

Pregão Eletrônico como Mito Racional: Análise dos Processos Licitatórios do Banco do Brasil[1]

Alves-Andrade, Fernanda; Filho, Edson Ronaldo Guardo; Eberle, Veronica
Pregão Eletrônico como Mito Racional: Análise dos Processos Licitatórios do Banco do Brasil[1]
Desenvolvimento em Questão, vol. 15, núm. 41, 2017
Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil
Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75252699009>
DOI: <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2017.41.233-274>

Pregão Eletrônico como Mito Racional: Análise dos Processos Licitatórios do Banco do Brasil[1]

Electronic Procurement as Rational Myth: Analysis of the Bidding Processes of the Bank of Brazil

Fernanda Alves-Andrade

*Doutoranda e mestre em Administração pela Universidade Positivo (UP). Advogada especialista em Licitações Públicas e Contratos Administrativos. Pesquisadora do Instituto Brasileiro de Estudos e Pesquisas Sociais (Ibepe), Brasil
faa1807@gmail.com*

DOI: <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2017.41.233-274>

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75252699009>

Edson Ronaldo Guarido Filho

*Doutor em Administração pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor titular do Programa de Mestrado e Doutorado em Administração da Universidade Positivo (UP). Pesquisador do Instituto Brasileiro de Estudos e Pesquisas Sociais (Ibepe), Brasil
edson.guardo@gmail.com*

Veronica Eberle

*Doutoranda em Administração pela Universidade Positivo (UP). Mestre e especialista em Contabilidade pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Administradora na Companhia Paranaense de Energia (Copel), Brasil
veronica.eberle@gmail.com*

Recepção: 17 Maio Dezembro 2015

RESUMO:

O presente artigo tem como objetivo verificar a adoção cerimonial do pregão eletrônico em processos de licitação do Banco do Brasil (BB), decorrente da expressão de mito racional associado ao setor público brasileiro. O trabalho, fundamentado teoricamente no institucionalismo organizacional e na Sociologia do Direito, foi desenvolvido em duas etapas: a primeira analisou qualitativamente o contexto normativo referente ao pregão eletrônico (por meio do estudo de jurisprudências) e a segunda investigou, quantitativamente, a celeridade de 184 processos licitatórios realizados pelo banco no primeiro semestre de 2013, uma década após a Lei 10.520/02 ter instituído a modalidade. A análise dos dados constatou ressonância entre o discurso do Tribunal de Contas da União (TCU) e a atividade administrativa do BB. Os resultados indicaram que a utilização do pregão não apresentou padrão de comportamento que vincule sua celeridade às variáveis de complexidade ou economicidade e que o discurso do TCU está construído no sentido de abarcar a utilização do pregão como prática desejável, mesmo quando não há obrigatoriedade sustentada no texto legal. Tal desejabilidade escapa a questões econômicas e jurídicas, aproximando-se de juízos em torno da relevância social.

PALAVRAS-CHAVE: Pregão eletrônico, Mito racional, Cerimonialismo, Endogeneidade legal, Licitação.

ABSTRACT:

This article has examined the ceremonial adoption of electronic procurement by Bank of Brazil (BB), described as rationalized myth associated with the Brazilian public sector. Theoretically, the work was based on organizational institutionalism and sociology of law. The first stage of the research qualitatively analyzed the regulatory framework relating to electronic procurement and the second stage quantitatively investigated the celerity of 184 bidding processes carried out by the Bank of Brazil in the first half of 2013, a decade after the Federal Act 10.520/02 has established the modality. Results showed the resonance between the discourse of the Federal Court of Auditors (TCU) and the administrative activity of the BB. Overall, the results indicated that the use of e-procurement showed no pattern of behavior that link celerity to the complexity or economy. Moreover, discourse of

TCU is built in order to connote the use of e-procurement as desirable practice, even when legal obligations are not prescribed. Such desirability has less to do with economic and legal issues, than judgments about its social relevance.

KEYWORDS: Electronic procurement, Rationalized myth, Ceremonialism, Legal endogeneity, Bidding process.

Oficialmente criado em 2002, por meio da Lei nº 10.520, o pregão eletrônico responde por ampla maioria dos processos de compras públicas no Brasil. O pregão eletrônico é uma variante da modalidade presencial voltado para aquisição de bens e de serviços comuns, assim entendidos “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado” (artigo 1º, parágrafo único, Lei nº 10.520, de 2002).

Em princípio, o pregão eletrônico foi concebido para conferir não apenas economia, mas também agilidade aos processos licitatórios, por meio da redução de tempo e custos. Esta agilidade foi possibilitada pela inversão das fases de habilitação e de julgamento de propostas, incremento do número de concorrentes, disputa aberta, maior flexibilidade de documentação e simplificação de procedimentos (MOTTA, 2011). Para tanto, apresenta rito distinto de outras modalidades, tais como Concorrência, Tomada de Preços e Convite (modalidades estas previstas no Artigo 22 da Lei 8.666/93).

No ano de 2012, de acordo com dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, essa prática de licitação respondeu por 70% do volume de compras licitado no país e 91% dos certames realizados, o que indica ampla adesão dos órgãos da Administração Pública às recomendações expressas no texto da lei. No presente trabalho defende-se que a prática do pregão eletrônico é apenas parcialmente motivada pela força legal.

Argumenta-se neste trabalho que o uso do pregão eletrônico, passados mais de 10 anos de sua criação formal, decorre de processos interpretativos exercidos por atores dos campos organizacional e legal. Tendo em vista esse cenário, acredita-se na possibilidade de consideração do pregão eletrônico como mito racional, ressoando impressões de legisladores, teóricos e órgãos de controle externo de que tal prática licitatória é a que mais se alinha aos princípios de eficiência, às metas de satisfação de interesse público e de atendimento às necessidades da Administração. Estes atores acabam por configurar um contexto normativo cuja racionalidade rege as práticas de licitação a partir de aspectos simbólicos vinculados a expectativas sociais por agilidade e economia, e não pela coerção legal, justificando sua adoção cerimonial no âmbito organizacional.

Dessa forma, o presente artigo tem como objetivo verificar a adoção cerimonial do pregão eletrônico em processos de licitação do Banco do Brasil (BB), decorrente da expressão de mito racional associado ao setor público brasileiro. Foram analisados 184 processos licitatórios realizados pelo Banco do Brasil no primeiro semestre de 2013, uma década após a Lei 10.520/02 ter instituído a modalidade. Os dados foram extraídos do Portal de Licitações do Banco do Brasil (site www.licitacoes-e.com.br), que dá publicidade a aspectos pertinentes ao processo licitatório, incluindo a descrição dos itens comprados, participantes e lances. Como pano de fundo da problemática analisou-se a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), entidade auditora da organização cujos pregões serviram de base a este estudo. Com isso, visou-se a conhecer as justificativas do Tribunal na recomendação à prática licitatória e em que medida constitui ambiente normativo que confere legitimidade ao pregão.

No campo teórico, o artigo contribui com estudos ancorados no institucionalismo organizacional, na medida em que considera a influência de mitos racionais (MEYER; ROWAN, 1977) sobre a organização. Destaca também a atividade de decoupling, enquanto mecanismo organizacional para lidar com demandas técnicas e institucionais simultaneamente e proteger a organização contra ameaças à legitimidade (BOXENBAUM; JONSSON, 2008) visto que, supostamente, as práticas organizacionais estariam convergentes com entendimentos compartilhados acerca de ser o pregão eletrônico uma prática apropriada, adequada e desejável em processos de licitação. O trabalho também contribui com a ampliação

da discussão sobre processos de endogeneidade legal (EDELMAN, 2004), em específico da lei do pregão, entendida como a adoção da regra pela organização, que não somente a aceita, mas também a pratica e a transforma, interferindo no seu conteúdo e no seu significado.

Acredita-se que a pesquisa possui relevância prática por provocar a reflexão dos atores dos campos organizacional e legal acerca da diferença entre o discurso que recomenda o pregão eletrônico e o desdobramento da modalidade licitatória. Por outras palavras, pretende-se fomentar a discussão sobre a real e efetiva celeridade do pregão, na forma eletrônica, e ainda, em certa medida, acerca da própria economia que se anuncia alcançar com a realização do procedimento licitatório.

Para tanto, o artigo está estruturado em cinco seções, além desta introdução. Primeiramente apresenta-se a fundamentação teórica da presente pesquisa, com ênfase nas noções de mito racional, decoupling e endogeneidade legal a partir da perspectiva analítica do institucionalismo organizacional e da Sociologia do Direito. Em seguida, os procedimentos metodológicos são descritos, de modo a esclarecer as etapas da pesquisa, categorias e métodos de coleta e análise dos dados. Na sequência são apresentados os resultados da coleta dos dados, a partir da análise da relação entre medidas de celeridade, complexidade do pregão e economia. E por fim, nas duas últimas seções, discutem-se as implicações teóricas e práticas da pesquisa.

Argumenta-se que os resultados da pesquisa trazem evidências a respeito de (i) o pregão eletrônico representar um mito racional presente no contexto institucional das organizações da Administração Pública; (ii) a adoção ceremonial do pregão eletrônico ser realizada por organizações, a fim de simbolicamente representarem sua adequação aos princípios de eficiência subjacentes a essa prática de licitação e (iii) a regra legal estar ganhando contornos decorrentes do modo como os atores do campo legal e organizacional interpretarem o sentido da lei e sua aplicabilidade.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Com vistas a fundamentar a presente pesquisa recorreu-se às noções de mitos racionais e de decoupling conforme tratados pelo institucionalismo organizacional. Tal referência justifica-se pelo interesse em analisar o uso ceremonial do pregão, entendido como crença compartilhada de que se trata da forma adequada para a realização de compras públicas. Acredita-se haver um componente cultural subjacente ao uso que se sobrepõe às explicações baseadas em eficiência comprovada. O pregão, nesse sentido, expressa uma interpretação compartilhada de que se trata de uma expectativa social que simboliza eficiência, agilidade e transparência, ainda que não efetivamente constatadas nas situações empíricas. O uso do pregão, no âmbito organizacional, pode representar a adesão organizacional a essas expectativas.

