que indicou os elementos e caracterização desses como positivos ou negativos	Elementos Encontrados
Elementos negativos apontados pelos gestores públicos na falta de padronização de documentos	<ul style="list-style-type: none"> - o trabalho era mais difícil; - demandava maior tempo (o processo era mais lento); - maior dificuldade para controlar o processo; - maior possibilidade e quantidade de erros e repetição dos mesmos no processo de “copia e cola”.

Elementos negativos elencados pelos advogados públicos na ausência de padronização documental.	<ul style="list-style-type: none"> - menor segurança dos advogados públicos na execução de sua atividade de consultoria jurídica; - demandava maior tempo de análise da consultoria jurídica; - pareceres extensos. - editais mais longos, contraditórios, com maior número de erros.
Elemento positivo apontado pelos gestores públicos na falta de padronização de documentos.	<ul style="list-style-type: none"> - maior flexibilidade (menor engessamento).
Elementos positivos elencados pelos advogados públicos na ausência de padronização documental	<ul style="list-style-type: none"> - menor identificação (pertencimento) da Administração com o edital; - maior possibilidade de o advogado público ser inovador e criativo. - para contratações mais complexas, era mais fácil para Administração partir de um modelo próprio do que de uma minuta padronizada e adaptá-la.

Fonte: Quadro elaborado pelo pesquisador a partir dos relatos das entrevistas.

4.2. Manifestações empíricas relacionadas à padronização de documentos preparatórios de contratação pública e (in)eficiência do processo.

Em relação ao período posterior à obrigatoriedade da padronização de documentos preparatórios de contratação pública determinada pela Instrução Normativa n. 5, de 26 de maio de 2017, da Secretaria de Gestão – Seges, do extinto Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASILb, 2017), obteve-se, em geral, evidências que demonstram que a padronização documental realizada nos processos de licitações e contratos da Administração Pública Federal brasileira contribuiu para a eficiência do processo interno de contratação pública. Os gestores administrativos, no que diz respeito ao tempo gasto para a elaboração da documentação, relataram diminuição do tempo despendido para confeccionar os documentos para a instrução do processo. Apontaram, também, que esse benefício é maior nos casos que cabem manifestação referencial jurídica (“Parecer Referencial”), por dispensar a análise pela consultoria jurídica em todos os casos (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014, on-line). Na percepção dos gestores, representou diminuição no tempo da tramitação dos processos por não precisar dessa etapa de instrução. Nesse sentido, é importante destacar os seguintes trechos das entrevistas realizadas com os gestores administrativos:

E1 Trouxe agilidade no trabalho com relação, assim, eu não vou ter que procurar um edital para trabalhar nele [...] eu já tenho minutas prontas para eu escolher.

E2 Com a padronização, você ganha tempo, já tem um modelo a ser seguido, você não perde tempo procurando o que fazer.

E6 A utilização do parecer referencial impactou muito no tempo, tanto no processo todo quanto para nós. Antes nós fazíamos a minuta, preparava um despacho explicando tudo [...] o tempo da prorrogação com o parecer referencial diminuiu vertiginosamente. Eu acho que isso alterou e eu acho que isso alterou substancialmente.

E9 A padronização diminui o tempo para a elaboração né, a pessoa já baixa o modelo e já trabalha nele.

E16 O parecer referencial para mim facilita muito a vida da gente. Ganha muito tempo né, então aquele parecer para gente vira quase como uma Bíblia né, quase que Sacramento, tá doido a gente ganha dias aí de labuta [...]eu conecto o entendimento ali no procedimento e ele segue com fluidez;

Quanto aos advogados públicos entrevistados, esses relataram que a padronização de minutas diminuiu o tempo de análise jurídica da documentação apresentada pelos gestores, haja vista que foi otimizada a análise, ficando essa restrita apenas aos pontos das minutas que foram alterados e declarados pelos gestores públicos, não se analisando as partes padronizadas desnecessariamente. Ademais, destacaram que esse ganho de tempo permitiu que a assessoria jurídica pudesse absorver em parte o aumento de demanda que ocorreu ao longo dos últimos anos. Para ilustrar essas evidências, é importante transcrever os seguintes trechos das entrevistas com os advogados públicos:

E3 agora se não tivesse esses referenciais a gente teria entrado em colapso [...]. Se não tivesse referenciais seria surtante, surtante.

E4 Eu tinha que perder um tempo grande para fazer um parecer relativamente simples, mas que a coisa acabava se tornando complexa, um gasto de energia gigantesco, de tempo desnecessário [...] então essa mudança de paradigma nesse sentido foi fantástica.

E5 São cláusulas que eu já vi 500 vezes, ganha tempo. Houve ganho de eficiência [...] houve um aumento de demanda significativa de 2016 pra cá, com minuta padrão você consegue melhor absorver esse aumento de demanda.

E7 Ganhou muito tempo, agora o procurador pode olhar só aquilo que mudou né, só o que foi declarado no termo de responsabilidade [...]. E aí foi bem mais rápido, porque a gente só analisa o que eles assinaram lá, que tenham declaradamente alterado.

E8 Principalmente nos dias atuais que o volume de trabalho tá aumentando tanto, então você partir da análise da minuta que já foi apreciada com o devido cuidado por uma comissão criada especificamente para esse fim né [...] inclusive porque o nosso trabalho passa ser mais rápido.

E17 Por que agiliza o serviço [...] melhorou, melhorou absurdamente.

Apesar da diminuição do tempo, o aspecto apontado por quase a unanimidade dos entrevistados, foi a redução de número de erros nas minutas, relatando que a padronização contribuiu para que ocorressem menos erros na elaboração da documentação preparatória de licitações e contratos administrativos. Ademais, apontaram que a diminuição de erros decorreu também da existência de “Notas Explicativas” nas minutas-padrão, as quais auxiliam o gestor na elaboração do documento. Nesse sentido, destacam-se trechos das entrevistas dos gestores administrativos:

E1 Se eu fosse fazer aquele mesmo edital na outra demanda provavelmente eu ia pegar aquele mesmo edital e se tivesse os erros provavelmente ia sair com os mesmos erros. Hoje com as minutas é muito mais tranquilo para se trabalhar [...], porque existe muitas notas explicativas e isso é muito bom para gente [...], antes eu tinha que abrir, pesquisar a legislação, hoje não existe isso, tem as notas né, então eu vou lá e verifico as notas explicativas.

E10 diminui os erros né [...] têm um roteiro vamos chamar assim, que dá um mínimo de segurança para ver o que tem que seguir, aquilo nos dá tranquilidade, vamos dizer assim de que não vai aparecer nada né, nem um Frankenstein, nada tão absurdo né.

E11 a gente viu que ajudou porque, porque minimizou possíveis erros [...] Com o tempo a gente acabou vendo que ajudou, ficou mais simples, as minutas mais simples né, minimizou, a gente não vê a possibilidade de se repetir os mesmos erros.

E16 Ela tem uma grande vantagem, que elimina muitos erros pontuais, entendeu, erros pequenos e desnecessários.

Os advogados públicos também perceberam menor número de erros presentes nas minutas elaboradas e nas manifestações jurídicas feitas, bem como a padronização contribuiu para uma atuação mais uniforme da consultoria jurídica. Outro ponto destacado foi a maior segurança que a minuta proporciona na análise dos processos, tendo em vista que relataram que ela permite que o advogado público dedique mais tempo com as cláusulas que são realmente complexas, além de permitir que a assessoria jurídica possa se dedicar a outros processos mais difíceis, que demandam um maior cuidado na análise. Nesse sentido, são as seguintes partes das entrevistas com os advogados públicos:

E3 Do ponto de vista interno do trabalho da Consultoria, os ganhos foram enormes, significativos, porque a gente fala uma mesma linguagem né, os pareceres também de uma certa forma são muito mais uniformes e tal, isso para a identidade do órgão tem sido muito bom né, a gente consegue melhorar a nossa forma de trabalhar, sem dúvida alguma se dedicar a questões mais complexas né.

E4 A uniformização que eu acho importante né, a gente via que por mais que fosse um órgão só, nós falávamos diversas línguas, era uma verdadeira Torre de Babel aqui. Agora a gente fala a mesma língua, a gente tem um vetor de orientação naquele sentido padronizado. Ela traz inúmeras vantagens nesse sentido. Eu posso me dedicar a processos mais complexos, as coisas mais relevantes da minuta. Dá mais segurança.

E5 Antes eu encontrava 10,15 vezes mais erros em editais do que agora. Eu não acompanho, mas eu ouço relatos de grande diminuição de discussões, impugnações dos editais, temos maior segurança jurídica.

E7 Talvez não tivesse a segurança que a gente tem hoje com a padronização para fazer determinadas recomendações, né, pros consultantes, dá segurança.

E8 A minuta padrão, ela veio a ser implementada justamente para otimizar o trabalho da Consultoria e garantir principalmente a uniformidade de atuação dos procuradores e advogados da União, dentro de uma instituição como a AGU, de um modo geral, são feitas milhares, centenas de consultas e a gente agora tem uniformidade de atuação que é muito importante.

E14 A padronização eliminou boa parte dos erros, das incongruências nas documentações [...] a organização dos documentos dentro do processo, eles passaram a seguir uma linha mais lógica de encadeamento.

E17 A análise de quem está do outro lado, aqui dá área jurídica, facilita o trabalho porque não tem que olhar linha por linha do edital, já tem uma estrutura, um arcabouço que facilita a análise. Tem menos erros.

Outro ponto positivo destacado pelos gestores administrativos foi a maior segurança que a padronização proporciona, gerou mais confiança no gestor na elaboração da documentação, a qual se tornou mais objetiva.

E10 Deu maior segurança para o gestor que não está fazendo nada ilegal.

E11 Ficou mais objetiva para falar assim ó eu vou usar esta minuta né, que tem mais objetividade, além do critério técnico, eu acho que dá mais segurança, confiança pra mim, que basta pegar o modelo né, assim a gente tem quase certeza que está indo no caminho certo e isso eu gosto.

E18 A gente sente mais segurança né, me dá mais segurança utilizar modelos que já tem, que já passou pelo crivo da procuradoria e que a gente só precisa de adequar para nossa realidade.

E20 A grande diferença que eu vejo é isso, quando, depois que padroniza, tira esse peso da área de contratos, de licitação, de estar sempre atualizado, então me dá uma segurança maior né, confiança, esquisito né, a gente se preocupa mais com a parte técnica que é do objeto em si e tenta botar ali na minuta-padrão.

Tanto os gestores, quanto advogados públicos apontaram um benefício proporcionado pela padronização, qual seja, ajuda as pessoas que estão começando, que não tem nenhuma experiência com contratação pública, pois as minutas-padrão, os pareceres referenciais dão um norte de como a pessoa deve atuar. Nesse sentido, calha transcrever os seguintes trechos:

E2 grande vantagem foi para aquele gestor lá da ponta que não tinha absolutamente nada, ele pode pelo menos montar um processo e tem uma ordem de início, meio e fim.

E7 Ela ajuda para quem tá começando, ela ajuda como norte, como ponto de partida para quem não sabe muita coisa.

E19 Os pareceres referenciais, as minutas-padrão têm uma vantagem para gente que é o norte para quem tá chegando agora, quem não tem experiência, ele já vai começar o processo com um norte de como começar um processo, de como construir uma minuta de contrato, é um instrumento eficiente, eficaz.

