

# Serviços digitais governamentais e os ressignificados da nova lei de licitações

## Jair Eduardo Santana

Mestre em Direito do Estado pela PUC/SP; Advogado. Administrador certificado pelo ICSS (ênfase em Investimentos); AETQ de Fundo de Previdência Complementar

*“A Revolução Científica não foi uma revolução do conhecimento. Foi, acima de tudo, uma revolução da ignorância. A grande descoberta que deu início à Revolução Científica foi a descoberta de que os humanos não têm as respostas para suas perguntas mais importantes”*

(Yuval Noah Harari, *Sapiens*).

1 Suprimento de demandas governamentais: essencialidades em torno dos serviços públicos digitais. 2 A Nova Lei de Licitações e os serviços digitais. Demandas instrumentais da tecnologia da informação. 3 Ressignificados.

## 1 Suprimento de demandas governamentais: essencialidades em torno dos serviços públicos digitais

1.1. É surpreendentemente simples e nada inovador o que eu vou registrar adiante para abordar assunto que contrasta tema tópico (sacado de certo marco regulatório) com os serviços (públicos) digitais, perpassando pela tecnologia da informação e da comunicação (TI ou TIC).

1.2. Precisamos contextualizar o que chamamos de *demandas* e para isso é importante um resgate histórico ainda que breve.

1.3. Noah Harari<sup>1</sup> nos fornece subsídios para resumir a história da humanidade ao lembrar que “três importantes revoluções” definiram o percurso das civilizações: (1) a Revolução Cognitiva, há cerca de 70 mil anos; (2) a Revolução agrícola, por volta de 12 mil anos atrás e (3) a Revolução Científica, que começou há apenas 500 anos.

1.4. Recuperar tais considerações históricas é vital para compreendermos o ponto em que nos encontramos (na nossa perspectiva), notadamente no Brasil, embora tais registros também sirvam como método observacional para qualquer lugar do planeta para os fenômenos que se encontram sob nossa análise.

1.5. E nisso (já circunscrevendo o raciocínio apenas ao Brasil) pontuo que se hoje temos cerca de 213 milhões<sup>2</sup> de habitantes, em tempo não muito distante a população brasileira era sensivelmente menor: pouco mais de 9 milhões em 1872, período do 1º censo demográfico<sup>3</sup> realizado por aqui.

1. Harari, Yuval Noah. *Sapiens – Uma breve história da humanidade* – 11. ed. Porto Alegre: L&PM, 2016.

2. Fonte: IBGE. Referência 2021.

3. *Brasil: 500 anos de povoamento*. Centro de Documentação e Disseminação de Informações, Rio de Janeiro, 2007. IBGE, 2007.

1.6. Tais dados (impressionantes sob certo aspecto, especialmente porque consideram apenas cerca de um século e meio) se conectam diretamente com alguns pontos relacionados ao assunto suprimento de demandas.

1.7. E entender minimamente de suprimentos de demandas é tarefa que não pode desdenhar de nenhum dos seus elementos vitais, principalmente daquele protagonista (ou ator) em função do qual se justifica o desencadeamento de todo um ciclo de afazeres multidisciplinares. Estou me referindo ao demandante primário.

1.8. De fato, a gestão do ciclo de suprimentos (*Supply Chain Management – SCM*) é um fenômeno multifacetário integrado pelas demandas, de um lado, e pelo ato de *suprir*, de outra parte, descabendo aqui aprofundar nas inúmeras teorias<sup>4</sup> criadas em torno desse instituto. Assim visto o processo de suprimento, pode parecer algo muito simples e ligado tão somente à produção e à logística<sup>5</sup>, cujos estudos são relativamente recentes no mundo.

1.9. Mas para o ponto que nos importa, basta registrar que a demanda pode ser considerada um problema ao passo que o suprimento é a solução. E o ato de suprir determinadas demandas envolve um extenso ciclo e uma imensa série de componentes, objetivando ao fim de tudo conectar o mercado (mais especificamente o produto, o bem, o material, o serviço, o artefato, a obra, etc.) ao “consumidor” que é o detentor da demanda.

