

# COMPRAS PÚBLICAS: PARA ALÉM DA ECONOMICIDADE

---

Caio César de  
Medeiros Costa e  
Antônio Carlos  
Paim Terra

COLEÇÃO  
**Gestão**  
*Pública*

# **Compras públicas: para além da economicidade**

Enap Escola Nacional de Administração Pública

*Presidente*

Diogo Godinho Ramos Costa

*Diretoria de Seleção e Formação de Carreiras*

Diana Magalhães de Souza Coutinho

*Diretor de Educação Continuada*

Paulo Marques

*Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento*

Guilherme Alberto Almeida de Almeida

*Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação*

Fernando de Barros Filgueiras

*Diretora de Gestão Interna*

Camile Sahb Mesquita

*Editor:* Fernando de Barros Filgueiras. *Revisão:* Luiz Augusto Barros de Matos e Renata Fernandes Mourão. *Projeto gráfico:* Ana Carla Gualberto Cardoso.

*Editoração eletrônica:* Erica Carneiro Passos de Carvalho

# **Compras públicas: para além da economicidade**

*Autores: Caio César de Medeiros-Costa  
Antônio Carlos Paim Terra*

Brasília – DF  
Enap  
2019

---

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

---

C8373c Costa, Caio César de Medeiros

Compras públicas: para além da economicidade / Caio César de Medeiros Costa, Antônio Carlos Paim Terra -- Brasília: Enap, 2019.

135 p. : il. –

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-85-256-0103-2

1. Compras Governamentais – Brasil. 2. Compras Públicas. 3. Desenvolvimento Sustentável. 4. Governança. 5. Gestão de Risco. 6. Fiscalização. I. Terra, Antônio Carlos Paim. II. Título.

CDU 35.073.53

---

Bibliotecária: Carmenisia Jacobina Ferraz – CRB1/1219

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Enap Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

Telefones: (61) 2020 3096 / 2020 3102 – Fax: (61) 2020 3178

Sítio: [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)

# SUMÁRIO

<b>1. Introdução .....</b>	<b>7</b>
<b>2. Contextualização das compras públicas .....</b>	<b>11</b>
2.1 Compras públicas: propriedades, elementos e conceitos .....	11
2.2 A função e o processo das compras públicas .....	20
2.3 Instrumentos de compras públicas .....	24
2.4 Visão multidimensional das compras públicas .....	30
<b>3. O Estado consumidor .....</b>	<b>35</b>
3.1 Comprando “melhor”: o desenvolvimento sustentável e o papel do Estado .....	35
3.2 Uso do poder de compra do Estado .....	37
3.3 Compras públicas como instrumento de políticas públicas .....	40
<b>4. Os distintos olhares sobre a vantajosidade .....</b>	<b>47</b>
4.1 Compras públicas sustentáveis: conceitos, características e critérios .....	47
4.2 Compras públicas inovadoras .....	57
4.3 Compras públicas compartilhadas .....	61
4.4 Políticas de incentivo a participação de ME/EPP .....	66
<b>5. Planejamento e gestão das compras públicas .....</b>	<b>73</b>
5.1 Governança de compras públicas .....	73
5.2 Gestão de riscos das compras públicas .....	78
5.3 Fiscalização das compras públicas .....	83
<b>6. Compras públicas: desafios e oportunidades .....</b>	<b>93</b>
6.1 Corrupção em compras públicas .....	93
6.2 Melhores práticas e apontamentos contraproducentes no setor de compras públicas .....	98
6.3 Estágios evolutivos (maturidade) das compras públicas .....	106
<b>7. Considerações finais .....</b>	<b>113</b>
<b>8. Referências bibliográficas .....</b>	<b>115</b>



# 1. INTRODUÇÃO

As contratações governamentais de bens e serviços têm sua importância demonstrada por aspectos diversos, dos quais os mais comumente relatados são o montante envolvido e a importância das compras públicas para a economia dos países. Essa importância pode ser evidenciada pelo percentual do produto interno bruto (PIB) correspondente a compras públicas, que, nos países membros da OCDE, foi em média 13,8% no ano de 2015. Em relação ao Brasil, os números divergem, e não é possível encontrar um consenso acerca do real volume de aquisições governamentais na economia. Entretanto, os dados referentes às aquisições registradas no painel de compras do Governo Federal mostram que, no ano de 2017, mais de R\$47 bilhões em bens e serviços foram adquiridos.

A magnitude das compras representadas pelos valores citados anteriormente e também pelo número de processos realizados faz com que grande parte das análises acerca da temática das compras públicas seja focada no desempenho sob a ótica da economicidade e da análise processual.

Por outro lado, essa mesma magnitude potencializa o papel das compras públicas para além de sua função clássica de prover bens e serviços, fazendo com que a mesma se coloque como uma ação empírica do Estado capaz de gerar impactos sobre diversos *stakeholders* visando atender a objetivos econômicos, sociais e ambientais.

A partir dessa concepção, a busca por garantir o atingimento de tais objetivos transforma as compras governamentais em um sistema, cujo desafio de atingir suas finalidades é ainda mais complexo, haja vista que o sucesso de suas atividades passa a ser caracterizado de forma multidimensional.

Assim, as decisões envolvidas em todo esse sistema passam ao largo da discussão inicial trazida pela literatura acerca de “*make it or buy it*”, que foca, como argumentam Brown e Potoski (2003), nos custos

de produção ou de transação envolvidos em cada uma dessas decisões. Aqui vários outros aspectos para além de tais custos são envolvidos nas decisões a serem tomadas pelos agentes envolvidos nesse processo.

Na multidimensionalidade das compras públicas relatada anteriormente é que este livro se embasa, no intuito de oferecer uma visão ampla da maior parte dos aspectos que permeiam as compras públicas, em especial no contexto brasileiro, oferecendo uma visão introdutória sobre as compras públicas e apresentando reflexões e apontamentos direcionados aos que se dedicam a estudar ou atuam na área de compras públicas.

Para facultar atingir o objetivo supracitado, cinco tópicos foram formulados de modo a cobrir as discussões que se encontram na fronteira, retratando as questões primordiais trazidas pela literatura e pela prática.

No primeiro tópico além da presente introdução, os conceitos introdutórios são trazidos à tona, no sentido de esclarecer ao leitor conceitos fundamentais, bem como os elementos que norteiam toda a discussão na área de compras públicas, sem os quais o entendimento e a capacidade de construir visão crítica sobre o tema se tornam mais custosos.