E20 Principalmente quando a gente recebe colegas novos que não são da área de licitação, o que acontece, eles não estão familiarizados com a matéria e se não observar essas minutas-padrão eles deixam passar muita coisa, pode deixar passar muita coisa porque não tão familiarizado.

Um ponto positivo que foi apontado por apenas um entrevistado (E3), advogado público, mas que é importante indicar como um possível benefício da padronização documental,

é o aumento do controle e a possibilidade de mensuração da atividade, segundo sua percepção. As afirmações feitas foram no seguinte sentido:

E3 Favorece demais o controle porque você consegue mensurar, você consegue quantificar porque já todos são feitos da mesma forma né, você consegue ver o que tá dando certo, o que tá dando errado numa contratação de grande porte, por exemplo, de um serviço de manutenção, você consegue ver o que se precisa contratar, o que contratamos, o que deu errado.

Em relação aos benefícios da padronização dos documentos preparatórios de contratação pública na Administração Pública Federal, as evidências encontradas podem ser sintetizadas no seguinte quadro (Quadro 2):

Quadro 2 - Resultados relacionados à padronização de documentos preparatórios de contratação pública e eficiência do processo

Categoria de entrevistados que indicou os elementos e caracterização desses como positivos ou negativos	Elementos Encontrados
Elementos positivos apontados pelos gestores públicos com a padronização de documentos preparatórios de contratação pública	<ul style="list-style-type: none"> - diminuição do tempo para a elaboração das minutas e ganho de tempo no processo com a utilização de pareceres referenciais; - diminuição na quantidade de erros com a padronização e com utilização de notas explicativas nas minutas; - gerou sentimento de maior segurança e confiança no gestor público; - a minuta-padrão facilita o trabalho para quem está começando na área de licitações e contratos.
Elementos positivos elencados pelos advogados públicos com a padronização documental nas contratações públicas.	<ul style="list-style-type: none"> - otimização de tempo para análise jurídica; - diminuição dos erros nas minutas de contratação; - maior uniformidade de atuação da atividade de assessoramento jurídico; - gerou sentimento de maior segurança pelo advogado público; - facilitou o trabalho de quem está começando na área de contratação pública. - favorece o controle do processos de contratação e sua mensuração (poucas evidências nesse sentido, apontado apenas por um entrevistado).

Fonte: Quadro elaborado pelo pesquisador a partir dos relatos das entrevistas.

Apesar de apontarem vários aspectos positivos da padronização documental, os entrevistados, também, apresentaram consequências negativas que eles observaram com a standardização de minutas de licitações e contratos. Os gestores administrativos relataram que a padronização fez com que os advogados públicos ficassem atentos somente ao termo de responsabilidade que declara as mudanças feitas por eles na minuta do edital e não lessem a documentação inteira. Isso acabaria por contribuir para a não identificação de erros não declarados no termo de responsabilidade. Ademais, os gestores administrativos assinalaram que, embora a padronização de minutas tenha diminuído os erros no processo de contratação

pública, por outro lado, quando há erros, eles normalmente são de maiores proporções. Essas constatações negativas podem ser evidenciadas nos seguintes trechos das entrevistas:

E1 Eu vou olhar a lei e tentar preencher o mais correto possível, mas assim, as vezes ainda existe dúvida. Nossa e como a gente faz o termo de referência e o parecerista não olha ele inteiro, mas só olha o que está no termo de responsabilidade, não sei, é uma crítica minha, eu gostaria que fosse mais observado também o resto, que fosse lido tudo [...] porque as vezes a gente pode esquecer alguma coisa e passa batido aquilo porque o parecerista vai olhar só o que está no termo de responsabilidade.

E6 As minutas elas impõem isso né, que a gente estude o processo para ver qual daquelas minutas cabe, porque o erro agora das minutas é muito mais decisivo do que antes, porque se você usar uma minuta ali que não condiz com o resultado, que não condiz com o que você quer, com o objeto, essa é a palavra, você erra todo o edital, porque a minuta é uma sequência de acordo com o objeto, então agora tem que ter um pouco mais de atenção para usar essas minutas. Então agora é dessa forma que é feito. Acho que exige mais atenção que antes, posso falar, exige mais atenção que antes.

E16 Um aspecto negativo é que como o contrato é pequeno e faz referência ao projeto básico, é impossível você fazer uma validação do contrato se você não tiver com o termo de referência do lado, por mais que a equipe de planejamento e o parecerista tenha atenção, quando há erro, quando se esquece algo no termo de referência, o processo fica incongruente [...]. Já teve processos que eu não consegui aplicar penalidade no contratado porque quando ele ia fazer defesa prévia, ele apontava o erro no contrato, no termo de referência e a penalidade acabou sendo uma letra morta porque o erro era grande.

Já os advogados públicos, esses apontaram, como pontos negativos da padronização de minutas, a ausência de análise crítica das minutas-padrão pela assessoria jurídica, bem como a percepção que os advogados públicos passaram a não se sentirem responsáveis pelos erros presentes nelas, os quais seriam de responsabilidade da Comissão da AGU, que é incumbida de elaborar e atualizar os modelos. Nesse sentido, calha destacar os seguintes trechos das entrevistas dos advogados públicos:

E4 Quem tá de fora do grupo normativo que atualiza as minutas-padrão tem uma tendência de ficar esperando as atualização, não corre atrás do conhecimento e isso é um fato. Outra coisa que a gente sabe que existe muito no poder público é aquela questão de empurrar a responsabilidade, o colega fica mais preocupado com a utilização do modelo que ele não corre atrás, ele vê que está utilizando uma minuta-padrão que mesmo que esteja equivocada e isso não é problema dele, é responsabilidade de quem fez a minuta, da comissão que faz a minuta.

E5 Na falta de padronização, tinha maior sentimento de pertencimento, pois a Administração, bem ou mal, percebia que o edital era dela, sabia porque colocava no processo. Hoje você pergunta: Por quê você colocou isso? Ela responde, porque está no modelo, não sente que o modelo pertence a ela [...]. E esse tipo de coisa não é do soldado raso, o cadete lá da ponta, que tá tendo de fazer licitação, isso é do advogado, procurador que está analisando o processo, que manda para a Câmara analisar, referendar [...] ele não vê o problema como dele, mas como da comissão que faz o modelo.

E12 Ao utilizar os modelos, vejo que não tem uma análise crítica pela assessoria jurídica, ela acaba não criticando, só utilizando o modelo, não vendo como atender melhor às necessidades dos órgãos consulentes, para eles é responsabilidade da comissão atualizar a minuta.

Ainda é importante pontuar, como aspecto negativo destacado por alguns gestores administrativos, o engessamento do processo, pois a standardização foi descrita como processo que retira a liberdade deles atuarem de forma mais criativa na elaboração das minutas, com mais flexibilização. Igualmente, alguns advogados públicos relataram esses mesmos problemas com a realização da padronização dos documentos preparatórios de contratação pública. Assim, calha transcrever os seguintes trechos para ilustrar essa percepção dos entrevistados:

E1 A atuação fica um pouco mais cara-crachá, tira um pouco da liberdade da gente né;

E4 A padronização, ela muitas vezes engessa o surgimento de soluções pontuais que resolveriam situações pontuais de outra forma.

E7 Então, eles reclamavam nesse ponto né, do engessamento e de liberdade, embora a gente sempre, sempre explicou que eles poderiam alterar né, desde que justificadamente e tal, mas gera esse desgaste;

E12 Então, na minha opinião, teve essa benesse, mas ao mesmo tempo ela engessou. Na minha opinião né, você fica olhando aquilo e não cria algo novo.

E15 Ao mesmo tempo é ruim porque em algumas situações do texto padrão, tem coisas que estão com letras pretas e que não pode mudar, aí eu não posso mexer, elas não são mutáveis, aí não é compatível com o objeto, a gente só pode mudar algumas frases que estão de vermelho, mas acaba que tem um engessamento.

E19 Embora tenha a minuta padronizada, tem coisas que ela deixa engessada.

Sobre essa questão, outros entrevistados não demonstraram maiores preocupações com o engessamento, falta de flexibilização na feitura da minuta-padrão, eis que relataram que o uso do modelo pode ser dispensado, mediante justificativa. Também não vislumbraram engessamento em relação aos pareceres referenciais, pois entendem que, quando há dúvida jurídica no caso analisado, o questionamento pode ser encaminhado para a consultoria jurídica:

E2 Eu não sou a favor da padronização que vai gerar estagnação, por favor, mas a padronização feita agora, quando você cria modelos para ele nunca se perder no tempo você tem que mudar né, padronização é uma coisa, engessamento é outra, porque você pode ver aí que o modelo, a planilha, eu posso mudar a hora que eu quiser, posso mudar o mapa de risco, posso mudar as coisas e o gestor nunca pode dizer que ele não tem um processo de ponta-a-ponta.

E6 Eu posso adaptar o padrão, eu posso explicar para o jurídico.

E10 Esses pareceres referenciais a gente ganhou uma celeridade muito grande e o que não é abrangido por parecer referencial, o que a gente tem dúvida, a gente tem a prerrogativa de encaminhar como dúvida jurídica. Então, assim, eu não vejo em momento algum que isso possa ser um prejuízo não.

E16 De forma alguma pode ser engessado né, tem que ter sempre essa abertura que tem de poder fazer alterações, desde que justificado né.

E17 Eu particularmente, eu vejo grande vantagem porque olha, porque agiliza o serviço, agiliza o serviço do demandante, do ordenador de despesa quanto para a análise jurídica porque eles, quando precisam fazer alguma alteração, eles não têm que pedir. Eles não estão impedidos de fazer as

alterações, de fazer os ajustes necessários. Eles não estão impedidos, de acordo com cada necessidade prática, eles podem ajustar, só precisa justificar porque fez aquela alteração.

Uma questão apontada como consequência negativa gerada pela padronização, percebida por alguns gestores administrativos, apesar de outros não terem apontado esse prejuízo, foi a perda de conhecimento (“emburrecimento”) que a padronização gerou nos agentes públicos, que ficaram mais acomodados e menos críticos em relação à elaboração de documentação preparatória de contratações públicas. Os relatos, quanto a esse aspecto, foram feitos no seguinte sentido:

E10 A pessoa acaba se acomodando né, então assim, toda vez que sai um normativo, uma portaria, as pessoas não buscam, em contratações, elas têm dificuldades de fazerem modelos mais complexos, querem cara crachá, as pessoas se acomodam, não se atualizam, agora a gente vê que nem todos conseguem fazer contratações complexas.

E11 A gente tem um impacto negativo, eu como chefe de divisão vejo que tem muitos servidores que veem que, como está padronizado ali, decora só o que eu vou tirar e o que eu não vou tirar, não quer mais aprender, só quer tirar e colocar meio que no automático.

E16 Apesar que ele te “emburrece” para falar a verdade, porque você fica preguiçoso pegando modelo padrão, não vai atrás para saber o que é que tá acontecendo, mas ela tem uma grande vantagem que é eliminar muitos erros pontuais.