1.10. Nisso também merece registrar que, no caso dos suprimentos públicos, a demanda não é propriamente governamental no sentido de que não é Poder Público o destinatário final da demanda; mas sim a “comunidade” ao qual ele serve. É este, em minha catalogação, o que denomino de demandante primário.

1.11. E, no caso presente, devemos dizer que os destinatários dos suprimentos são os cerca de 213 milhões de demandantes anteriormente noticiados.

1.12. Dizendo de outro modo: são os demandantes primários aqueles que se corporificam como sendo os destinatários finais dos suprimentos governamentais.

1.13. E quando se fala de Governo (ou Poder Público) e de demandantes ou destinatários dos suprimentos governamentais, aquele só pode ser encarado como um prestador de serviços públicos<sup>6</sup> para estes, assim dizendo de modo bem raso.

1.14. Fato é que na atualidade há demandas comunitárias infinitas advindas de expressivo número de demandantes para serem supridas pelo Poder Público. E os arranjos organizacionais da Administração Pública perpassam – é óbvio – pela tecnologia da informação.

1.15. O que se vê diante de todos nós é, de tal modo, um Poder Público (o Brasil) assentado em território continental, cuja missão precípua é prestar serviços públicos a mais de duas centenas de milhões de habitantes visando o bem-estar de todos, a exemplo de: saúde, educação, segurança, dentre outros tantos que descabem até tentar enumerar, não esquecendo de que serviços públicos largo senso incluem os de natureza judicial, legislativa e até mesmo de controle.

4. Há farta literatura a respeito do assunto merecendo citar, dentre outras: MENTZER, DeWITT, KEEBLER, MIN, NIX, SMITH, AND ZACHARIA. *Defining supply chain management*. JOURNAL OF BUSINESS LOGISTICS, Vol.22, n. 2, 2001; CHOPRA, Sunil, and Peter Meindl. *Supply Chain Management: strategy, planning, and operation*. Upper Saddle River, N.J.: Pearson, 2012.

5. COOPER, Martha C., DOUGLAS M. Lambert, and Janus D. Pagh (1997), “*Supply Chain Management: More Than a New Name for Logistics*,” *The International Journal of Logistics Management*, Vol. 8, n. 1, p. 1-14. É claro que tal análise implica num outro tipo e patamar diverso de coordenação entre as partes envolvidas; implica também nos procedimentos, nos fornecimentos em si e nos resultados que – monitorados ou não (é dado que no momento não importa) – são específicos do Setor Público. O nível estratégico de considerações feitas pelo Setor Governamental, a propósito das suas demandas, deve levar em conta uma série de Planos e Programas existentes. Veja, a respeito: OGC – Office of Government Commerce. *Supply chain management in public sector procurement: a guide*. London, June, 2006.

6. não é tarefa das mais fáceis definir *serviço público* não somente em razão de que sua noção é dinâmica, transformando-se continuamente ao longo dos tempos, mas também porque o seu domínio é dos mais incertos. A expressão aqui utilizada considera tanto o *elemento orgânico* quanto a *acepção material* para revelar que o *serviço público é uma tarefa, uma atividade e até mesmo uma função destinada a satisfazer as necessidades de interesse geral*.

1.16. Simples de ver que a Administração Pública se encontra – nesse amplíssimo contexto – numa espécie de encruzilhada (e não apenas no Brasil) pois fato é que há demandas infinitas e suprimentos finitos.

1.17. Seja como for, os governos em geral vem se socorrendo cada vez mais da prestação de serviços pela via digital, valendo-se da tecnologia da informação disponível no mercado. Ou, noutro giro, a tecnologia da informação pode estar materializada em bens, ou produtos (materiais diversos ou equipamentos) ou, ainda, serviços dos mais variados.