Adicionalmente, o trabalho fundamenta-se na Sociologia do Direito, especificamente na noção de endogeneidade legal que se refere à adoção de determinada regra pela organização que não somente a aceita, mas também a pratica e a transforma pela interferência exercida em seu conteúdo e em seu significado. Assim, aspectos relevantes dessa linha de pesquisa serão tratados adiante, visando a trazer elementos que auxiliem na discussão de que as práticas organizacionais constroem o sentido legal, à medida que são reproduzidas e justificadas por atores organizacionais e da esfera legal. No caso do pregão eletrônico, tais aspectos são relevantes para sua compreensão na condição de parte do ambiente normativo, na forma de mito racional e de sua adoção ceremonial.

Ambiente Institucional, Mitos Racionais e Decoupling

O institucionalismo organizacional trata como central a relação entre organizações e o contexto ambiental. Diferentemente de outras abordagens difundidas nos estudos organizacionais, a perspectiva institucional de análise aqui representada é de base sociológica, o que significa não atribuir prioridade às dimensões utilitárias



da atividade organizacional, compreendidas sob o pressuposto do ator racional e da objetividade do ambiente. Para o institucionalismo organizacional, o ambiente molda as organizações, simbolicamente, sendo parte constitutiva dos propósitos, estruturas e práticas por elas exercidas (MEYER; BOLI; THOMAS, 1994; SCOTT, 1995).

Nesse sentido, o ambiente é parte das organizações e não algo externo a elas (DIMAGGIO; POWELL, 1991). Sob o olhar institucional, portanto, atribui-se prioridade à dimensão cultural e social do ambiente e ao reconhecimento de elementos simbólicos capazes de influenciar as organizações, independentemente dos fluxos de recursos e requisitos técnicos (MEYER; ROWAN, 1977; SCOTT, 1991). Tais aspectos ideacionais, como normas culturais, símbolos, crenças e entendimentos compartilhados não são abordados por diversas teorias organizacionais.

Sob a abordagem teórica do institucionalismo, explica Scott (2005), a atenção é voltada para a relação de mútua influência existente entre organizações e estruturas normativas e culturais mais amplas do contexto social, sendo comum considerar que o comportamento social e seus recursos associados estão, de certa forma, ancorados em sistemas de regras, expectativas culturais, crenças e entendimentos compartilhados em sistemas sociais mais amplos.

A explicação institucionalista sobre a relação entre organizações e ambiente não está limitada a imperativos materiais ou tecnológicos, ao interesse egoístico, ou restrita a questões de eficiência e desempenho, mas à consideração dos processos pelos quais esses e outros aspectos organizacionais, entendidos como fenômenos sociais, passam a ser amplamente compartilhados e socialmente tomados como certos (DIMAGGIO; POWELL, 1991; SUCHMAN, 1995; GREENWOOD et al., 2008).

Considerar tais elementos significa reconhecer a face institucional do ambiente e sua influência sobre as organizações. Campbell (2004) observa que as instituições representam os fundamentos da vida social, sendo constituídas por regras informais, mecanismos de enforcement e monitoramento, e sistemas de significados que, em conjunto, definem o contexto em que organizações e outros atores sociais operam e interagem entre si.

Num sentido mais específico, Meyer, Boli e Thomas (1994, p. 10) defendem a visão de instituições enquanto esquemas culturais, as quais “fornecem significados coletivos a entidades e atividades, integrando-as a esquemas mais amplos” e, por isso, definem padrões de comportamento apropriados a partir das regras, valores, normas, classificações, definições e esquemas representativos que carregam. Por conseguinte, organizações, em virtude das normas culturais e exigências sociais do ambiente institucional, são valorizadas por estabelecerem as estruturas e processos corretos, não pela quantidade e qualidade de seus resultados (SCOTT; MEYER, 1991).

O reconhecimento da dimensão institucional do ambiente vem em complementariedade à dimensão técnica, na forma de espaços analíticos, mas não dicotômicos do contexto social. Na medida em que ampliou a concepção de ambiente, o institucionalismo sociológico incluiu um componente não instrumental na análise das organizações, ao admitir pressões institucionais permeando a conformidade de estruturas, processos e decisões. Segundo Meyer e Rowan (1977), organizações incorporam práticas e procedimentos institucionalizados na sociedade e, ao fazer isso, aumentam sua legitimidade (e chances de sobrevivência), independentemente da eficácia imediata dessas práticas.

As regras e requisitos institucionais servem de pauta para a atividade organizacional (SCOTT, 1995), servindo como fontes racionais que se transmitem no campo organizacional. Tais regras e requisitos institucionais são vistos como concepções socialmente construídas e legitimadas acerca da maneira mais eficaz de funcionamento das organizações (FONSECA, 2003). Nesse sentido, organizações podem adotar estruturas, políticas ou exercer determinadas ações como forma de representar simbolicamente sua adesão aos aspectos valorizados socialmente (HEIMER, 2001).

O conceito por trás dessas ideias é o de mito racional (MEYER; ROWAN, 1977). Os mitos racionais constituem elementos institucionais centrais para a compreensão da construção social dos parâmetros que

servem como guia para ação social (MEYER; ROWAN, 1977; EDELMAN; SUCHMAN, 1997). Tais mitos expressam as “normas de racionalidade específicas a diferentes domínios de atividade” (SCOTT, 1991, p. 166) e refletem o entendimento amplo da realidade social, estando nela enraizados enquanto orientações legitimadas socialmente (ROSSONI; GUARIDO FILHO; ESTÁCIO, 2010).

São racionais, conforme explica Scott (1995), porque especificam os meios de se realizar certas atividades para o alcance de determinado objetivo, e mitos, pois as regras institucionalizadas ‘funcionam’ devido à “crença compartilhada de que tal modo de agir e de se comportar é o correto” (p. 46).

Meyer e Rowan (1977, p. 340) afirmam que “as regras institucionais funcionam como mitos que as organizações incorporam”, de tal modo que a concepção de racionalidade presente no campo organizacional é afetada, visto que mitos racionalizados passam a ser incorporados pela lógica racional vigente tornando-se parte dessa própria lógica. Pelos mitos racionalizados erigem-se estruturas organizacionais e adotam-se técnicas prescritas no ambiente como as normativamente adequadas e aceitáveis (MEYER; ROWAN, 1977), influenciando a legitimidade organizacional.

A incorporação de práticas e procedimentos definidos por conceitos racionalizados e institucionalizados na sociedade, no entanto, pode ser adotada no intuito de aumentar a legitimidade e as perspectivas de sobrevivência, independentemente da eficácia imediata das práticas e procedimentos adquiridos (MEYER; ROWAN, 1977; TOLBERT; ZUCKER, 1983; HEIMER, 2001; BOXENBAUM; JONSSON, 2008). Meyer e Rowan (1977) asseveram que as organizações estão sujeitas à perda de legitimidade, especialmente quando os valores e crenças que sustentam são diferentes daqueles cultivados no ambiente. Assim, para não perder sua legitimidade e visando à eficiência e/ou à perpetuação, pode haver a separação entre as estruturas técnica e institucional.

Muitos procedimentos são ritualizados e “cerimonializados”, pois possuem função social na organização, mas não necessariamente satisfazem aos critérios de eficiência e aos objetivos utilitaristas da organização. A existência de conflitos entre a busca pela eficiência e a sustentação das regras institucionais (que atribuem legitimidade) pode levar à adoção ceremonial de mitos racionalizados, ou seja, por meio da incorporação de práticas frouxamente acopladas a sua estrutura formal (MEYER; ROWAN, 1977). Tal desacoplamento, em inglês decoupling, pode ser compreendido como um mecanismo pelo qual organizações lidam com os requisitos dos elementos ceremoniais das atividades técnicas e/ou com as inconsistências entre elementos ceremoniais, em favor da legitimidade. Este desacoplamento carrega a crença de que os agentes envolvidos estão compromissados com o sucesso da organização, tendo por base uma lógica de confiança e boa-fé, o que possibilita um maior grau de tolerância social e a minimização de atos de inspeção e de avaliação social, reduzindo a ameaça à legitimidade ou à efetividade.

Sendo assim, é possível admitir que as respostas às pressões ambientais podem se apresentar como ceremoniais à medida que, consideradas adequadas no campo organizacional, conduzem ao desacoplamento entre as demandas técnica e institucional da organização. Boxenbaum e Jonsson (2008) afirmam que esta situação ocorre quando as regras do ambiente não conduzem a resultados interessantes para as organizações, contudo elas precisam adquirir legitimidade para sobrevivência.

Ambiente legal e a endogeneidade da lei

De acordo com Edelman (2004), as organizações estão imersas num ambiente legal, dotado de leis e de entendimentos associados a essas leis e, nesse ambiente, as organizações são atores hábeis à construção do sentido da lei. Sendo assim, as organizações elegem estruturas que denotam conformidade às leis que lhes são aplicadas.

Saldanha (1970) enfatiza que, entre os diversos fenômenos sociais ocorre também o fenômeno jurídico. Por isso, deve-se considerar que a lei, as ideias em torno dela, os saberes e as práticas jurídicas possuem bases culturais e se transformam juntamente com a sociedade e sua cultura associada.