Por outro lado, outros gestores administrativos perceberam o contrário, uma maior necessidade de se buscar conhecimento, sentiram que as minutas contribuíram para entenderem mais sobre contratação pública ou que a padronização foi indiferente nesse aspecto. Para ilustrar, destacam-se os seguintes trechos:

E6 Eu acho também que até para os servidores que utilizam a minuta, que tem esse processo de trabalho com eles, os obriga a ter mais conhecimento genérico assim, geral daquele objeto para encaixar o objeto na minuta certa, exige uma pesquisa do servidor para aquilo, então o que alterou além da atenção, o que alterou foi o conhecimento geral que a pessoa vai ter que ter para formalizar a minuta [...]. Como eu falei no começo, a minuta-padrão impõe que a pessoa que está utilizando tenha muito mais conhecimento, que a pessoa pesquise muito mais, porque você tem muitas opções, você tem que utilizar a opção que mais se enquadra ao objeto e isso agrega com certeza muito mais conhecimento. Então, todos aqueles que utilizam minuta-padrão acabaram tendo adquirido mais conhecimento depois da instituição da minuta.

E9 Sinceramente, a padronização não alterou em nada no conhecimento porque depende muito de quem vai fazer, antes ou depois da padronização, quem não procurava saber, não procura saber, quem procurava saber as coisas, continua procurando saber.

E15 Aumentou nossa busca de conhecimento, faz a gente ficar mais atento para os normativos, a gente, talvez, antes não estivesse atento, agora precisa estar atento, estar atualizado, ter mais conhecimento.

Nesse aspecto, os advogados públicos também notaram algum impacto negativo como a perda de capacidade crítica e percepção de acomodação das pessoas:

E5 Com a padronização teve advogada que começou a fazer cara-crachá e não verificar a cláusula como possível ou não possível, com um tempo ela começou a me fazer umas perguntas fora da realidade [...]. Geramos pareceristas que fazem análises mais limitadas ao modelo [...] e eu vejo isso escalando, eu vejo as pessoas perdendo essa competência [...]. Uma preocupação que eu tenho é com os advogados novos que já começam com esse modelo padronizado, talvez eles nunca vão desenvolver a habilidade de analisar criticamente um edital, vão ficar só olhando as cláusulas citadas no termo de responsabilidade, nunca vão analisar todo um edital, todo um contrato e isso é preocupante.

E12 Você fica muito focado naquilo padronizado, no que alterou, você acaba perdendo sua capacitada crítica, de pensar fora daquilo, se acomoda.

E14 Hoje eu vejo uns questionamentos dos consultentes sobre contratação pública, coisas que estão na minuta-padrão que decorrem de exigência legal, de orientação do órgão de controle, perguntas que eu não via antes, parece que perderam a preocupação de entender, aprender o motivo daquilo.

Já outros advogados públicos não perceberam alterações significativas no conhecimento sobre contratação pública dos gestores administrativos e dos advogados públicos em razão da standardização documental. Esses apontaram a padronização de minutas como fator indiferente para esse aspecto, não aumentando nem prejudicando o conhecimento das pessoas sobre licitações públicas. Para ilustrar essa percepção, é importante destacar os seguintes trechos das entrevistas com os advogados públicos:

E3 Eu não vejo correlação entre padronização e alguma alteração no conhecimento das pessoas sobre contratação pública;

E8 Para ser sincero, quanto a isso, eu não enxerguei aspecto negativo não. Eu acho que isso não ocorreu, eu acho, na verdade, que ela equalizou conhecimento.

Assim, quanto aos efeitos negativos da padronização de documentos preparatórios de contratação pública, a percepção dos entrevistados pode ser sintetizada no quadro abaixo:

Quadro 3 – Resultados relacionados à padronização de documentos preparatórios de contratação pública e ineficiência do processo

Categoria de entrevistados que indicou os elementos e caracterização desses como positivos ou negativos	Elementos Encontrados
Elementos negativos apontados pelos gestores públicos com a padronização de documentos preparatórios de contratação pública	<ul style="list-style-type: none"> - os advogados públicos, ao lerem apenas as cláusulas modificadas e não a minuta inteira, não identificam erros decorrentes de mudanças que o gestor esqueceu de declarar; - apesar de os erros terem sido minimizados, quando eles surgem, são de maiores proporções (exemplo: escolha de minuta errada, cláusulas de penalidade incongruentes); - engessamento do processo (evidência questionada por alguns entrevistados, pois afirmam que alterações nas minutas podem ser feitas, desde que justificadas); - perda de capacidade crítica para fazer contratações complexas, acomodação do usuário, “emburrecimento” (elemento questionado por outros entrevistados que percebem que a padronização exigiu do gestor buscar mais conhecimento ou que ela não impacta esse aspecto).

Elementos negativos elencados pelos advogados públicos com a padronização documental nas contratações públicas.	<ul style="list-style-type: none"> - perda da análise crítica da minuta pela assessoria jurídica e pelos gestores administrativos (evidência não percebida por alguns entrevistados); - tentativa de transferência de responsabilidade pelos erros nas minutas-padrão para a Comissão de padronização de minutas da AGU; - engessamento do processo (por outro lado, também foi apontado que esse efeito negativo não ocorreu, em razão de as minutas poderem ser modificadas, mediante justificativa);
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Quadro elaborado pelo pesquisador a partir dos relatos das entrevistas.

4.3. Manifestações empíricas relacionadas aos erros e dificuldades encontrados na implementação da padronização documental e elementos que precisam ser aperfeiçoados

A implementação da padronização documental nos processos de licitações e contratos da Administração Pública Federal, segundo a percepção dos entrevistados, apresenta dificuldades, constataram erros e indicaram possíveis melhoras que podem ser feitas nesse processo. Um primeiro aspecto, apontado pelos gestores administrativos entrevistados, foi a resistência, a dificuldade na utilização do modelo-padrão no início, bem como as falhas de comunicação. Nesse sentido, se manifestaram:

E1 Eu tenho que seguir aquilo que tá lá né, aquele edital, aquela minuta de contrato, aliás, por sinal, eu estranhei muito no início porque o nosso contrato antes a gente colocava no contrato todas as informações e hoje é um contrato mais enxuto;

E2 No início teve resistência né, teve que passar por um processo de convencimento no começo, as pessoas não queriam;

E6 Com relação às minutas padrão, por mais que elas já tenham muitas orientações ao servidor que está utilizando, eu acho que poderia haver orientações extras[...] que precisa estar com uma linguagem mais clara.

E9 O que eu vejo muito hoje em dia é que tudo que se coloca na padronização manda um e-mail, faz um boletim e só, não tem uma comunicação tão boa mostrando quais são as diferenças, o que é que aquilo objetiva, o que aquilo está melhorando no trabalho das pessoas.

E11 A gente sente uma dificuldade com a minuta padrão porque antes nossa minuta era muito descritiva, a gente não remetia ao edital, a gente transcrevia entendeu, então toma um choque meio de como que eu falo de costumes [...]. Eu achei muito difícil, mas agora vejo que ajudou.

E13 No início tem o desconforto, mais isso podia ter sido minimizado com a integração de equipe.

Os advogados públicos entrevistados também relataram que encontraram resistência dos gestores administrativos na utilização das minutas-padrão, além de apontarem a necessidade de melhora na comunicação. Sobre esse ponto, advogados públicos entrevistados destacaram:

E3 Num primeiro momento, eu tive um pouco de resistência porque a antiga Superintendência Regional de Administração do Ministério da Economia né, é uma equipe muito antiga, formada por servidores que já estão há muito tempo [...]. Até hoje eu encontro resistência (...). Precisa ter mais comunicação, transparência dos boletins entendeu, [...] fazer esse contato com os gestores né, vai até os órgãos entendeu, mostra quem a gente é, como a gente trabalha. Eu acho que isso é muito importante, eu fiquei vendo assim como o pessoal lá do Piauí, do Maranhão, [...] tá tendo insegurança, tá mandando os processos para você de qualquer forma.

E7 Eu senti muita resistência no começo, os consulentes não se sentiam contemplados nos modelos que já existia né, talvez precisasse melhorar a comunicação, capacitá-los de saber usar corretamente também. Eu sinto que eles se sentem algumas vezes perdidos nesse processo, na comunicação, tem necessidade de melhorar a comunicação com o consulente.

E12 Tem essa dificuldade né, que os consulentes não conseguem encaixar no modelo, reclamam das minutas, pois querem fazer do jeito deles, eles reclamam, tem resistência em seguir o modelo.

E14 Alguns ainda lutam contra a obrigatoriedade do modelo-padrão;

Também foi revelado, pelos entrevistados gestores administrativos, a necessidade de capacitação, orientação dos órgãos demandantes da contratação, relatando que a padronização exigiu que os demandantes realizem um melhor planejamento da contratação. Além disso, acrescentaram que esses não conhecem as normas e exigências para o preenchimento das minutas. Nesse sentido, alguns gestores administrativos destacaram:

E1 Falta planejamento, o órgão demandante manda coisas de última hora e não estão sabendo especificar corretamente, não tem esse conhecimento;

E6 Eu acho que quem trabalha com licitação, com a formalização da licitação, já tem uma capacitação assim útil, para trabalhar com isso. Eu acho que falta uma orientação, uma capacitação de quem trabalha demandando. Porque quem demanda a contratação não entende de contratação, mas as instruções normativas exigem que a área demandante também entenda de contratação agora,[...] pois quem licita acaba tendo que orientar quem é a área demandante a construir o processo como deve ser construído agora, pois antes a pessoa fazia um documento que demandava e tava suficiente resolvido, então são muitos documentos que devem compor uma contratação de serviço principalmente né. Então, eu acho que como um todo, como eu disse da minuta-padrão, precisa de uma orientação extra de quem demanda.

E10 A questão é que o demandante agora tem um papel mais importante, isso é bom, o problema é que ele não tem muita experiência em contratação, tem dificuldade de fazer o documento.

E15 O processo deveria chegar pronto, concluído para iniciar a fase externa, hoje a área de licitações já recebe o processo e tem que ajudar no planejamento.

Quanto aos advogados públicos, esses também perceberam que, para a correta utilização das minutas-padrão, é preciso que haja maior capacitação das pessoas que atuam na instrução dos processos de contratação pública. Os entrevistados relataram que esse é um aspecto que ainda precisa ser aprimorado no processo de standardização documental:

E3 Eu não sei se a gente também teria condição de capacitar, mas tem que melhorar isso entendeu, padronização é um instrumento, tem que capacitar para trocar uma ideia senão o erro cresce muito né.

E4 Vejo assim que os maiores erros acontecem por falta de capacitação, entendeu, então assim, eu acho que normatização, nós já temos até em excesso né.

E8 A Administração Pública tem que incrementar as atividades de qualificação dos profissionais, cursos de qualificação para desenvolvimento das competências e das competências necessárias a nossa atividade.

E14 Há um baixo nível de capacitação, eles estão tendo dificuldades de transformar as minutas.

