



REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP

Seção: Artigos Científicos

O impacto da hipernormatividade da Lei 8.666/93 em pequenos municípios paulistas

The impact of the hypernormativity of Law 8,666/93 on small municipalities of São Paulo State

Gabriel Schroeder de Almeida

Resumo: Este artigo é fruto de uma pesquisa empírica, baseada em entrevistas semidiretivas feitas com funcionários de pequenos Municípios do estado de São Paulo, sobre a realização de licitações por essas unidades locais de poder e a visão de seus agentes sobre a Lei Federal 8.666/1993. O trabalho apresenta a concepção de que a Lei 8.666/93 é caracterizada por uma hipernormatividade, representada por sua pretensão de regular minuciosamente todos os processos de contratação desenvolvidos no Brasil, em todas as esferas federativas. Em face disso, foram entrevistados agentes municipais envolvidos com licitações para identificar se as preocupações com os impactos da hipernormatividade para a qualidade da gestão dos Municípios se confirmariam. O trabalho conclui que os funcionários dos setores de licitação de pequenos Municípios têm uma postura de relativa indiferença com relação ao caráter da Lei 8.666/93 ou se sentem resguardados por seu detalhismo. Outros temas ligados às licitações também são abordados nas entrevistas e desenvolvidos no texto.

Palavras-chave: Contratações Públicas; Lei Geral de Licitações; Maximalismo; Gestão Pública Municipal; Entrevistas.

Abstract: This paper is the result of an empirical research, based on semi-directive interviews made with employees of small Municipalities in the state of São Paulo, on the holding of bids by these local units of power and the vision of their agents on the Federal Law 8.666/1993. The work presents the idea that Law 8.666/93 is characterized by hypernormativity, represented by its intention to regulate in detail all the public procurement processes developed in Brazil, in all federative spheres. In view of this, municipal agents involved in public procurement processes were interviewed to identify whether concerns about the impacts of hypernormativity on the quality of municipal management would be confirmed. The work concludes that the employees of the public procurement sectors of small municipalities have an attitude of relative indifference in relation to the character of Law 8.666/93 or they feel its detail protects their activities. Other topics related to bidding processes are also addressed in the interviews and developed in the text.

Keywords: Public Procurement; Brazilian Bidding General Statute; Maximalism; Municipal Public Administration; Interviews.

Disponível no URL: www.revistas.usp.br/rdda

DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v11n1p231-265>

O IMPACTO DA HIPERNORMATIVIDADE DA LEI 8.666/93 EM PEQUENOS MUNICÍPIOS PAULISTAS

Gabriel Schroeder de ALMEIDA*

Sumário: 1 Introdução; 1.1 Normas gerais e específicas e hipernormatividade da Lei 8.666/93; 1.2 A aplicabilidade da pesquisa à Lei 14.133/21; 2 Metodologia; 3 A disciplina jurídica das licitações e contratações públicas aos olhos de agentes municipais; 3.1 A hipernormatividade da Lei 8.666/93; 3.2 Os órgãos de controle e fiscalização; 3.3 A padronização de documentos; 3.4 Os licitantes e as empresas locais; 4 Conclusão; Referências.

1. Introdução

Este artigo desenvolve uma problemática da efetividade do direito administrativo no Brasil. Com base em entrevistas realizadas com agentes de pequenos Municípios paulistas, o artigo discute a aplicação do regime nacional de licitações e contratações públicas nessas unidades locais de poder. Esse projeto parte de uma provocação básica: se a legislação nacional pretende regular exaustivamente os procedimentos licitatórios para todos os órgãos e entidades da Administração de todos os entes da Federação, como Municípios com escassez de recursos humanos e financeiros adaptam essa disciplina prevista em lei federal a suas contratações? Assim, o trabalho apresenta uma investigação fundamentalmente empírica, que busca averiguar como gestores municipais veem a legislação nacional e quais dificuldades enfrentam ao aplicá-la.

A partir dessa pesquisa, o trabalho se envolve no debate sobre a qualidade da disciplina jurídica das licitações no Brasil, considerando especialmente o traço unitário que lhe foi atribuído pela Lei Federal 8.666/1993. Por meio de entrevistas com gestores municipais sobre as contratações por eles realizadas, busco contribuir para a discussão sobre se é adequado que o Brasil tenha um regime geral de licitações e contratos que é único para todos os entes da Federação, e, em especial, se é adequado que esse regime tenha o caráter hipernormativo que parte da doutrina lhe atribui.

Situar-se no debate sobre a qualidade do regime licitatório brasileiro demanda alguma delimitação do que seja uma boa licitação, tarefa difícil em vista das diversas finalidades a que ela busca atender. O objetivo de assegurar igualdade de condições a todos os concorrentes é previsto no artigo 37, XXI, da Constituição Federal, traduzindo a norma de isonomia entre os licitantes, e o artigo 3º da Lei 8.666/93 posiciona a seu lado as finalidades de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e de promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Esse dispositivo

*Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). Advogado com atuação em direito administrativo e regulatório. <https://orcid.org/0009-0005-6935-5656>.

lista, ainda, um extenso rol de princípios aplicáveis aos processos licitatórios, que de certa forma compõem seus objetivos. Esse rol foi ampliado pelo artigo 5º da Lei Federal 14.133/2021, que impõe às licitações a observância da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, do planejamento, da transparência, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da competitividade, da celeridade, dentre vários outros preceitos de conteúdo indeterminado e potencialmente colidentes entre si.

Entendo que, para os fins deste artigo, seja suficiente conceituar uma boa licitação como aquela que observa e pondera adequadamente os princípios constitucionais que regem a atividade administrativa e as funções públicas como um todo. De um lado, isso inclui a consideração de aspectos atinentes ao processo de contratação em si, garantindo o tratamento isonômico dos interessados, a transparência, a celeridade e eficiência na condução da licitação e a observância dos direitos e garantias processuais dos envolvidos. De outro lado, envolve atenção ao resultado do processo, que consiste no contrato a ser celebrado. Ele deve ser produto de rigoroso planejamento, com a identificação prévia e adequada da finalidade pública que a Administração busca atender e a precisa delimitação de seu objeto, além de ser baseado em proposta vantajosa selecionada com garantias de que o contratado será capaz de adimplir as obrigações que assumir com o nível de qualidade esperado.

Em vista desse quadro amplo do que se pode entender por boa licitação, o estudo sobre as representações que gestores municipais têm sobre suas práticas nesse âmbito contribui para a avaliação crítica do regime aplicável aos processos de contratação no Brasil, especificamente sob o aspecto de seu impacto em pequenas unidades de poder. A pesquisa teve por referência a Lei 8.666/93, que ainda estava em vigor durante sua realização, em 2022. A Lei Federal 14.133/2021 já mantinha vigência paralela àquela lei, e previa-se – o que foi confirmado na pesquisa empírica – que os Municípios pesquisados no trabalho ainda aplicariam a lei antiga nesse período.

Este tópico do artigo desenvolve brevemente o referencial teórico sobre a Lei 8.666/93 e como ela causaria problemas na condução das licitações em pequenos Municípios. A seção 1.1 expõe as discussões sobre a competência legislativa da União, a diferenciação entre normas gerais e específicas de licitação e o caráter hipernormativo ou maximalista da lei federal, em tese, inadequado à realidade de pequenas unidades administrativas. Na seção 1.2, discuto brevemente o potencial de extensão dos resultados da pesquisa à Lei 14.133/21, antes de passar à exposição detalhada da metodologia no tópico 2.

1.1. Normas gerais e específicas e hipernormatividade da Lei 8.666/93

As leis federais de licitação e contratação são produto do exercício da competência constitucional da União de legislar sobre o tema. O artigo 22, inciso XXVII, da Constituição, dispõe que compete privativamente à União legislar sobre “normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios” e para as empresas estatais. Assim, pela previsão constitucional, somente a União pode definir *normas gerais* nessa matéria, as quais são aplicáveis *nacionalmente*, ou seja, para todos os entes da Federação. Normas específicas, dessa forma, podem ser editadas por cada um dos entes, o que inclui a União, dentro de sua esfera de autonomia.

Esse panorama extraído da Constituição, contudo, não retrata o que de fato se verifica no direito brasileiro e, especialmente, na Lei 8.666/93. Ela é repleta de dispositivos detalhados que, até hoje, não foram classificados de maneira organizada pela jurisprudência ou por ato oficial em normas gerais ou específicas, de modo a orientar o legislador e o administrador locais sobre o que os vincula e o que só se aplica em nível federal¹. Além disso, já em seu artigo 1º, a Lei 8.666/93 descreve todas as suas normas como “gerais”, afirmando pretensão de se aplicar integralmente a Estados, Distrito Federal e Municípios².

A diferenciação entre norma geral e norma específica é uma diferenciação entre conceitos jurídicos indeterminados, o que impõe muitas dificuldades. Para Marques Neto (1995, p. 176), “parece de todo impossível se chegar a uma definição (ou formulação) útil – porquanto minimamente precisa – do conceito” de “normas gerais”. O autor entende que, no âmbito da Lei 8.666/93, “o máximo possível é uma delimitação genérica do conceito, o estabelecimento de um *standard* jurídico que permita, diante de situações concretas, concluir pelo caráter genérico ou específico de uma dada norma”.

Alguns doutrinadores, como Bandeira de Mello (2014, p. 544-546), buscaram fornecer elementos que referenciem a classificação de normas de licitação e contratação, para que haja um núcleo de sentido que confira uma mínima previsibilidade para aqueles que tomam decisões legislativas e administrativas nessa matéria. Ao sintetizar as posições doutrinárias sobre o tema, Monteiro (2010, p. 68) conclui que, de modo geral, se reconhece “um restrito campo de competência federal em matéria de

¹ O Supremo Tribunal Federal já discutiu, em algumas oportunidades, o caráter geral de normas da Lei 8.666/93, como expõem Marques Neto (1995, p. 173-191) e Monteiro (2010, p. 77), mas sem dar contornos claros e precisos ao alcance da competência da União.

² O artigo 1º da Lei prevê que ela “estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos”. Di Pietro (2015, p. 411) entende que a pretensão concretizada nesse dispositivo é inconstitucional, “porque nada deixa para que Estados e Municípios legislem em matéria de licitação e contrato administrativo”.

licitação para a edição de normas gerais, com o enaltecimento das competências legislativas estaduais e municipais, como decorrência do princípio federativo”. Contudo, o entendimento corrente é de que, na prática, a Lei 8.666/93 se impôs a todos os entes federativos, em todas as suas minúcias. Isso havia sido previsto por Bandeira de Mello (2014, p. 543) em obra, que, embora reeditada nas últimas décadas, manteve afirmação em tom de prognóstico de que, em que pese a aparente impossibilidade de a Lei realizar sua pretensão maximalista de aplicação nacional, isso aconteceria³.

Em estudo sobre normas gerais de licitação, Monteiro (2010, p. 70-71) afirma que a aplicação nacional de todas as previsões da Lei nº 8.666/93 é positiva, por uniformizar os procedimentos no país. Embora Estados e Municípios possam editar normas específicas sobre o tema, é prudente que não o façam, pois isso garante o conhecimento amplo das normas de licitação, aumentando a competitividade. Para a autora, muitas das soluções da Lei são as únicas compatíveis com a Constituição, como decorrência direta de princípios constitucionais, impondo-se sua observância pelos entes federativos locais⁴.

Por outro lado, alguns autores identificam no reconhecimento de larga competência normativa da União sobre licitações uma grave violação do princípio federativo. Para Marques Neto (1995, p. 178-179), a “sutil ‘auto-atribuição’ de competência introduzida pelo art. 1º da Lei 8.666/93” ofende o princípio federativo, pois “fere de morte a autonomia dos Estados e Municípios”. Sendo as licitações e contratações públicas atividades de gestão interna dos entes federados, o estabelecimento de detalhadas previsões na Lei 8.666/93 reduziria os agentes de entes locais a aplicadores da legislação federal. Borges (1993, p. 105) faz coro a essa posição, afirmando

³ Bandeira de Mello (2014, p. 543) afirma: “(...) acentue-se que a Lei 8.666, conforme estabelecem seu art. 1º e parágrafo único, pretende ser impositiva não só para quaisquer Poderes da União, mas também para os dos Estados, Distrito Federal e Municípios, como se tudo que dela constasse tivesse o caráter de ‘normas gerais’. Esta pretensão, aparentemente alucinada aos olhos de quem tenha algum conhecimento jurídico, certamente vingará”. Em nota de rodapé, o autor elabora esse entendimento: “Tudo indica que seus dispositivos serão considerados, todos eles, ou quase todos, válidos e escorreitos para subordinar a legislação de Estados, Municípios e Distrito Federal. Deveras, mesmo no passado, quando dispositivo constitucional algum autorizava a União a impor normas de licitação a sujeitos alheios à sua órbita, esta o fez (a título de legislar sobre normas gerais de Direito Financeiro!), editando o Decreto-lei 2.300, que é o anterior diploma federal sobre licitação e contratos administrativos. Suas determinações, entretanto, foram recebidas com perfeita naturalidade”.