Há, na concepção de Silbey (2005), um espaço para a construção de significados, para as fontes de autoridade e para a realização de práticas culturais em torno da lei. Este é o espaço da legalidade, o qual, na concepção da autora, é um termo analítico. E assim o é porque não se deve, numa abordagem cultural da lei, considerar tão somente o seu texto e os comandos que ele contém. A legalidade confere caráter de experimento à própria lei, que é praticada, reforçada, ampliada e transformada na interação social cotidiana. E isso ocorre mesmo em organizações altamente formalistas e burocráticas.

Ewick e Silbey (2002) afirmam que a legalidade funciona tanto como estrutura interpretativa quanto como conjunto de recursos com os quais e por meio dos quais, o ambiente legal é constituído, sendo composta por meio de práticas e ações diárias, de invocações repetidas da lei, conceitos legais, terminologias e associações da lei com estruturas sociais. Silbey (2005) assevera que a legalidade é proveniente de um processo recursivo e diário que origina a própria regra, e não pela simples invocação dos conceitos e terminologias legais num sentido formalístico. Para esta autora, o significado da lei é verificado em um processo constitutivo que visa à integração entre a ação humana e o texto da regra (SUCHMAN; EDELMAN, 1996).

Nesse sentido, o relacionamento entre lei e organizações não se dá unicamente numa relação do tipo “top-down”, em que a lei incide e influencia diretamente a organização, mas também na base da organização, representada pela realidade prática, para a letra da lei (EDELMAN, 2004). Concebe-se, assim, o conceito de recursividade da lei, e admite-se que esta não é apenas a “law-on-the-books”, pela tradução para o português “lei-nos-livros”, mas também a “law-in-action” – “lei-em-ação” (SILBEY, 2005). Sob essa perspectiva, deixa-se de entender a lei como um mero comando (base do formalismo legal), passando-se a admiti-la como um “conjunto de símbolos constitutivos e transformativos” (SUCHMAN; EDELMAN, 1996, p. 936) e, portanto, dotada de sentido social.

Ao considerar tal contexto, é possível afirmar que as organizações têm atuação relevante em seu ambiente legal, pois podem erigir estruturas de conformidade legal, substituí-las, transformá-las e, enfim, realizar uma série de atos capazes de interferir na concepção da lei e de sua extensão e significado.

Assim, organizações criam modos de resposta à lei e ideologias de racionalidade que reforçam e legitimam as concepções de conformidade e, por isso, a lei torna-se endógena às organizações. A endogeneidade está presente quando organizações respondem e constroem a lei que as regula, criando o seu conteúdo e o seu significado dentro do campo social em que esta foi designada para regular (EDELMAN, 1999). O conceito aproxima-se, portanto, da definição de legitimidade, nos mesmos termos preconizados por Suchman (1995), pois admite-se como endógena e como legítima a regra e as práticas a ela associadas consideradas adequadas, corretas, apropriadas, alinhando-se aos valores e crenças compartilhados pela organização que as adota.

Pregão eletrônico como modalidade licitatória

A contratação de serviços ou a aquisição de bens pela Administração Pública, diferentemente do que acontece na iniciativa privada, deve obedecer a normas e procedimentos em legislação específica. Fica a Administração Pública, portanto, condicionada à realização de procedimento administrativo denominado “licitação” para adquirir materiais ou contratar serviços pelos quais se interessa, sendo as exceções ao procedimento disciplinadas também por lei mediante procedimentos de dispensa ou de inexigibilidade de licitação.

A publicação da Lei 8.666/93, também conhecida como Lei de Licitações, normatizou o assunto em âmbito nacional a fim de otimizar e adequar o uso dos recursos públicos, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública paralelamente à regulamentação do artigo 37, XXI da Constituição da República. As modalidades licitatórias previstas no artigo 22 da referida lei são: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Posteriormente, foi instituído também como modalidade licitatória o pregão, por meio da publicação da Lei 10.520/02, para aquisição de bens e serviços comuns. De acordo com Jacoby (2005, p. 455):



O pregão é uma nova modalidade de licitação pública e pode ser conceituado como o procedimento administrativo por meio do qual a Administração Pública, garantindo a isonomia, seleciona fornecedor ou prestador de serviço, visando à execução de objeto comum no mercado, permitindo aos licitantes, em sessão pública presencial ou virtual, reduzir o valor da proposta por meio de lances verbais e sucessivos.

O pregão, conforme se verifica da análise do artigo 4º da Lei 10.520/02, apresenta as seguintes características, entre outras: (1) limitação do uso para bens e serviços comuns; (2) possibilidade de o licitante reduzir o valor da proposta durante a sessão pública de julgamento; (3) inversão das fases de julgamento da habilitação e da proposta e, (4) redução dos recursos a apenas um, que deve ser apresentado no final do certame.

A regra que criou esta modalidade licitatória permitiu a sua realização por duas formas, a presencial e a eletrônica. No âmbito da União, o Decreto nº 5.450/05 regulamenta o pregão eletrônico. Este decreto instituiu que o pregão eletrônico deve ser modalidade preferencial, sendo obrigatório para a contratação de serviços e aquisição de bens considerados comuns. O pregão presencial, por sua vez, é regulamentado pelo Decreto nº 3.555/00 no âmbito da União. A distinção básica entre uma e outra forma de pregão é o ambiente da sessão pública. Na forma eletrônica a sessão de julgamento ocorre em meio virtual, enquanto na forma presencial ela acontece presencialmente, estando no mesmo ambiente o órgão licitante e todos os interessados. Em decorrência do ambiente de realização da sessão de julgamento, algumas distinções marcam uma e outra forma de pregão, tais como a necessidade de pessoal para auxiliar o pregoeiro, o uso de tecnologia da informação, o modo de elaboração de propostas e de análise documental, além de outras.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para a realização do problema de pesquisa o estudo foi organizado em duas etapas as quais serão apresentadas a seguir.

Primeira etapa

De caráter qualitativo, visou a descrever o contexto normativo referente ao pregão eletrônico enquanto prática licitatória tomando como base o entendimento do Tribunal de Contas da União.

Dados. Para a realização da primeira etapa, recorreu-se à jurisprudência sistematizada no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), o que representa o entendimento consolidado deste Tribunal sobre o assunto. Foram coletados 23 acórdãos sistematizados pela expressão “caracterização de bens e serviços comuns” e outros 55 acórdãos organizados a partir da expressão “pregão obrigatório para aquisição de bens e de serviços comuns”.

Operacionalização. Utilizou-se da análise qualitativa de conteúdo, conforme proposto por Mayring (2000) para as fontes documentais obtidas no TCU. Para tanto, os acórdãos foram tabulados e, em seguida, analisados com vistas a se obter informações sobre as opiniões dos julgadores referentes à prática licitatória, ao objeto e suas propriedades, e ao entendimento legal firmado acerca das recomendações do uso do pregão eletrônico, em detrimento das demais modalidades. Os dados foram interpretados com vistas à identificação dos padrões de entendimento, os quais serviram de base para posterior realização de inferências acerca do contexto normativo do pregão eletrônico.



Segunda etapa

De natureza quantitativa, teve como propósito investigar a celeridade do pregão, tomando como base as licitações realizadas pelo Banco do Brasil no primeiro semestre de 2013, uma década após o início da vigência da Lei 10.520 que instituiu a modalidade em 2002.

Dados. Para a segunda etapa foram levantados dados acerca dos pregões eletrônicos realizados pelo Banco do Brasil no primeiro semestre de 2013. Adotou-se como recorte a análise da etapa externa dos pregões, as quais se iniciam com a publicidade do edital, seguindo critério sugerido por Vareschini, Ribeiro e Silva (2013). Desta forma, não fez parte da pesquisa o tempo decorrido na etapa interna do pregão, correspondente ao período em que se efetivam os estudos prévios acerca do objeto da compra, incluindo cotação de preços de referência.

Ao todo foram analisados 184 pregões que, mediante sua composição e estrutura, perfizeram 309 lotes, de acordo com a seguinte distribuição: 129 pregões com 1 lote, 30 pregões com 2 lotes, 6 pregões com 3 lotes, 9 pregões com 4 lotes, 4 pregões com 5 lotes, 2 pregões com 6 lotes, 1 pregão com 7 lotes, 2 pregões com 8 lotes e 1 pregão com 11 lotes. Os dados foram extraídos do site eletrônico do Banco do Brasil, www.licitacoese.com.br, no período de julho a agosto de 2013. Para cada lote dos pregões selecionados, foram tabulados os dados referentes ao valor da melhor proposta trazida à sessão de julgamento, ao valor arrematado e ao valor contratado. Além disso, foram registradas as datas de publicação dos avisos de licitação, da realização da sessão de julgamento e da adjudicação dos objetos dos pregões.

Operacionalização. Com o intuito de analisar a celeridade do pregão, foram consideradas três categorias: tempo de duração do pregão, tempo de duração da sessão de julgamento e prazo de ancoragem.

Definiu-se o tempo de duração do pregão como o período, em dias corridos, compreendido entre a publicação do aviso de licitação até a adjudicação do objeto do pregão eletrônico ao vencedor. A adjudicação corresponde ao momento final da disputa, quando, após análise dos requisitos de adequação do objeto, preço e documentação da licitante, define-se de quem deverá ser adquirido o objeto da licitação (SANTANA, 2009). Ressalva-se que a adjudicação é sucedida pela homologação da licitação, espécie de fiscalização com vistas a confirmar se o procedimento seguiu as exigências legais (SANTANA, 2009) e, ao final, pela fase de contratação conforme previsto nas Leis nº 8.666/93 e nº 10.520/02. Como, no entanto, os dados referentes à homologação não estavam disponíveis, optou-se por calcular o tempo de duração do pregão até a adjudicação do objeto.