Durante as entrevistas, alguns entrevistados (advogados públicos e gestores) sugeriram que fossem feitas novas minutas-padrão e pareceres referenciais para abrangerem maiores tipos de contratações, que esse novo modo de trabalho precisa ser ampliado, constantemente aprimorado, atualizado. Nesse ponto, perceberam a necessidade de se padronizar a minuta de projeto básico em contratações diretas, relatando que a falta de um modelo dessa minuta dificulta a feitura de documentos em contratações diretas. Sugeriram, ainda, que o modelo de termo de referência de licitações públicas passe a ser feito por órgão técnico e não pela Advocacia-Geral da União – AGU, pois identificam que essa documentação precisa apresentar linguagem mais técnica e menos jurídica. Destaca-se, também, que um entrevistado apontou a importância de se ampliar a padronização para Estados e Municípios, pois relatou que a padronização de documentos de contratação pública passará a ser adotada em ranking internacional (*doing business*) feito pelo Banco Mundial. Em relação a essas constatações, seguem trechos das entrevistas:

E5 Na prática, o termo de referência que vem hoje, eu considero pior em termos de qualidade do que o termo de referência que vinha [...]. O Termo de referência não caiu bem para ele a padronização da AGU, eu acho que a gente pode até repensar, não cai muito bem essa padronização jurídica num documento técnico. Era melhor quando era feito pelo pessoal técnico.

E8 O que eu vejo na verdade é uma necessidade tamanha, tamanho foram os benefícios que a utilização da minuta-padrão, na minha concepção, o que eu vejo hoje é uma necessidade de aumentar cada vez mais a quantidade de minutas-padrão. Acho que esse é o desafio da atividade de consultoria porque isso acelera muito a atividade do consultente.

E10 A gente tem demandas é que padronizem mais minutas, por exemplo, de projeto básico, que embora ele seja parecido com o termo de referência, as áreas demandantes sentem inseguras de fazer[...], elas querem encontrar o arquivo do projeto básico.

E12 Seria melhor o modelo de termo de referência não ser feito pelo jurídico, mas pelo órgão técnico que sabe mais as necessidades como a Central de Compras, seria mais prático;

E13 O termo de referência tem uma linguagem muito jurídica, a gente esquece que a finalidade dele é chamar o mercado para que tenha uma ampla competitividade. A linguagem tem que ser mais cidadã, até mais mercadológica. O termo da AGU é muito top, é muito completo, mas ele é quase um contrato, que nem todo mundo consegue entender aquilo lá. Isso é algo que tem que melhorar [...]. Outra coisa é o tanto que a padronização tá sendo cobrada até mesmo em ranking internacionais de compras públicas que o Brasil hoje vai ingressar, eu vou te contar uma historinha para você muito rápido. Essa semana passada eu tive um estresse aí, estresse bom, estresse de trabalho. O Banco

Mundial aplica o *doing business* [...] e na dimensão contratos com governos vai entrar pela primeira vez a padronização, uma das críticas deles é não ter documento padronizado em contratação. Eu rebati, pera lá, a União tem, em nível federal tem, mas eles entendem que em nível Brasil não tem, em Estados e Municípios. Tem que ter padronização pra tudo, Estados e Municípios.

E16 Ia ser muito bom se tivesse essa minuta-padrão de projeto básico, acho que vai vir agregar uma coisa que tá carente. A gente quer que tenha cada vez mais minutas padronizadas.

Outro ponto que alguns entrevistados, gestores administrativos e advogados públicos apontaram que precisa ser melhorado é a criação ou incorporação das minutas-padrão em sistema que facilite o acesso à informação, que melhore a forma como o documento é apresentado, pois relataram que, às vezes, o sítio eletrônico da PGFN e da AGU saem do ar ou apresentam *links* que não dão acesso a minuta buscada. Nesse sentido, os entrevistados se manifestaram da seguinte forma:

E1 Eu peço que a pessoa que colocou lá no site o termo aditivo em PDF, por favor, coloque em Word, tudo bem, pode ter lá em PDF também, mas a minuta nós vamos preencher. Inclusive tem nota explicativa em PDF, eu tenho o maior trabalho para transformar aquilo em Word, eu vou ter que alterar, então coloque, por favor a minuta padrão lá de termo aditivo de prorrogação contratual em Word.

E2 O padrão tem um pecado porque eu preciso que onde tá o edital puxe o fornecedor para entrar no sistema, para mim esse hoje é o grande gargalo. O fornecedor não se localiza hoje.

E5 Toda vez você tem que olhar se aquele documento tá correto, entendeu, pra mim o maior problema da padronização é não gerar modelos a partir de formulários, ele não ajuda muito para formatar, colocar aquelas informações dentro do sistema para serem acessados.

E10 Às vezes noto que o site da PGFN e da AGU têm minutas diferentes um do outro, eu cliço e não chega na minuta.

E12 A gente fez o levantamento sobre a quantidade de acessos aos pareceres referenciais [...] eu noto que é pouca na página, o que me preocupa porque é como se eles salvassem o modelo e deixassem lá e não entrassem na página novamente para ver se está atualizado, se a gente atualizou. O parecer referencial 1 a gente tá atualizando todo ano, toda hora, é preciso um acesso com certa regularidade.

E19 Falta um sistema de gerenciamento de informações, eu sempre toco muito nesse aspecto, licitações e contratos precisa de um sistema de gerenciamento de informações, são muitas informações que você lida com ela, você tem que padronizar as informações, precisa de um banco de dados [...]. Nossa, a nova página da PGFN está muito complicada, experimenta achar o Parecer Referencial número 6 [...], colocaram um link, você clica no link e não acha o Parecer.

As entrevistas, assim, relataram erros, dificuldades e elementos que precisam ser aperfeiçoados no processo de implementação de padronização documental em contratação pública, os quais podem ser sintetizados no seguinte quadro (Quadro 4):

Quadro 4 - Resultados relacionados aos erros e dificuldades encontrados na implementação da padronização documental e elementos que precisam ser aperfeiçoados

Categoria de entrevistados (gestores administrativos ou advogados públicos)	Elementos encontrados
Erros, dificuldades, elementos que precisam ser melhorados segundo a percepção dos gestores administrativos.	<ul style="list-style-type: none"> - resistência e dificuldade inicial de utilização das minutas; - falha na comunicação; - a padronização exigiu uma maior participação dos órgãos demandantes; - necessidade de ampliação de modelos (ex.: projeto básico); - a minuta de termo de referência precisa deixar de ser elaborada pela comissão da AGU e ter linguagem menos jurídica e ser elaborada por órgão técnico. - modelos são oferecidos em sítios eletrônicos que têm problemas de atualização e formatação inadequada dos documentos. Necessidade de aperfeiçoamento de sistema ou construção de novo sistema.
Erros, dificuldades, elementos que precisam ser aprimorados de acordo com a percepção dos advogados públicos.	<ul style="list-style-type: none"> - resistência inicial dos gestores públicos na utilização das minutas padronizadas (existe algum grau de resistência até hoje); - necessidade de melhorar a comunicação; - necessidade de capacitação de agentes públicos; - necessidade de aumentar os modelos de minutas-padrão. - a minuta de termo de referência precisa deixar de ser elaborada pela comissão da AGU e ter linguagem menos jurídica e ser elaborada por órgão técnico. - modelos são oferecidos em sítios eletrônicos que têm problemas de atualização e formatação inadequada dos documentos. Necessidade de aperfeiçoamento de sistema ou construção de novo sistema.

Fonte: Quadro elaborado pelo pesquisador a partir dos relatos das entrevistas.

4.4. Manifestações empíricas relacionadas à aplicação de novas tecnologias na padronização de minutas e possibilidade de utilização de ferramentas de automatização documental

As entrevistas feitas com os gestores administrativos e com os advogados públicos evidenciaram que alguns entrevistados não conseguiram apontar benefícios que novas tecnologias podem trazer para implementação da padronização e busca de eficiência no processo interno de contratação. Mesmo após questionados sobre os impactos que ferramentas de automação documental poderiam trazer para o processo de contratação pública, tiveram dificuldades de apontar benefícios. Um entrevistado (E18), inclusive, demonstrou resistência e desconfiança com instrumento de automação documental. Para ilustrar essas evidências, calha transcrever os seguintes trechos das entrevistas feitas com os gestores administrativos e com os advogados públicos:

E4 Não, não me ocorre nada, eu acho que está tranquilo, acho que já utilizamos todas as tecnologias [...] não vejo necessidade de nada não.

E6 Olha eu acho que hoje, no nosso universo Ministério, Procuradoria da Fazenda, nós utilizamos praticamente de todas as tecnologias possíveis. [...] Então, eu acho até difícil dar uma ideia ou dizer algo que poderia melhorar tecnologicamente falando. Então, tecnologicamente falando eu acho que é por aí mesmo e acho que não há muito mais a ser feito não.

E11 Em termos de tecnologia, acho que já caminhamos bem, não tem muito mais o que fazer não.

E18 Já foi até mostrado pra gente, não sei se já foi comentado, um sisteminha programado para elaborar um termo de referência, por exemplo, pelo sistema, o sistema buscando acórdãos que tratam daquele assunto, o sistema trabalhando para no final te dar um termo de referência, mas eu não confio muito não, para mim se não tiver a mão do homem, a cabeça do homem, sistema de tecnologia não ajuda.

Por outro lado, muitos entrevistados apontaram que é preciso a utilização de novas tecnologias, como sistema de automação de documentos, pois isso poderia contribuir para que o processo de padronização possa ser melhor implementado, minimizando erros e alterações em minutas desnecessárias, além de poder tornar o processo mais rápido. Sobre esse questionamento, os gestores e os advogados públicos perceberam os seguintes benefícios:

E2 A meta agora é tornar tudo digital [...]. A gente já tem que ver as repetições de cada artefato desse sem fragilizar nenhuma peça e conversar com a AGU para mudar isso, pois o padrão é importante, desde que ele não onere o gestor, porque, cara, ficar repetindo meu nome é João, meu nome é João, meu nome é João, cara, não dá. A ideia é ter agilidade de compras, objeto mais simples [...] Essa é a meta de governo hoje, criar uma fase interna automatizada, para sair da ponta, acho que isso vai ser um ganho assim da contratação, sabe.

E7 Seria outro mundo se fosse bem minimizado por conta do preenchimento automático do termo de responsabilidade das minutas, que eles pudessem assim, hoje é no Word, documento do Word, acaba que ele é padronizado, mas não automatizado né. Então se a gente puder ter automatização, uma plataforma de forma bem clara né, menos truncada [...] eu acho que seria excelente ganho assim.

E12 A gente tem que automatizar, assim, a gente tem que parar, decidir aquilo que é o núcleo duro, que não pode ser alterado [...]. A gente não pode deixar de avançar na tecnologia sabendo que existe uma gama gigante de contratos que são automatizável.

E14 Acho que criar um modelo de minuta digitalizada e que não permita ou traga alguns tipos de modificações em face das informações, eu não sei até que ponto conseguem fazer esse tipo de programação [...]. Permitir, por exemplo, se o cara escolher, por exemplo, que vai permitir a participação de cooperativas, as demais normas do modelo aparecem para permitir a participação de cooperativas, já trava com as normas sobre cooperativas para impedir que ele utilize o modelo de cooperativas e modifique cláusulas que são incompatíveis para licitações com cooperativas. Outro exemplo, vamos ver, se ele escolhe fazer registro de preços, a partir do momento que ele escolhe registro de preços, as regras sobre registro de preços fiquem imutáveis dentro da minuta, justamente para evitar esses tipos de alterações indevidas. Talvez algumas recomendações que decorram de exigência legal, talvez não poder alterar ou quando alterações precisarem de justificativas, já ter um campo para ser feita a justificativa. Esse tipo de coisa.