⁴ Figueiredo (1997), em trabalho sobre a distribuição de competências administrativas na Federação brasileira, expõe concepção semelhante quanto ao alcance da competência da União para editar normas gerais sobre licitação e contratação administrativa. A classificação feita pela autora ao fim de seu artigo estabelece a preponderância do conteúdo da Lei 8.666/93 sobre eventuais normas locais, a exemplo das hipóteses de dispensa (sobre as quais Estados e Municípios não poderiam tratar) e inexigibilidade (em que os entes não poderiam estabelecer de modo diverso ao já definido pela União), das exigências de habilitação, dos critérios de julgamento e das sanções administrativas (FIGUEIREDO, 1997, p. 15-17). A autora expressamente concorda com posicionamento de Justen Filho, que ela cita, no sentido de que “lei local poderá ir além do disposto na Lei Nacional, mas não poderá, como regra, substituir por outros os princípios e institutos naquela albergados” (apud FIGUEIREDO, 1997, p. 16).

que a plena disposição, por Estados e Municípios, de sua organização, seu pessoal, seus bens e serviços diz respeito à essência de sua autonomia, só “muito excepcionalmente” podendo ser limitada por norma geral unificadora.

Parte da doutrina constata não apenas um problema jurídico de violação do princípio federativo pela imposição da extensa e detalhada disciplina da Lei 8.666/93 a todos os entes, mas também dificuldades práticas causadas por essa uniformização. Marques Neto (1995, p. 180) vê uma “absoluta inconveniência” na regulamentação centralizada pela União de procedimentos a serem aplicados nas diversas realidades encontradas nos Municípios do país, cuja estrutura incomparavelmente menor do que a da Administração federal, de alguns Estados e de capitais pode efetivamente impossibilitar a aplicação de determinadas regras. Rosilho (2013, p. 124-125) destaca esse entendimento ao comentar previsão do artigo 23, § 1º, da Lei 8.666/93, que adaptava, com base na população dos Municípios, os valores demarcadores das modalidades de licitação que se deveria utilizar em cada caso. A redação original, depois alterada pela Lei Federal nº 8.883/1994, previa quantitativos menores para dispensa de licitação e exigência do uso de cada modalidade, revelando, ainda que discretamente, preocupação do legislador com problemas práticos do tratamento unitário das licitações no Brasil.

Assim, para além do problema federativo, há uma percepção de que o caráter *hipernormativo* da Lei 8.666/93 prejudica a qualidade das contratações públicas. Em estudo aprofundado sobre as principais normas federais sobre licitação e o processo legislativo que precedeu a edição da Lei 8.666/93, Rosilho (2013, p. 20) sustenta a tese de que ela tem um problema ligado ao modelo de “*superlegalização*” sobre o qual foi construída, “responsável, direta ou indiretamente, pelos conflitos e dificuldades enfrentados pelo sistema de contratações públicas no Brasil”.

Rosilho (2013, p. 29-31) enquadra a discussão sobre o “modelo legal” da Lei 8.666/93 no embate entre “maximalismo” e “minimalismo”, que provocou uma oscilação do perfil do sistema de contratações públicas ao longo da história da legislação brasileira. O modelo minimalista ideal, segundo a descrição de Rosilho (2013, p. 30-31), “parte da premissa de que a discricionariedade não é uma imperfeição do sistema (...), mas, sim, importante ingrediente a ser trabalhado pela legislação”, por meio, por exemplo, de metas e diretrizes. Já o modelo maximalista ideal “teme a discricionariedade” e pressupõe que “os agentes públicos – ou os Legislativos Estaduais e Municipais – não são confiáveis, sendo necessário olhá-los de perto”, limitando sua mobilidade. Assim, a ideia de esgotar a disciplina das licitações está intimamente ligada à busca por controlar a atuação administrativa e combater a corrupção, como mostram pronunciamentos de parlamentares durante a tramitação do projeto de lei que daria origem à Lei 8.666/93 (ROSILHO, 2013, p. 106-108).

Rosillo (2013, p. 138-139) critica fortemente o maximalismo da Lei 8.666/93, como baseado em uma premissa falsa de que é possível fixar em lei “uma política de contratações públicas completa e acabada”, sem necessidade de correções de rota por gestores. Para Rosillo, um texto detalhista e exaustivo propicia a interpretação de que tudo o que ele não prevê expressamente é proibido, e assim imobiliza as práticas administrativas e impede a inovação na gestão.

Alice Gonzalez Borges, reconhecida estudiosa do tema das normas gerais de licitação, também questiona a adequação do detalhismo da Lei 8.666/93. Para a autora, a Lei é “prolixa e minudente, amarra extremamente, com detalhes excessivos e distanciados da realidade, os Estados, Municípios e Distrito Federal”, “ao pretexto de procurar ser didática, é obscura, e mal redigida”, o que “dificulta seu entendimento e aplicação”, desorienta o intérprete em vez de orientá-lo e gera “equívocos e desvirtuamentos, bem ou mal-intencionados” (BORGES, 1993, p. 98-99).

Note-se, por outro lado, que essa postura não é unânime na doutrina administrativista sobre o tema. Justen Filho (2014, p. 24) afirma que as acusações de que “a uniformidade e a exaustividade da regulação legal provocam prejuízos à Administração, impedindo a eficiência na gestão da coisa pública”, são largamente improcedentes. A maior causa de dificuldades nas contratações públicas seria “a elaboração defeituosa dos atos convocatórios das licitações”, sendo os vícios da Lei 8.666/93 “agravados por interpretações mecanicistas, que pretendem enfrentar o diploma legal como se fosse uma espécie de ‘manual de instruções’, a ser obedecido literal e textualmente”. Para o autor, “problemas poderiam ser evitados se os editais deixassem de ser meras repetições automáticas do passado. São incluídas exigências dispensáveis e despropositadas. Em contrapartida, regras úteis e necessárias deixam de constar do ato convocatório”.

O autor veio a relativizar seu posicionamento em obra mais recente, editada na vigência da Lei 14.133/21. Embora afirme que a competência da União para editar normas gerais de licitação visa a combater a ineficiência e a corrupção, por haver controles políticos e sociais mais intensos e rigorosos em nível federal, ele reconhece a existência de possíveis consequências negativas da “adoção de um modelo legislativo rígido, fundado nas normas gerais editadas pela União”, em especial porque “a observância exata e rigorosa das normas gerais nacionais por parte de pequenos Municípios”, e mesmo alguns Estados, seria problemática, se não impossível, em muitos casos (JUSTEN FILHO, 2021, p. 18-19).

A hipótese assumida por esta pesquisa se alinhou, inicialmente, ao posicionamento crítico encampado por Rosillo (2013) e Borges (1993), e reconhecido por Justen Filho (2021) mais recentemente, no sentido de que o caráter hipernormativo – detalhista, minudente – da Lei 8.666/93 acarretaria prejuízos às atividades de pequenos Municípios, por limitar o espaço decisório de gestores na condução das licitações. Em princípio, esperava-se que a pesquisa empírica suscitaria manifestações

dos agentes municipais no sentido (i) de que a Lei 8.666/93 é *excessivamente* detalhista e rígida e (ii) de que isso levaria à piora dos processos de contratação, se comparados a um cenário ideal de uma lei baseada em diretrizes, com maior espaço decisório para a Administração.

Marques Neto (1995, p. 179) aponta alguns dos dispositivos da Lei nº 8.666/93 que podem ser considerados normas específicas – ainda que não sejam assim tratados pela prática jurídica – e que assim retratam seu viés maximalista. É o caso do artigo 38, que prevê os documentos a serem juntados nos autos do processo de contratação, e o artigo 60, que dispõe sobre a forma de arquivamento dos contratos nas repartições públicas, questões atinentes à gestão administrativa de cada ente federativo.

Não existe resposta definitiva sobre o alcance dos conceitos de norma geral e norma específica e a abrangência da competência da União para normatizar sobre licitação, mas este trabalho busca entender como as práticas dos gestores municipais dialogam com o caráter maximalista da lei federal que, queira-se ou não, se impôs, conforme ampla percepção da doutrina, sobre todos os entes federativos.

1.2 A aplicabilidade da pesquisa à Lei 14.133/21

Cabe aqui uma breve nota sobre a capacidade explicativa deste artigo para o cenário de aplicação da Lei 14.133/21. Como adiantado, a pesquisa foi realizada em 2022, período em que, embora vigente a lei nova, os Municípios revelaram estar aplicando ainda a Lei 8.666/93. Pode-se questionar, assim, em que medida eventuais dificuldades enfrentadas nas licitações realizadas pela lei antiga se verificarão com a nova legislação, e como a Lei 14.133/21 será vista pelos gestores quando passarem a aplicá-la.

Trata-se de um esforço largamente especulativo, inclusive pela escassez de produções acadêmicas sobre a hipernormatividade com enfoque específico na Lei 14.133/21. A nova lei consolida e harmoniza previsões de diplomas esparsos, sendo os três principais deles a Lei 8.666/93, a Lei Federal nº 10.520/2002 (Lei do Pregão) e a Lei Federal nº 12.462/2011 (Lei do RDC). Não causa estranhamento, assim, que a Lei 14.133/21 seja ainda mais extensa do que a Lei 8.666/93. A densidade normativa de um diploma, evidentemente, não se mede por seu tamanho, mas ele dá indícios de que o novo diploma manteve o tratamento exaustivo dos procedimentos a serem seguidos nas licitações. Tem-se apontado, contudo, traços da Lei 14.133/21 que sugerem um aumento de flexibilização para o gestor.

Nohara (2021), em artigo sobre o tema, afirma que a Lei 14.133/21 tem “tendência maximalista”, mas “abre a *discricionariedade* para o uso justificado de inúmeros dos seus mecanismos”, posicionamento de que se aproxima Câmara (2022). Para ambos os autores, a concretização da nova “inspiração” da Lei 14.133/21 depende de mudança de mentalidade de gestores e controladores. É exatamente o que destacam

Moreira (2021) e Marques Neto (2022, p. 12), para os quais é preciso realizar uma interpretação autônoma da lei nova, sem que se preserve, por hábito, o uso de interpretações orientadas pela lente da rigidez da legislação anterior.

Algumas das principais inovações trazidas pela Lei 14.133/21, conforme destacadas por Souza e Roberto (2022, p. 13-20) e Marques Neto (2022, p. 5-12), podem impactar mais diretamente a rotina de licitações dos Municípios pesquisados, como aquelas em matéria de flexibilização de formalidades (artigos 12, III a V, e 64, § 1º), procedimentos eletrônicos (artigos 12, VI, e 17, § 2º), padronização de documentos (artigo 25, § 1º) e regime dos agentes públicos envolvidos nas contratações (artigos 7º a 10). Contudo, outras novidades da Lei 14.133/21 não envolvem a fase externa das licitações, objeto mais imediato desta pesquisa, de modo que este trabalho não dialoga de maneira próxima com algumas das mudanças ocorridas, em razão do recorte adotado.

Destaque-se a afirmação de Souza e Roberto (2022, p. 18-19) quanto à acentuação, pela Lei 14.133/21, do modelo maximalista, no que diz respeito à limitação do espaço criativo para os gestores públicos, por meio do estabelecimento de padrões decisórios pelo Poder Executivo federal, o que exemplificam com o catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras e a instituição de modelos de documentos, previstas no artigo 19, II e IV. Como a exposição dos resultados da pesquisa mostrará, esse tema tem grande potencial de aproximação entre este trabalho e a aplicação da nova lei.