O tempo de duração da sessão de julgamento corresponde ao período, em dias corridos, compreendido entre o instante do procedimento, em que são apresentadas as propostas de preços e verificadas as condições de habilitação, até a adjudicação do objeto ao vencedor, conforme definições das Leis nº 8.666/93 e 10.520/02. Destaca-se que a sessão concentrada é característica do pregão, diferente das demais modalidades licitatórias (VARESCHINI; RIBEIRO; SILVA, 2013). Assim, em princípio, a sessão de julgamento deve começar e terminar no mesmo dia, e qualquer interrupção deve constituir excepcionalidade e não regra.

O prazo de ancoragem do edital de pregão é o tempo compreendido entre a publicação do aviso da licitação e a data de início da sessão de julgamento. Para o presente estudo adotaram-se oito dias úteis como prazo mínimo de ancoragem, conforme previsto no artigo 4º, inciso V, da Lei nº 10.520/02.

Para efeito da análise, admitiu-se que os indicadores de celeridade descritos anteriormente podem variar em função de outras duas categorias: complexidade do pregão e descontos auferidos. A complexidade do pregão foi operacionalizada a partir da consideração da quantidade de lotes de cada pregão, que variaram de 1 a 11 lotes, conforme distribuição já indicada nesta seção de procedimentos metodológicos. A finalidade da análise foi verificar se havia influência do número de lotes na duração do pregão eletrônico.

Por fim, os descontos auferidos foram calculados, em termos percentuais, a partir da comparação entre o valor registrado para a melhor proposta apresentada em cada lote, o valor arrematado e o valor contratado. Considerou-se como valor contratado o valor da adjudicação do objeto. Em especial, interessou calcular o

desconto negociado pelo pregoeiro (previsto no artigo 4º, inciso XVII da Lei nº 10.520/02), correspondendo à diferença percentual entre o valor arrematado e o valor contratado. O valor arrematado é o menor valor depois de encerrada a disputa de lances. O valor contratado é aquele que deverá constar no contrato celebrado entre as partes e que sofreu a influência de negociações com o pregoeiro, seja no sentido de obter vantagens à entidade contratante ou, simplesmente, alterações de valor para fins de adequação ao instrumento convocatório. A preocupação com os descontos auferidos carrega o interesse em verificar a dimensão econômica do pregão que, neste estudo, refere-se à capacidade de obtenção de redução de preços durante a fase de lances e após seu término, por meio da atuação do pregoeiro.

Procedimentos. Para a análise dos dados do pregão os indicadores de celeridade foram divididos em quatro categorias: de 1 a 10 dias, de 11 a 20 dias, de 21 a 50 dias e acima de 50 dias. Foram utilizados procedimentos de estatística descritiva e de correlação de Pearson entre as variáveis estudadas, visando a associar a celeridade do pregão, a complexidade e os descontos auferidos.

O foco nos indicadores de celeridade e no percentual de economia obtido nas aquisições pode colaborar nas reflexões acerca da eficiência da modalidade licitatória, além de permitir inferir a influência do ambiente normativo em sua aplicação nos processos de compra. Por fim, realizou-se análise interpretativa dos dados obtidos em ambas as etapas, com vistas a discutir o objetivo do presente estudo, qual seja, analisar em que medida a utilização do pregão eletrônico em processos licitatórios do Banco do Brasil, no primeiro semestre do ano de 2013, pode ser caracterizada como expressão de mito racional associado ao setor público brasileiro.

APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

No presente item, primeiramente, trata-se do entendimento do Tribunal de Contas da União acerca do pregão, com vistas a caracterizar o ambiente normativo em torno do pregão eletrônico. Na sequência serão apresentados os dados resultantes da análise dos pregões eletrônicos realizados pelo Banco do Brasil no primeiro semestre de 2013. Ao final, far-se-á a discussão dos resultados e a formulação de proposições, tendo em vista os aspectos teóricos de interesse, com ênfase na análise do pregão enquanto mito racional presente no ambiente normativo, no ceremonialismo presente na utilização dessa prática licitatória e em considerações acerca da noção de legalidade e dos significados atribuídos aos requisitos e regras legais.

Ambiente Normativo do Pregão: o entendimento do Tribunal de Contas da União

Tal como consta da introdução, o pregão possui objeto específico e é marcado por características que foram concebidas para agilizar o procedimento. Destinado, portanto, à aquisição de bens e à contratação de serviços comuns, parece ser importante identificar quais objetos se enquadram na definição legal. Segundo Alves-Andrade (2013), os Tribunais Federais, entre eles o TCU, conferem liberdade aos órgãos e entidades da Administração Pública para interpretar quais objetos cabem no conceito de bens e de serviços comuns, podendo ser adquiridos mediante pregão.

Apesar de se destinar à aquisição de determinados bens e serviços, não existe obrigatoriedade, segundo o artigo 1º da Lei nº 10.520/02, quanto ao uso do pregão para a contratação desses objetos. É que no texto da regra está escrito que “para a contratação de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão”. Pela lei, portanto, o uso do pregão é facultativo.

Na análise da jurisprudência do TCU, todavia, verificou-se entendimento que recomenda o uso do pregão, preferencialmente às demais modalidades. Além disso, o TCU entende que, para a União a opção pelo pregão, notadamente na forma eletrônica, quando a aquisição se tratar de bem ou de serviço que se caracterize como comum não é facultativa, e sim obrigatória, posto que existe um decreto que assim determina – Decreto nº 5.450/05. Essa informação também é ratificada pela pesquisa desenvolvida por Alves-Andrade (2013).

Tem-se, portanto, o texto da lei que faculta a aquisição de bens e de serviços comuns mediante a prática do pregão, em uma de suas formas – presencial ou eletrônica – e o entendimento do TCU, que determina que o uso do pregão seja prioritário. Observe-se que o entendimento do Tribunal ajuda a promover o prevalecimento do pregão em relação às demais modalidades de licitação. E, entre a forma presencial e eletrônica, novamente o TCU colabora no crescente uso da última, pois também a recomenda em detrimento da primeira.

Da análise dos trechos dos 78 acórdãos constantes da jurisprudência sistematizada do TCU pode-se observar os seguintes padrões de recomendação:

- a) em geral, e segundo a Lei nº 10.520/02, o uso do pregão não é obrigatório, mas deve ser prioritário;
- b) a União sujeita-se ao Decreto nº 5.450/05 e está obrigada a se utilizar do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para adquirir bens e serviços comuns;
- c) mesmo entidades que não estão sujeitas ao Decreto Federal nº 5.450/05 para aquisição de bens e de serviços comuns, devem priorizar a forma eletrônica, em detrimento da presencial (exemplos encontrados: recomendação feita a entidades integrantes do Sistema “S” e Organizações Sociais);
- d) são vantagens atribuídas ao pregão: redução de preços praticados, economia imediata, simplificação dos procedimentos, maior celeridade dos certames e satisfação do interesse público.

Observou-se, assim, que o Tribunal de Contas tem o pregão como uma ferramenta útil para as aquisições públicas e, enquanto utensílio eficiente, seu uso deve ser priorizado. Viu-se ainda que o Tribunal recomenda o uso do pregão mesmo em casos nos quais inexiste ato formal que obrigue a sua utilização. Foi o que se passou em apreciação de licitações de entidades que não estão sujeitas ao Decreto nº 5.450/05 mas que, ainda assim, tiveram a recomendação dada pelo TCU ou de formalizar a preferência pelo uso do pregão, especialmente na forma eletrônica, ou de priorizá-lo, independentemente de formalização.

A análise dos acórdãos do TCU permite afirmar, portanto, que aquela entidade possui certa empatia para com a prática licitatória, tendendo a ver com bons olhos as entidades por ele auditadas e que priorizam o pregão. Isso pode ser ratificado pelo trecho adiante:

[...] recomendar ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte que promova a adequação do seu regulamento de licitação, no prazo de 60 (sessenta) dias, de forma a tornar obrigatória, sempre que possível, a utilização da modalidade de pregão para aquisição de bens e de serviços comuns, [...] podendo, todavia, adotar outra modalidade, mas, neste caso, desde que a escolha seja devidamente justificada (TCU, Acórdão nº 2244, de 2008, Plenário. Relator: Ministro André Luís de Carvalho. Sessão de 15/10/2008).

Observe-se que no acórdão citado o TCU deixa clara a recomendação para que, mesmo entidade não obrigada ao uso do pregão, discipline por ato formal a opção pela prática licitatória, que poderá ser prescindida apenas mediante ato devidamente justificado. Em outra passagem:

7. O Tribunal, em decisões mais recentes, vem se manifestando no sentido de que a Administração deve dar preferência a essa modalidade (pregão), não obstante o caráter facultativo que lhe confere a Lei nº 10.520/02, e que a adoção de outra opção deve ser devidamente justificada. Isso, em função das vantagens que esse sistema vem trazendo para o Setor Público, com a redução dos preços praticados, a simplificação dos procedimentos e a maior celeridade dos certames, até mesmo em uma área mais sensível como pode ser considerada a de bens e serviços de informática (TCU, Acórdão nº 1888, de 2010, Plenário. Relator: Ministro Valmir Campelo. Sessão de 4/8/2010).

O trecho anterior destaca algumas vantagens que o pregão traz, segundo entende o Tribunal. E elas são de economia, de facilitação de processos e de ganho de tempo. Nesse mesmo acórdão o TCU ressaltou também a satisfação do interesse público e a satisfação das necessidades da entidade como benefícios advindos da prática, tal como transcrição adiante:



39. Em síntese, os questionados atos praticados pelos gestores do Banco do Brasil, a rigor, pautaram-se pelo respeito ao interesse público, haja vista a busca pela contratação que atendesse satisfatoriamente as necessidades da instituição, mas ao menor custo possível, dentro dos ditames legais (TCU, Acórdão nº 1888, de 2010, Plenário, idem).