1.18. A TI pode assumir função tanto instrumental quanto material da prestação de serviços públicos.

1.19. Ou seja, fato é que os governos em geral estão à frente de um desafio recente: prestar seus serviços valendo-se da tecnologia da informação.

1.20. E isso é tarefa que pouco depende de esforços puramente normativos; mas certamente (registro com ousadia) muito mais de uma disciplina organizacional e planificadora, aspectos raramente encontráveis dentre nós brasileiros.

1.21. Assim afirmo porque a demanda por tecnologia da informação haverá de ser suprida diretamente ou indiretamente, consideradas as possibilidades de soluções existentes no mercado ou no próprio Poder Público, fato que pouco importa porque a questão central não é a origem da solução (considerada esta enquanto suprimento). O que ganha destaque é – como já foi dito – a disciplina organizacional e planificadora do Poder Público (que figura como demandante secundário em nossa catalogação).

1.22. Claro que há iniciativas louváveis e esforços consideráveis dispendidos no sentido de melhorar a performance (inter) nacional no quesito maturidade da governança eletrônica<sup>7</sup>. Mas a realidade é que há muito por fazer em termos de transações efetivas feitas à título de prestação de serviços públicos, notadamente se considerarmos que a nossa federação (falando novamente do Brasil) é assíncrona e assimétrica por circunstâncias que refogem da presente análise (simplesmente isso é um fato).

1.23. Serviços públicos digitais que se aloquem debaixo da rubrica informacional são mais efetivos dentre nós, como é notório. Mas o gap reside mesmo naquelas atividades que sejam transacionais.

1.24. Há uma sensível falta de aderência (percepção pessoal) entre as demandas governamentais e as possibilidades mercadológicas de suprimentos, no âmbito da tecnologia da informação, circunstância que tributo às deficiências e ineficiências decorrentes dos aspectos normativos (estou me referindo ao marco regulatório para suprir demandas públicas), posto que há tempos insistimos no Brasil em privilegiar os meios em detrimento dos fins.

1.25. Por isso é que posso afirmar que a Nova Lei de Licitações, a NLL, precisa ser (pura e simplesmente) ressignificada (abordarei isso logo adiante) no sentido de permitir a aproximação eficiente entre a demanda e o suprimento.

## **2 A Nova Lei de Licitações e os serviços digitais. Demandas instrumentais da tecnologia da informação.**

2.1. Percorrendo (novamente) olhos na História e sem qualquer preocupação científica, identificamos que no ano de 1862 foi editada a primeira norma reguladora dos suprimentos públicos. Isso ocorreu há 161 anos e, na ocasião, a estimativa da nossa população era de pouco mais de 11 milhões de habitantes<sup>8</sup>. E não podemos nos esquecer de que, na época, “as províncias tinham sérias diferenças de interesses, extensas porções do território permaneciam pouco exploradas e as fronteiras seguiam sendo

7. Vide para entendimento preliminar o GMTI (GovTech Maturity Index) do Banco Mundial: <https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2022/10/21/govtech-maturity-index-gtmi-data-dashboard>

8. *Brasil: 500 anos de povoamento*. Centro de Documentação e Disseminação de Informações, Rio de Janeiro 2007. IBGE, 2007.

alvo de disputas. Além disso, a maior parte da população vivia no campo, era analfabeta e estava fora do sistema político.

2.2. Não podemos esquecer também da grande população escrava, em torno de 30% do total<sup>9</sup>, muito embora haja registros de que desde 1850 o Brasil gozasse de “estabilidade interna e prosperidade econômica<sup>10</sup>; e a infraestrutura do país foi sendo desenvolvida com o progresso na construção das estradas de ferro, do telégrafo elétrico de linhas de navios a vapor que uniam o Brasil em uma entidade nacional e coesa”

2.3. Já sob o regime da República, o Decreto-Lei 4.536, de 28 de janeiro de 1922, organizando o Código de Contabilidade da União, dedicou espaço para disciplinar os suprimentos públicos e, segundo dados oficiais, os demandantes somavam em torno de 30 milhões de habitantes.