Um diagnóstico preciso sobre o impacto de alterações mais específicas da Lei 14.133/21 na prática de licitações em pequenos Municípios – e nas representações dos gestores locais sobre a legislação de licitações, objeto deste trabalho – dependeria de nova investigação. De qualquer modo, centrando o debate na “inspiração” geral dos diplomas, tendo por referência a ideia de hipernormatividade, esta pesquisa pode ser bastante útil para explicar o cenário no novo regime licitatório brasileiro. Isso porque, como mostro neste artigo, seus resultados permitem discutir em que medida a rigidez das práticas licitatórias em pequenos Municípios decorre do texto da Lei 8.666/93, e em que medida é decorrência da mentalidade dos agentes públicos envolvidos nas licitações – e em seu controle. Essa questão de fundo parece associar o artigo de maneira muito próxima ao futuro cenário de aplicação da Lei 14.133/21.

2. Metodologia

Este trabalho busca responder a duas perguntas de pesquisa, a partir da discussão das *representações* dos entrevistados sobre sua atuação nos processos licitatórios: (1) Como a Lei 8.666/93 pauta a atuação dos agentes públicos municipais em processos licitatórios? (2) Quais são as visões dos agentes públicos municipais que conduzem licitações sobre a Lei 8.666/93? O recorte da pesquisa abrange pequenos Municípios pelo fato de, em tese, a realidade de Municípios com maiores restrições

orçamentárias e de pessoal ser a que mais contrasta com a hipernormatividade da legislação nacional de licitações e contratações públicas. Com esse enfoque, é possível diagnosticar que tipos de dificuldade a legislação impõe aos gestores – se é que impõe alguma – e como eles fazem para superá-los ou contorná-los.

A partir da base conceitual exposta acima, analisarei as *representações* de funcionários desses Municípios sobre a aplicação da Lei 8.666/93. A breve exposição teórica feita na introdução busca explicitar o problema que inspirou o trabalho e as posições que levaram às perguntas de pesquisa. Neste tópico, não me aprofundo em discussões metodológicas sobre a pesquisa conceitual, e sim na apresentação da metodologia da pesquisa empírica.

De início, destaco que o caráter predominantemente empírico da pesquisa que originou este artigo tem como consequência um controle menor sobre o objeto da investigação, se comparado com pesquisas predominantemente teóricas. Isso decorre do fato de que o contato com os entrevistados apresenta, de um lado, dados e provocações não antevistos no planejamento da pesquisa, e, de outro, respostas às perguntas centrais do trabalho que não dialogam diretamente com a produção teórica existente e nem com as hipóteses iniciais (BAPTISTA, 2017, p. 91, 100-101). Nesse cenário, listar questões fechadas e tentar colher informações sobre pontos centrais de interesse pode facilmente enviesar a leitura dos dados e as respostas às perguntas.

Na pesquisa empírica, diferentemente do que ocorre na pesquisa teórica e dogmática, a delimitação dos problemas de pesquisa não pode ser feita de maneira exaustiva previamente ao trabalho de campo, e muito menos ser usada com rigidez para controlar a coleta de dados. Se em uma pesquisa doutrinária é possível perguntar “o que torna a Lei 8.666/93 hipernormativa?”, definir os conceitos dessa pergunta ir descartando tudo o que não contribua para responder à questão, fazer isso no estudo de práticas e representações subjetivas tende a comprometer os achados.

Isso porque, de um lado, pressionar entrevistados a responderem certas indagações, sinalizando para eles que é aquilo que interessa, pode mascarar a real importância dada pelo próprio sujeito àquelas questões. Perguntar várias vezes se um agente público se incomoda com o detalhismo da Lei pode fazê-lo elaborar seu discurso cada vez mais para responder à questão de maneira satisfatória, e assim agradar seu interlocutor, mesmo que ele nunca tenha refletido sobre aquele aspecto antes e nem mesmo se sensibilizado com ele. Por outro lado, fechar perguntas de pesquisa pode representar, para o próprio pesquisador, o enviesamento de seu olhar sobre os dados, fazendo com que dê peso excessivo a falas menos relevantes, na ânsia de responder suas questões, e que ignore aspectos muito mais importantes para o campo e a atuação vivenciada pelos sujeitos pesquisados.

Essas ponderações não foram razão para abandonar as perguntas de pesquisa indicadas acima. No entanto, essas perguntas centrais precisaram dar espaço para que

o campo transmitisse o que é importante dentro dele, e só a partir dessas informações eu coletasse aquilo que responde mais imediatamente às questões de meu interesse. Uma das consequências desse imperativo metodológico é o enriquecimento do trabalho, já que, além de tratarem do que eu queria responder inicialmente, as entrevistas mostraram de maneira muito mais ampla como os agentes que trabalham com licitações em pequenos Municípios paulistas veem suas práticas e seu universo de atuação.

A metodologia de entrevistas permite o estudo das *representações* que os agentes do campo têm sobre suas práticas, as quais podem muitas vezes ser incompletas ou incorretas. No entanto, a comparação de falas de mais de um agente possibilita uma espécie de verificação de suas afirmações, ainda que a observação cotidiana *in loco* e a análise de documentos pudesse fornecer mais subsídios para a compreensão do campo (RUQUOY, 1997, p. 88-89). Essas limitações devem ser reconhecidas, mas nem por isso tornam o trabalho desimportante. Ruquoy (1997, p. 89-90) entende que a entrevista é o método mais adequado para conhecer representações de indivíduos, e a precisão de seu retrato sobre a realidade prática do campo depende tanto da qualidade da compreensão do entrevistado quanto da qualidade da coleta e da análise dos dados pelo pesquisador. As representações dos administradores públicos sobre as licitações têm relevância por si só, e podem ser confrontadas por outras investigações com outras fontes de informação.

É importante destacar que as entrevistas foram feitas à distância, por telefone ou chamada de vídeo, em razão dos custos que o deslocamento até os Municípios estudados exigiria. Weiss (1995, p. 59) entende que a entrevista telefônica perde qualidade se comparada à entrevista presencial, tendendo a durar menos e a colher respostas mais aquiescentes e evasivas, mas, sendo impossível realizar entrevistas presenciais, a entrevista telefônica é a segunda melhor opção.

A população de onde seria extraída a amostra foi definida por um critério demográfico, compreendendo Municípios com até 20 mil habitantes⁵. A pesquisa compreende exclusivamente Municípios do Estado de São Paulo⁶. Essa população totaliza 384 Municípios com 3.103.888 habitantes. Para selecionar um grupo representativo desse universo para tentar as entrevistas, listei todos os Municípios paulistas de até 20 mil habitantes por ordem decrescente de população, dividindo-os em quatro grupos a cada soma de 776 mil habitantes e sorteando cinco Municípios dentro de cada grupo. Essa divisão de grupos por quantidade de habitantes evitou que fosse dado

⁵ O dado populacional foi obtido a partir das estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE para 1º de julho de 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>. Acesso em 24 set. 2022.

⁶ Embora esse recorte possa restringir o alcance da pesquisa e impeça-a de colher dados sobre a realidade brasileira mais ampla, pode encurtar caminhos no breve tempo de pesquisa, já que facilita a identificação institucional pelos entrevistados, visto que eles estariam participando de uma pesquisa de uma das universidades de seu estado. Ruquoy (1997, p. 105-106) aponta esse aspecto como uma das possíveis variáveis para a aceitação das pessoas em participar de entrevistas.

um peso excessivo a Municípios muito pequenos, em detrimento da diversificação da amostra pesquisada em entes com mais e menos moradores. Com isso, os grupos compreenderam Municípios de 0 a 6,4 mil, 6,5 a 11 mil, 11 a 15,6 mil e 15,6 a 19,7 mil habitantes. Dentro desses grupos, os Municípios foram listados por ordem decrescente de IDH⁷, e a cada um deles foi atribuído um número em sequência, a depender da quantidade de Municípios em cada grupo, de modo que cada número estivesse presente cinco vezes. Sorteiei um número para cada grupo, resultando na seleção de vinte Municípios, com diversidade populacional e de IDH.

Após a composição da amostra, dei início ao agendamento e à realização das entrevistas. Por um período de cerca de seis semanas, entre o fim de setembro e o começo de novembro de 2022, entrei em contato com todos os 20 Municípios sorteados, por meio de números de telefone disponíveis nos sites das prefeituras, para marcar conversas por telefone ou videoconferência. Nesse tempo, após contatar ao menos uma pessoa duas vezes em cada um dos 20 Municípios, pude realizar entrevistas em cinco deles. No total, foram realizadas oito entrevistas em cinco diferentes Municípios do estado de São Paulo, em todos os quatro grupos em que dividi a população inicial, a partir das quais, na seção 3, discuto a hipernormatividade da Lei 8.666/93 e outros pontos relevantes que surgiram nas conversas⁸.

A pesquisa foi conduzida por meio de entrevistas semidiretivas, com base na descrição do método realizada por Xavier (2017, p. 119-160)⁹. A entrevista semidiretiva

⁷ Os dados de IDH foram coletados pelo Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE de 2010, e foram acessados em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/consulta/planilha>>. Acesso em 24 set. 2022. O dado do Censo de 2010 para o Município de Taquaral não estava disponível naquele site, de modo que foi acessado diretamente em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/taquaral.html>>. Acesso em 24 set. 2022.

⁸ Em que pese a limitação temporal tenha impedido a realização de um número maior de conversas, entendo que oito entrevistas são suficientes para revelar grande parte dos temas associados ao objeto desta pesquisa qualitativa. Guest et. al. (2006, p. 66), em investigação sobre a saturação de dados em pesquisa baseada em entrevistas semi-estruturadas, constataram, a partir da codificação dos temas surgidos nas respostas, que, em uma amostra de 60 entrevistas, 73% dos “códigos” foram identificados já nas primeiras seis entrevistas, e mais 19% deles na seis entrevistas seguintes, totalizando 92% dos códigos nas primeiras 12 entrevistas realizadas. Dos códigos classificados como de aparição elevada (high-frequency codes), 94% surgiram já nas seis primeiras entrevistas, e 97% haviam aparecido após as 12 primeiras (GUEST et. al., 2006, p. 73). Além disso, os autores afirmam que, após a análise das 60 entrevistas, foram identificados quatro “meta-temas” a partir do estudo, e, olhando em retrospecto, eles entendem que seria possível sustentá-los já a partir das seis primeiras entrevistas, embora essa seja uma afirmação post facto (GUEST et. al., 2006, p. 78). O resultado desse trabalho deve ser ponderado por ter se baseado em uma amostra homogênea de entrevistados. No caso da minha pesquisa com os agentes municipais, pode-se dizer que os seis funcionários do setor de licitações entrevistados compõem grupo homogêneo, enquanto os dois procuradores municipais se destacam desse conjunto de entrevistados. De qualquer modo, pode-se entender que parte significativa das grandes questões passíveis de serem identificadas junto à população da qual foi retirada a amostra foram, em sua maioria, identificadas neste trabalho.

⁹ A formação acadêmica jurídica tende, de maneira geral, a não dar enfoque às metodologias de pesquisa empírica necessárias ao estudo das práticas reguladas pelo direito. Embora se reconheça largamente que o direito só pode ser plenamente compreendido pelo envolvimento prático do sujeito cognoscente com a disciplina, a pesquisa acadêmica muitas vezes se volta ao estudo do direito positivado, a partir de

mistura uma estruturação básica de um roteiro de entrevista com a técnica da não-diretividade, com a qual o entrevistador permite que o entrevistado explore por conta própria o campo aberto pela diretriz inicial da conversa, evitando induzir respostas. Como se trata de uma entrevista semidiretiva, e não “não-diretiva”, a técnica é utilizada com menos espaço livre para o entrevistado, de modo que a conversa seja guiada por uma diretriz inicial e pelo roteiro de entrevista (XAVIER, 2017, p. 124-129).