Na sequência, são expostos o papel do Estado enquanto consumidor e o reflexo de sua atuação em tal condição, em especial os reflexos sobre a sustentabilidade no mercado e, principalmente, a utilização das compras como um instrumento de políticas públicas, ou enquanto política pública. Mostrando os impactos dessa função de comprador desempenhada, esse tópico mostra, para além dos possíveis desdobramentos, as potencialidades advindas de tais aquisições.

A ação empírica do Estado por meio das compras é traduzida no tópico de número 4 deste livro, que tem como pano de fundo os distintos olhares sobre a vantajosidade. O que norteia a construção desse tópico é analisar as estratégias e as ações realizadas pela administração pública com o intento de atingir a proposta mais vantajosa. Todavia, reitera-se o entendimento da vantagem para além do paradigma da economicidade,

seja referente à obtenção de preços mais baixos ou de processos de compras que oneram em menor monta o Estado.

O entendimento da vantagem, para além de tais pontos já citados, leva em conta o efeito das compras e de suas políticas na busca pela geração de bem-estar social, considerando como sendo mais vantajosa para o Estado a proposta ou processo que maximiza a geração de benefícios para a sociedade. Para isso, as discussões repousam sobre os *trade-offs* encontrados nas abordagens analisadas, demonstrando ser premente entender a relação entre custo e benefício também no contexto das compras públicas.

Todas as questões tratadas nos capítulos introduzidos anteriormente tornam necessária a existência de uma relação entre duas partes que se vinculam por meio de um acordo. Considerando que esses atores possuem objetivos divergentes, estabelecer mecanismos que minimizam os problemas advindos dessa relação, ou outros problemas que possam ser visualizados nas compras governamentais, é um esforço diário de gestores, legisladores, entre outros. Com foco nos mecanismos, em especial os mecanismos de governança que buscam sanar tais questões, o tópico de número 5 acrescenta ainda a discussão do planejamento, entendendo uma visão estratégica das compras públicas integrando as etapas de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato.

Mudanças institucionais têm sido implementadas em todas as etapas do processo de compras públicas associadas às mudanças no ambiente externo e interno das organizações, podendo catalisar ameaças e oportunidades. Sobre essas ameaças e oportunidades é que o último tópico dispensa suas atenções.

Ao final, espera-se que o leitor tenha uma visão abrangente e informada sobre a temática das compras públicas, permitindo-se que o mesmo entenda os aspectos teóricos que permeiam os entendimentos acerca das compras públicas nas discussões que se situam na fronteira. Para além disso, espera-se que este livro se torne um compêndio de práticas e modelos de compras governamentais, situando-se como uma

primeira visão geral sobre o tema, papel até então em falta na literatura brasileira.

Por fim, vale ressaltar que partes das discussões aqui trazidas são oriundas dos trabalhos de pós-graduação dos autores (COSTA, 2016; TERRA, 2016); todavia, um esforço de ampliação e de atualização das discussões ali apresentadas foi feito, acrescentando-se tópicos, conceitos e discussões.

## **2. CONTEXTUALIZAÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS**

### **2.1 Compras públicas: propriedades, elementos e conceitos**

#### **Compras públicas: paradigmas atual e ideal**

Apresentar conceitos de compras públicas a partir de suas definições formais parece um exercício em certa medida simplório. Todavia, focar as análises com base somente nos aspectos formais traz vieses, entre eles o da omissão de elementos e componentes que são importantes para entender os sistemas de compras.

O primeiro aspecto a ser tratado é a finalidade e a função das compras. Para entender essas questões, podemos resgatar Santana (2015), que indica como sendo central para uma compra pública fatores como tempo, economicidade e a qualidade do objeto adquirido ou a ser adquirido. Adiciona-se aqui a celeridade do rito como outro fator que deve ser considerado (FENILI, 2016).

Para a formação do conceito de compras públicas, os elementos que compõem a compra devem ser levantados, haja vista a existência de uma estrutura complexa que envolve as aquisições. Assim, tais elementos devem ser verificados sempre de forma alinhada aos princípios que regem a administração pública e, em especial, os da própria atividade.

O ponto de partida desse entendimento é a obrigatoriedade da licitação, ressalvados os casos especificados na legislação, princípio disposto no artigo 37 da Constituição Federal. Considerando essa questão, o principal elemento norteador das compras públicas é o legal e normativo, que regula todo o processo de aquisição pública no Brasil. O principal aspecto trazido é o fato de que as compras públicas devem ser

precedidas de licitação (ou outro procedimento legal), bem como seguir o que se dispõe no art. 3º da Lei Federal nº 8.666/1993:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da **isonomia**, a **seleção da proposta mais vantajosa** para a administração e a **promoção do desenvolvimento nacional sustentável** e será processada e julgada em estrita conformidade com os **princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos** (BRASIL, 1993, grifo nosso).

Esses princípios destacados no artigo 3º supracitado ampliam a função das compras, demonstrando a necessidade de entender o termo de forma mais ampla, além da visão tradicional, que relaciona o termo “compra pública” à aquisição de bens, não levando em conta uma aquisição de distintos tipos de objetos e nem integrando à visão as demais etapas do processo de gestão de suprimentos dos órgãos públicos.

Como exemplo dessas visões restritas podemos citar o trabalho de Garcia (2016, p. 01), que define o termo compra “como a aquisição de um produto ou serviço, pelo qual se paga determinado preço”. Por outro lado, conforme o conceito de Baily *et al.* (2000), as compras públicas e suas atividades são procedimentos que englobam desde a definição do item a ser adquirido, passando pela seleção dos fornecedores, até a finalização da relação e o pagamento.

Entretanto, apesar da aparente simplicidade, a atividade de compras é bastante complexa, principalmente no âmbito público, que possui normativos e processos mais rígidos, ao contrário do âmbito privado, como destaca Garcia (2016).

Outra questão importante é a pressão política que sofre a área de suprimentos, tornando mais desafiadora a atuação e as propostas de modificação na área de compras governamentais. Esse desafio é estabelecido pelo fato de que as aquisições governamentais possuem múltiplas funções, não podendo ser dessa forma entendidas como um fim em si mesmo (SANTANA, 2015).