Quanto à priorização para a forma eletrônica, o entendimento do Tribunal pode ser exemplificado com a passagem a seguir:

3. Recomenda-se que, em futuras licitações para contratação de bens e serviços de tecnologia da informação comuns, utilize a modalidade pregão na forma eletrônica, salvo se houver comprovada e justificada inviabilidade, motivando expressamente a opção pelo pregão presencial, sob pena de se configurar possível ato de gestão antieconômico (TCU, Acórdão nº 2245, de 2010, Plenário. Relator: Ministro Valmir Campelo. Sessão de 1/9/2010).

Note-se que o não uso da forma eletrônica pode ser considerado pelo Tribunal como ato de gestão antieconômica, ou seja, atentatório ao eficiente uso do dinheiro público. Noutro acórdão, de número 2.753, de 2011, o Plenário do TCU chegou a recomendar a uma dada entidade da Administração Pública Federal o desfazimento de um pregão presencial, para que o procedimento fosse refeito pela forma eletrônica.

Ainda quanto ao sentimento de adequação pelo uso do pregão, presente no entendimento do TCU, acredita-se ser importante também a transcrição do trecho adiante:

37. A inovadora sistemática permite economia imediata nas aquisições de bens e serviços comuns, e possibilita maior agilidade nas aquisições, ao desburocratizar os procedimentos para a habilitação e o cumprimento da sequência de etapas da licitação, atendendo, com isso, ao princípio da eficiência, alçado à condição de postulado regente da ação do Estado, por força da Emenda Constitucional nº 19/1998 (TCU, Acórdão nº 1299, de 2006, Plenário. Relator: Ministro Valmir Campelo. Sessão de 2/8/2006).

Nesse mesmo acórdão o Tribunal justificou o seu entendimento ao discorrer que:

38. Portanto, não é sem razão que este Tribunal vem se manifestando no sentido de que dito procedimento deve merecer a preferência da gestão oficial, impondo-se a devida justificativa quando outra opção for utilizada, lembrando que a celeridade procedural decorrente da inversão das fases de habilitação e de abertura das propostas de preços é apenas a parte mais perceptível do processo, havendo, como dito, outros aspectos igualmente relevantes que recomendam a sua adoção (TCU, Acórdão nº 1299, de 2006, Plenário, Relator: Ministro Valmir Campelo. Sessão de 2/8/2006).

O TCU recomenda o pregão, portanto, por uma série de fatores, que se somam e que podem ser resumidos em (1) argumentos de eficiência – pela adequação do processo licitatório aos anseios de celeridade e de simplificação de rito; (2) argumentos econômicos, pela possibilidade de redução dos preços de compra; (3) pela legalidade, uma vez que o pregão consta em lei e o princípio da eficiência, presente na Constituição da República, impele o gestor à escolha dos melhores meios de atuação e, (4) pela satisfação do interesse público.

Há, assim, um senso de adequação da prática licitatória e uma recomendação para que ela seja priorizada. O Tribunal possui, portanto, uma crença no pregão como o meio mais correto de se realizar compras no setor público. As justificativas ao pregão têm base, portanto, legal, utilitária e também social, configurando um ambiente normativo, pois mesmo em situações em que seu uso não era obrigatório, o TCU o recomendou, afirmando a sua adequação e pertinência. Percebeu-se, assim, a existência de um contexto de expectativas sociais em relação ao pregão, quase que sem distinção, pois a recomendação ao seu uso vem sendo generalizada em se tratando dos bens e serviços comuns.

Celeridade dos Pregões Eletrônicos do Banco do Brasil

Como verificado na jurisprudência do TCU, as justificativas que recomendam o pregão situam-se em torno de padrões de rapidez, desburocratização e de economia, além do mencionado senso de adequação da prática licitatória diante do interesse público por suas propriedades. Na sequência pretende-se avaliar, no plano organizacional, a utilização do pregão eletrônico a fim de investigar a manifestação dessas propriedades, em



especial da celeridade dos processos de compra, e verificar sua associação com os componentes normativos do ambiente legal, previamente tratados em função dos entendimentos do Tribunal de Contas da União. Conforme já mencionado na seção sobre os procedimentos metodológicos, a análise tomará como alvo os pregões realizados no primeiro semestre de 2013 pelo Banco do Brasil.

Prazos de ancoragem dos pregões eletrônicos

Primeiramente, foram levantados os dados relativos ao prazo de ancoragem do edital, ou seja, do tempo decorrido entre a data da publicação do aviso de licitação e o início da sessão de julgamento. Em tese, à exceção do convite, o pregão possui o menor prazo de ancoragem em comparação com as modalidades de licitação do tipo concorrência e tomada de preços conforme as definições dadas pelas Leis nº 8.666/93 e nº 10.520/02. Diferentemente do convite, no entanto, que possui limitações de uso em razão de valores e publicidade, o pregão possui ampla utilização. A Tabela 1 traz a distribuição de pregões eletrônicos da organização objeto de estudo quanto aos prazos de ancoragem.

Prazos (dias)	Quantidade	%
De 1 a 10 (até 8 DU*)	12	6,5%
De 11 a 20 (9 < DU =15)	163	88,6%
De 21 a 50 (16< DU = 35)	9	4,9%
Acima de 50 (>35 DU)	0	0%
Total de pregões	184	100%

Tabela 1 – Prazo de ancoragem dos pregões eletrônicos

Fonte: Dados da pesquisa. Legenda: DU = dias úteis

Como se pode notar, 6,5% pregões eletrônicos foram publicados no prazo mínimo de ancoragem, ou seja, dentro do prazo esperado de 8 dias úteis para essa modalidade de licitação (conforme artigo 4º, inciso V, da Lei nº 10.520/02). A maioria dos certames, no entanto, utilizou prazo mais elástico. Os dados evidenciam que 88,6% dos pregões foram realizados entre 9 e 15 dias úteis, dos quais aproximadamente 87,7% deles tiveram seu prazo de ancoragem entre 11 e 15 dias corridos, ou seja, em até 10 dias úteis. Isso significa que a Administração Pública fez uso da faculdade legal de decidir qual o tempo necessário para a publicidade do certame, desde que superior ao prazo mínimo legal de 8 dias úteis.

Os dados mostraram ainda que 4,9% dos pregões eletrônicos tiveram um prazo de ancoragem maior, variando entre 16 e 35 dias úteis. Após analisados individualmente, verificou-se que, dos 9 processos, 6 apresentaram alteração na descrição do objeto, motivo este que impacta na formulação do valor das propostas e, por conseguinte, exige nova contagem de prazo que se acumula à anterior. Nesses casos, se desconsiderada a alteração, o período verificado entre a data da publicação do edital e a data inicial da sessão para disputa, sem considerar a alteração, variou entre 10 e 14 dias (um processo com 10 dias, um processo com 12 dias, três processos com 13 dias e 1 processo com 14 dias), corroborando o já constatado acerca do respeito aos prazos legais, publicando os pregões no menor tempo possível.

Apesar da constatação geral de que o prazo mínimo de ancoragem tem sido respeitado, importa destacar que parece ter havido certa prudência da organização quanto ao intervalo de publicação dos avisos, dado que na maioria dos casos ela conferiu intervalos de publicação um pouco maiores do que o mínimo legal. A fim de evitar julgamentos radicais, reconhece-se que uma explicação possível para tal situação é a necessidade de se conceder algum tempo para que os participantes conheçam melhor o objeto da licitação e para que possam



formular suas propostas. Há que se considerar ainda uma postura conservadora quanto à dilatação do prazo em alguns dias, além de outros fatores, como a disponibilidade de agenda da equipe de licitações, a verificação de falhas no edital e a necessidade de realizar nova publicação do edital, ou ainda, a maior complexidade do objeto de compra que podem influenciar no prazo de ancoragem. Há também situações que demandam visitação técnica, implicando a concessão de mais alguns dias para que os licitantes cumpram com as exigências presentes no edital de licitação.

Pode-se afirmar, portanto, que em geral, os pregões foram publicados em tempo razoável, tendo o Banco do Brasil se utilizado de margens de tempo mais próximas do mínimo estabelecido pela Lei nº 10.520/02, o que promoveu a realização de suas sessões de julgamento em menos tempo.

Duração (dias)	Quantidade	%
De 1 a 10	30	16,3%
De 11 a 20	50	27,1%
De 21 a 50	78	42,4%
Acima de 50	26	14,2%
Total de pregões	184	100%

Tabela 2 – Duração da sessão de julgamento dos pregões eletrônicos

Fonte: Dados da pesquisa.

Tal como explicado no item atinente aos procedimentos metodológicos, a sessão de julgamento nos pregões é única e possui atos concentrados (VARESCHINI; RIBEIRO; SILVA, 2013). Por isso, em regra, ela deve perdurar por tempo ininterrupto. Na prática do pregão presencial isso tende a ocorrer, mas na do pregão eletrônico, apesar de as sessões não serem interrompidas formalmente, elas podem perdurar por tempo indeterminado, durante dias seguidos. Observe-se que verificar o tempo de duração do pregão torna-se importante, pois se a simplificação do rito e a celeridade são argumentos defendidos para se recomendar a prática, é razoável que a sessão de julgamento ocorra no menor tempo possível, sob pena de se contrariar a própria justificativa de celeridade.