Para a estruturação da conversa propriamente dita, orientei-me pelo texto de Ruquoy (1997, p. 84-116), que propõe quatro “momentos-chave” que incorporei ao meu roteiro: os preliminares, o início da entrevista, o corpo da entrevista e o fim da entrevista. Os preliminares servem para superar as apreensões do entrevistado com a conversa e lembrá-lo do papel do entrevistador que não emite opiniões, mas escuta e questiona. Depois, a entrevista é iniciada por uma questão introdutória, que pode aflorar o tema central do estudo, com uma *questão inicial*, ou buscar situar o entrevistado, para melhorar a compreensão de sua posição no campo e de suas respostas posteriores. Optei por realizar os dois tipos de pergunta, primeiro com a questão situacional – “quais são as funções que você exerce dentro do órgão público?”, complementada, após algumas entrevistas, com informações sobre tempo de trabalho na prefeitura e funções anteriores – e depois com a diretriz inicial – “como são feitos os processos de licitação no órgão?”. Após as primeiras respostas, o corpo da entrevista era conduzido de modo flexível, mas tendo em mente as perguntas listadas no roteiro, voltadas às etapas da licitação, o papel da área jurídica, influências dos órgãos de controle sobre as práticas licitatórias, a visão sobre a Lei 8.666/93, a visão sobre a estrutura do Município para licitar e as expectativas para a vigência da Lei 14.133/21. Ao fim da entrevista, eu questionava se o entrevistado entendia que faltava mencionar algo de relevante.

Ressalto que, antes de todas as entrevistas, enviei aos participantes um termo de consentimento livre esclarecido, explicitando os objetivos da pesquisa e as garantias de anonimato de seus depoimentos e da omissão do nome de seus Municípios. Além

textos legais e de doutrinadores de referência, buscando entender o dever ser previsto pelo ordenamento jurídico, sem atenção ao seu funcionamento prático. Mesmo as pesquisas empíricas que analisam a jurisprudência de tribunais nem sempre rompem com o estudo restrito ao dever ser jurídico, pela descrição dos entendimentos jurisprudenciais. Essas pesquisas podem chegar ao ponto de criticar a incoerência da jurisprudência de tribunais em determinados temas, bem como as consequências fáticas de suas decisões em alguma área, mas o funcionamento das instituições jurídicas e as práticas cotidianas dos agentes que as ocupam raramente são objeto de pesquisas acadêmicas de juristas.

Diante desse cenário, devo destacar que este trabalho não teria sido possível sem conversas com pesquisadores e colegas que geraram reflexões importantíssimas para a condução da pesquisa. Trabalhos do Instituto de Estudos Comparados em Administração de Conflitos (INCT-InEAC), como de Mendes (2011, p. 1-201) e Baptista (2013, p. 1-572), serviram de provocação para a pesquisa e me adiantaram dificuldades práticas que seriam encontradas. Agradeço especialmente à Professora Bárbara Gomes Lupetti Baptista, da Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense (UFF), que foi generosa em ceder seu tempo para conversar mais de uma vez sobre minhas ideias para o trabalho e as dificuldades que se apresentaram em sua execução.

de uma garantia para os entrevistados, esse termo busca aumentar a confiabilidade dos dados fornecidos por eles, pela mitigação do receio de que eles possam sofrer consequências negativas em razão de suas respostas. Todos os entrevistados manifestaram sua concordância com o documento, seja assinando-o ou comunicando a aceitação por e-mail, mensagem ou gravação de áudio consentida.

3. A disciplina jurídica das licitações e contratações públicas aos olhos de agentes municipais

Início a apresentação dos resultados relatando brevemente o processo de realização das entrevistas. O primeiro contato com cada um dos 20 Municípios foi feito por telefone, nos números dos setores administrativo, de licitações ou de compras disponíveis nos sites das prefeituras. Como veio a transparecer nas entrevistas, o funcionamento padrão dos Municípios com menos de 20 mil habitantes é ter um único departamento de licitações que realiza todos os procedimentos de contratação, após requisição de outro setor da Administração municipal. Assim, se a secretaria de saúde precisa comprar um medicamento ou o setor de engenharia precisa realizar uma obra, a requisição e as informações necessárias do objeto da contratação são encaminhadas ao setor de licitações ou de compras para que o processo seja conduzido até a celebração do contrato. A escolha do objeto, portanto, não é feita pelos agentes que conduzem o processo de contratação.

Dos 20 Municípios em que foram tentadas entrevistas, em apenas cinco elas foram concretizadas – nos outros 15, os agendamentos de conversas foram cancelados ou nunca se concretizaram. O quadro a seguir apresenta as informações básicas sobre os Municípios que forneceram entrevistas e a posição dos entrevistados em sua estrutura administrativa. Os entes foram nomeados em ordem decrescente de população, de M1 a M5, e os entrevistados foram nomeados em função da ordem de Municípios, de E1 a E8, para facilitar a identificação do tamanho do ente analisado ao longo da exposição dos resultados.

Entrevistado	Município	Grupo populacional (mil habitantes)	Função pública	Tempo na função	Tempo na Prefeitura
E1	M1	1 (15,6-19,7)	Funcionário do departamento de licitações	Não perguntado	Não perguntado
E2			Funcionária do departamento de licitações e presidente da comissão de licitação	5 anos de departamento, 2~3 anos de presidente da comissão	5 anos
E3	M2	2 (11-15,6)	Assessora de licitação	Não perguntado	Ao menos 5 anos
E4			Advogado municipal que ajuda em funções administrativas	Não perguntado	14 anos
E5	M3	3 (6,5-11)	Diretor de licitações	7 meses	Mais de 7 meses
E6			Procuradora jurídica	18 anos	18 anos
E7	M4		Responsável pelo setor de licitações e contratos	1 ano	Não perguntado
E8	M5	4 (até 6,4)	Diretora de licitações e contratos	4 anos	4 anos

Cumpra apresentar brevemente as atividades desempenhadas pelos setores de licitação e pelos procuradores. Em todos os Municípios pesquisados, o processo de licitação é iniciado por uma das áreas da gestão municipal – saúde, educação, obras e engenharia etc. –, aqui chamadas de *unidades* ou *setores requisitantes*. Essas áreas identificam a necessidade de contratar e formalizam um requerimento para o setor de licitações ou o setor de compras do Município¹⁰.

Uma vez feito o requerimento de contratação, os entrevistados relataram cinco atividades que, em ordens variadas, são desempenhadas de modo a viabilizar a publicação da licitação: a cotação do objeto, a reserva orçamentária, a elaboração do edital, a autorização do Prefeito e o parecer da área jurídica. O artigo aprofunda apenas o processo de elaboração do edital, abordado em mais detalhes pelos entrevistados,

¹⁰ O termo “setor” é utilizado aqui de forma genérica, em razão das diferentes nomenclaturas e organizações administrativas existentes nos Municípios. A investigação dos enquadramentos dos “setores” de compras e licitações nos Municípios não foi aprofundada, mas isso não é essencial para a análise dos resultados.

mas vale fazer algumas observações sobre o envolvimento dos procuradores municipais. De maneira geral, as conversas revelaram que as procuradorias têm equipes enxutas. Não há análise dos processos por setores jurídicos temáticos, visto que todas as licitações passam por um único setor, que realiza toda a interação com os procuradores. Os entrevistados relatam uma relação de grande proximidade e colaboração informal entre os agentes administrativos e os procuradores, com os advogados solucionando dúvidas sobre as licitações e solucionando eventuais problemas por meio de consensos. Em verdade, os agentes de certa forma atribuem a análise de legalidade dos processos aos procuradores, distanciando a si próprios da aplicação da Lei 8.666/93, como se verá mais à frente.

Uma das questões que levantei referia-se à visão dos entrevistados sobre a estrutura do Município para realizar licitações, com a hipótese de que se queixariam da equipe disponível em razão de dificuldades impostas pela Lei 8.666/93, acusando-a de causar atrasos e outros problemas. Nos três menores Municípios pesquisados, de fato manifestou-se uma insatisfação com a estrutura de contratação, mas não em razão de exigências da legislação, e sim da demanda por licitações. E5 e E8 reclamaram da falta de pessoal, e E7 queixou-se do fato de a comissão de licitação ser composta majoritariamente por agentes de cargos comissionados, o que dificultaria o acúmulo de experiência com o tempo.

Do funcionamento dos processos licitatórios nos Municípios pesquisados – que, diga-se, vale tanto para o pregão, modalidade mais usada pelos Municípios¹¹, quanto para as modalidades da Lei 8.666/93 –, extraem-se algumas conclusões. Em primeiro lugar, os agentes do setor de licitações, que são seis dos oito entrevistados, têm contato com a fase interna da licitação apenas após a decisão de contratar, elaborando o edital e a minuta de contrato ou ata de registro de preços a partir dos descritivos enviados e, eventualmente, realizando a cotação do objeto. Dessa forma, as importantes discussões sobre o que contratar, a motivação dessa escolha e tudo o que envolve o planejamento da execução contratual ficam mais distantes do cotidiano dos entrevistados, e não recebem atenção aprofundada neste trabalho. Em segundo lugar, os agentes entrevistados também não se envolvem de perto no acompanhamento e na fiscalização da execução contratual, de modo que não fornecem muitos dados sobre esses temas.

¹¹ O pregão foi um dos pontos de interesse do trabalho, mas ele não é discutido em detalhes neste artigo em razão do espaço limitado. Antes do início da pesquisa, tive a preocupação de que ela pudesse ser comprometida pela maior frequência no uso do pregão do que das modalidades da Lei 8.666/93, mas isso se mostrou pouco relevante, pela visão dos entrevistados de que essas modalidades têm poucas diferenças entre si. Salvo os comentários sobre a maior economicidade proporcionada pelo pregão (um “leilão ao contrário”, nas palavras de alguns deles) e até mesmo a percepção de que a competitividade nessa modalidade pode chegar a comprometer a qualidade do objeto contratado, os funcionários dos setores de licitação não sentem maiores disparidades entre a Lei 8.666/93 e a Lei 10.520/02. Somente os procuradores municipais percebem uma certa diferença de espírito entre elas, o que pode se dever mais à sua formação jurídica do que à prática diária vivenciada na Administração.

Assim, pela própria seleção dos entrevistados, o objeto do trabalho foi delimitado para as etapas de elaboração do edital e condução da fase externa da licitação, até a celebração do contrato. As entrevistas com os procuradores também se direcionaram para essas áreas, pela afinidade com os temas levantados nas cinco primeiras entrevistas, que foram realizadas com funcionários dos setores de licitações.

A organização dos resultados da pesquisa nas seções a seguir é composta tanto por temas que originalmente eram preocupações da pesquisa – visões sobre a Lei 8.666/93 e a atuação dos órgãos de controle¹² – quanto por questões trazidas de forma mais espontânea pelo campo, a partir dos relatos que os próprios entrevistados fizeram sobre suas práticas – padronização de documentos, relação com licitantes e participação de empresas locais nos certames.

Nas seções a seguir, a maioria dos trechos de entrevistas não foi transcrita, ou ao menos não por completo. Em que pese a importância da contextualização das afirmações dos entrevistados para a caracterização do campo e de suas representações sobre ele, isso foi uma necessidade decorrente do espaço disponível neste artigo. De qualquer modo, estou à disposição para aprofundar a exposição e discussão dos resultados para aqueles que tiverem interesse acadêmico no tema.

3.1 A hipernormatividade da Lei 8.666/93

O tema central deste trabalho é a hipernormatividade da Lei 8.666/93, como ela é vista pelos agentes que contratam em pequenos Municípios e como ela impacta em sua atuação. A hipótese inicial era a de que os entrevistados se queixariam da Lei 8.666/93, taxando-a de excessivamente rígida ou rigorosa, razão pela qual acusariam prejuízos concretos para as contratações, e de que reclamariam mais espaço para decidir como conduzir os procedimentos. As entrevistas apontam, de modo geral, para a rejeição dessa hipótese, embora isso deva ser afirmado com algumas sutilezas. Do ponto de vista dos agentes de contratação, a Lei 8.666/93 não é um obstáculo a suas atividades. Nenhum dos seis funcionários dos setores de licitações que foram entrevistados assumiu uma posição crítica à Lei. Já para os dois procuradores entrevistados, a Lei é formalista, e mais objetividade ou flexibilidade seria algo positivo, embora os dois afirmem que os Municípios são capazes de se adaptar a isso sem grandes problemas.