Ao se ampliar o entendimento das compras públicas, estas deixam de ser consideradas uma atividade meramente rotineira e passam a ser entendidas como parte do processo de logística das organizações, tanto públicas como privadas, de forma inter-relacionada com os outros setores da organização, influenciando e sendo influenciadas nas tomadas de decisões estratégicas (MARTINS; ALT, 2001).

Essa aproximação com o setor estratégico já é percebida no setor privado, no qual em muitos casos as compras se alinham aos objetivos institucionais, ganhando tal destaque devido ao valor agregado que geram para a organização (BAILY *et al.*, 2000).

Baily *et al.* (2000) notam que, na administração pública, a percepção sobre compras se altera, permitindo um aumento da qualidade e da colaboração da área no atingimento dos objetivos governamentais. Com isso, a área passa ainda a ser concebida como um setor mais proativo do que simplesmente um setor de recebimento de pedidos, como entendida em momentos anteriores.

Essa mudança de diapasão pode fortalecer a área de compras, já que, como argumenta Brites (2006), ela passa a ter um enfoque nas atividades que promovam o aumento da eficiência operacional e a redução dos custos de compra, dando uma maior contribuição para a criação de valor nas organizações. Para tanto, Riggs e Robbins (2001) exaltam a importância de se repensar o processo de compras, passando para um processo mais gerencial e com foco na criação de valor a cada uma das compras realizadas.

A partir dos entendimentos citados, percebe-se que cada vez mais ocorrerá uma ênfase na gestão de compras focalizando seu papel estratégico, principalmente no âmbito público, que vive um novo paradigma das compras públicas.

Essa mudança de paradigma exige um olhar para todo o ciclo e dimensões que envolvem as compras. Esse olhar estratégico sobre as compras públicas é fundamental para que se possa visualizar os desafios, os gargalos e as oportunidades que permeiam a atividade de compras no setor governamental.

A partir desse olhar estratégico, percebe-se que a atividade de compras públicas é visualizada em toda a sua complexidade, envolvendo aspectos tais como: ciclo de gestão; dimensões correlatas; múltiplos *stakeholders*; o processo de logística e da gestão de suprimentos; e para além disso deve se ter em mente que as compras públicas se vinculando com as políticas públicas e com os objetivos-chave de governo, como, por exemplo, o desenvolvimento nacional sustentável, expresso no artigo 3º da Lei nº 8.666/1993.

Os objetivos das compras passam então a serem enxergados como objetivos estratégicos ao cumprimento das funções e metas estatais. Tal importância é fruto do caráter determinante da qualidade do gasto e da eficiência na utilização do recurso público para o êxito da gestão governamental. Nesse diapasão, as compras podem servir como mecanismos para melhores serviços e, conseqüentemente, para a qualidade de vida dos cidadãos (BARBOSA, 2015).

Esse entendimento estratégico fundamental é trazido no trabalho de Lopes (2015) e demonstrado na Figura 1 a seguir:

**Figura 1 – Metodologia de abastecimento estratégico**

Diagnóstico análise interna	Análise de Mercado	Modelo de contratação	Elaboração edital	Processo licitatório
Seleção de itens	Análise do mercado fornecedor e da cadeia de suprimentos	Modelagem de estratégias de aquisição	Estruturação do processo de licitação	Planejamento e condução da licitação
Análise de relevância dos itens	<i>Benchmarking</i> de mercado e outras compras governamentais	Metodologia de compra, entrega, distribuição e garantia	Elaboração do edital	Seleção dos fornecedores
Análise do comportamento das aquisições e contratações		Desenho contratual	Aprovação e publicação do edital	Aferição dos resultados da licitação
Análise de custo total		Definição de acordos de nível de serviço		Identificação de gargalos e problemas no processo de aquisição
Avaliação das políticas de aquisição e contratações				

Fonte: elaboração própria, adaptada de Lopes (2015).

Nesse sentido, as etapas trazidas na Figura 1, oriundas do trabalho de Lopes (2015), materializam a integração das etapas exaustivamente citadas, trazendo a perspectiva relacional e de interdependência entre as partes até o momento da seleção dos fornecedores. Assim, em especial nas duas primeiras etapas, percebe-se uma preocupação grande com o planejamento da contratação, permitindo, mesmo que não explicitado na Figura 1, a construção de mecanismos de gerenciamento de risco, e subsidiando uma série de decisões que serão tomadas quando da necessidade de gerenciamento do contrato.

Para essa concepção apresentada, as visões mais simplistas não se mostram suficientes, já que não abarcam, por exemplo, a necessidade de elementos de inteligência e desconsideram a importância das compras públicas de forma estratégica. Nessa nova perspectiva, as compras públicas devem ser vinculadas à diversidade de objetivos do Estado, e vinculadas diretamente ao processo de desenvolvimento, como destaca o trabalho de SQUEFF (2014).

Ademais, sabe-se que, apesar de avanços, considerando o novo paradigma que se impôs à área de compras, implementar compras públicas de forma inteligente, eficiente e sustentável ainda é um grande desafio. Fenili (2016), em concordância com esse entendimento, considera a inteligência como uma questão fundamental, ao exemplificar a importância desse atributo em central de compras, atrelado-o a etapas tais como planejamento e organização da demanda.

Esse novo pensar é reverberado por Ferrer e Santana (2015), que destaca um dispêndio temporal mais elevado na etapa da execução da compra do que no seu planejamento, colocando tal questão como um inibidor do uso das vantagens que o Estado poderia obter, oriundas da sua capilaridade e de sua escala, que poderão ser obtidas por meio do uso de inteligência no setor de compras.

Esse esforço deve ir além da informatização de processos, adicionando inteligência nas etapas de governança e de gestão, tendo uma visão sistêmica do ciclo de compras, de suas dimensões e da atividade como um aspecto estratégico para o Estado (TEIXEIRA *et al*, 2015). Assim,

a visão apresentada na Figura 1 é ampliada, abrangendo novas etapas relativas ao paradigma estratégico das compras.

O entendimento de Janny *et al.* (2011) corrobora o que foi dito acerca da inteligência no processo de compras, denotando a utilização da mesma como base para um processo de tomada de decisões. Nas palavras do autor:

Assim, o que é estratégico na gestão de suprimentos é a modelagem de um “sistema de inteligência de compras” que permita a construção de árvores estratégicas de decisão que levem à melhor estrutura, especificação, tipo de contrato e modalidade de contratação para cada objeto, organização e contexto. Em suma, um modelo estratégico, sistêmico e contingencial de compras e contratações (JANNY *et al.*, 2011. p. 4).