2.4. Do Código de Contabilidade da União, de 1922, saltamos para o Decreto-Lei 200, em 25 de fevereiro de 1967, o qual referenciou (pioneiramente) a expressão “princípios da licitação” (que até então denominamos nós de “suprimentos governamentais ou públicos”) e, na sequência<sup>11</sup>, para o Decreto-Lei 2300, de 21 de novembro de 1986.

2.5. Uma pausa nessa evolução normativa precisa ser feita para registrar que – sob o ponto de vista do crescimento demográfico (o qual implica diretamente na exponencialização das demandas que carecem de suprimentos) – que foi em 1970 que chegamos a 90 milhões de habitantes e em pouco mais de meio século chegamos a mais de 200 milhões.

2.6. O Decreto-lei 2.300, de 21 de novembro de 1986, deu lugar à ainda vigente Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, ambas editadas sob a égide da atual Constituição Federal, que contempla o assunto “licitações e contratos administrativos”, como é de todos sabido.

2.7. Certamente um conjunto de outras normas deveriam ser mencionadas (a exemplo da “Lei do Pregão”, da “Lei dos Pequenos Negócios”, da “Lei do Regime Diferenciado”, da “Lei das Estatais”, sem prejuízo de tantas outras que direta ou indiretamente cuidam de simplesmente “suprir” as demandas governamentais (a exemplo das “concessões”, das “permissões”, etc.).

2.8. O que se quer mostrar, nesse breve apanhado, é que em pouco tempo as demandas da sociedade evoluíram e exponencializaram, juntamente com o crescimento populacional, o que soa óbvio.

2.9. De modo que a NLL (Nova Lei de Licitações, a Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021), com o seu vigor previsto para eclodir em breve, é o marco regulatório principal que objetiva disciplinar demandas antigas sob novas perspectivas de suprimentos.

2.10. Daí a razão (antes exposta) da necessidade de se ressignificar tais circunstâncias à luz da nova roupagem, considerando (de modo simplista) que há demandas de mais de 200 milhões de pessoas no Brasil, por serviços públicos em geral, há ofertas no mercado fornecedor e, nessa tríade, o Poder Público tem o dever de suprir aquelas demandas.

2.11. E diante disso tudo é que a tecnologia da informação (TI) haverá de se converter em produtos, equipamentos, materiais, bens e serviços dos mais variados para instrumentalizar direta ou indiretamente o suprimento das demandas que (como vimos) não são primariamente governamentais; mas demandas comunitárias.

9. Freitas Neto, José Alves de. *História geral e do Brasil*. 3. ed, São Paulo: Harbra, 2016, p. 505.

10. Barman, Roderick J. (1999). *Citizen Emperor: Pedro II and the Making of Brazil, 1825–1891* (em inglês). Stanford: Stanford University Press. ISBN 978-0-8047-3510-0.

11. A Lei 5.456, de 20 de junho de 1968, não precisa ser referenciada neste instante.

2.12. Os denominados serviços digitais, na acepção que ora utilizo, abarcam todo o ferramental tecnológico afeto à objetos<sup>12</sup> entrelaçados com a governança eletrônica que nada mais é do que simples variante da governança pública em si.

2.13. Ou seja, a tecnologia da informação está a serviço da execução das políticas públicas e das instituições governamentais que daquela dependem para cumprir as suas finalidades precípuas.

2.14. A NLL é expressa ao estabelecer que ela se aplica “a contratações de tecnologia da informação e de comunicação” (art. 2º, inciso VII). Mas apesar da referência expressa ao tema central (“a lei se aplica às contratações de TI), os “antigos” problemas persistirão acaso não haja mudança de postura no tocante à leitura do novo marco regulatório o qual, no momento, privilegia sobretudo o planejamento da futura aquisição.