Basicamente, fiz uso de duas perguntas para abordar diretamente as visões sobre a Lei 8.666/93 nas entrevistas: (i) “como você vê a Lei 8.666/93?” e (ii) “na sua experiência, uma legislação mais detalhada ajuda ou atrapalha sua atuação?”. A primeira

¹² Outros temas pré-definidos para investigação foram a estrutura municipal de contratação, o papel da área jurídica dos Municípios nas licitações, o uso da modalidade pregão e as expectativas dos entrevistados sobre a Lei 14.133/21, mas não os aprofundi na sequência do texto em razão da limitação de espaço. Desses assuntos, expus acima apenas os achados mais relevantes que se relacionam com a compreensão do tema central do trabalho – a hipernormatividade da Lei 8.666/93.

pergunta é de resposta bastante livre, enquanto a segunda aborda a ideia do detalhamento sem mencionar expressamente a Lei 8.666/93 – embora eu tenha feito isso em algumas entrevistas, em razão do contexto da conversa –, em uma tentativa de não enviesar as representações do entrevistado sobre a própria Lei, acusando-a de detalhista. As visões expressadas pelos entrevistados podem ser divididas em três grupos, identificados por sua simples posição com relação à Lei 8.666/93: visões indiferentes, positivas e negativas sobre a Lei.

Os relatos dos entrevistados de indiferença com relação às previsões legais e suas características gerais atribuem essa postura, de certa forma, a terem pouco contato com a Lei 8.666/93, ou pouco conhecimento sobre ela. E7, única funcionária do setor de licitações do Município de M4, afirma ter pouco conhecimento sobre a Lei, mesmo estando há um ano na função, e parece atribuir isso ao fato de trabalhar com base em modelos dos documentos das licitações. O pouco contato com a Lei também pode ser exemplificado pela entrevista de E2, uma das cinco funcionárias do departamento de licitações de M1. Ao ser perguntada sobre o detalhamento da legislação, E2 manifesta-se com um misto de indiferença em relação à Lei, dizendo que ela é simplesmente seu “dia-a-dia”, e de elogios ao seu detalhamento, afirmando sentir-se amparada por ela¹³.

A visão de indiferença parece ser originada, em partes, de uma certa naturalização da atividade cotidiana. Em todos os Municípios, trabalha-se com padrões de editais e contratos, que não sofrem mudanças significativas a cada processo licitatório, e isso faz com que a prática dos agentes seja baseada muito mais nos documentos preparados ao longo dos anos do que em consulta à legislação. E4, procurador de M2, diagnostica isso no Município, afirmando que a Lei 8666 “simplesmente acontece” para a equipe operacional. Segundo o procurador, em geral o trabalho do setor se limita a conferir documentos com base em “checklists”, com casos mais complexos sendo submetidos a E3, assessora de licitações, ou – o que é mais raro – ao próprio advogado municipal.

O distanciamento em relação à Lei é reforçado por E8, que trabalha no setor de licitações de M5, em comentário sobre a atuação da área jurídica, exemplificando a percepção de que o contato próximo com a Lei 8.666/93 e a avaliação da juridicidade

¹³ Veja-se a transcrição da entrevista nesse ponto: “P: E na sua prática aí com as licitações, uma legislação mais detalhada ela mais ajuda ou mais atrapalha? E2: Não, eu acho que ela acaba ajudando, sim, acaba ajudando. Mas eu acho que isso num... isso, embora a gente está [sic] sempre baseado em legislação, mas a legislação sempre nos ajuda, e isso é normal, eu acho que em todas as cidades, entendeu? Não é nada algo... extraordinário. P: Mas assim, normal em que sentido? E2: É que é o nosso dia-a-dia, né, então pra gente é muito normal isso. Então por exemplo, eu to com um edital aberto aqui, na qualificação técnica é baseado no artigo 30 da 866 [sic], a econômica é no 31, então sempre baseado assim, e quando agora com a mudança da lei a gente tá sofrendo um pouco, né, a gente tá se adaptando assim como todos os Municípios estão se adaptando. Todos os lugares, não só aqui, mas até a União tá se adaptando, tá regulamentando algumas coisas agora, então... mas não é nada... eu acho que ajuda, é sempre bem-vinda, ajuda sim, é claro que ajuda, deixa a gente mais amparado, né? Nos ampara de uma certa forma”.

do processo são parte relevante da atuação dos advogados, e não do setor de licitações. Em um momento da entrevista, quando afirmei que E8 não tinha uma interação tão grande com a Lei, buscando saber se ela confirmava a afirmação, ela respondeu que quem tem essa interação são os editais e a área jurídica, enquanto ela fica “atenta”.

Por vezes, a indiferença é combinada com elogios à Lei, pelo entendimento de que seu detalhamento não é um obstáculo e mesmo de que ele ampara a atuação do setor de licitações. Essas opiniões favoráveis foram manifestadas mais firmemente por E3 e E5, que, note-se, foram os únicos funcionários dos setores de licitação que afirmaram ter se graduado em direito.

Para E3, a pergunta sobre o detalhamento ajudar ou atrapalhar remeteu aos critérios de habilitação, necessários, em sua visão, para que as licitações não fiquem abertas para qualquer empresa. Em um momento da conversa, E3 chegou a afirmar que, em determinadas circunstâncias, alguma flexibilidade para aceitar documentos de licitantes poderia contribuir para evitar o fracasso de certames, mas essa crítica não é suficiente para alterar sua visão positiva sobre a Lei¹⁴. Já as respostas de E5 às perguntas voltadas à hipernormatividade demonstram, de um lado, seu costume e adaptação à Lei e, de outro, seu apreço pelo didatismo do diploma. O funcionário afirmou repetidamente que vê a Lei como clara, de fácil interpretação, permitindo sua aplicação por pessoas “com pouco conhecimento”. E5, inclusive, reforçou essa afirmação quando perguntei explicitamente se o “detalhamento” da Lei 8.666/93 ajudaria ou atrapalharia sua atuação, ao que ele reiterou sua visão de que a lei é “bem didática, bem clara”¹⁵.

Em resumo, dentre os seis entrevistados que trabalham nos setores de licitação, nenhum entende que a Lei 8.666/93 é ruim, inclusive quando perguntados sobre seu detalhamento – com ou sem menção expressa à Lei. Ao contrário, quatro entrevistados afirmaram que o detalhamento – ou o que é tratado aqui como hipernormatividade – ajuda seu trabalho, seja por amparar suas decisões, apresentar os procedimentos de forma didática ou evitar a participação de empresas desqualificadas nos processos.

¹⁴ Mais especificamente, ao ser perguntada se considera o detalhamento da Lei 8.666/93 positivo, E5 respondeu: “Sim, eu particularmente considero que seja positivo. A gente sempre procura seguir o que tá na lei mesmo, pra mim ela é bem clara, ela é bem objetiva, tanto na parte de elaboração do edital, quanto na montagem do processo, quanto na documentação, na condução das modalidades de licitação, então assim, pra mim, ela sempre teve uma eficácia, nada assim que desabonasse, muito pelo contrário, a gente sempre estava resguardado assim por ela, ela é bem, assim, bem objetiva, não deixa sair daquilo (...)”.

¹⁵ Vale destacar como a percepção de E5 contraria diretamente a forma como Borges (1993, p. 98-99) vê a Lei 8.666/93. A autora afirma que a Lei é obscura e mal redigida, dificultando a orientação do intérprete, enquanto o agente municipal afirma exatamente que a Lei é didática e clara, facilitando a condução das licitações.

A visão dos dois procuradores entrevistados, no entanto, tende a ser contrária em alguma medida. Tanto E4 quanto E6 veem na Lei 8.666/93 aspectos negativos ligados ao seu detalhamento, por razões diferentes, mas não veem prejuízo significativo aos seus Municípios por essa característica.

E4 é professor de direito administrativo em uma faculdade do Município onde mora, que fica próximo a M2, onde exerce a função de advogado municipal. Isso se reflete em suas representações sobre a Lei 8.666/93, que parecem advir não só de sua prática cotidiana, mas também de estudo acadêmico sobre a legislação de licitações. Sua resposta à pergunta sobre sua visão da Lei 8.666/93 tem uma perspectiva histórica, no sentido de que seu detalhamento foi estabelecido em resposta a “problemas” que ocorriam nos processos licitatórios anteriormente. Para os fins deste artigo, no entanto, importa mais sua visão sobre a incidência da Lei 8.666/93 nas atividades da Administração de M2, expressada quando perguntado sobre se uma lei de licitações detalhada ajuda ou atrapalha.

E4 afirma que uma das faces do detalhismo é um possível engessamento, mas que isso pode ser flexibilizado pelo princípio da celeridade e por meio da adoção motivada de “caminhos mais curtos”. Contudo, o procurador associa essa possibilidade apenas à Lei 14.133/21, e não à Lei 8.666/93, que teria uma “inspiração de legalidade”, “uma inspiração documental”. Apenas com a nova Lei a ideia de motivação teria maior prestígio, pois nela se pode perceber “que existe uma vontade de realização do processo com base na celeridade e na economicidade”¹⁶. Nesse contexto, o procurador afirma que, no contexto da Lei 8.666/93, “qualquer desvio do padrão já chamaria a atenção da autoridade de fiscalização negativamente”, ensejando esforço de justificação e atraso nos processos, de modo que o Município evita sair dos caminhos conhecidos de condução das licitações¹⁷.

¹⁶ Interessa notar como a avaliação de E4 é próxima das interpretações que a doutrina vem fazendo sobre as perspectivas de aplicação da Lei 14.133/21, abordadas na seção 1.2. Ver nota de rodapé a seguir.

¹⁷ Assim seguiu a entrevista com o procurador após ele tratar da adoção de “caminhos mais curtos” com base em motivação adequada: “P: E você se sente respaldado, por exemplo, pela Lei 8666, pra realizar esses encurtamentos, assim, se você motivar certinho, você sente respaldo? E4: Na 8666, não. Mas na 14133, sim. P: Por que que você sente diferença? E4: Porque é o seguinte, a formalidade, a noção que tá por trás da 8666 ela é diferente. A inspiração da 8666 é uma inspiração de legalidade, é uma inspiração de documentos, tem uma inspiração documental. (...) Quando a gente tá falando de motivação, de explicação, você consegue pôr ali, falar “não, realmente”, dá pra perceber que existe, então a lei nova permite isso, dá pra perceber que existe uma vontade de realização do processo com base na celeridade e na economicidade. Então a gente vai conseguir absorver melhor essa informação. Então pra nós vai ser bacana, porque tem casos nossos aqui que a gente até pode encurtar, a gente até pode fazer algumas coisas mais... digamos... porque também não tem tanto espaço pra variação, porque continua sendo um processo altamente formal, que busca resguardar direitos e o interesse público, então a gente tem que praticar os atos, respeitar os prazos, tem um monte de coisa acontecendo tudo ao mesmo tempo, mas ainda assim dá pra gente talvez aplicar uma certa instrumentalidade das formas com um pouco mais de calma, esses processos da lei nova. Na lei antiga não dava muito não. Qualquer desvio do padrão já chamaria a atenção da autoridade de fiscalização negativamente. Nem to dizendo que seria algo ilegal, nem, digamos, desproporcional, nem desarrazoado, mas a ideia seria o seguinte: chamaria a

É interessante notar que, ao trazer sua expectativa de que a Lei 14.133/21 permitirá uma maior flexibilidade na condução das licitações, E4 ainda assim ressalta que os processos são altamente formais, havendo pouco espaço para discricionariedade. Essa visão é reproduzida por E6, também procuradora municipal, e única entrevistada que não concordou em gravar a entrevista (de modo que suas respostas não foram transcritas por completo). Ela atribui não haver muita discricionariedade possível ao fato de M3 ser pequeno, com poucos setores e poucos responsáveis pela gestão. Mesmo assim, ela entende que a Lei 8.666/93 deveria ser mais objetiva e menos formal, ressaltando que sua visão pessoal é de que precisamos de leis mais objetivas, práticas, mas “isso não é nosso sistema”.

E4 e E6, no entanto, afirmam expressamente que isso não atrapalha a atuação prática do Município. Para E6, M3 se adapta ao detalhamento, mas ela entende que mais objetividade “facilitaria para quem é leigo”. Para ela, as características da lei fazem com que os pequenos fornecedores do Município tenham dificuldades em participar dos certames, por falta de informação. Esse ponto será retomado mais à frente, na discussão sobre as visões dos entrevistados sobre os participantes nas licitações.