Esse novo olhar para as compras públicas, de modo que estas sejam realizadas de forma inteligente, ou seja, com tomada de decisão estratégica, com foco nos objetivos e resultados governamentais e agregando valor ao processo, já é adotado em parte nas definições que se expressam sobre as compras públicas sustentáveis, mas traduzido ao enfoque da sustentabilidade, ou seja, dos objetivos e resultados que se pretendem alcançar.

O conceito de compras públicas sustentáveis, apresentado pelo *International Council for Local Environmental Initiatives*, Iclei (2007), é um exemplo da incorporação da inteligência, ao conceituá-las como uma compra inteligente, que se refere à melhora da eficácia dos contratos públicos e do uso do poder de mercado para trazer benefícios sociais e ambientais, tanto local quanto globalmente.

A partir desse paradigma relatado, o objetivo das compras públicas perpassa a economicidade do processo, e a proposta considerada mais vantajosa é aquela que garante a maior contribuição à visão estratégica do órgão.

As definições de compras públicas sustentáveis focalizam os objetivos e os resultados que se pretendem alcançar, não denotando muita atenção à questão processual. Uma visão mais completa acerca

das compras públicas deve coligar uma preocupação com os objetivos das compras, vide exemplo das compras públicas sustentáveis, às visões mais contemporâneas, em que urge a necessidade de incorporar inteligência ao processo decisório, que, por sua vez, atrela-se às decisões estratégicas da organização.

Assim, os principais critérios para adequada consideração das compras públicas podem ser resumidos em cinco, que se desdobram em levantamentos, conforme o Quadro 1, na sequência.

De tal modo, apresentam-se, a seguir, levantamentos trazidos a partir do embasamento teórico analisado dentro deste trabalho. Esses levantamentos são essenciais para que possamos obter um juízo aprofundado sobre a temática das compras públicas.

**Quadro 1 – Critérios e levantamentos sobre a para a adequada consideração as compras públicas**

<b>Critérios</b>	<b>Levantamentos</b>
<b>Atributos considerados</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• celeridade do rito de compra;</li><li>• qualidade do objeto adquirido; e</li><li>• preço econômico.</li></ul>

<p><b>Aspetos estratégicos</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• uso do poder de compra do Estado;</li> <li>• integração para os objetivos estatais (desenvolvimento local, distribuição de renda, meio ambiente, aspectos sociais, entre outros);</li> <li>• colaboração para desenvolvimento nacional sustentável (compras sustentáveis);</li> <li>• incentivo ao fomento de inovações e desenvolvimento tecnológico;</li> <li>• oportunidades para o fomento à competitividade;</li> <li>• influência da cadeia de fornecimento; e</li> <li>• contribuição para o desenvolvimento do mercado econômico, nichos e segmentos de mercado.</li> </ul>
<p><b>Aspectos legais (art. 3º da Lei Federal nº 8.666/1993 e art. 37 da Constituição Federal)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• garantia de observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável;</li> <li>• processo e julgamento em estrita conformidade com os princípios constitucionais (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), bem como a vinculação ao instrumento convocatório, probidade administrativa e o julgamento objetivo.</li> </ul>
<p><b>Papel e importância</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• consideração como uma função administrativa dentro da organização, integrada ao processo de logística e a gestão de suprimentos;</li> <li>• contribuição, como atividade-meio essencial, para o alcance das atividades finalísticas do governo;</li> <li>• atuação também como uma atividade finalística, se utilizada de forma estratégica; e</li> <li>• impacto em praticamente todo o funcionamento da máquina pública e das unidades dentro da organização, como uma das principais atividades administrativas do governo.</li> </ul>

<p><b>Aspectos gerenciais</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• como atividade administrativa estratégica, atendimento de forma eficiente às demandas e aos clientes internos e externos (mercado, sociedade).</li> <li>• observação do aspecto multidimensional das compras públicas, envolvendo elementos de governança, gestão, operação, controle, inovação, marcos legais, entre outros;</li> <li>• consideração e visão global e estratégica do ciclo de compras públicas;</li> <li>• realização por agentes e gestores capacitados e competentes;</li> <li>• gerenciamento de riscos;</li> <li>• consideração e observação da cultura organizacional das compras públicas;</li> <li>• alinhamento dos objetivos da área de compras aos objetivos estratégicos da organização;</li> <li>• envolvimento do processo de compras na tomada de decisões estratégicas da organização;</li> <li>• busca da maior vantagem para a administração pública, compra pelo “melhor preço”;</li> <li>• como um processo estratégico de suporte para o funcionamento da organização, foco em maximizar os resultados da organização;</li> <li>• dinamicidade e flexibilidade do processo de compras, de modo a se adaptar às mudanças e novos paradigmas; e</li> <li>• geração de valor e alcance de resultados.</li> </ul>
-----------------------------------	---

Fonte: elaboração própria , adaptado de Terra (2016).

Por fim, a partir do contexto, das percepções e entendimentos vistos até aqui, as compras públicas, a partir das tratativas anteriores, podem ser resumidas, incrementando o conceito de Terra (2016), como sendo uma atividade administrativa com papel estratégico na organização,

estruturada e planejada de forma integrada com a gestão de suprimentos e com os objetivos da organização/Estado. Tal atividade tem como intuito atender de forma célere e eficiente as necessidades dos órgãos a partir da aquisição de bens e serviços, com base em processos pautados no ordenamento jurídico vigente, buscando, para além disso, agregar valor à ação governamental, possibilitando o uso do poder de compra do Estado como um instrumento e como política pública que visa favorecer o desenvolvimento nacional sustentável.

## **2.2 A função e o processo das compras públicas**

As compras públicas são uma das quatro maiores atividades econômicas governamentais, como destaca Thai (2001). Para demonstrar a importância das compras, o autor realiza uma digressão histórica apontando a primeira evidência de compras públicas: a requisição de 50 frascos de óleo perfumado, aquisição inscrita em uma tabuleta vermelha encontrada na Síria e datada entre 2400 a 2800 antes de Cristo, bem como outras evidências envolvendo o comércio de seda entre a China e uma colônia grega em 800 a.C.