O tempo de duração das sessões de julgamento dos pregões eletrônicos revelou um dado interessante para a análise em questão. É que 42,4% das sessões se estenderam pelo tempo compreendido entre 21 e 50 dias corridos e outras 14,2% das sessões ultrapassaram o período de 50 dias. No outro extremo, somente 16,3% das sessões duraram menos de 10 dias corridos e as demais 27,1% das sessões estenderam-se por um período entre 11 e 20 dias corridos. Os dados apresentaram média de 28,78 dias de duração das sessões e mediana de 23 dias. Um detalhe importante é que para os pregões eletrônicos que ocorrem no site eletrônico do Banco do Brasil, www.licitacoes-e.com.br, as sessões de julgamento terão, no mínimo, dois dias de duração, desde que não haja interposição de recurso. É que o sistema confere prazo para manifestação de intenção em protocolar recurso aos interessados que perdura por no mínimo 24 horas corridas após a declaração do vencedor (BANCO..., 2013). Os dados evidenciaram que as sessões, ainda que ininterruptas, podem fazer com que as sessões de julgamento durem vários dias, o que conduz à interrupção de fato destas e à contrariedade de uma das características do pregão.

Duração dos pregões

Ainda com vistas a verificar a prática do pregão em relação às justificativas de celeridade, analisou-se o tempo total de duração da etapa externa do pregão. Para essa análise considerou-se o tempo despendido desde a

publicação do edital até a data da adjudicação. Os dados foram compilados sob o rótulo de “duração dos pregões eletrônicos” e são apresentados na Tabela 3.

Duração (dias)	Quantidade	%
De 1 a 10	0	0%
De 11 a 20	12	6,5%
De 21 a 50	122	66,3%
Acima de 50	50	27,2%
Total de pregões	184	100%

Tabela 3 – Duração dos pregões eletrônicos

Fonte: Dados da pesquisa.

Na primeira categoria, de 1 a 10 dias, de fato, não era possível registrar pregões, pois nesse tempo cabe somente o prazo mínimo de ancoragem do edital. Observou-se que 66,3% dos pregões realizados pelo Banco do Brasil no período tiveram duração superior a 20 e inferior a 50 dias e que 27,2% dos pregões realizados no período superaram os 50 dias de duração. Paradoxalmente, apenas 6,5% dos pregões realizados duraram entre 11 e 20 dias, sendo que, em compatibilidade com as características de celeridade do pregão, deveria ser a frequência a prevalecer. Os dados apresentaram média de 42 dias e mediana de 37 dias de duração dos pregões eletrônicos.

Considerando as características atribuídas ao pregão e a celeridade inerente ao rito, observou-se que o tempo gasto com a etapa externa da prática licitatória é superior àquele inferido da leitura da regra vigente, que supõe ser possível a realização da sessão num período entre 12 e 15 dias corridos, considerando-se inclusive a interposição de recursos (Santana, 2009).

Diante destes resultados, investigou-se se a complexidade do pregão, analisada por meio da quantidade de lotes, impacta na duração do pregão. Os dados referentes à média, aos máximos e mínimos estão descritas na Tabela 4, que também traz a frequência de pregões eletrônicos por quantidade de lotes. O Gráfico 1 apresenta a dispersão de pregões de acordo com a quantidade de lotes e a duração ($n=184$).

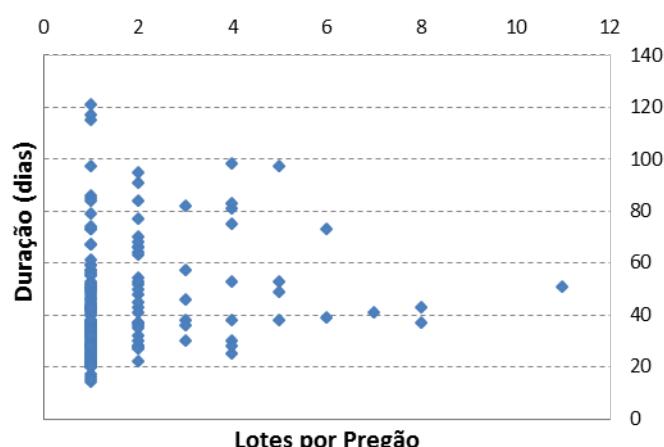


Gráfico 1 – Dispersão por Lotes e Duração

Fonte: Dados da pesquisa.

Qtde de Lotes por Pregão	Nº de Pregões	Duração do Pregão Eletrônico (dias)		
		Média	Máx.	Mín.
11	1	51,0	51	51
8	2	40,0	43	37
7	1	41,0	41	41
6	2	56,0	73	39
5	4	59,3	97	38
4	9	56,8	98	25
3	6	48,2	82	30
2	30	50,2	95	22
1	129	39,4	121	14
Geral	184	43,0	121	14

Tabela 4 – Pregões eletrônicos por lote

Fonte: Dados da pesquisa.

Os dados mostram não haver correlação entre a complexidade e a duração do pregão ($r=0,1862$, $p<0,05$). Por exemplo, observa-se que o tempo mínimo de pregão registrado foi de 14 dias para pregões de um lote, no entanto os mesmos pregões de um lote tiveram tempo máximo registrado de 121 dias, indicando ampla variação referente à duração. A média para pregões de um lote foi de 39,4 dias, valor muito próximo do verificado para pregões de 7 e 8 lotes. Por sua vez, o tempo médio de duração dos pregões de 2 lotes foi superior ao dos pregões de 3 lotes. Já os pregões de 5 e de 6 lotes tiveram medida de tempo superior ao pregão de 11 lotes. Enfim, não foi possível constatar relação entre o aumento da quantidade de lotes e o tempo de duração dos pregões, indicando não ser este um fator que responda às diferenças de duração evidenciadas.

Desconto	Frequência	%
Maior que 50%	3	1%
Acima de 25% até 50%	10	3,4%
Acima de 10% até 25%	20	6,8%
Acima de 5% até 10%	19	6,5%
Acima de 1% até 5%	22	7,5%
Acima de 0% até 1%	73	24,8%
Sem alteração	146	49,7%
Acréscimo de valor	1	0,34%

Tabela 5 – Desconto Negociado por Ação do Pregoeiro

Fonte: Dados da pesquisa. Nota: Considerou-se apenas o total de lotes válidos (294), ou seja, aqueles que efetivamente foram contratados. Não foram considerados pregões ou lotes fracassados ou cancelados.

Tendo-se verificado que existe certa demora na realização dos pregões eletrônicos, especialmente nas sessões de julgamento, tentou-se constatar também se havia relação entre a duração dos pregões e os descontos obtidos. Supõe-se que maiores descontos auferidos possam estar associados à atividade de negociação exercida pelo pregoeiro, podendo, por conseguinte, influenciar o tempo de duração do pregão. Mais uma vez, porém, não foi constatada correlação significativa entre as variáveis, o que possibilita afirmar que a duração dos pregões não está relacionada a um maior percentual de economia. O Gráfico 2 apresenta a relação entre a duração do pregão e os percentuais de descontos na arrematação e na contratação.

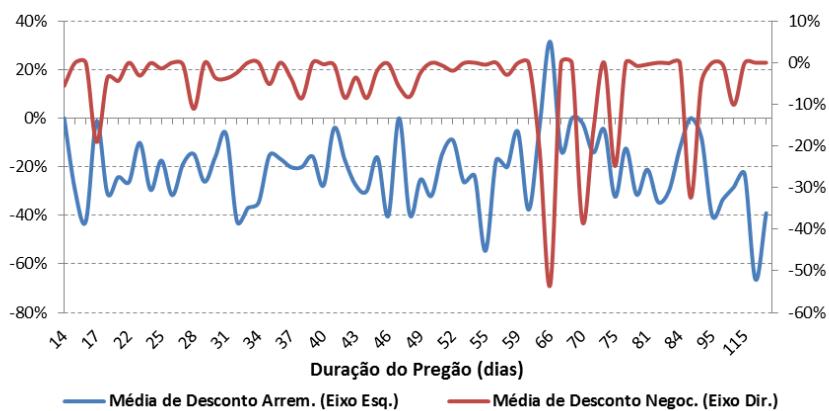


Gráfico 2 – Percentual de descontos auferidos por tempo de duração do pregão

Nota: No eixo esquerdo está a escala da Média de Desconto Arrematado. No eixo direito está a escala da Média de Desconto Negociado. Fonte: Dados da pesquisa.

Discussão: mitos racionais, adoção ceremonial e legalidade

Os resultados da pesquisa evidenciaram que: (a) existe grande variação nos prazos de realização dos pregões; (b) as variações quanto à celeridade do pregão não podem ser explicadas pela complexidade do pregão; (c) as variações quanto à celeridade do pregão não estão associadas às iniciativas do pregoeiro e ao percentual de desconto obtido; (d) a celeridade do pregão, à exceção do prazo de ancoragem, tende a extrapolar os prazos esperados ou traduzidos como ideais para realização da compra; (e) a atuação do pregoeiro na negociação não é constante e tem efetividade limitada.

Naturalmente, a primeira resposta que justifica o uso do pregão eletrônico como modalidade licitatória, ainda que não alcance os ideais de eficiência a ela atribuídos, seria o fato de ser a opção “menos pior” entre as disponíveis para se efetivar compras públicas; sob a ótica do gestor, e sob um viés de escolha racional, seria a modalidade mais eficiente entre as disponíveis. Os resultados, entretanto, sugerem ausência de explicação para os achados sustentada na relação entre as variáveis disponíveis para o estudo, abrindo a possibilidade de reflexão a partir de outra perspectiva.

Os dados possibilitam raciocinar sobre um fenômeno que pode estar perpassando o uso do pregão e que não está diretamente associado aos aspectos técnicos da operacionalização dessa prática ou ao texto da lei que a regulamenta. Ao longo desta seção serão feitas excursões em direção a explicações de natureza institucional que podem estar associadas aos achados da pesquisa. A partir disso, três pontos merecem atenção.