De todo o exposto acima, extrai-se uma das principais conclusões deste trabalho: a postura contrária à hipernormatividade da Lei 8.666/93, tida por parte dos juristas como engessadora da atividade licitatória e geradora de padrões rígidos nocivos à grande diversidade de estruturas administrativas existentes no Brasil, encontra vários pontos de ressalva entre os agentes que efetivamente conduzem licitações em pequenos Municípios. Seja por executarem suas atividades a partir de modelos de documentos, por não refletirem criticamente sobre sua prática ou por se sentirem respaldados pelas previsões detalhadas de cada procedimento da licitação, os funcionários dos setores de licitação não reclamam mais flexibilidade e mais espaço para uma condução discricionária do processo, a partir de seus juízos de conveniência e sua capacidade de motivação. As visões contrárias foram expressas pelos dois procuradores entrevistados, que defenderam uma maior flexibilização da legislação de licitações, embora eles tenham reafirmado a visão de que a Administração dos Municípios é capaz de se adaptar ao formalismo da Lei 8.666/93 sem grandes dificuldades.

Esses dados sugerem conclusões em alguma medida contraditórias. Sob a perspectiva doutrinária, que considera a hipernormatividade uma potencial engessadora da atividade administrativa, pode-se dizer que os relatos dão indícios de que o formalismo e a padronização são, sim, traços das licitações em pequenos Municípios. Contudo, o fato é que as representações dos funcionários municipais sobre a Lei não são

atenção. E aí você colocaria energia justificando, perderia tempo no médio prazo, porque qualquer mudança geraria em tese uma suspensão do processo, porque num... eu poderia ter praticado o ato de uma maneira conhecida, consolidada, tradicional, e ter mantido o resultado, entende?”.

negativas, e os próprios procuradores consideram que os Municípios não são efetivamente prejudicados pela rigidez legal.

Assim, a valoração negativa da hipernormatividade deve buscar outros elementos. Afinal, os agentes encarregados de conduzir as licitações e aplicar a legislação se sentem amparados pelas previsões detalhadas da Lei, veem-na como didática e de fácil implementação, ou mesmo entendem que são os procuradores, e não eles, os maiores responsáveis por sua observância, o que denota exatamente uma facilidade em observá-la cotidianamente. Considerando que os agentes para os quais a Lei foi desenhada aprovam sua rigidez e não reclamam espaço para inovação, é preciso refletir sobre se, de fato, a concretização da aspiração doutrinária por uma lei de licitações flexível de fato reverteria em uma Administração municipal capaz de buscar soluções inovadoras para os processos de contratação.

Na seção a seguir, destaco as representações dos entrevistados sobre os órgãos de controle, que muito se relacionam à discussão sobre a rigidez e o formalismo na aplicação da Lei 8.666/93.

3.2 Os órgãos de controle e fiscalização

Para verificar como a atividade dos órgãos de controle reflete nos processos licitatórios dos Municípios pesquisados, fiz uso da seguinte pergunta básica nas entrevistas: “os agentes de controle, como Tribunal de Contas, Ministério Público e Judiciário, influenciam de alguma forma na realização das licitações?”. A pergunta busca evitar o enviesamento das respostas pela atribuição de uma carga negativa à ideia de controle. No entanto, em algumas entrevistas, acabei utilizando termos como “preocupação” e “receio” ao questionar sobre o tema, o que foi ponderado na exposição dos dados.

De maneira geral, o que se nota das entrevistas é a ausência de incômodo, do ponto de vista da qualidade das licitações, com a atuação dos agentes de controle. Os funcionários dos setores de licitação afirmam levar em consideração o controle exercido, em especial, pelo Tribunal de Contas, buscando evitar situações que possam gerar algum tipo de questionamento. No entanto, eles não mencionam nenhum problema causado pela atuação do Tribunal, e parte deles trata isso como algo normal da atividade administrativa em geral, sem comentar eventuais prejuízos aos processos licitatórios.

E2, por exemplo, diz que é raro haver impugnações do Tribunal de Contas em M1 e que o Ministério Público nunca questionou nada do setor de licitações, embora eles pesquisem entendimentos do Tribunal e busquem orientação, por meio de consultas, quando têm dúvidas sobre processos. No mesmo sentido, E8 afirma que os editais de licitação em M5 são submetidos, assim que publicados, a uma plataforma acessível pelo Tribunal, e que às vezes recebem “um apontamento ou outro”, mas os controladores “sempre estão como aliados”. E7 entende haver preocupação com o

controle como em qualquer órgão público, mas não vê isso como algo prioritário em sua atuação ou causador de receio. Em M3, a procuradora E6 diz que sempre existe preocupação com o órgão de fiscalização, mas que isso é normal na Administração, que eles buscam “seguir a norma e a lei”, e que corrigem os editais a partir de apontamentos para evitar que se repitam. No mesmo Município, o funcionário do setor de licitações, E5, afirma que tenta evitar questionamentos buscando padronizar os processos licitatórios.

Essa é a tônica geral das entrevistas, mas os depoimentos de M2 podem ser considerados como de maior interesse neste ponto. Para E3, assessora de licitações no Município, não há, “de forma alguma”, receio com os agentes de controle, e seu trabalho é sempre “dentro do padrão”. Por outro lado, E4, procurador do mesmo Município, em linha com a visão mais crítica e abrangente manifestada por ele em outros temas, destaca uma série de efeitos do controle nas atividades administrativas municipais. Suas falas relatam a tentativa de evitar questionamentos futuros aos processos licitatórios, especialmente pela organização dos processos de modo a atestar sua licitude da maneira esperada pelos fiscalizadores. E4 expressamente rejeitou o termo “preocupação” com relação ao controle, ainda que eu não o tenha mencionado na pergunta antes de ele trazê-lo. Contudo, destacou que a forma de organização de processos e informações já teve de ser alterada pelos gestores de M2 para se adequar ao padrão de análise documental adotado pelos fiscalizadores. E4 afirma que isso não é necessariamente negativo, pois agiliza os processos de fiscalização e, conseqüentemente, o andamento das atividades do Município. Quando o Município adota procedimentos próprios em suas atividades, isso causa estranhamento para os controladores e suscita apontamentos, demandando tempo e esforço de argumentação, que não justificam, na visão do procurador, a não adoção da forma padronizada esperada pela fiscalização.

Vários dos pontos levantados por E4 foram retomados em outro momento da entrevista, quando a conversa estava se encaminhando para o final. Depois de eu perguntar se ele tinha algo mais a acrescentar, E4 elogiou o caráter empírico da pesquisa, dando abertura para que eu expusesse para ele o objeto do trabalho de maneira detalhada e seu interesse na hipernormatividade da Lei 8.666/93. Isso suscitou novos comentários, que expõem sua visão sobre como o detalhismo da Lei 8.666/93 se relaciona especificamente com o controle e como os agentes de controle reforçam seu formalismo e impõem a necessidade de adaptação e padronização aos Municípios. Abaixo, transcrevo partes desse trecho da conversa, incluindo a explicitação do objeto da pesquisa, para transparecer a provocação sobre a qual E4 fez seus comentários seguintes:

P: (...) o propósito da pesquisa é exatamente saber a visão de pessoas que trabalham em Municípios menores sobre o que a doutrina diz da hipernormatividade da Lei 8666, né, que ela é super detalhista, qual é a visão que as pessoas nesses Municípios têm, porque teoricamente

elas seriam prejudicadas, aí a minha entrevista, o propósito é todo esse (...). Mas acho que você me passou respostas interessantes sobre a sua visão sobre isso.

E4: Não, então, o que acontece, o que a gente fez aqui? A gente solucionou a questão do jeito mais fácil, que é o quê? Você tem burocratização pra cumprir? Então tá certo, então vamos pegar, fazer essa... transformar todos esses passos burocráticos em modelos nos quais todo mundo consiga seguir e a gente já faz o processo com checklist. Um, dois, três, quatro itens e vai colocando. Então a gente tem lá hoje, nossos processos são todos bonitinhos, tem a primeira folha lá da abertura, depois tem o decreto da nomeação da comissão, depois tem o despacho, sabe? Tem todas, assim, folhinha, um fica no meio, outro fica mais pra cima, outro mais pra baixo, fica até bonitinho de você olhar, se você pegar um processo nosso pra folhear, assim, você ia ver como ele é bonitinho nesse aspecto, todos eles são iguaizinhos, coisa mais linda do mundo, ele vai bonitinho, pá pá pá, edital, minuta do contrato, sessão, coisa maravilhosa, você olha e fala assim “caramba, se eu tiver que fiscalizar 50 processos vai parecer que eu to lendo 50 vezes... se eu não ler, eu vou folheando assim, eu vou achar os 50 processos iguaizinhos em termos de atos”, então, fazer o quê? A gente usa a cabeça. Não vamos sofrer mais não, tá louco? Cá entre nós agora, o apontamento do Tribunal de Contas, nem to falando nada de julgamento ainda, né, mas ó, se o Tribunal de Contas fizer um apontamento das minhas contas, (...) se instaura lá o processo, que tem que partir pra defesa técnica jurídica, sabe quando que esse negócio vai acabar? Pelo menos daqui quatro anos, ou cinco. O processo leva bastante tempo. (...) Isso daí, cara, é uma questão de incerteza muito grande, uma situação de incerteza gigante. Imagina só que um apontamento de um ato processual de licitação, numa licitação de 2016, como que eu não tento resolver isso de agora pra frente? Porque se eu... “não, mas não foi julgado ainda”, eu continuo fazendo do jeito que eu estava. É, daí eu tenho apontamento de 16, 17, 18, 19, 20. Eu tenho cinco anos de apontamento até julgar o primeiro. Meu Deus do céu, são praticamente dez anos de litígio por causa de uma situação que... “espera aí, vamos tentar entender o que a gente pode fazer, vamos lá, beleza, a gente pega, resolve o que tem que resolver lá do passado, explica”... (...) Então a gente resolve tudo assim, a ideia de atender mesmo, ninguém quer ficar aqui litigando nem brigando por causa de preciosismo não. A lei é complicada, ela é formalista, ela é chata, desculpa falar assim, essa expressão, mas não tem outra maneira de você ver. Assim, apesar de eu não considerar, pessoalmente, tá, “hipernormatividade”, porque a norma não é tão longa assim e também ela acabou sendo diluída por outras normas ao longo da história (...), mas pra nós do interior, pensa, ó, pensa o quanto que pra nós é difícil. Compensa brigar? Não compensa, porque se eu tiver que fazer três deslocamentos pra São Paulo com duas pessoas, o custo

disso, to falando financeiro mesmo, o custo disso, só de diária de funcionário, veículo e, sei lá, hospedagem e alimentação, eu vou gastar, com três viagens pra São Paulo pra discutir um ato processual aleatório que foi praticado num processo de licitação, cara, compensaria ter anulado a licitação, feito de novo, em termos práticos, compensaria muito. Então, pra nós aqui, a solução se dando nesse nível, o nosso bom relacionamento com os órgãos de fiscalização aparece daí.

P: Mas esse controle deles você acha que se deve à formalidade da lei?

E4: Formalidade, formalidade da lei, mas não só formalidade da lei também, como eu disse, os... aqui no passado a gente enfrentou algumas coisas que pra nós foram retrocessos, assim, do ponto de vista da nossa gestão financeira. A gente tinha um controle de finanças por centro de custo e umas misturas diferentes, (...) pra eles não estava batendo com o funcionamento da cabeça dos caras, (...) a gente acaba não fazendo porque senão acaba depois dando dor de cabeça na fiscalização orçamentária e contábil, e não é nem licitação, to falando em termos gerais mesmo, fiscalização do Tribunal de Contas. Por quê? Porque “como assim que M2 resolveu que vai mudar ou resolveu que vai fazer diferente? Não, como assim? Isso tá estranho”. É uma manifestação do prego que se destaca sendo martelado, então você se vale de ideia, burocratização, ela não é decorrência pura da lei, ela é decorrência de quem acompanha a execução da lei, isso é uma opinião minha particular também. Porque se o sujeito que fiscaliza o cumprimento da lei entende o que você tá fazendo, não tem necessidade de burocratizar. Mas aí o esforço que ele tem que fazer é muito grande, o que que ele faz? Ele coloca a teoria de mínimo esforço e fala “não, quero padronizar, e faz o corte aqui”.