E17 A própria AGU criar um sistema único, simples, específico que já tenha as opções contratar serviço A, contratar serviço B, contratar serviço C, contratar serviço D ou contratar, adquirir o bem A, o bem B, o bem C, você ia evitar muitos erros, pois a gente ainda, de vez em quando, recebe processos com a utilização de minutas que não são adequadas. Então se fizesse isso, seria muito bom. Uma outra coisa, eu acho que também um sistema para todos, os órgãos utilizassem para controle da execução de contratos de forma mais padronizada, que já alertasse um gestor 5, 6 meses antes, já colocar só um alerta para o gestor já verificar se vai ser possível a prorrogação, se tem que iniciar um novo processo de licitação, para ele poder adotar as medidas que seriam necessárias. Isso

evitaria que chegasse processo que faltam 3, 4, 2 dias para finalizar o prazo de prorrogação, falta um sistema para acompanhar isso de modo geral.

E20 Eu acho que se automatizasse esses documentos que a gente produz, a gente já baixar um documento e literalmente digitar a parte que a gente quer incluir, se fosse algo automatizado acho que ajudaria muito [...]. Então seria bom se fosse automatizado.

Durante as entrevistas, também, foi relatado pelos entrevistados gestores administrativos e advogados públicos a criação de modelo de Estudo Técnico Preliminar (“ETP digital”) por parte da Secretaria de Gestão, do Ministério da Economia, para permitir um padrão, automatizado num sistema, de Estudo Técnico Preliminar com os requisitos mínimos de cada contratação, que só pode ser alterado em determinadas partes, por meio de justificativas pontuais. Nesse sentido, os entrevistados gestores administrativos e advogados públicos relataram da seguinte forma:

E2 Pois o ETP hoje, tem uns 15 itens lá que já está no sistema, mas se a contratação dele for mais complexa, ele quiser incrementar aquilo também pode, mas nós temos um padrão e temos itens que são obrigatórios e os outros não, são flexíveis. Então, o que vai acontecer com o edital é que ele já vem pronto, já tem cláusula que não muda como, por exemplo, contrato, tem coisa que já vai trazer pronta, que o contrato, o gestor, eu vou dizer minha opinião, o gestor não tem muita coisa que mexer no contrato, pois são cláusulas de direito que não cabe ao gestor da compra, mas sim ao jurídico nosso de fazer. Então, se o jurídico já tem, nós vamos transpassar isso pra um sistema eletrônico, e o que ele quiser mudar, algum acréscimo, alguma coisa, mas nós vamos deixar isso automatizado. Eu não acho que compromete a inteligência deles, ao contrário, acho que ele vai ficar mais atento [...]. Ele vai ter que ler item a item do Termo de Referência para preencher, que não tem repetição, então ele vai ter um esforço no sistema, eu acho que mitiga isso né, inclusive, e então, assim, a ideia é mais ou menos é essa.

E5 A utilização de recursos tecnológicos para a geração de modelos, com o ETP digital [...]. Então, vai ajudar a pessoa a colocar todas as informações dentro do sistema.

E9 Então, essa é a ideia do ETP digital, a Seges tá querendo automatizar documentação de quase tudo no processo.

E13 A ideia é justamente você colocar um ETP no sistema, depois você coloca um termo de referência padronizado e marca num sistema, aperta um botão e já gera um edital padronizado. E aí depois aperta um botão para a minuta de edital e pro contrato.

Assim, quanto às evidências empíricas da utilização de tecnologia da informação, sistema de automatização de documentos, é possível sintetizar o resultado da pesquisa no seguinte quadro:

Quadro 5 - Resultados relacionados à aplicação de tecnologias na padronização, utilização de ferramentas de automatização documental

Categoria de entrevistados (gestores administrativos ou advogados públicos)	Elementos encontrados
Elementos apresentados pelos gestores públicos	<ul style="list-style-type: none"> - alguns entrevistados perceberam a desnecessidade da utilização de novas tecnologias da informação, inclusive houve relato de desconfiança de novas tecnologias. - muitos entrevistados vislumbraram benefícios de novas tecnologias como a automação documental para minimizar erros, não permitir alteração de cláusulas que não podem ser modificadas; - notícia de confecção de modelo de Estudo Técnico Preliminar digital (“ETP digital”) por meio de ferramenta de automatização documental. Intenção de automatizar a geração de minutas de termo de referência, edital e contrato.
Elementos apresentados pelos advogados públicos	<ul style="list-style-type: none"> alguns entrevistados perceberam a desnecessidade de uso de novas tecnologias nos processos internos de contratação pública. - muitos entrevistados vislumbraram benefícios de novas tecnologias como a automação documental para minimizar erros, não permitir alteração de cláusulas que não podem ser modificadas e campo próprio para justificar as alterações de cláusulas modificáveis; - um advogado público apresentou a necessidade de se criar um sistema de controle de execução dos contratos, que alerte o gestor com antecedência sobre o fim da vigência de cada contrato. - notícia de confecção de modelo de Estudo Técnico Preliminar (“ETP digital”) por meio de ferramenta que permite a automação de documento.

Fonte: Quadro elaborado pelo pesquisador a partir dos relatos das entrevistas.

5. DISCUSSÃO

O resultado da pesquisa revelou elementos que, de forma geral, dialogam com o marco teórico apresentado. Para melhor sistematização desta seção, destaca-se, a seguir, subseções com títulos semelhantes aos apresentados no resultado, para interpretação dos achados.

5.1. Falta de padronização e (in)eficiência do processo interno de contratação

Ao se constatar, pela percepção dos entrevistados, que o trabalho realizado no período anterior à obrigatoriedade de adoção de minutas-padrão da AGU, determinada pela Instrução Normativa n. 5, de 26 de maio de 2017 (BRASILb, 2017), da Secretaria de Gestão – Seges, do extinto Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, era mais demorado se comparado com o período posterior à padronização documental, nota-se que a expectativa inicial apontada pela literatura referente aos benefícios da padronização de documentos para redução de tempo em processo (eficiência na dimensão tempo) foi confirmada (MÜNSTERMANN; WEITZEL, 2008; EK, 2013). Ademais, infere-se, a partir dos relatos sobre a dificuldade de execução das tarefas no processo interno de contratação pública à época da ausência de padronização, que a falta de standardização documental dificultava a realização das atividades dos agentes públicos no processo interno de contratação, pela ausência de uniformidade, provocando desperdício de tempo (EK, 2013), bem como percebe-se que a padronização de minutas, em geral, facilitou a execução do trabalho, beneficiou o processo de contratação, como era esperado segundo a literatura de Saliba (2018) e EK (2013).

Infere-se, também, a partir dos relatos de maior sentimento de insegurança na realização de atividades no processo interno de contratação, no período anterior à padronização documental, que a standardização de documentos preparatórios de contratação pública, na Administração Pública Federal brasileira, impactou na confiança do agente público na execução de suas atividades, aumentando-a, em conformidade com o marco teórico do estudo (MÜNSTERMANN; WEITZEL, 2008; EK, 2013; RUSSEL, 2005). Acrescenta-se, ainda, que a falta de padronização de minutas gerou a repetição de erros nos documentos de contratação pública, prejudicando, assim, a eficiência do processo no sentido de precisão (eficiência-precisão), como destacado por Wilson, Wnuk, Silvander e Goerschek, (2018).

Porém, apesar de terem sido relatados poucos benefícios na ausência de padronização de documentos preparatórios de licitações e contratações públicas, vê-se que a falta de modelo

era benéfica para contratações mais complexas, permitindo maior flexibilidade, criatividade, inovação do agente público na construção da documentação do processo. Isso indica a necessidade de o processo de padronização de documentos ser constantemente revisado, melhorado, para não prejudicar a criatividade e a inovação, como apontado por Saliba (2018).

5.2 Utilização de padronização em documentos preparatórios de contratação pública e (in)eficiência do processo

A partir dos resultados obtidos em relação ao período posterior à obrigatoriedade de se adotar minutas padronizadas, nota-se que essa contribuiu, em geral, para a celeridade da confecção dos documentos e, de certa forma, na melhoria da eficiência do processo na dimensão tempo (MANZOOR, 2014; WILSON, WNUK, SILVANDER, GORSCHKE, 2018). Isso sugere que a standardização documental é um fator que contribui para a celeridade dos processos de contratação da Administração Pública Federal brasileira, como era esperado no início da pesquisa (MÜNSTERMANN; WEITZEL, 2008; EK, 2013). Cabe destacar, ademais, que a percepção de ganho de tempo foi mais evidente nos casos em que são cabíveis a utilização de manifestação jurídica referencial (“Parecer Referencial”), por suprimir do processo a etapa da análise jurídica (Tribunal de Contas da União, 2014).

Todavia, em razão de o entrevistado 15 (E15) ter destacado, prontamente ao ser questionado, que o período anterior à padronização documental permitia a confecção dos documentos de forma mais célere, isso pode indicar que o processo de standardização de documentos no processo interno de contratação precisa ser constantemente revisado, atualizado, como indicado por Saliba (2018) e União Europeia (2020), para que a eficiência-tempo (MANZOOR, 2014; WILSON, WNUK, SILVANDER, GORSCHKE, 2018) seja cada vez mais percebida pelos agentes que atuam no processo de contratação.

O maior benefício relatado pelos entrevistados, com a obrigatoriedade de utilização de minutas padronizadas, foi a redução da quantidade e frequência de ocorrência de erros, contribuindo para uma maior eficiência-precisão do processo (WILSON, WNUK, SILVANDER, GORSCHKE, 2018). Isso sugere que a implementação do processo de padronização foi positiva para a eficiência-precisão da confecção dos documentos preparatórios de contratação pública. Acrescenta-se, também, que as “Notas Explicativas” presentes nos modelos contribuíram para a redução de erros, funcionando como diretrizes, orientações,

“*guidelines*” para o preenchimento das minutas, como é recomendado pela literatura (EK, 2013; UNIÃO EUROPEIA, 2020).

Em relação à maior uniformidade de atuação da assessoria jurídica apontada pelos entrevistados advogados públicos, vê-se que a padronização atingiu o objetivo que era esperado, qual seja, contribuiu para a uniformização de atividades dentro de uma organização (EK, 2013). Verificou-se, também, que ela contribuiu, em geral, para o aumento da confiança e segurança do agente público na instrução do processo, escopo também buscado em processos de padronização (MÜNSTERMANN; WEITZEL, 2008; EK, 2013; RUSSEL, 2005).

Acrescenta-se, também, que os entrevistados perceberam que os modelos ajudam pessoas que estão iniciando em contratação pública. Isso indica que essa é uma prática institucional da Administração Pública Federal brasileira, como recomendado por Ek (2013), e não uma prática de uma pessoa ou grupo de pessoas. Como os benefícios da estandardização para o aumento do controle e mensuração de atividades foi relatado somente por um entrevistado (E3), isso pode sugerir que esse objetivo apontado pela literatura não está sendo alcançado (MÜNSTERMANN; WEITZEL, 2008; EK, 2013), precisando ser aprimorado.

