



Faroeste Licitatório: planejamento versus simplificação

* *Alexandre Sarquis*

Gosto de filmes de banguê-banguê. Acho que os “faroestes” constituem uma forma narrativa peculiar, de um mundo ainda suspenso entre a bruteza dos fatos e o advento da norma. Seus cenários desolados ilustram uma realidade ainda apartada da plena civilização, mas já impaciente por alguma medida de ordem. Xerifes, caçadores, juízes improvisados e bandidos ocupam alternadamente a liderança moral, como se a norma ainda vacilasse na escolha de sua própria face.

Talvez por isso esses enredos ofereçam alegorias tão férteis para a reflexão institucional. A regra não aparece pronta, mas se prenuncia a partir do choque entre forças concorrentes, prudências incompletas e soluções que, a pretexto de resolver tudo de uma vez, inauguram novas deficiências que, espera-se, sejam menores do que suas antecessoras.

Um belo exemplo é “Bravura Indômita” (True Grit), um clássico nascido da obra de Charles Portis. Nele, há uma cena particularmente rica. Mattie, uma tenaz e impertinente menina que anseia por justiça, finalmente alcança Tom Chaney, bandido a quem ela esteve no encalço durante a trama. Sobrevêm então Ned Pepper e outros do grupo a que o homicida havia se juntado. Esse grupo – que não nutria qualquer afinidade por Chaney – acaba confrontado com dois incômodos simultâneos: a presença insistente da menina e a figura áspera e pouco confiável do próprio Chaney.

A saída que adotam, após pouca reflexão, tem a simplicidade enganosa das soluções que apenas atribuem um incômodo à guarda do outro: incumbem Chaney de reconduzir Mattie – sua própria acusadora! – de volta à cidade, não sem antes adverti-lo para que não faça nenhum mal à menina. O alerta surge sem qualquer pretensão de superar sua própria precariedade normativa.

É uma solução que afeta ares de compromisso, mas que guarda em si o germe da ineficácia. A uma, porque quando duas forças antitéticas são, pura e simplesmente, colocadas em contato sem que se proveja qualquer mediação, hierarquia efetiva ou mecanismo real de contenção, a tendência não é a concórdia ou a composição, mas de prevalência do vetor mais forte.



ARTIGO
27/04/2026

Percebo que a alegoria de certa forma se aproxima, cum grano salis, da gênese da nova lei de licitações. Em torno da disciplina então vigente, acumularam-se, por razões perfeitamente compreensíveis, duas ordens de queixa, entre tantas outras. De um lado, havia quem sustentasse que o regime jurídico das contratações públicas era moroso, pouco responsivo às urgências sociais e mal ajustado ao tempo das necessidades concretas da população. De outro, afirmava-se que esse mesmo regime não induzia planejamento suficiente, redundando em aquisições pouco amadurecidas, mais onerosas, tecnicamente inadequadas ou, em certos casos, simplesmente impróprias.

Ambos eram, sem dúvida, anseios perfeitamente verossímeis e inteiramente legítimos, que comportavam composição. A questão está, antes mesmo de empreender qualquer esforço ulterior de convergência ou harmonização, no fato de que em seus âmagos encerram prescrições de sentido materialmente oposto. Afinal, as licitações precisavam ser mais pensadas ou menos pensadas?

A pergunta, assim posta, pode soar excessivamente redutora de uma realidade que é muito mais complexa. De certa forma o é; não é, contudo, descabida. Se os tempos das licitações eram longos, importava antes de tudo indagar onde, exatamente, se concentrava o retardo: na etapa de planejamento ou na etapa de licitação e contratação? Na fase interna ou na fase externa? Quer me parecer que, com divulgação por apenas oito dias úteis e com editais e contratos padronizados, o reclamo de morosidade residia mais na etapa de planejamento e, portanto, a resposta poderia ser simplesmente “assim é a norma”.

De outra mão, se o planejamento se mostrava pouco eficaz, cabia discernir se o mal era oriundo da ausência de etapas e documentos, ou se da precariedade com que eram elaborados os instrumentos então existentes e exigidos pela lei. Ora, se o caso fosse o último, a deficiência era de enforcement e não de texto legal, o que refutava a inflação legislativa como resposta política indispensável.

Logo se vê que “não fazer nada”, também poderia ter sido cogitada como resposta válida para as questões, embora, em se aquilatando as mudanças que vieram a lume, nota-se que sobre esses dois eixos residem a maior parte das reais inovações da Lei 14.133/2021.

Ambos os lados mereciam ser ouvidos, debatidos, acolhidos, harmonizados e incorporados pelo legislador – e assim se fez. Mas o risco que aqui se destaca – retornando à alegoria inicial – reside em haver mera justaposição de preceitos. Quando



ARTIGO
27/04/2026

o sistema normativo convoca o administrador, a um só tempo, tanto a cumprir mais etapas preparatórias, quanto a contratar com maior celeridade, instaura-se uma tensão. Sem oferecer critério suficientemente claro para reconciliar tais anseios, tenderá a prevalecer o impulso mais forte.