Um primeiro ponto diz respeito aos mitos racionais, ou seja, à crença generalizada de que o pregão é a forma correta de se proceder em processos de compras públicas, respeitando-se os princípios de eficiência, celeridade e transparéncia. Acredita-se que o pregão, em certa medida, tornou-se um mito racional no domínio de atividade da Administração Pública. Os dados evidenciaram, por um lado, que a utilização do pregão não apresentou padrão de comportamento que vincule a celeridade às variáveis de complexidade ou economicidade. Por outro, constatou-se que o discurso do Tribunal de Contas da União está construído no

sentido de abarcar a utilização do pregão como prática desejável, mesmo nos casos em que a obrigatoriedade não se sustenta no texto legal.

Tal deseabilidade escapa a questões econômicas e jurídicas, aproximando-se de juízos em torno da relevância social. Esta situação abre espaço para a consideração de que a utilização do pregão pelas organizações da Administração Pública possa estar vinculada não aos ganhos reais, mas às suas expectativas, por sua vez, justificadas a partir da interpretação generalizada em torno da regra vigente.

Vale destacar que o Tribunal de Contas da União representa a autoridade legal, mas também é um ator específico do campo social. O exercício de seu papel no julgamento e em posicionamentos interpretativos sobre a adequação e correção das práticas sob sua apreciação é fortemente motivado pela atividade das organizações, como o Banco do Brasil. Dessa forma, o sentido legal da regra e, por conseguinte, as interpretações sobre as práticas organizacionais a ela associadas estão gradualmente atribuindo um caráter legítimo a essas práticas, as quais tendem a perdurar enquanto constituírem componentes institucionalizados em determinados setores da sociedade, na forma de mitos racionais. Do exposto, é possível inferir que o uso do pregão no Banco do Brasil decorre da influência simbólica exercida pelo ambiente normativo no qual essa prática licitatória é considerada um mito racional, ou seja, legítima e adequada à realização das compras públicas.

Note-se que tal afirmação decorre da concepção de que mitos racionais dizem respeito aos modos apropriados de conduta. Por serem considerados “apropriados, adequados, racionais e necessários, as organizações devem incorporá-los para evitar a ilegitimidade” (MEYER; ROWAN, 1977, p. 345). Nesse sentido, tais mitos criam necessidade, oportunidade e impulso para que a racialização organizacional se dê não apenas em resposta aos imperativos de natureza técnica, mas em atenção às expectativas sociais.

No caso do pregão eletrônico, suspeita-se que, ao praticá-lo, a organização passa a impressão de que está utilizando o meio mais apropriado para realizar compras públicas, aumentando suas chances de ser vista com bons olhos por outros constituintes do contexto social, inclusive pela entidade auditora – o TCU. Os resultados trazem elementos convergentes ao observado por Suchman e Edelman (1996, p. 920), que constataram que “em razão de as organizações serem sensíveis aos elementos culturais da lei, elas reagem freqüentemente aos mandatos legais a partir de sinais e atitudes, mais do que simples obediência ou resistência”.

Há elementos, no entanto, que sugerem que esse mito racional – o pregão, notadamente na forma eletrônica – em certa medida sofre decoupling. Apesar de a estrutura técnica se utilizar do meio proposto pela lei, e eleito pelo ambiente como o mais apropriado para se fazer licitação, sua prática torna-se ceremonial, tendo em vista que o processo não corresponde a algumas das justificativas ao pregão – celeridade, desburocratização e simplificação de rito, por exemplo. Se o rito é diferente, mas não é célere, a finalidade da prática não é atendida, tornando-se fictícia.

Assim, a adoção do mito racional do pregão, notadamente na forma eletrônica, não condiz com a resposta de eficiência que lhe é atribuída. Nesse cenário, num âmbito tem-se a afirmação, fundada no contexto institucional, da legitimidade organizacional e das atividades de compras que pratica validada pela entidade auditora e demais organizações. Por outro lado, o uso do pregão eletrônico, justificado pela conformidade às pressões do contexto institucional, não condiz como deveria, ou poderia, com as qualidades conferidas ao procedimento adotado. Ainda assim, é possível afirmar que sua adoção carrega um componente ceremonial no sentido de expressar adesão à racialidade predominante, o que significa alinhamento com as orientações socialmente estabelecidas no campo de atuação da organização. O ceremonialismo, neste caso, se dá não pela frouxidão entre o desejado socialmente e o realizado pela organização, mas entre as razões que justificam o uso e os resultados efetivamente alcançados pela adoção da prática em questão. Isto posto, é possível concluir que o pregão eletrônico pode estar sendo ceremonialmente adotado, mediante o desacoplamento de pressões institucionais e técnicas, ou seja, da adesão ao pregão enquanto prática legítima e da necessidade de agilidade na aquisição do bem ou serviço.

Por fim, os resultados possibilitam refletir sobre a questão da legalidade e da endogeneidade legal. Reconhecer que o contexto institucional pode conter mitos racionais que condicionam a ação das organizações, ou seja, exerce pressões culturais sobre a atividade organizacional, não elimina a possibilidade de orientações pragmáticas ligadas à legitimidade e outros incentivos ou penalidades materiais (SUCHMAN; EDELMAN, 1996; SELZNICK, 1996; STINCHOMBE, 1997). Em certo sentido, isso significa que os efeitos simbólicos possuem efeitos instrumentais.

Heimer (2001, p. 8.536) explica que scripts e schemas identificados como parte de processos de institucionalização, como o do pregão eletrônico aqui sugerido, podem ser “caminhos para efeitos instrumentais” que, por sua vez, constituem-se insumo para a manifestação de atores legais, como o TCU. Sob esse enfoque, a legalidade toma expressão mais ampla que não apenas aquela advinda das prescrições formais, mas dos significados de práticas culturais e de autoridade assim reconhecidos, como também da estrutura interpretativa tida por correta (EWICK; SILBEY, 2002). Diante disso e da constituição do sentido legal, traduzido na jurisprudência e nas justificativas que defendem a utilização do pregão, ainda que com fins ceremoniais, seria possível afirmar que a lei do pregão possui um componente endógeno, na medida em que seu significado legal é construído pelas próprias organizações.

Estas considerações exprimem o ambiente legal não sob a ótica do formalismo legal, amparada na noção da lei-nos-livros (law-on-the-books), mas da lei-em-ação (law-in-action), em que atenção é dada à reciprocidade entre os regimes formais e informais da lei e a participação dos atores sociais na construção de uma interpretação socialmente construída dos princípios legais. Nesse contexto, o pregão eletrônico tem se institucionalizado na condição de mito racional, ou seja, como expressão de uma crença amplamente justificada de que o pregão é uma prática adequada e desejável para atender às demandas de compras públicas.

Sabe-se que o pregão é modalidade licitatória instituída em lei; viu-se que seu uso para a aquisição de bens e de serviços comuns não é obrigatório, por mandamento da lei, mas vem crescendo a recomendação do Tribunal de Contas da União para que a prática licitatória seja utilizada na aquisição desses bens e serviços prioritariamente, dando-se preferência à forma eletrônica. Constatou-se ainda que esta recomendação decorre do entendimento do TCU de que esta é a modalidade mais apropriada à satisfação dos interesses da organização, devido à crença generalizada na celeridade, transparência e economicidade, ao atendimento às prescrições da Constituição da República e à convicção de que tais elementos representam o atendimento do interesse público.

No âmbito organizacional, o uso do pregão converte-se em adoção ceremonial, conforme evidenciaram os dados acerca da celeridade que, diferentemente da justificativa ressoante no contexto institucional, na organização estudada, não foi possível constatar atendimento à demanda técnica por eficiência a que esta dimensão estaria atrelada.

Note-se que este estudo não se prestou a comparar o pregão com as demais modalidades de função similar – concorrência, tomada de preços e convite. Se assim se procedesse, talvez se concluisse que o pregão é a forma mais adequada de se realizar compras para entes públicos, no entanto não foi esse o objetivo, de tal modo que é relevante exercitar a reflexão acerca das razões que levam ao uso do pregão, mesmo que seu exercício empírico não se justifique por razões técnicas ligadas à eficiência. Deve-se, portanto, considerar que, se o pregão, notadamente na forma eletrônica, enquanto mito racional, reduziu o menu de opções das práticas licitatórias, é preciso que, de fato, ele seja praticado da maneira eficiente por excelência. Isso pode alinhar o discurso à técnica e conduzir à efetiva satisfação das justificativas à prática licitatória eleita.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho considerou os processos licitatórios do Banco do Brasil e a jurisprudência elaborada pelo Tribunal de Contas da União para analisar a adoção ceremonial do pregão eletrônico em processos de licitação do Banco do Brasil (BB), decorrente da expressão de mito racional associado ao setor público

brasileiro. Diante dos aspectos observados, finaliza-se o texto apontando suas implicações e recomendações para futuros estudos.

Primeiramente, a pesquisa exibida ao longo deste artigo abre canal de diálogo com os estudos vinculados à Sociologia do Direito porque discute a relação das organizações com o ambiente legal. Nesse sentido, o ambiente legal é considerado não apenas o contexto regulativo das leis, disciplinador e objetivo, mas, principalmente, um sistema simbólico, composto de práticas, papéis e ideias, conectado às instituições sociais, empregado na construção de estruturas de entendimento acerca dos princípios legais que regem as relações sociais (HEIMER, 2001; SCOTT, 1994). Assim, vale considerar a possibilidade de expandir o presente estudo para outros espaços de investigação, visando a compreender como o funcionamento da lei depende de sua ativação a partir das práticas organizacionais conforme proposto por Powell (1996).