Quanto aos aspectos negativos, nota-se que os efeitos prejudiciais da padronização apontados pela literatura, como atuação mais cômoda das pessoas (SALIBA, 2018), perda da capacidade crítica (EK, 2013), foram percebidos por algumas pessoas, o que era esperado por se tratar de um ponto crítico da padronização (SALIBA, 2018). Ademais, em que pese a percepção de diminuição de erros, verificou-se que esses, quando ocorrem, foram percebidos como de maiores proporções, decorrentes de informações conflitantes, insuficientes, que geram questionamentos. Isso sugere que esse processo incipiente de padronização em contratações da Administração Pública Federal brasileira apresenta erros típicos, segundo Laryea (2011), de processos de padronização de baixa qualidade.

Ainda no aspecto negativo da padronização, identificou-se, como variável emergente do campo, a tentativa dos agentes públicos, que atuam na instrução dos documentos preparatórios de contratação pública, de transferir, na totalidade, a sua responsabilidade de verificar os erros das minutas para a comissão que a elabora na Advocacia-Geral da União – AGU. Outro ponto negativo apontado por alguns entrevistados, que deve ser evitado ao máximo no processo de estandardização de documentos, é o engessamento do documento, a falta de flexibilidade (SALIBA, 2018; UNIÃO EUROPEIA, 2020). Porém, apesar de percebido esse prejuízo por entrevistados, também se obteve evidências que o modelo apresenta, em geral, a possibilidade

de flexibilização para se adaptar à contratação desejada, o que é recomendado pela literatura (UNIÃO EUROPEIA, 2020).

Embora a padronização possa ocasionar a perda do conhecimento sobre a totalidade do processo (RUSSEL, 2005), comodismo das pessoas (SALIBA, 2018), perda de capacidade crítica (EK, 2013), como apontado por alguns entrevistados, também foi constatado, nas entrevistas, que a existência de minuta-padrão exige mais conhecimento do usuário sobre contratação pública e sobre a utilização das minutas, o que é era esperado que fosse percebido nas entrevistas, conforme apontado no marco teórico (EK, 2013; UNIÃO EUROPEIA, 2020).

5.3. Erros, dificuldades e necessidades de aperfeiçoamentos no processo de padronização documental

As entrevistas sugerem dificuldades na implementação das minutas-padrão na Administração Pública Federal brasileira, relatando resistências iniciais (que ainda persistem em alguns casos), falhas de comunicação, sugerindo que o processo precisa ser aperfeiçoado constantemente e os agentes, especialmente os demandantes de novas contratações, sejam capacitados para saberem utilizar os modelos, especificar corretamente o objeto, pontos cruciais para que a padronização tenha uma maior aceitação, utilidade e atinja todo seu potencial (UNIÃO EUROPEIA, 2020; MÜNSTERMANN; WEITZEL, 2008; EK, 2013; SALIBA, 2018). O resultado sugere que o processo de padronização na Administração Pública Federal precisa envolver a participação de pessoas de áreas diversas, como recomendado por EK (2013), indicando que hoje ele está muito centralizado na área jurídica com erros de comunicação.

Nesse sentido, as entrevistas revelaram que alguns modelos de documentos seriam melhor formulados, caso fossem feitos por área não jurídica, com linguagem menos formal-jurídica e mais adequada para compreensão dos usuários. O resultado sugere que o modelo de termo de referência, que hoje é elaborado pela AGU (órgão jurídico), seja feito por órgão técnico-administrativo.

Quanto aos relatos de vários entrevistados que percebem a necessidade de maior capacitação dos agentes públicos envolvidos no processo de contratação, o resultado da pesquisa indica que a implementação da padronização está incorrendo num dos principais erros apontados pela literatura, qual seja, grande preocupação com a realização da padronização em

si e pouca atenção na capacitação e treinamento das pessoas, para utilizarem os modelos em todo o seu potencial (SALIBA, 2018; UNIÃO EUROPEIA, 2020).

De todo modo, os entrevistados demonstraram que desejam que a padronização seja ampliada, criando novos modelos, como a elaboração de minuta-padrão de projeto básico, o que sugere que a padronização, embora precise ser aprimorada, impacta positivamente, de um modo geral, no trabalho desenvolvido pelos agentes públicos na instrução de processos de contratação, como apontado pelo referencial teórico (MÜNSTERMANN; WEITZEL, 2008; SALIBA, 2018; EK, 2013; R PERUMAL; BAKAR, 2011; UNIÃO EUROPEIA, 2020).

As entrevistas sugerem, também, a necessidade de se criar novo sistema para disponibilização das minutas-padrão ou aperfeiçoamento da atual forma de disposição dos modelos, eis que os sítios da AGU e da PGFN têm apresentado inconsistências. Essa percepção dos entrevistados indica que o atual sistema de disponibilização das minutas prejudica que a standardização tenha maior eficiência, como destacado pela literatura (LARYEA, 2011; EK, 2013, UNIÃO EUROPEIA, 2020).

5.4. Novas tecnologias e uso de instrumentos de automatização documental

As entrevistas revelaram que alguns entrevistados não identificam benefícios que a aplicação de novas tecnologias da informação poderia trazer para o processo de padronização de documentos, que as tecnologias hoje presentes já são suficientes, inclusive houve desconfiança de um entrevistado na utilização de ferramentas de automatização documental. Essa constatação pode indicar que o uso de instrumentos de automação de documentos ainda gera medo no usuário de criar um documento não adaptado ao caso específico, como apontado no marco teórico (BETTS e JAEP, 2017). A resistência do entrevistado 18 (E18) pode indicar, quiçá, o medo de perda de emprego em razão da maior automação documental e diminuição da necessidade de atuação humana como sugerido nos estudos de Betts e Jaep (2017). Todavia, em razão de a resistência ter sido apresentada somente por um entrevistado num universo de 20 (vinte) entrevistas, não se pode perceber a constatação de Betts e Jaep (2017).

Por outro lado, como apresentado no resultado, vários entrevistados percebem possíveis benefícios que a automatização de minutas pode trazer para o processo interno de contratação pública. Nesse sentido, foi mencionado o aumento de agilidade do processo, a diminuição de erros, apresentação do documento de forma mais amigável e impedir que sejam realizadas modificações nos documentos que são incompatíveis com a forma de licitação escolhida pelo

usuário, fatores semelhantes aos apontados pela literatura (BORRAS, 2004; WESCOTT, 2001; COLINEAU; PARIS; LINDEN, 2012; HOUY, HAMBERG, FETTKE, 2019; UNIÃO EUROPEIA, 2020, BETTS; JAEP, 2017).

O resultado da pesquisa também indicou que a aplicação de ferramentas de automação documental, em contratação pública, começa a ser feita no âmbito da Administração Pública Federal brasileira, por meio de iniciativa da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia. O primeiro passo identificado, na pesquisa, de tentativa de implementação de automação documental foi a criação de minuta de Estudo Técnico Preliminar digital e automatizado (“ETP digital”). As entrevistas sugerem que a automação de documentos, em contratações públicas, na Administração Pública Federal, deve ser ampliada para outros documentos padronizáveis do processo interno de contratação como, por exemplo, minutas de termo de referência, edital e contrato. Isso deve ser feito com bastante cuidado para evitar erros, mas caso seja bem implementado, pode contribuir para que a Administração Pública Federal brasileira possa se alinhar mais as práticas internacionais de padronização e automação documentais (OCDE, 2019; UNIÃO EUROPEIA, 2020).

Para facilitar a compreensão e visualização da discussão dos resultados, apresenta-se, a seguir, quadro que sintetiza a interpretação dos achados:

Quadro 6 – Síntese dos elementos obtidos a partir da interpretação do resultado da pesquisa e indicação do referencial teórico que o elemento dialoga

Subseção da Discussão	Elementos obtidos a partir da interpretação do resultado da pesquisa	Referencial teórico que o elemento dialoga
5.1 Falta de padronização e (in)eficiência do processo interno de contratação.	Demandava mais tempo de atuação do agente público.	Münstermann e Weitzel (2008); Ek (2013).
	Maior dificuldade na execução das atividades.	Ek (2013); Saliba (2018).
	Maior insegurança e menor confiança na execução das atividades.	Münstermann e Weitzel (2008); EK (2013) e Russel (2005).
	Maior repetição de erros, prejudicando a eficiência-precisão do processo.	Wilson, Wnuk, Sivander e Gorschek (2018).
	Maior flexibilidade, criatividade, inovação na construção dos documentos.	Saliba (2018).
5.2 Utilização de padronização em documentos preparatórios de contratação pública e (in)eficiência do processo.	Ganhos de tempo na instrução e confecção de documentos. Padronização como fator que contribuiu, em geral, para a celeridade dos processos de contratação da Administração Pública Federal brasileira. A	Manzoor, 2014; Wilson, Wnuk, Sivander, Goerschek (2018); Münstermann e Weitzel (2008).

	maior contribuição para a diminuição de tempo foi o “Parecer Referencial”, por dispensar a etapa de manifestação jurídica em alguns processos.	
	Necessidade de constante revisão, atualização dos modelos.	Saliba (2018); União Europeia (2020).
	Redução na quantidade e frequência de erros. Contribuição para maior eficiência-precisão do processo.	Wilson, Wnuk, Silvander e Gorschek (2018).
	“Notas Explicativas” contribuíram para a redução de erros.	Ek (2013); União Europeia (2020).
	Maior uniformidade de atuação dos advogados públicos.	Ek (2013).
	Padronização contribuiu para o aumento da confiança e segurança do agente público na instrução do processo	Münstermann e Weitzel (2008); Ek, (2013); Russel (2005).
	Pouca percepção de aumento de controle e possibilidade de mensuração das atividades realizadas. Necessidade de aprimoramento desses aspectos no processo de padronização.	Münstermann e Weitzel (2008); Ek (2013).
	Pessoas que atuam no processo ficaram mais acomodadas com a padronização, houve perda da capacidade crítica.	Saliba (2018); Ek (2013).
	Apesar da redução dos erros, esses quando ocorrem, são de maiores proporções, causam maiores consequências. Característica típica de padronização de baixa qualidade.	Laryea (2011).
	Tentativa de transferir a responsabilidade pelos erros, na totalidade, do agente público que atua no processo de contratação para a comissão que elabora as minutas na Advocacia-Geral da União – AGU (categoria emergente do campo).	Categoria Emergente do campo.
	Aumento do engessamento dos documentos. Ponto negativo que é minimizado pela possibilidade de se realizar alterações nas minutas, mediante justificativa.	Saliba (2018); União Europeia (2020).
	A padronização exige maior conhecimento do usuário sobre contratação pública e sobre o adequado preenchimento da minuta.	Ek (2013); União Europeia (2020).