2.15. Entendemos por “antigos problemas” todos aqueles que se referem especialmente aos indicadores de “tempo”, “qualidade” e “valor”, temas ínsitos ao planejamento dos suprimentos governamentais (veja-se, a respeito: SANTANA, Jair Eduardo. *Planejamento nas licitações e nas contratações governamentais. Estratégias para suprimentos públicos*. Curitiba: Editora Negócios Públicos, 2015 ).

### 3 Resignificados.

3.1. Para ressignificar as demandas comunitárias em face das possibilidades das ofertas e disponibilidades do mercado é necessário antes de tudo ter a exata dimensão de um contexto que não é linear ou monocular.

3.2. A afirmação, colocada como uma espécie de convite obrigatório, deve contrastar as abissais diferenças existentes (na atualidade) entre as realidades encontradas no Poder Público e no Setor Privado, quando o assunto é o domínio de ferramentas e de instrumentos afetos à tecnologia da informação.

3.3. Um simples *ERP* (“Enterprise Resource Planning”), por simples exemplo, comum no setor privado, não se transmuda para o setor público sob a forma de um *GRP* (“Government Resource Planning”) por uma infinidade de motivos, incluindo o antes citado “federalismo assíncrono e assimétrico”. Mas a questão aqui posta é para simples constatação e provocação a desafios. E o exemplo poderia se multiplicar para mostrar as diferentes distâncias que se colocam entre: (a) o setor privado (enquanto demandante) e um dado suprimento tecnológico e (b) o setor público (enquanto demandante de demandas da comunidade) e esse mesmo dado suprimento tecnológico.

3.4. A diferença entre tais distanciamentos é potencializada em grande parte pelo marco regulatório, sem prejuízo de outros fatores que dele decorrem direta ou indiretamente.

3.5. Mas um principal desafio (ora proposto) é – uma vez que estejam introjetadas e assimiladas as reais demandas por tecnologia da informação – envidar ações e esforços para adequação aos novos padrões de comportamento e de relacionamento que caracterizam a sociedade atual, viabilizadas pela TI ou TIC. Ou seja, a visão simplista, reducionista e monocular em torno da NLL (ou de qualquer outro marco regulatório) de nada servirá a quem quer que seja, como afirmamos há muito tempo<sup>13</sup>, posto que isso torna opaca todo e qualquer olhar que se tenha (ou queira ter) em relação ao suprimento de demandas.

3.6. E, a partir daí (faz parte do desafio proposto) que os atores (incluindo especificamente os “compradores públicos” e o “mercado fornecedor”) se estruturam adequadamente, com uma

12. Vide Santana, Jair Eduardo; Camarão, Tatiana; Chrispim, Anna Carla Duarte. *Termo de Referência para as Compras Públicas. A nova lei de licitações (NLL) e seus ressignificados*. Revista SLC (Soluções em Licitações e Contratos). São Paulo, Ano 6, vol. 62, maio de 2023.

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

visão estratégica bem definida e alinhada aos planos de governo; formulem planos de ações detalhados para os projetos de TIC que serão executados ao longo de determinado período (governamental).

3.7. A NLL reforça (como dito) a obrigatoriedade do planejamento, ao mesmo tempo em que impõe a busca por qualidade, segurança, inovação e produção de resultados.

3.8. Ao inverso, o que não se quer é o que já anunciamos anteriormente: traduzir o procedimento de aquisição numa formalidade insuperável que chegue ao ponto de transcender as suas próprias finalidades. Pois, se assim for, a NLL terá o mesmo efeito daquela norma imperial editada há mais de um século e meio. E, de tal modo, restará eternizar a sensação latente de que ainda não vencemos o período da Revolução Cognitiva.

3.9. Resignificar é, de tal modo, uma simples palavra que se mostra pertinente e de densificação obrigatória no contexto atual.