Aqui, o termo compras tem por base o entendimento expresso na Lei nº 8.666/1993, em seu artigo 6º, que define a mesma como sendo “toda aquisição remunerada de bens para o fornecimento de uma só vez ou parceladamente”. O entendimento mais comumente verificado pela literatura pode ser destacado no trabalho de Frossard e Câmara (2010), que se vale de uma perspectiva das Ciências Econômicas, identificando as compras públicas como sendo uma ferramenta utilizada para suprir a administração pública de bens e serviços essenciais para a execução das políticas públicas e de seu funcionamento.

Ampliando esse conceito, o trabalho de Fernandes (2016) dispõe acerca das compras e das contratações públicas como uma função administrativa que abarca tarefas e processos de aquisição de bens, serviços e obras de engenharia. Essas tarefas são responsáveis, segundo o autor, por permitir a identificação de demandas, seleção e encaminhamento de

pedidos ao fornecedor, preparação e adjudicação do contrato e todas as fases do mesmo até o fim da prestação do serviço ou da vida útil do bem.

Trazendo novos elementos ao raciocínio supracitado, Fernandes (2017) argumenta que as compras são transações e relacionamentos que o Estado possui com o mercado. Dessa forma, tal relação deve ser baseada em requisitos e critérios que levem em conta aspectos como a impessoalidade, competição, isonomia, transparência e uso do poder de compra para outros fins que não somente o fornecimento de bens e serviços para garantir a atividade estatal.

Essas necessidades vão ao encontro do que demonstra Thai (2001), a saber, que os processos de compras públicas são permeados pelos aspectos legais e de regulação, bem como pelas questões éticas e também socioeconômicas, rompendo com o entendimento clássico das compras públicas como processos que têm como parâmetros primários o preço e qualidade do item adquirido (MOHAN, 2000).

Alçar as compras públicas a um patamar mais elevado que aquele estabelecido por sua função clássica, ampliando seus propósitos e responsabilidades, modifica também a sua importância para o sucesso da organização. Assim, uma função de compras que busca ser eficaz e eficiente nas suas missões deve refletir uma abordagem consistente, multifuncional e multidisciplinar. Para permitir tais abordagens, deve-se buscar a integração de todos os *stakeholders*, permitindo ao órgão uma visão integrada capaz de ajudá-lo a definir melhor suas necessidades e identificar, selecionar e gerenciar provedores de bens e serviços (U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE – GAO, 2005)

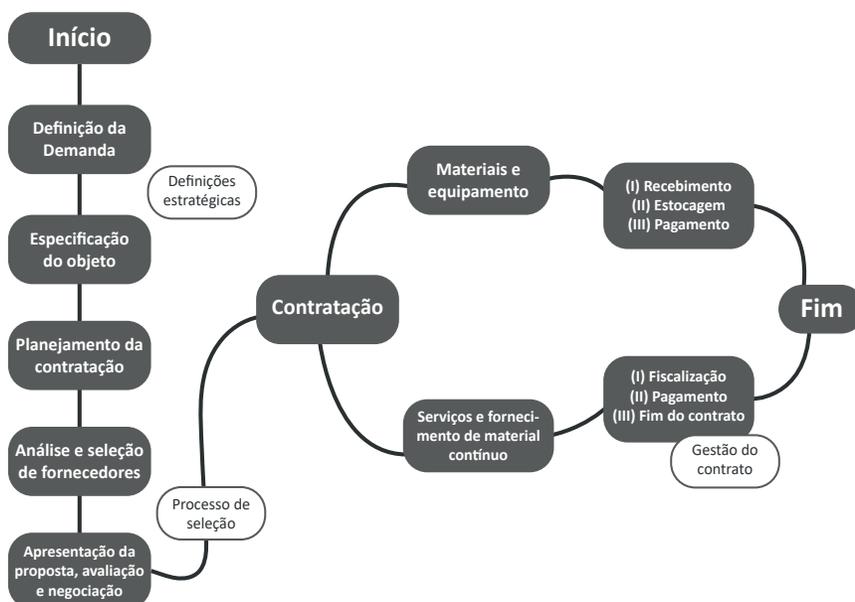
Considerando tal definição trazida em GAO (2005), o estudo de Almeida e Sano (2018) permite verificar a relação entre essa perspectiva e um estágio de evolução do departamento de compras que os autores consideram como sendo estratégico, no qual há uma integração entre os setores responsáveis pelas aquisições e o responsável pela definição da estratégia organizacional. Busca-se, dessa forma, o planejamento das compras minimizando as aquisições sem planejamento.

Essa visão estratégica deve ser compartilhada pelo responsável pelo setor de compras, aspecto dificultado nas organizações brasileiras pela falta de profissionalização dos compradores, que não são estruturados em uma carreira e que convivem constantemente com o risco imposto pelos órgãos de controle, inibindo processos inovadores, como bem destaca Motta (2010).

Retomando o tratado anterior, a grande quantidade de atividades do processo de compras públicas no Brasil e os problemas associados aos profissionais responsáveis por gerenciar esses processos podem contribuir para a ocorrência de problemas, entre eles a morosidade, a aquisição em condições piores que as conseguidas pelos agentes privados, entre outros.

Os processos de aquisição são ilustrados por Motta (2010) da seguinte forma:

**Figura 2 – Etapas do processo de compra**



Fonte: adaptada de Motta (2010).

Em determinados processos referentes às aquisições dos órgãos pertencentes à administração federal no Brasil, o planejamento das

contratações chega a um grau mais elevado a partir do advento da IN nº 05/2017. Com base nas definições trazidas na dita instrução normativa, a figura do planejamento da contratação busca trazer como ganhos, de acordo com a apresentação de Ache (2017), a melhoria na qualificação do objeto, a diminuição dos riscos, inovação, redução de custos, instrumentalização do processo, entre outros. Assim, as fases da compra se colocam como sendo três, sendo que a fase de planejamento da contratação tem a sua importância potencializada, seguida pela definição do fornecedor e da execução do contrato, caracterizando-se assim as macroetapas do processo de contratação pública no Brasil. Essas três etapas devem estar alinhadas, como dispõe a normativa, com o planejamento estratégico do órgão, quando da existência do mesmo, alçando a preocupação do regulador com a visão estratégica discutida anteriormente.

A partir dessa relevância dada ao processo de planejamento, a gestão de riscos, outra etapa fundamental, pode ser levada a cabo de maneira mais adequada, haja vista, por exemplo, a definição anterior da real necessidade, permitindo destacar qual o impacto do não atendimento da requisição advindo da não conclusão do processo de compra.