5.3. Erros, dificuldades e necessidades de aperfeiçoamentos no processo de padronização documental	Dificuldade na implementação da padronização, resistências iniciais na utilização obrigatória de minutas-padrão (resistência que ainda permanece em menor proporção). Necessidade de maior capacitação, especialmente dos demandantes das contratações, para maior aceitação e entendimento dos modelos.	União Europeia (2020); Müntstremann e Weitzel (2008); Ek (2013); Saliba (2018).
	Necessidade que o processo de padronização envolva a participação de áreas diversas, estando muito centrado na área jurídica. Modelos precisam apresentar linguagem mais acessível. Sugestão para que o modelo de termo de referência deixe de ser elaborado por órgão jurídico e passe a ser confeccionado por órgão técnico-administrativo.	Ek (2013).
	Ocorrência de um dos erros mais comuns em processos de padronização, qual seja, grande preocupação com a standardização do processo em si e pouca atenção para a capacitação e treinamento das pessoas para utilizarem os modelos em todo o seu potencial.	Saliba (2018); União Europeia (2020).
	Necessidade de ampliação da padronização, criando novos modelos, pois a standardização do processo tem impactado, de um modo geral, positivamente no trabalho desenvolvido pelos agentes públicos na instrução dos processos de contratação.	Münstermman e Weitzel 2008); Saliba (2018), EK (2013); R Perumal e Bakar (2011); União Europeia (2020).
	Necessidade de se criar novo sistema para disponibilização das minutas-padrão ou aperfeiçoamento da atual forma de oferecimento dos modelos.	Laryea (2011); Ek (2013) e União Europeia (2020).
5.4. Novas tecnologias e uso de instrumentos de automatização documental	Existência de resistência de utilização de novas tecnologias que auxiliam a padronização documental (elemento pouco percebido).	Betts e Jaep (2017).
	Ferramenta de automação documental poderia trazer benefícios para o processo interno de contratação (aumentar a agilidade do processo, a diminuição de erros, apresentação do documento de forma mais amigável, impedir que sejam realizadas modificações nos documentos	Borras (2004); Wescott (2001); Colineu, Paris e Liden (2012); Houy, Hamberg, Fettke (2019); União Europeia (2020); Betts e Jaep (2017).

	que são incompatíveis com a forma de licitação escolhida pelo usuário).	
	Início de aplicação de ferramentas de automação documental no âmbito da Administração Pública Federal brasileira com a criação de modelo de Estudo Técnico Preliminar digital (“ETP digital”). Intenção de ampliar a utilização de instrumentos de automação para minutas de termos de referência, edital e contrato. A utilização e ampliação de ferramentas de automação documental no processo interno de contratação pública, se bem implementadas, podem auxiliar o Brasil a se alinhar mais as práticas e tendências internacionais de padronização e automação documentais em contratação pública.	OCDE (2019); União Europeia (2020), Betts e Jaep (2017).

Fonte: Quadro elaborado pelo pesquisador.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve por objetivo geral identificar como a padronização de documentos preparatórios de contratações públicas impacta na eficiência do processo interno de contratação da Administração Pública Federal brasileira. Para tanto, buscou-se os seguintes objetivos específicos: a) sumarizar as dimensões teóricas da literatura que estuda a eficiência no contexto da Administração Pública, bem como a padronização de processos e documentos; b) verificar, por meio de pesquisa empírica qualitativa, como a standardização de documentos impacta a eficiência do processo interno de contratação pública no âmbito federal; c) indicar, a partir do diálogo entre as proposições teóricas e empíricas pesquisadas, possíveis caminhos para aperfeiçoar esse procedimento.

Para atender ao primeiro objetivo específico, procedeu-se à revisão da bibliografia partindo-se da definição teórica de contratos, contratos administrativos e licitação. Após, foi feita a análise bibliográfica concernente à Reforma Administrativa do Estado e ao *New Public Management*, bem como o estudo sobre eficiência, eficácia e desempenho no âmbito da Administração Pública. Discorreu-se, também, sobre a padronização e tecnologia como fatores que contribuem para a eficiência de processos. Ao final do referencial teórico, estudou-se a padronização, a eficiência e a automação documental especificamente nos processos de licitações e contratos.

Em relação ao segundo objetivo específico, foi realizada pesquisa de campo, com abordagem qualitativa, por meio de 20 (vinte) entrevistas com servidores públicos federais, que atuam na área de contratação pública, sendo 8 (oito) advogados públicos e 12 (doze) gestores administrativos. Apurou-se que os entrevistados conhecem e utilizam os documentos padronizados na sua atuação profissional e conseguem identificar impactos que a standardização de documentos causa na (in)eficiência do processo interno de contratação pública.

A percepção dos impactos da utilização de documentos padronizados, os quais começaram a ser obrigatórios a partir da Instrução Normativa n. 5 - IN5/2017Seges/MP (BRASILb, 2017), não foi homogeneia. De todo modo, em geral, foram apontados mais aspectos positivos que negativos com o uso de documentos standardizados, como a diminuição de erros, o ganho de tempo, a facilitação do trabalho, em especial daqueles que estão começando na área

de contratação pública (nenhuma ou pouca experiência), maior confiança e segurança no processo, além de maior uniformidade de atuação da atividade de assessoramento jurídico.

Todavia, foram apontados alguns aspectos negativos com a padronização, como a maior acomodação das pessoas na realização de sua atividade, perda da capacidade crítica. Apesar da diminuição de erros após a padronização, esses quando ocorrem, foram identificados como de maiores proporções, característica de padronização de baixa qualidade (LARYEA, 2011). Identificou-se, também, a tentativa de agentes públicos, que atuam em contratação pública, de transferir a responsabilidade, pela totalidade dos erros dos processos, para a comissão que elabora as minutas padronizadas. Ademais, constatou-se que a padronização ocasionou o maior engessamento dos documentos (menor flexibilidade, liberdade de criação). Porém, esse impacto negativo é minimizado, mediante a possibilidade que os modelos apresentam de serem alterados, por meio de justificativa.

Diante dos resultados obtidos, para atingir o terceiro objetivo específico, realizou-se o diálogo dos resultados com as proposições teóricas, sintetizado no Quadro 6. Desse modo, como contribuição da pesquisa para o aperfeiçoamento do procedimento de padronização de documentos, buscando a maior eficiência do processo interno de contratação, identificou-se a necessidade de ampliação de modelos de documentos padronizados, como a criação de minuta-padrão de projeto básico. Acrescenta-se, ainda, como sugestão, que o modelo de termo de referência passe a ser confeccionado por órgão técnico-administrativo, com linguagem mais simples e menos jurídica.

A pesquisa também indica a necessidade de aprimoramento do sistema de disponibilização dos documentos padronizados, ou criação de novo sistema, bem como a necessidade de maior capacitação e treinamento de pessoas quanto ao conhecimento de contratação pública e utilização dos modelos, em especial dos órgãos demandantes de contratação. Sugere-se, ainda, a utilização de novas tecnologias, como ferramentas de automação documental, que podem contribuir, se bem aplicadas, para melhorar a eficiência do processo interno de contratação, contribuindo, assim, para que o Brasil se alinhe mais as práticas e tendências internacionais de padronização e automação de documentos (BETTS, JAEP, 2017; UNIÃO EUROPEIA, 2020; OCDE, 2019).

Entre as limitações do presente estudo, identifica-se a realização da pesquisa no âmbito do Ministério da Economia, por isso, as conclusões podem não ser generalizáveis para outros órgãos da Administração Pública Federal. Reconhece-se, também, que o estudo, por

envolver análise qualitativa, a compreensão dos dados é limitada pelas interpretações e percepções do pesquisador (CAREGNATO; MUTTI, 2006).

Por fim, recomenda-se que estudos futuros realizem pesquisa semelhante em outros órgãos públicos federais, bem como que se avalie a padronização documental em contratações públicas no âmbito de entes subnacionais que a adotam, Estados e/ou Municípios, para que se possa entender melhor esse fenômeno no contexto público brasileiro.

7. REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, Álvaro Villaça. *Teoria geral dos contratos típicos e atípicos*. São Paulo, Atlas, 2002.
- BALTAR, Fernando; TORRES, Ronny Charles. *Direito Administrativo*. 9ª edição. Salvador: Juspdv, 2019.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. 3ª Reimpressão. Lisboa: Edições, 2011.
- BARROS, Aidil J. da S.; LEHFELD, Neide Aparecida de S.. *Fundamentos de metodologia científica*. 3. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.
- BARZELAY, Michael. *International public management journal*, 2000.
- BATRAN, Alexandre; ESSIG, Michael; SCHAEFER, Berthold. *Public-Private Partnerships as an Element of Public Procurement Reform in Germany*, 2005. Disponível em: <http://www.unpcdc.org/media/6268/public-private%20partnerships%20as%20an%20element%20of%20public%20procurement%20reform%20in%20germany.pdf>. Acesso em: 23 de junho de 2020.
- BERLINER, D.; BAGOZZI, B.E.; PALMER-RUBIN, B.. *What Information Do Citizens Want? Evidence from One Million Information Requests in Mexico*. *World Development*, 109, 222-235, 2018.
- BETTS, Kathryn D.; JAEP, Kyle R.. *The Dawn of Fully Automated Contract Drafting: Machine Learning Breathes New Life Into a Decades-Old Promise*, 15 *Duke Law & Technology Review*, 216-233, 2017.
- BORRAS, John. *International technical standards for e-Government*. *Electronic Journal of e-Government*, 2004. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/228490519_International_technical_standards_for_e-Government. Acesso em: 3 de julho de 2020.
- BRASILa. *Lei n. 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, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em 21 de novembro de 2019.
- BRASILb. *Instrução Normativa n. 5, de 26 de maio de 2017*. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão, 2017. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/760-instrucao-normativa-n-05-de-25-de-maio-de-2017>. Acesso em: 15 de dezembro de 2019.

BRASILc. *Lei n. 9784, de 29 de janeiro de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 22 de julho de 2020.

BRASILd. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 de junho de 2020.

BRASILE. *Guia Referencial para Medição de Desempenho e construção de indicadores*. Disponível em: http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/guia_indicadores_jun2010.pdf. Acesso em: 27 de junho de 2020.

BRASILf. *Decreto n. 5450, de 31 de maio de 2005*. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm. Acesso em: 6 de julho de 2020.

BRASILg. *Decreto n. 8.539, de 8 de outubro de 2015*. Dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=09/10/2015&jornal=1&pagina=2&totalArquivos=260>. Acesso em: 1º de agosto de 2020.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*, São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1998.

BRIGNALL, Stan; MODELL, Sven. *An institutional perspective on performance measurement and management in the 'new public sector'*. Management accounting research, 2000. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/d958/b31828e2996e7b1ac94543cef00ce4c54506.pdf>. Acesso em: 14 de junho de 2020.

CAREGNATO, Rita; MUTTI, Regina. *Pesquisa Qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo*. Texto Contexto Enferm, Florianópolis, 2006.

CARVALHO FILHO, J. D. S.. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2013.

CHALMERS, J; DAVIS, G.. *Rediscovering Implementation: Public Sector Contracting and Human Services*. Australian Journal of Public Administration, 2001.

COLINEAU, N.; PARIS, C.; LINDEN, K. V. *Government to citizen communications: From generic to tailored documents in public administration*. Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age, [s. l.], v. 17, n. 2, p. 177–193, 2012. DOI 10.3233/IP-2012-0272. Disponível em: <http://search.ebscohost.com.sbxproxy.fgv.br/login.aspx?direct=true&db=aph&AN=77873934&lang=pt-br&site=ehost-live&scope=site>. Acesso em: 12 jul. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Portal da Transparência*, 2020. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/licitacoes?ano=2019>. Acesso em: 10 de janeiro de 2020.