A fala de E4 suscita muito fortemente o tema da ausência de inovação e da padronização nos processos licitatórios, e o faz não em face da Lei 8.666/93 em si, mas da prática do controle do Tribunal de Contas. A ausência de inovação seria fruto da inconveniência para o Município de enfrentar objeções do Tribunal de Contas a qualquer prática peculiar adotada pela Administração, por provocar dispêndio de tempo e até de recursos financeiros com defesa em processos perante a instituição. A padronização, de modo semelhante, surge em resposta a essa necessidade de não se destacar de outros Municípios, para não atrair uma atenção que provocaria atrasos nos processos e um trabalho de justificação. Isso se liga com as respostas de E4 mencionadas na seção 3.1 acima, no sentido de que é preciso, além de conduzir as licitações adequadamente, provar essa adequação de forma que os controladores entendam com facilidade, sem gerar incômodos e suspeitas da existência de algum problema. O exemplo do orçamento municipal dado pelo procurador indica um caso em que o controle por “checklist” prejudicou um modelo que estava, na concepção

de E4, sendo positivo para o Município. Para as licitações, no entanto, isso não parece provocar maiores dificuldades às atividades de M2, em sua visão.

O tema da padronização será retomado a seguir. Antes disso, vale destacar que a perspectiva de E4, embora seja a única colhida pelas entrevistas que critica mais fortemente a atividade de controle, representa uma visão qualificada sobre o que se passa nos Municípios analisados. Enquanto os demais funcionários manifestaram sua relativa indiferença e seu não incômodo com a fiscalização do Tribunal de Contas – algo que em certa medida é ratificado por E4, que não aponta nenhum prejuízo concreto significativo para as licitações –, o procurador de M2 explicitou seu entendimento de como a atividade de controle provoca a padronização dos procedimentos e da formalização dos processos licitatórios. A seção a seguir mostra como os outros agentes entrevistados também tratam a padronização com naturalidade, e como isso faz parte do cotidiano das licitações em todos os Municípios pesquisados.

3.3 A padronização de documentos

A Lei 8.666/93 prevê uma série de normas aplicáveis às licitações que terminam por impor um modelo básico de funcionamento dos seus procedimentos, o que reflete nos editais e nas minutas contratuais. Embora os gestores possam, a partir de modelos básicos, optar por adaptar a condução dos procedimentos a necessidades de cada tipo de contratação, ou buscar inovar e testar novas soluções a problemas diagnosticados em licitações anteriores, a tema da padronização se manifestou em todas as conversas realizadas de maneira muito semelhante, mostrando ser um aspecto importante da atividade licitatória nos Municípios. E4, por exemplo, ao responder sobre as funções que exerce na Prefeitura de M2, diz que, além de ser procurador, auxilia em atividades administrativas, mas tem pouco envolvimento diário com as licitações por elas terem um caráter “cíclico”, com grande aproveitamento de material de processos de anos anteriores.

As menções à padronização dos procedimentos também expressam uma espécie de delegação de atividades mais críticas com relação ao processo licitatório ao setor jurídico, em detrimento de sua realização no próprio setor de licitações. E5, por exemplo, cita a padronização do procedimento ao comentar o seu envio para a área jurídica, afirmando que ele busca remeter o processo “da forma mais padronizada possível”. Não cabe citar aqui todas as falas em que a padronização foi mencionada pelos entrevistados, mas cumpre notar que todos os seis funcionários dos departamentos de licitações afirmaram que os editais são padronizados, e citaram a necessidade de adaptações pontuais para cada certame, normalmente com exigências adicionais de habilitação em razão do objeto. E7, por exemplo, citou apenas alterações em função do objeto, como a descrição dos serviços, os valores e os prazos contratuais, mas sem destacar algum tipo de reflexão ou estudo mais aprofundado sobre os outros aspectos do processo licitatório a cada novo certame.

No Município de M3, a procuradora E6 afirma que há um processo de melhoria dos modelos de documentos ao longo do tempo, o que facilita seu trabalho, porque os departamentos não farão nada que ela irá discutir ou sujeitar a parecer negativo. O outro procurador entrevistado, E4, como já visto, preza a padronização de documentos também em razão da prevenção a irregularidades, pensando no controle pelo Tribunal de Contas. O último trecho transcrito na seção anterior abarca essa visão sobre a padronização servir à facilitação do controle e à redução dos riscos de que o Município seja envolvido em apuração mais aprofundada. A padronização de documentos, na visão desse procurador, é uma forma não apenas de atender exigências da Lei 8.666/93, mas de enquadrar as atividades do Município nas expectativas do Tribunal de Contas. Nenhum dos agentes entrevistados considera que isso gera prejuízo às licitações, e a elaboração de modelos é tratada com muita naturalidade.

3.4 Os licitantes e as empresas locais

Outro tema que merece destaque são as representações dos entrevistados sobre as empresas que participam das licitações. Em situações diversas das conversas, surgiram falas sobre a atenção dedicada pelos funcionários a seu relacionamento com os participantes, suas visões quanto à competitividade e seus efeitos na qualidade da execução e a participação de empresas locais nas licitações.

Em mais de uma entrevista, transpareceu uma visão negativa com relação à participação de empresas de fora dos Municípios nos certames. E4 foi um entrevistado que manifestou sentir desconfiança quando empresas grandes ou distantes participam de licitações em M2, por se tratar de um Município muito pequeno. As empresas de fora também são objeto de rejeição em razão de problemas na execução contratual, o que foi manifestado por ambos os funcionários de M1 entrevistados. E2, por exemplo, relatou problemas na execução de contratos que ela atribui à redução excessiva dos preços pagos em pregões, feita de maneira impensada pelas empresas no “calor do momento” na disputa.

Contudo, o aspecto de maior interesse para a discussão da hipernormatividade é o contraste entre empresas locais e empresas de fora com base na visão de que os fornecedores do Município, por cultivarem uma relação de consulta e colaboração informal com os agentes públicos, atendem melhor às exigências dos processos licitatórios. Esse relacionamento informal retrata como a Lei 8.666/93, por mais detalhada que seja, pode não ser capaz de alcançar determinadas iniciativas dos agentes locais.

Algumas entrevistas destacaram que, como os certames se repetem ano após ano, os licitantes também se repetem, o que termina por criar alguma proximidade entre os funcionários do setor de licitações e os fornecedores. Essa proximidade transpareceu na entrevista com E4, que, após comentar um caso de aplicação de sanção a

uma empresa por descumprimento de obrigações contratuais, disse que os problemas com empresas locais são menores, porque há uma dinâmica de consulta e apoio informal para garantir o atendimento do edital. O procurador afirma que, não raro, os fornecedores locais abordam funcionários na rua ou na repartição onde fica o setor de licitações, para sanar dúvidas sobre documentação em processos licitatórios. E4 vê isso positivamente, como fator de aumento da disputa.

Também na entrevista de E4 apareceram relatos interessantes, no contexto de um comentário sobre a economicidade no pregão, que demonstram a informalidade da relação com os licitantes. O procurador narrou um episódio, ocorrido em processo de registro de preços para instalação e desinstalação de ar-condicionado, em que se negociou, em diálogo informal com os licitantes, valor quase nulo para o serviço de desinstalação, por se tratar de trabalho simples e que poderia ensejar, ainda, uso do aparelho retirado em uma instalação em outro local. Outro episódio narrado por E4 foi o de aquisição de forno industrial, em que M2 obteve enorme desconto na proposta do licitante vencedor por ter afirmado que o planejamento municipal estava adiantado, e que a compra só seria realizada a preço muito vantajoso. O procurador ressaltou que isso não é possível nas modalidades de licitação em que se apresentam propostas fechadas, sem disputa, pois não há espaço para negociação de preço dessa forma.

Com relação às empresas locais, contudo, algumas entrevistas indicaram percepção exatamente contrária à de E4. E2, por exemplo, apontou que há poucos fornecedores em M1 interessados em participar das licitações. E6 e E8, dos Municípios de M3 e M5, fizeram o mesmo diagnóstico, atribuindo a baixa participação à complexidade da Lei 8.666/93. Os comentários da procuradora ao detalhamento da Lei são no sentido de que a Administração é capaz de se adaptar a essa característica. No entanto, para ela a Lei atrapalha a participação de “leigos”. Os pequenos fornecedores do Município teriam dificuldades em participar das licitações por falta de informação, por serem ignorantes, “no sentido literal da palavra”. Essa ignorância não significa que a pessoa não está de acordo com a legislação, mas que talvez ela “não saiba preencher um termo, apresentar um documento correto”. Para ela, o próprio Município poderia ter um setor para ajudar os empresários locais, mas isso é impossível porque seria uma espécie de favorecimento dessas pessoas. Note-se que essa impressão não é compartilhada por E4, para quem a solução informal de dúvidas gera consequências positivas para a competitividade.

E8, funcionária em M5, deu um depoimento semelhante ao de E6, destacando a falta de conhecimento de fornecedores locais sobre a legislação como uma das maiores dificuldades para as compras municipais. Segundo E8, é frequente a apresentação incorreta de documentos, e o Município termina por rejeitá-los em prol de uma observância estrita da Lei, para evitar qualquer problema para a Administração. A funcionária entende que seria importante prover capacitação para os fornecedores interessados em participar de contratações públicas, e que ela própria auxilia

informalmente – na linha do exposto por E4 – com a obtenção de certidões, por exemplo, quando consultada por empresas locais.

Assim, a linha geral das respostas sobre as empresas participantes nas licitações dá indícios de que a Lei 8.666/93 por vezes representa um obstáculo para empresas de pequenos Municípios. Isso pode prejudicar a competitividades nas contratações, gerando ineficiências para a Administração e limitando a atividade econômica local.

4. Conclusão

Esta pesquisa buscou responder uma questão principal: como a hipernormatividade da Lei 8.666/93 é vista pelos agentes públicos que realizam licitações em pequenos Municípios paulistas e como ela repercute em sua atuação? Para isso, comecei o trabalho explicitando o que se entende pela hipernormatividade da Lei 8.666/93, para depois apresentar os resultados de oito entrevistas, realizadas com funcionários dos setores de licitação e procuradores de cinco Municípios de São Paulo, que trataram tanto dessa questão central quanto de outros temas ligados às licitações públicas.

A hipótese inicial era de que a Lei 8.666/93 seria vista pelos entrevistados como excessivamente rigorosa, por seu maximalismo ou *detalhismo*, como foi tratado nas entrevistas, e assim entendida como um obstáculo à boa realização das licitações. A partir das representações expostas pelos agentes, pode-se dizer que essa hipótese foi, de modo geral, rejeitada. Isso é verdade especialmente para os funcionários dos setores de licitação, que atuam nos processos desde a elaboração dos editais até a celebração dos contratos. Todos os seis entrevistados apresentaram, quando muito, críticas pontuais à Lei 8.666/93, tendo uma postura, em regra, de indiferença ou satisfação com a Lei. Indiferença, pelo fato de, na maior parte do tempo, não referenciam sua atividade na legislação em si, mas sim nos modelos de documentos preparados ao longo dos anos em cada unidade administrativa. Satisfação, quando entendem que o detalhamento da Lei 8.666/93 ampara suas decisões, dá didatismo aos procedimentos licitatórios e evita que participem nos certames empresas que executariam mal os contratos.

Os funcionários dos setores de licitação, como se viu, podem ter críticas pontuais à Lei 8.666/93, mas não uma postura crítica com relação à Lei como um todo. Isso muda no caso dos dois procuradores entrevistados. Para eles, a Lei 8.666/93 é muito formalista, e deveria ter previsões mais objetivas e dar mais flexibilidade à atuação dos gestores. Mesmo esses entrevistados, no entanto, consideram que seus Municípios conseguem se adaptar a essas características da legislação sem prejuízos significativos, por meio da padronização de suas atividades de modo a agilizar o processamento das licitações e resguardá-las de questionamentos dos órgãos de controle, em especial o Tribunal de Contas.

Se as visões dos entrevistados caminham no sentido de não ver na Lei formalismo excessivo e nem fonte de prejuízo às contratações municipais, algumas informações

que eles fornecem sobre as práticas licitatórias cotidianas apontam, de fato, para a existência de rigidez. A principal delas é a ampla utilização de modelos de edital e documentos contratuais, reproduzidos em certames diversos, sem um esforço profundo de aprimoramento e inovação nos processos licitatórios. Assim, não é que o formalismo não esteja presente – ele só não é visto como um problema pelos agentes que trabalham com licitações em pequenos Municípios.