Talvez alguém objete: ora, não há tensão alguma. A contratação deverá ser mais célere e deverá ser mais simples, sem prejuízo da observância de todos os passos de planejamento – tudo é estabelecido na nova lei com igual cogência. Parece a solução perfeita, mas não seria isso, em alguma medida, ordenar a Chaney que reconduza Mattie em segurança, confiando que a simples advertência baste para alterar a anatomia das forças postas em confronto?

Para ser um pouco mais concreto, no corner normativo do planejamento e do adensamento reflexivo, situam-se novos artefatos como o documento de formalização de demanda, o plano de contratações anual, o apoio formal ao ciclo orçamentário (art. 12) e o estudo técnico preliminar (art. 18). Cada qual a seu modo, esses instrumentos reclamam tempo, encadeamento lógico, justificação progressiva e algum grau de maturação decisória. É preciso identificar a necessidade, inseri-la em horizonte mais amplo de racionalidade administrativa e, por fim, testar tecnicamente a solução cogitada antes de concluir pela abertura do certame ou da celebração do ajuste.

Trata-se, em suma, de um complexo normativo orientado a subtrair a contratação ao puro impulso reativo, àquela espécie de resposta imediata e irrefletida que, tal como coceira de urticária, apenas reclama alívio e tem em mente apenas as próprias urgências, sem se deter no processo racional de inteligência administrativa.

No corner adversário, da abreviação procedimental, agrupam-se expedientes cuja função prática consiste em reduzir atritos, encurtar percursos e transferir para fora do procedimento singular parte relevante do esforço administrativo: a adesão a atas de registro de preços - inclusive entre municípios – (art. 82 e s/s), o credenciamento (art. 79), hoje particularmente visível em iniciativas como o Contrata+Brasil, a expansão do conceito de mercado fluido (art. 79, III), a ampliação dos limites para contratação direta (art. 75) e o Sistema de Compras Expressas – Sicc (art. 79, IV).

Não há, bem entendido, qualquer impropriedade intrínseca nesses mecanismos. Ao contrário: todos respondem, em alguma medida, a necessidades reais de celeridade, padronização, escala ou aproveitamento de estruturas negociais já consolidadas. O ponto, porém, é que pertencem a uma gramática distinta daquela que anima os artefatos de planejamento. Uns pedem elaboração progressiva; outros



ARTIGO
27/04/2026

prometem abreviação. Uns densificam a fase interna; outros aliviam o peso da trajetória até a contratação. Justapostos sem uma disciplina suficientemente clara de precedência, coordenação ou acomodação recíproca, deixam o sistema exposto à prevalência prática do vetor mais forte.

E qual seria, afinal, o vetor mais forte? Ou, por outra, qual seria o mais nobre entre eles? A resposta, aqui, só pode ser conjectural, por isso, abstenho-me da segunda pergunta, mas arrisco uma opinião quanto à primeira. Isso porque, quanto ao que possivelmente seja mais nobre, pouco há a dizer sem incorrer em algum anacronismo. Se hoje assistimos a “Bravura Indômita” e sem pestanejar reconhecemos em Mattie a figura da mocinha e, nos demais personagens, a figura do bandido, é porque revisitamos aquele universo com o ideário normativo de que dispomos hoje.

Mas o próprio western, por vezes, explora uma penumbra de ambiguidade, em que em que personagens de conduta áspera ou reprovável são, enfim, exaltados. Não me parece, pois, proveitoso eleger aqui qual dos eixos seria o mais moral. Em verdade tal escolha pertence ao legislador, quando não se deva mesmo reconhecer que ambos encerram nortes moralmente legítimos: contratar com celeridade, mas também com adequação.

Quanto ao vetor mais forte, porém, a conclusão me parece menos esquivada. O gestor dispõe, em regra, de quatro anos para produzir resultados visíveis. No primeiro deles, executa ainda parcela relevante do orçamento e das prioridades herdadas de seu antecessor. Nos três restantes, move-se sob a sombra de ciclos eleitorais em dois deles.

Presente tal panorama, é de se presumir que qualquer exigência logística da lei é percebida menos como instrumentos de racionalidade administrativa e mais como alguma espécie de gincana de empecilhos jurídicos interposta entre a Administração e os nobres fins que, aos olhos do decisor, sempre se apresentaram como auto evidentes.

Some-se a isso o fato de que esse mesmo gestor nomeia, promove e remove os agentes incumbidos da condução logística das contratações. Nesse contexto, se lhe for apresentada uma alternativa: ou uma cartilha de planejamento denso e refletido, ou uma prateleira repleta de soluções aquisitivas permanente e expedita, se apenas uma for a escolha, dificilmente envolverá hesitação.

*** Alexandre Sarquis é Coordenador do Corpo de Conselheiros Substituto-Auditores do TCESP.**