DRESCHSLER, Wolfgang. *The rise and demise of the New Public Management: Lessons and opportunities for South East Europe*. Central European Public Administration Review, 2014. Disponível em: https://www.academia.edu/7795640/The_Rise_and_Demise_of_the_New_Public_Management. Acesso em: 18 de junho de 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 30ª Edição, Editora Atlas, São Paulo, 2017.

EAKIN, H; ERIKSEN, S; EIKELAND, P., ØYEN C. *Public sector reform and governance for adaptation: implications of new public management for adaptive capacity in Mexico and Norway*. Environ Manage. 2011. Disponível em: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s00267-010-9605-0.pdf>. Acesso em: 20 de junho de 2020.

EK, Maria. *Standardizing purchasing processes – Increasing purchasing efficiency for production process equipment at Höganäs Sweden AB*. Lund, 2013. Disponível em: <<https://lup.lub.lu.se/student-papers/search/publication/3631521>>. Acesso em: 04 de dezembro de 2019.

FLORINA, Popa. *Elements on the Efficiency and Effectiveness of the Public Sector*. Institute of National Economy, Romanian Academy. Vol. 17, 2017.

FLICK, U.. *Uma introdução à pesquisa qualitativa*. 2.ed.. Porto Alegre: Bookman, 2004.

FONTANELLA, B. J. B., Ricas, J.; Turato, E. R.. *Amostragem por saturação em pesquisas qualitativas em saúde: contribuições teóricas*. Cadernos de saúde pública, 2008.

GIL, A. C.. *Como elaborar projetos de pesquisas*. São Paulo: Atlas, 1994.

GODOY, Arilda Schmidt. *Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais*. RAE-Revista de Administração de Empresas, [S.l.], v. 35, n. 3, p. 20-29, mai. 1995. ISSN 2178-938X. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/38200>>. Acesso em: 15 de maio de 2020.

HAWKINS, Robert P.; KREUTER, Matthew; RESNICOW, Kenneth; FISHBEIN, Martin; DIJKSTRA, Arie. *Understanding tailoring in communicating*. Health Education Research, Volume 23, junho de 2008, p. 454–466, <https://doi.org/10.1093/her/cyn004>.

HOUY, C.; HAMBERG, M.; FETTKE, P.. *Robotic Process Automation in Public Administrations*. Digitalisierung von Staat und Verwaltung. Bonn: Gesellschaft für Informatik e.V., 2019. Disponível em: <https://dl.gi.de/handle/20.500.12116/20517> Acesso em: 12 de julho de 2020.

JORIS, G.; DE VISSCHER, C.; MONTUELLE, C.. *Federal public administration reform in Belgium: new public management under deconstruction*, 2009. Disponível em: <https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/89901/1/AFSP%20%20JorisDeVisscherMontuelle%20.pdf>. Acesso em: 15 de junho de 2020.

LARYEA, S.. *Quality of tender documents: case studies from the UK*. Construction Management and Economics, 29 (3). pp. 275-286, 2011. ISSN 0144-6193 doi: <https://doi.org/10.1080/01446193.2010.540019> Disponível em: <http://centaur.reading.ac.uk/16296/> Acesso em: 15 de julho de 2020.

LEÃO, A. L. M. S.; MELLO, S. C. B.; VIEIRA, R. S. G.. *O papel da teoria no método de pesquisa em Administração*. Revista Organizações em Contexto, v. 5, n. 10, p. 1-16, 2009.

LIPS, M. *Does public administration have artefacts?* Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age, [s. l.], v. 12, n. 4, p. 243–252, 2007. DOI 10.3233/IP-2007-0136. Disponível em: <http://search.ebscohost.com.sbxproxy.fgv.br/login.aspx?direct=true&db=aph&AN=31395310&lang=pt-br&site=ehost-live&scope=site>. Acesso em: 8 de julho de 2020.

MANZOOR, Azhar. *A Look at Efficiency in Public Administration: Past and Future*. Sage open, 2014. Disponível em <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/2158244014564936>. Acesso em: 27 de junho de 2020.

MELLO, Carlos Henrique Pereira. *Qualidade total*. São Paulo: Academia Pearson, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 19ª edição. São Paulo, Malheiros, 2005.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. *O estado da arte da gestão pública*. Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v. 53, n. 1, 2013.

MÜNSTERMANN, Björn; WEITZEL, Tim. *What Is Process Standardization?* CONF-IRM, 2008. Disponível em: <https://aisel.aisnet.org/confirm2008/64/> . Acesso em: 12 de maio de 2020.

NADERIFAR, Mahin; HAMIDEH, Goli; FERESHTECH, Ghaljaei. *Snowball Sampling: A Purposeful Method of Sampling in Qualitative Research*. Strides in Development of Medical Education, 2017.

NIEBUHR, Joel de Menezes. *Pregão presencial e eletrônico*. 4. ed.. Curitiba: Zênite, 2006.

NYGREN, Katarina Giritli. *Narratives of ICT and Organizational Change in Public Administration*. Gender, Work and Organization, 2012.

O'FLYNN, Janine. *From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications*. The Australian Journal of Public Administration, vol. 66, 2007.

OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Productivity in Public Procurement: A Case Study of Finland: Measuring the Efficiency and Effectiveness of Public Procurement*, 2019. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/productivity-public-procurement.pdf>. Acesso em: 29 de dezembro de 2019.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T.. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Brasília: MH Comunicação, 1995.

OTRUSINOVA, Milana; PASTUSZKOVA. *Concept of 3 E's and Public Administration Performance*. International Journal of Systems Applications, Engineering & Development, 2012.

PANKOWSKA, Malgorzata. *National frameworks' survey on standardization of e-Government documents and processes for interoperability*. J. theor. appl. electron. commer. res., Talca, v. 3, n. 3, p. 64-82, dic. 2008. Disponível em: <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-18762008000200006&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 03 de julho de 2020.

PEEL, Deborah; LLOYD, Michael Gregory. *Wrestling with the Value added of business improvement districts: efficiency, accountability, and contractual Governance in Scotland*. Public Performance & Management Review, Vol. 33 Issue 3, p488-508. 21p. 4 Charts, 2010.

R PERUMAL, Vasanthi; BAKAR, Abu Hassan Abu. *The needs for standardization of document towards an efficient communication in the construction industry*. Acata Technica Corniniensis, 2011. Disponível em: <http://acta.fih.upt.ro/pdf/2011-1/ACTA-2011-1-02.pdf>. Acesso em: 2 de julho de 2020.

REDDICK, C.; ABDELSALAM, H. E.; ELKADI, H. *Channel choice and the digital divide in e-government: the case of Egypt*. Information Technology for Development, [s. l.], v. 18, n. 3, p. 226–246, 2012. DOI 10.1080/02681102.2011.643206. Disponível em: <http://search.ebscohost.com.sbxproxy.fgv.br/login.aspx?direct=true&db=aph&AN=77492646&lang=pt-br&site=ehost-live&scope=site>. Acesso em: 8 de julho de 2020.

RIZZO, Ilde. *Efficiency and integrity issues in public procurement performance*. Journal of Public Finance and Public Choice, 2013.

RUSSELL, Andrew. *Standardization in History: A Review Essay with an Eye to the Future*, 2005. Disponível em: <http://www.arussell.org/papers/futuregeneration-russell.pdf>. Acesso em: 30 de junho de 2020.

SALIBA, NINOS. *Standardization of a production process*. School of Innovation, Design and Engineering, 2018. Disponível em <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1219490/FULLTEXT01.pdf>. Acesso em: 2 de julho de 2020.

SANTOS, Ricardo Alexandre de Almeida; CALHEIROS, João. *Direito Administrativo Esquemático*. São Paulo, Método, 2015.

SAUSSIÉ, Saussier; TIROLE, Jean. *Renforcer l'efficacité de la commande publique*. Notes du conseil d'analyse économique, no 22,(3), 1-12. doi:10.3917/nae.022.0001, 2015.

SQUEFF, Flávia de Holanda Schmidt. *O Poder de compras governamentais como instrumento de desenvolvimento tecnológico: análise do caso brasileiro*. Texto para discussão, 1922. Brasília: Ipea, 2014.

THIEL, Sandra Van; LEEUW, Frans.. *The performance paradox in the public sector*. Public Performance & Management Review. Vol. 25, 2002.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão nº 2674/2014 – TCU – Plenário*, 2014. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:2674%20ANOACORDAO:2014%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20. Acesso em: 4 de agosto de 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Informativo de jurisprudência sobre licitações e contratos n. 42*, 2010.

TURATO, Egberto Ribeiro. *Métodos qualitativos e quantitativos na área da saúde: definições, diferenças e seus objetos de pesquisa*. Rev. Saúde Pública. São Paulo, v. 39, n. 3, p. 507-514, 2005.

UNIÃO EUROPÉIA. *Standardised tender documents*. E-library of public procurement good practices, 2020. Disponível em: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/public-procurement/e-library. Acesso em: 23 de junho de 2020.

VAN DOOREN, Wouter; CALUWÉ, Chiara; LONTI, Zsuzanna. *How to Measure Public Administration Performance*. Public Performance & Management Review, 2012.

VAN WEELE, A.J.. *Purchasing and Supply Chain Management: Analysis, Strategy, Planning and Practice*, Fifth Edition. Hampshire: Cengage Learning, 2010.

WESCOTT, C. G. *E-Government in the Asia-Pacific Region*. Asian Journal of Political Science, [s. l.], v. 9, n. 2, p. 1, 2001. DOI 10.1080/02185370108434189. Disponível em: <http://search.ebscohost.com.sbxproxy.fgv.br/login.aspx?direct=true&db=aph&AN=9014006&lang=pt-br&site=ehost-live&scope=site>. Acesso em: 6 de julho de 2020.

WILSON, Magnus; WNUK, Krzysztof; SILVANDER, Johan; GORSCHKE, Tony. *A Literature Review on the Effectiveness and Efficiency of Business Modeling*. E-Informatica Software Engineering Journal. Vol. 12, 2018.

APÊNDICE – Roteiro de Entrevistas

1. Primeiramente, gostaria de saber se posso gravar a presente entrevista, a qual será utilizada para fins acadêmicos, sem identificação do entrevistado?
2. Qual o seu nome completo, formação acadêmica, cargo que ocupa no setor público? Quanto tempo você atua na área de contratação pública?
3. Você atuava na área de licitações e contratos antes da obrigatoriedade de padronização de documentos determinada pela IN 5? Como era sua rotina neste período? O que era diferente de hoje?
4. Com a padronização determinada pela IN 5, como é sua rotina agora? O que mudou?
5. O que a padronização não alterou na sua rotina?
6. O seu conhecimento sobre contratação pública e/ou das pessoas que trabalham com contratação pública, na sua percepção, foi impactado, em alguma medida, pela padronização documental?
7. O que você entende como processo interno de contratação eficiente?
8. A padronização documental impactou de alguma forma a (in)eficiência?
9. Você identifica algo que precisa ser alterado no processo interno de contratação pública? E na forma que está sendo feita a padronização? E nas minutas-padrão?
10. Você identifica alguma tecnologia que possa contribuir para a melhoria do processo de padronização? E ferramenta de automação documental?
11. Além do perguntado, você sugeriria algo para melhorar a eficiência do processo interno de contratação?
12. Você poderia me indicar mais alguém com experiência no tema tratado para que eu possa tentar entrevistar? (“Bola de neve”).