Apesar de tais preocupações e do advento de novas tecnologias e de regramento jurídico no intuito de melhorar o sistema de compras públicas e seus processos, Almeida e Sano (2018), analisando especificamente o processo eletrônico de compras, avaliam-no como sendo complexo e demorado em virtude de fatores diversos. Na prática, na organização estudada pelos autores, percebe-se que, a despeito da importância estabelecida pelo órgão que normatiza as atividades de compras em âmbito federal, os processos não adquiriram o devido posicionamento estratégico; a falta de integração entre os atores envolvidos no processo também é outro fator responsável por tais qualificações do processo de compras estudado.

Algumas dessas questões relatadas no parágrafo anterior já haviam sido apresentadas no estudo de Motta (2010), que destaca, entre outros problemas do processo de contratação no Brasil, a ênfase especificamente

do seu regramento jurídico no combate à corrupção, ou seja, no desperdício ativo de recurso, delimitando as demais etapas do processo. Assim, coloca-se a etapa de seleção do fornecedor como central no processo e, conseqüentemente, detentora de maiores atenções, renegando a um segundo plano etapas fundamentais para evitar o desperdício passivo, vide a do planejamento da contratação e a execução do contrato. Assim, diferentemente dos processos de contratação analisados pelo autor no contexto americano, que possuem como foco o resultado da contratação, no Brasil o seu foco repousa no combate à corrupção.

Apesar dos esforços empreendidos e citados anteriormente neste tópico – vide, por exemplo, a IN nº 05/2017 e a importância do planejamento e do gerenciamento de risco e outros exemplos a serem tratados neste livro –, os processos de compras públicas no Brasil ainda carecem de evolução. Indo na mesma direção, Fernandes (2017) destaca que se faz necessário avançar no entendimento das compras públicas e da complexidade de sua função, como sendo sistêmica e interdependente de outras políticas públicas e agendas governamentais. A falta desse avanço faz com que as modificações ocorram com ênfase na normatização, com vistas aos mesmos objetivos verificados em Motta (2010).

## **2.3 Instrumentos de compras públicas**

Partindo dos desdobramentos do tópico anterior, é premente entender quais instrumentos disponíveis no regramento brasileiro se encontram à disposição para a operacionalização das compras públicas.

As análises aqui pretendidas partem de uma visão já explorada no tópico 2.1 deste livro, entendendo as compras públicas com um processo que deve ser imbuído de inteligência e analisado de uma forma sistêmica e estratégica. Para permitir que as operacionalizações das compras possam ocorrer de acordo com essa visão, é vital a sensibilização dos *stakeholders*, de modo a lançar mão dos instrumentos públicos existentes (BRAGA, 2012).

É na busca por incutir esse viés estratégico na percepção dos atores envolvidos que repousa uma das grandes dificuldades das compras públicas, pois a área de compras costuma estar alijada do processo decisório da alta gestão (Ferrer, 2015), não sendo considerada como elemento central para o cumprimento dos objetivos do órgão. Dessa forma, é comum as distintas possibilidades não serem consideradas, a saber: compras compartilhadas, registro de preços, convênios, concessão, permissão de uso, autorização de uso, cessão patrimonial de um bem, remanejamento entre almoxarifados, força tarefa para execução de um serviço, PPP's ou outra forma de parceira, entre outras possibilidades.

O entendimento desses instrumentos é importante, no sentido de contribuir para elucidar vários aspectos sobre a temática.

A primeira questão a ser destacada é a necessidade trazida na Constituição Federal (CF), art. 37, XXI, acerca da utilização do processo licitatório para a compra ou alienação de bens e a contratação de obras e serviços de qualquer natureza, ou seja, a licitação é o procedimento-regra que deve ser realizado obrigatoriamente, salvo exceções dispostas em legislação específica.

Seguindo os preceitos estabelecidos na CF de 88, a Lei de Licitações e Contratos, Lei nº 8.666/1993, estabelece as normas gerais, ou seja, as modalidades, procedimentos, critérios e requisitos legais de compra e venda por meio de licitações públicas, bem como as normas de contratação. Nessa direção, a Lei nº 8.666/1993 estabelece cinco modalidades de licitação: a)convite; b)concorrência c)tomada de preços; d)concurso; e)leilão. E a Lei Federal nº 10.520/2002 criou mais uma modalidade de licitação, denominada Pregão.

Referente aos critérios de julgamento das propostas, a legislação prevê as opções de menor preço, maior oferta, melhor técnica, a combinação entre técnica e preço.

A modalidade mais comumente utilizada é do pregão, que possui como foco a definição do menor preço, não cabendo os tipos de “maior oferta”, “técnica” ou “técnica e preço”. O pregão pode se caracterizar

como um leilão reverso, já que, nesse caso, a proposta vencedora é em tese a que apresentar o menor preço.

A partir da criação da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, a modalidade do pregão, principalmente na forma eletrônica, expandiu-se, passando a ser utilizada em larga escala.

A utilização dessa modalidade se caracteriza como um dos grandes avanços no que se refere à operacionalização das compras públicas. Entretanto, a aplicação do pregão é restrita, devendo ser utilizada para bens e serviços comuns em que a definição somente pelo critério do preço se coloca como sendo a mais adequada (FERNANDES, 2003).

Entretanto, Santana (2015) destaca que, em termos de planejamento de aquisições públicas, o desafio que se coloca é “quando, por que e como” utilizar a ferramenta, pois, por exemplo, uma compra feita por meio de pregão eletrônico talvez não esteja aderente à determinada política pública de desenvolvimento local ou de desconcentração de renda. Assim, as externalidades oriundas da decisão de se adquirir somente via critério de preço podem ser negativas, não permitindo, por exemplo, que as compras públicas estimulem a produção local, diminuindo-se a arrecadação, entre outros aspectos que deveriam ser considerados na definição de se valer do pregão eletrônico ou não.