Dessa forma, a principal conclusão deste trabalho é a de que a crítica de parte da doutrina à hipernormatividade da Lei 8.666/93 não encontra eco nas visões dos agentes que efetivamente conduzem licitações em pequenos Municípios. Os funcionários dos setores de licitação baseiam sua atividade diária em modelos pré-preparados de documentos, encontram respaldo para seus atos no maximalismo da Lei 8.666/93, e são indiferentes quanto a terem pouco espaço de discricionariedade. Somente os procuradores entrevistados, que interagem mais proximamente com a legislação, reproduziram a visão de que a Lei deveria ser menos formalista e mais objetiva, mas ainda assim entendendo que a Administração local é capaz de ajustar sua atuação a esse traço da legislação sem prejuízos relevantes à qualidade de suas contratações.

Essas conclusões, já expressas na seção 3.1 acima, merecem um destaque específico. O cenário construído neste trabalho sugere que a crítica doutrinária à Lei 8.666/93 pressupõe que, caso a legislação fosse minimalista, prevendo diretrizes de atuação conforme a razoabilidade, os princípios da Administração Pública e parâmetros básicos de legalidade, os agentes locais ajustariam isso a suas realidades. No entanto, a postura dos funcionários dos setores de licitação é de distanciamento em relação à Lei, com mais de um deles afirmando ser relativamente ignorante quanto a ela, muito embora eles sejam os agentes que mais se envolvem com toda a fase externa das licitações, além da elaboração dos editais e minutas contratuais. Não foi manifestado um desejo de atuar mais livremente, um interesse por diagnosticar problemas nas contratações municipais e resolvê-los, uma vontade de inovar na seleção de contratados para melhorar a gestão pública dos Municípios.

Além disso, a percepção de um dos procuradores entrevistados é a de que os próprios órgãos de controle, com destaque para o Tribunal de Contas, fiscalizam as atividades administrativas de maneira formalista e padronizada, e são, assim, responsáveis pela limitação da discricionariedade e a supressão da inovação na gestão municipal. Essa visão, em reforço ao diagnóstico sobre a indiferença dos funcionários à padronização dos procedimentos, não foi compartilhada pelos outros entrevistados, que veem no Tribunal de Contas um “aliado” ou, quando muito, um agente de fiscalização que não impõe obstáculos a suas atividades, mas apenas acompanha e busca entender os procedimentos.

Note-se, aliás, como os apontamentos do procurador E4 se alinham ao entendimento de Justen Filho (2014, p. 24), relatado na seção 1.1, de que a uniformidade e exaustividade da Lei não são as responsáveis por prejudicar a eficiência da Administração, mas sim as “interpretações mecanicistas, que pretendem enfrentar o diploma legal como se fosse uma espécie de ‘manual de instruções’, a ser obedecido literal e textualmente”. Vê-se que essas interpretações não vêm apenas do Poder Executivo, mas, segundo o que se relata, também dos órgãos de controle.

As frequentes remissões à padronização¹⁸ demonstraram a importância dela para a promoção de licitações pelos Municípios estudados. Não há um esforço aprofundado de modelagem das contratações, as quais, em sua maioria, são processadas por meio de pregão e se repetem ano após ano, no mesmo modelo do ano anterior. A padronização, além de facilitar o trabalho dos funcionários dos setores de licitação, também mitiga os riscos de questionamentos dos Tribunais de Contas, que gerariam dispêndio de tempo e recursos em defesas que pouco agregariam às contratações municipais, e facilita a revisão dos processos e os pareceres dos procuradores, como relatado por uma entrevistada.

Por outro lado, algo relevante a se considerar com relação à hipernormatividade da Lei 8.666/93 são seus efeitos para as pequenas empresas locais. Alguns entrevistados relatam que a maioria dos licitantes é conhecida, por participar dos certames todos os anos, o que gera uma proximidade muito grande entre os funcionários e as empresas – algo que parece natural em Municípios com poucos habitantes. Outros afirmam que os fornecedores locais dificilmente tomam parte nas licitações, sendo afastados pela complexidade da Lei 8.666/93, que dificulta que “leigos” demonstrem sua habilitação para participar de licitações mesmo que pudessem, com o auxílio adequado, reunir a documentação necessária para isso.

Essas respostas tanto demonstram a impossibilidade de controle de determinadas ações da Administração em licitações – como é o caso da negociação e da solução informal de dúvidas de licitantes – quanto apontam efeitos deletérios do conteúdo da Lei 8.666/93 para a participação de pequenas empresas que não contam com apoio adequado para atender às exigências editalícias.

As conclusões aqui apresentadas dialogam com as reflexões que têm sido feitas sobre a Lei 14.133/21 e o que ela representa em termos de mudança de paradigma no regime geral de licitações brasileiro. Apontou-se que a nova lei conserva o caráter minimalista da Lei 8.666/93, mas com uma inspiração de aumento de flexibilidade dos gestores para conduzir os processos de contratação. Isso depende, contudo, de que sua interpretação se distancie da lente de análise da lei anterior (MOREIRA,

¹⁸ Também a padronização parece ser elemento constatado por Justen Filho (2014, p. 24), que afirma que “problemas poderiam ser evitados se os editais deixassem de ser meras repetições automáticas do passado”.

2021). Os achados desta pesquisa ressaltam esse alerta especialmente para os órgãos de controle. Afinal, mostrou-se como a padronização decorre não apenas da leitura rígida da Lei 8.666/93 pelos administradores, mas também da adequação às exigências de fiscalização impostas, em especial, pelo Tribunal de Contas.

Contudo, ainda que se verifique uma flexibilização das referências de controle, deve-se pensar se haverá algum impulso para que os próprios Municípios explorem o aumento da discricionariedade na condução das licitações. Se os agentes municipais – como sugerem algumas entrevistas, a exemplo da de E5 – estiverem em busca de modelos e protocolos para seguir, sejam eles dados pela legislação ou pelos controladores, como reagirão a uma eventual flexibilização dos parâmetros que têm hoje?¹⁹ A desconexão entre os agentes envolvidos na fase externa da licitação e aqueles que requisitam as contratações e fiscalizam a execução contratual sugere que há um caminho a ser trilhado para que esse novo cenário de fato impacte as licitações de pequenos Municípios.

Entendo que este trabalho fornece conclusões importantes sobre o estado da gestão municipal de contratações públicas. Os pequenos Municípios compõem parte importante da realidade brasileira, e, mesmo no estado mais rico do país, suas licitações são conduzidas de maneira padronizada e compartimentada, sem tentativas de inovação e, aparentemente, sem uma visão sobre a importância dos processos de contratação para as políticas públicas municipais como um todo. Talvez aqueles que se interessam pela melhoria do sistema de contratações públicas no Brasil devam se atentar, mais do que à hipernormatividade de sua legislação de regência, à capacitação e às diretrizes de gestão seguidas pelos servidores públicos que, diariamente, selecionam empresas para fornecer bens e prestar serviços à Administração e aos cidadãos.

5. Referências

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

BAPTISTA, Bárbara Gomes Lupetti. *Paradoxos e ambiguidades da imparcialidade judicial: entre “quereres” e “poderes”*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2013.

¹⁹ Esse é um ponto de reflexão especialmente interessante em razão das previsões, destacadas por Souza e Roberto (2022, p. 17-18), relativas à padronização de editais e contratos, constantes dos artigos 19, II e IV, e 25, § 1º, da Lei 14.133/21. Parece razoável esperar que a faculdade prevista no artigo 19, II, de que todos os entes federativos adotem o “catálogo eletrônico de padronização” e os modelos da Administração federal será amplamente exercida por gestores de pequenos Municípios interessados em seguir protocolos bem definidos.

- _____. O uso da observação participante em pesquisas realizadas na área do Direito: desafios, limites e possibilidades, in MACHADO (org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 83-118.
- BECKER, Howard S. A epistemologia da pesquisa qualitativa. In: *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, [s.l.], v. 1, n. 2, jul., p. 184-199, 2014. Disponível em: <<https://reedrevista.org/reed/article/view/18>>. Acesso em: 14 dez. 2023.
- BORGES, Alice Gonzalez. Aplicabilidade de normas gerais de lei federal aos Estados. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 194, n. 1, p. 97-106, dez. 1993. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45899>>. Acesso em: 14 dez. 2023.
- CÂMARA, Jacintho Arruda. Nova Lei de Licitações: maximalista, porém flexível. 25 out. 2022. *JOTA Info*. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/nova-lei-de-licitacoes-maximalista-porem-flexivel-25102022>>. Acesso em: 14 dez. 2023.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- FASSIO, Rafael Carvalho de. *Novos parâmetros para o poder de compra do Estado*. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.
- FIGUEIREDO, Lucia Valle. Competências administrativas dos Estados e Municípios. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 207, n. 1, p. 1-19, mar. 1997. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46934>>. Acesso em: 14 dez. 2023.
- GUEST, Greg; BUNCE, Arwen; JOHNSON, Laura. How Many Interviews Are Enough?: An Experiment with Data Saturation and Variability. *Field Methods*, [S. l.], v. 18, n. 1, p. 59-82, fev. 2006. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1525822X05279903>>. Acesso em: 14 dez. 2023.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993*. 16. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais (RT), 2014.
- _____, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.
- MAROY, Christian. A análise qualitativa de entrevistas, in ALBARELLO, DIGNEFFE, HIERNAUX, MAROY, RUQUOY, SAINT-GEORGES (orgs.). *Práticas e métodos de investigação em ciências sociais*. 1. ed. Lisboa: Gradiva, 1997, p. 117-155.
- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Normas gerais de licitação – Doação e permuta de bens de Estados e Municípios – Aplicabilidade de disposições da Lei Federal 8.666/93 aos entes federados (Comentários a acórdão do STF

- na ADInconst 927-3-RS). *Revista Trimestral de Direito Público*, v. 12, p. 173-191, 1995.
- _____. Uma lei que vale pelo que revoga. *Revista do Advogado*, São Paulo, v. 153, n. 1, p. 7-12, mar. 2022. Disponível em: <https://aplicacao.aasp.org.br/aasp/servicos/revista_advogado/paginaveis/153/index.html>. Acesso em: 14 dez. 2023.
- MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- MENDES, Regina Lúcia Teixeira. *Do princípio do livre convencimento motivado: legislação, doutrina e interpretação de juízes brasileiros*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- MONTEIRO, Vera. *Licitação na modalidade de pregão: (Lei 10.520, de 17 de julho de 2002)*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.
- MOREIRA, Egon Bockmann. A futura Lei de Licitações: o desafio de sua interpretação autônoma. 23 fev. 2021. *JOTA Info*. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/lei-de-licitacoes-publicistas-23022021>>. Acesso em: 14 dez. 2023.
- NOHARA, Irene Patrícia Diom. Sobre a nova lei de licitações: Aprimoramento ou engessamento da contratação pública? 1 abr. 2021. *Migalhas*. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/342768/lei-de-licitacoes-aprimoramento-ou-engessamento-da-contratacao>>. Acesso em: 14 dez. 2023.
- ROSILHO, André. *Licitação no Brasil*. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.
- RUQUOY, Danielle. Situação de entrevista e estratégia do entrevistador, in ALBARELLO, DIGNEFFE, HIERNAUX, MAROY, RUQUOY, SAINT-GEORGES (orgs.). *Práticas e métodos de investigação em ciências sociais*. 1. ed. Lisboa: Gradiva, 1997, p. 84-116.
- SALES, Amanda Alves Nobre; MARQUES JÚNIOR, William Paiva. A aplicação do Regime Diferenciado de Contratações (RDC) em licitações públicas e sua influência nas transformações legislativas. *R. Fac. Dir.*, v. 39, n. 1, jan./jun., p. 13-30, 2018.
- SOUZA, Rodrigo Pagani de; ROBERTO, Luiz Fernando. A nova lei simplifica as contratações públicas no Brasil? *Revista do Advogado*, São Paulo, v. 153, n. 1, p. 13-20, mar. 2022. Disponível em: <https://aplicacao.aasp.org.br/aasp/servicos/revista_advogado/paginaveis/153/index.html>. Acesso em: 14 dez. 2023.
- WEISS, Robert Stuart. *Learning from strangers: the art and method of qualitative interview studies*. Nova Iorque: The Free Press, 1995.

XAVIER, José Roberto Franco. Algumas notas sobre a entrevista qualitativa de pesquisa, in MACHADO (org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 119-160.