De modo complementar, os trabalhos podem aprofundar o entendimento do modo como organizações reagem e, indiretamente, constroem o ambiente legal a partir de formas de adoção cerimonial das prescrições legais, estabelecendo o sentido da legalidade em um determinado setor social. Tais estudos poderiam dialogar com as proposições aqui formuladas, aprofundando a compreensão da difusão de práticas organizacionais não por meio de explicações funcionais, mas por mecanismos institucionais, a exemplo do que sugerem Sutton (1996) e Alves-Andrade (2013).

Recomenda-se ainda ampliar a análise incorporando dimensões não abordadas na presente pesquisa, tais como: os compromissos em torno da legitimidade do pregão eletrônico configurando espaços de confiança e boa-fé que servem de base para o decoupling organizacional, ou ainda, a propensão à fiscalização, denúncia e sanção, oriundas de diferentes constituintes como a mídia, sociedade civil e os próprios Tribunais de Contas na esfera estadual.

No âmbito organizacional, a pesquisa ficou restrita a dados documentais consolidados acerca das licitações realizadas pelo Banco do Brasil, o que limita a extensão das conclusões aqui apresentadas. Por essa razão, recomenda-se que futuros estudos possam ampliar os achados aqui expostos por meio do levantamento de dados primários obtidos qualitativamente junto a atores que possam explicitar razões que julgam ser relevantes para a adoção e uso de determinadas práticas organizacionais, como o pregão eletrônico.

Nesse sentido, pesquisas poderiam abranger dimensões da legitimidade organizacional visando a compreender não apenas como o pregão eletrônico é considerado desejável num contexto social tratado amplamente, mas principalmente o modo como os atores sociais atribuem um sentido de obrigatoriedade de obediência às normas e padrões sociais, mesmo sem sua aprovação pessoal. Tais estudos ampliariam o entendimento dos mecanismos participantes dos processos de endogeneidade legal, associando-os às noções de propriedade e validade subjacentes à noção de legitimidade, sugerida por Dornbusch e Scott (1975).

Adicionalmente, pesquisas que considerem como o entendimento das prescrições legais podem se traduzir, na esfera intraorganizacional, em espaços de construção seletiva de significados atribuídos às prescrições legais ou de manipulação política, vinculada à mediação profissional, podem ser de grande valia para a compreensão da dinâmica organizacional associada à conversão de mitos racionais em escolhas organizacionais.

Por fim, no que concerne às implicações práticas do presente estudo, é importante ressaltar que a ênfase foi dada à força do contexto institucional sobre a definição de procedimentos organizacionais. Isso, no entanto, levanta questão sobre as consequências decorrentes de ações carregadas de interpretações não justificadas instrumentalmente. Dessa forma, é importante registrar que não somente argumentos utilitaristas recomendam a revisão da prática licitatória. É que o ceremonialismo da prática, intencional ou não, reduz os riscos de problemas com auditorias.

Em termos práticos, é muito provável que o TCU olhe com melhores olhos para os pregões eletrônicos do Banco do Brasil do que aos convites que ele eventualmente fizer. Assim, em tese, tem-se o pregão como um recurso organizacional, ainda que, na prática, constate-se morosidade e descolamento com o discurso institucional. Por isso, recomendam-se estudos que aprofundem a análise da eficiência do pregão eletrônico considerando a comparação da melhor proposta com os preços de mercado, as revisões de preço, impugnações

e recursos ocorridos ao longo do período de contratação e a efetividade da negociação realizada pelos pregoeiros.

REFERÊNCIAS

- ALVES-ANDRADE, F. *Ambiente legal e organizações: análise da difusão do pregão na Administração Pública Federal brasileira*. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Positivo, Programa de Mestrado e Doutorado em Administração, Curitiba, 2013.
- BANCO DO BRASIL. *Cartilha orientações para os fornecedores – introdução às regras do jogo*, p. 19. Disponível em: <www.llicitacoes-e.com.br>. Acesso em: 31 maio 2013.
- BOXENBAUM, E.; JONSSON, S. Isomorphism, Diffusion and Decoupling. In: GREENWOOD, R. et al. (Ed.). *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*. Los Angeles: Sage, 2008.
- CAMPBELL, J. L. *Institutional change and globalization*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. Introduction. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. (Ed.). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1991. p. 1-38.
- DORNBUSCH, S. M.; SCOTT, W. R. *Evaluation and the Exercise of Authority*. San Francisco: Jossey-Bass, 1975.
- EDELMAN, L. B. Overlapping Fields and Constructed Legalities: The Endogeneity of Law. In: POWELL, W. W. (Ed.). *Bending the bars of the iron cage: Institutional dynamics and processes*. Chicago: University of Chicago Press, 1999.
- EDELMAN, L. B. The legal lives of private organizations. In: SARAT, A. *The Blackwell Companion to Law and Society*. Malden: Blackwell, 2004. p. 231-252.
- EDELMAN, L. B.; SUCHMAN, M. C. The Legal Environments of Organizations. *Annual Review of Sociology*, v. 23, p. 479-515, 1997.
- EWICK, P.; SILBEY, S. S. The Structure of Legality: the cultural contradictions of social institutions. In: KAGAN, R.; KRYGER, M.; WINSTON, K. (Ed.). *Legality and community: on the intellectual legacy of Philip Selznick*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2002.
- FONSECA, V. S. A abordagem institucional nos estudos organizacionais: bases conceituais e desenvolvimentos contemporâneos. In: VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A. *Instituições e poder no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p. 47-66.
- GREENWOOD, R. et al. Introduction. GREENWOOD, R. et al. (Ed.). *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*. Los Angeles: Sage, 2008. p. 1-46.
- HEIMER, C. A. Law: New Institutionalism. In: SMELSER, N. J.; BALTES, P. B. (Ed.). *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*. Amsterdam: Elsevier, p. 8.534-8.538, 2001.
- JACOBY, Jorge U. F. *Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.
- MAYRING, P. Qualitative Content Analysis. *Forum: Qualitative Social Research [On-line Journal]*, vol. 1, n. 2, june, 2000, 28 paragraphs.
- MEYER, J. W.; BOLI, J.; THOMAS, G. M. Ontology and rationalization in the western cultural account. In: SCOTT, W. R.; MEYER, J. W. (Ed.). *Institutional environments and organizations: structural complexity and individualism*. Thousand Oaks: Sage, 1994. p. 9- 27.
- MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.
- MOTTA, C. P. C. *Eficácia nas licitações e contratos*. 12. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.
- POWELL, W. W. Fields of practice: connections between Law and Organizations. *Law & Social Inquiry*, v. 21, p. 959-966, 1996.
- ROSSONI, L.; GUARIDO FILHO, E. R.; ESTÁCIO, A. D. F. R. Pressões ambientais e adoção de práticas de treinamento e desenvolvimento: compreendendo o papel moderador e mediador dos valores



- organizacionais. ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS (EnEO), 6., 2010, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: Anpad. 2010.
- SALDANHA, N. S. *Sociologia do Direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970.
- SANTANA, J. E. *Pregão presencial e eletrônico*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- SCOTT, W. R. Unpacking institutional arguments. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. (Ed.). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.
- SCOTT, W. R. Law and organizations. In: SITKIES, S. B.; BIES, R. J. (Ed.). *The legalistic organization*, 1994. p. 3-18.
- SCOTT, W. Symbols and organizations: from Barnard to the institutionalists. In: WILLIAMSON, O. (Ed.). *Organization theory: from Chester Barnard to the present and beyond*. New York: Oxford University Press, 1995, p. 38-55.
- SCOTT, W.R. Institutional theory: contributing to a theoretical research program. In: SMITH, K. G.; HITT, M. A. (Org.). *Great minds in management: the process of theory development*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- SCOTT, W. R.; MEYER, J. W. The organization of societal sectors: propositions and early evidence. In: POWELL, W. W.; DiMAGGIO, P. J. (Ed.). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 108-140.
- SELZNICK, P. Institutionalism "old" and "new". *Administrative Science Quarterly*, 41, p. 270-277, 1996.
- SILBEY, S. S. Everyday life and the constitution of legality. In: JACOBS, M. D.; HANRAHAN, N. (Ed.). *The Blackwell Companion to the Sociology of Culture*. Malden: Blackwell Publishing, 2005.
- STINCHOMBE, A. L. On the virtues of the old institutionalism. *Annual Review of Sociology*, v. 23, p. 1-18, 1997.
- SUCHMAN, M. C. Managing legitimacy: strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, v. 20. n. 3, p. 571-610, 1995.
- SUCHMAN, M. C.; EDELMAN, L. B. Legal Rational Myths: The New Institutionalism and the Law and Society Tradition. *Law & Social Inquiry*, v. 21, p. 903-941, 1996.
- SUTTON, J. R. Rethinking social control. *Law & Social Inquiry*, v. 21, p. 943-958, 1996.
- TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. Institutional Sources of Change in the Formal Structure of organizations: The Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935. *Administrative Science Quarterly*, v. 28, p. 22-39, 1983.
- VARESCHINI, J. M. L.; RIBEIRO, J. A.; SILVA, N. D. *Licitações públicas*. Curitiba: JML Editora, 2013.

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: . Acesso em: 29 abr. 2013.
- BRASIL. Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: . Acesso em: 29 abr. 2013.
- BRASIL. Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para a aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: . Acesso em: 29 abr. 2013.
- BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: . Acesso em: 30 abr. 2013.
- BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: . Acesso em: 30 abr. 2013.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1888/2010. Plenário. Relator: Ministro Valmir Campelo. Sessão de 04/08/2010. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 04 out. 2010.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2245/2010. Plenário. Relator: Ministro Valmir Campelo. Sessão de 01/09/2010. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 01 set. 2010



NOTAS

- [1] A presente pesquisa foi financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por meio da Chamada MCTI/CNPq /MEC/Capes N º 7/2011.