Além disso, aspectos como o custo de transação envolvido na realização do processo licitatório, sinalizações apresentadas pela administração pública (preço estimado), a diminuição da possibilidade de negociação podem se caracterizar como diminuidores do potencial do pregão para a obtenção de economia (COSTA, 2016), não compensando, assim, o estímulo à competição que se caracteriza como o principal objetivo da realização de tais processos (BAJARI; TADELIS, 2006). Se tal competição não for suficiente, práticas como conluio podem também levar a preços mais altos (LAMONTHE, 2015). Em um exercício analítico, a tese de doutorado de Costa (2016) compara preços adquiridos via dispensa de licitação e pregão, encontrando evidências estatisticamente

significantes de que em determinados produtos a realização do pregão leva a preços mais altos.

Como um prenúncio de modernização dos instrumentos de contratação no Brasil, com a Lei Federal nº 12.462/2011 o Governo Federal instituiu um novo regime de contratação, o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), considerado pelo mesmo como sendo uma modalidade (BRASIL, 2013). Entretanto, tal definição não é consenso entre estudiosos e práticos. Para efeito deste livro, seguimos o que define o próprio Ministério do Planejamento na publicação anteriormente citada. Assim, essa modalidade busca garantir uma maior eficiência nas contratações públicas por meio de desdobramentos tais como aumento da competitividade, promovendo a troca de experiências e tecnologia e incentivando a inovação tecnológica. O RDC representa um avanço em relação ao modelo tradicional de licitações, pois diminui o tempo do processo e o custo dos projetos por adotar o critério de inversão de fases. Na Lei nº 12.462, o art. 4º traz importantes diretrizes que devem ser observadas:

- I. **padronização do objeto** da contratação relativamente às especificações técnicas e de desempenho e, quando for o caso, às condições de manutenção, assistência técnica e de garantia oferecidas;
- II. **padronização de instrumentos convocatórios e minutas de contratos**, previamente aprovados pelo órgão jurídico competente;
- III. **busca da maior vantagem para a administração pública**, considerando custos e benefícios, diretos e indiretos, de natureza econômica, social ou ambiental, inclusive os relativos à manutenção, ao desfazimento de bens e resíduos, ao índice de depreciação econômica e a outros fatores de igual relevância;
- IV. **condições de aquisição, de seguros, de garantias e de pagamento compatíveis com as condições do setor privado**, inclusive mediante pagamento de remuneração variável conforme desempenho, na forma do art. 10;

- V. utilização, sempre que possível, **nas planilhas de custos constantes das propostas oferecidas pelos licitantes**, de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas existentes no local da execução, conservação e operação do bem, serviço ou obra, desde que não se produzam prejuízos à eficiência na execução do respectivo objeto e que seja respeitado o limite do orçamento estimado para a contratação;
- VI. parcelamento do objeto, visando à ampla participação de licitantes, sem perda de economia de escala; e
- VII. ampla publicidade, em sítio eletrônico, de todas as fases e procedimentos do processo de licitação, assim como dos contratos, respeitado o art. 6º desta Lei. (BRASIL, 2011, grifo nosso)

Apesar da importância da adoção do novo regime, poucas são as evidências empíricas que permitem analisar o real ganho advindo da sua adoção. Um desses casos é o estudo de Reis (2015), que, analisando uma amostra de instituições federais de ensino superior, encontra evidências empíricas de que o regime na média gera economia para os órgãos, considerando todas as etapas da contratação, já que, apesar do aumento dos preços na fase externa do processo (licitação), o RDC está associado a uma redução nas renegociações de contrato (representadas pelos termos aditivos), gerando um preço final menor que das contratações realizadas por outras modalidades. Todavia, os efeitos esperados sobre outras variáveis não puderam ser observados de forma estatisticamente significativa.

Dando seguimento ao entendimento dos instrumentos, apesar de se caracterizar como regra, a legislação permite exceções à realização da licitação. Essas exceções são materializadas de duas formas: a dispensa ou a inexigibilidade de licitação. Existe grande variedade de dispensas previstas no art. 24 da Lei Federal nº 8.666/1993, no qual os incisos I e II permitem a ocorrência até um valor limite para obras e serviços de engenharia e bens e serviços.

Acerca de tal possibilidade, Carvalho Filho (2009) destaca que a licitação dispensável tem previsão no art. 24 da Lei Federal nº 8.666/1993, e indica as hipóteses em que a licitação seria juridicamente viável, embora a lei dispense o administrador de realizá-la. Assim, a dispensa ocorre pela decisão discricionária do agente, que pode considerar, por exemplo, o alto custo de se realizar um procedimento licitatório. A inexigibilidade, por sua vez, é trazida pela não possibilidade de competição, devido às características do objeto serem particulares a tal ponto (DI PIETRO, 2002).

Outras ferramentas estão presentes no sistema de compras públicas brasileiro. Um exemplo é o sistema de cotação eletrônica de preços, criado da necessidade de se dotar de maior transparência os processos de aquisição em pequena monta, dispensados de licitação com base no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/1993. Para, além disso, objetiva reduzir custos, a partir da racionalidade dos processos que podem culminar ainda em maior agilidade de tais procedimentos.

A partir da publicação do Decreto Federal nº 2.743, de 21 de agosto de 1998, outro instrumento de compras públicas foi instituído, o chamado Sistema de Registro de Preços (SRP). Por intermédio do Decreto Federal nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, foi alterada a regulamentação do SRP e facultado o aproveitando da proposta mais vantajosa a outros órgãos e entidades, o que é comumente conhecido como “carona”. O registro de preços pode ser considerado uma inovação, que passa por inovações, entre elas a versão de Sistema de Registro de Preços Permanente, cuja utilização começa a ser percebida na administração pública brasileira. O Projeto de Lei nº 6.814/2017 menciona o Registro de Preços Permanente, hoje adotado em alguns estados, como Minas Gerais, Maranhão e Rondônia, e que se constitui em ferramenta importante porque afasta o retrabalho com novas licitações, quando a necessidade supera o prazo de 12 meses de validade da ata, admitindo-se o ingresso de novos licitantes.

A utilização desse ferramental possibilita agilizar determinadas etapas do processo, potencializando aspectos tais como a celeridade do mesmo. Todavia, não se possuem evidências empíricas acerca dos reais benefícios de sua utilização, e deve-se considerar ainda os possíveis

problemas de agência que podem advir do seu uso. Esse instrumento e seus dilemas serão novamente abordados no capítulo 4.3 deste livro.

Barbosa (2015) destaca que o SRP é um instrumental consistente, que apresenta um avanço, fomentando uma transformação acentuada nos procedimentos de compra, pois sua execução estratégica objetiva atender às demandas em tempo hábil, potencializando a celeridade, a competitividade e a economicidade.

Após esta breve visão sobre os instrumentos de compras públicas, apresenta-se uma abordagem que trata da visão multidimensional das compras públicas.

## **2.4 Visão multidimensional das compras públicas**

Conforme visto até aqui, é concreto que o processo de compra pública está cada vez mais complexo, tornando a tarefa de geri-lo ainda mais difícil e desafiadora. Dessa forma, a partir deste novo patamar que se apresenta para as compras públicas, qual seja, o da sustentabilidade, inovação, uso do poder de compra, qualidade do gasto público, deve-se ter ainda mais conhecimento e uma visão amplificada e multidirecional das compras públicas.

Sobre essa mudança de paradigma, Ferrer (2012) versa que o Brasil tem se destacado como um dos países que mais têm avançado na incorporação de tecnologias nas compras públicas, todavia o efeito dessa utilização foi superestimado, o que fez com que mudanças convergindo para visão sistêmica e integrada nas diferentes etapas do processo passassem a ser as principais fontes de problematização para além da adoção de novas tecnologias.

Isto posto, aclarar o embasamento teórico que norteia os debates acerca desse entendimento multidimensional das compras é fundamental para o entendimento das diferentes nuances que permeiam todo o processo.

Uma visão multidimensional é aquela que considera múltiplos aspectos, dessa forma considerando a complexidade e o contexto de uma

determinada área. Todavia, essa não tem sido praxe quando analisadas as visões predominantes acerca do tema. Nesse sentido, o estudo de Teixeira *et al.* (2015) argumenta que: “a ênfase atual nas decisões da Administração é colocada principalmente no processo de compras em si, mais do que numa visão mais ampla e integrada de logística e gestão de suprimentos” (TEIXEIRA *et al.*, 2015, p. 13).

A crítica a essa visão reduzida, exposta no fragmento de Teixeira *et al.* (2015), é trazida também no trabalho de Santana (2015), denotando que as compras públicas não devem ser reduzidas simplesmente a procedimentos de aquisição desconexos de outras variáveis oriundas do ambiente externo. A prevalência dessa visão parcial é confirmada por Janny *et al.* (2011), que argumenta que a questão tem sido tratada de uma forma fragmentada, reducionista, deixando a descoberto aspectos tais como o gerenciamento dos processos, e focalizada na formalização e no arcabouço normativo relacionado à mesma, limitando assim discussões sobre temas como a governança e as análises acerca, por exemplo, dos resultados.

Um entendimento das compras públicas como sendo algo multidimensional permite obter sinergias nos diferentes níveis e unidades, permitindo assim a obtenção de melhores resultados.

O reducionismo acerca das compras públicas imposto pelas visões que teimam em analisar a mesma em uma única dimensão limita a utilização da mesma como, por exemplo, ferramental de políticas públicas e como um indutor do desenvolvimento nacional sustentável. Além disso, enxergar as compras sob somente uma perspectiva pode mascarar problemas em outras dimensões que possuem igual importância. Um exemplo recorrente dessa falha é a disseminação de análises de economia obtida por meio da licitação, levando em consideração a relação entre o preço homologado e o preço estimado, sem considerar possíveis falhas na estimativa de preços, em muitos casos superestimando a economia obtida.

No Brasil, destacam-se alguns casos estaduais que estão avançando nesse sentido de visão sistêmica e dimensional sobre a área de compras, mas algumas dessas iniciativas acabam esbarrando principalmente na Lei Federal nº 8.666/1993, que engessa a forma de comprar e dificulta a gestão

estratégica de suprimentos. De tal modo, uma depuração, simplificação e compilação contribuiriam sobremaneira no encurtamento dos tempos e na obtenção da tão anelada agilidade no processo de abastecimento do Estado, ressalta Fenili (2016).

Todavia, para viabilizar uma visão ampliada e sistêmica do processo de contratações, a existência de uma unidade dotada de capacidade e competência e que atue no setor de compras com esse objetivo é fundamental.

Por fim, esse novo papel que as compras públicas assumem revela a importância de se ter um olhar multidimensional de todas as etapas do ciclo de compras e das dimensões que envolvem a atividade de compras públicas. A partir dessa visão é que abordamos as compras públicas de forma multidimensional, pois entendemos que esse olhar é o que pode produzir maiores benefícios para o aperfeiçoamento das compras públicas visando a uma melhor gestão e resultados, bem como à indução de políticas públicas e à promoção do desenvolvimento nacional sustentável, entre outros objetivos.

Uma proposta desse olhar mais amplo pode incluir variáveis como a governança, eficiência, marcos legais, inovação e sustentabilidade sobre a temática de compras públicas, como destacado na Figura 3:

**Figura 3 – Visão multidimensional das compras públicas**



Fonte: elaboração dos autores – adaptada de Terra (2016).

Concluindo a ideia dessa visão multidimensional, demonstramos, na Figura 4 a seguir, um modelo em que o ciclo de gestão de compras públicas pode ser observado tendo como norteador as dimensões e aspectos que devem ser considerados no intento de obter uma visão ampliada e multidimensional das compras públicas.

**Figura 4 – Visão dos elementos das compras públicas**



Fonte: Terra (2016).

A partir dessa visão proposta, uma perspectiva processual que coloca o demandante e o fornecedor como figuras-chave do processo é percebida. Sua perspectiva é ampliada, principalmente ao demonstrar a existência de múltiplos *inputs* e *outputs*, distinta da visão restrita que colocaria entradas e saídas únicas. Além disso, a quantidade de dilemas que permeiam a gestão do processo e a possibilidade de retroalimentação do mesmo, por meio da geração de ativos de processos gerenciais, são notórias, na visão representada pela Figura 4.



## 3. O ESTADO CONSUMIDOR

### 3.1 Comprando “melhor”: o desenvolvimento sustentável e o papel do Estado

Dentro da temática das compras públicas, é fundamental que se faça uma reflexão sobre o uso do poder de compra do Estado e sobre o seu papel quanto ao desenvolvimento sustentável, refletindo acerca do papel das compras públicas enquanto indutoras de políticas públicas e como meio para o atingimento de vários objetivos governamentais.

O desenvolvimento sustentável é um conceito que tem característica multidisciplinar, envolvendo com diversas dimensões e que vem sendo explorado desde o final da década de 1960. Os debates a respeito da sustentabilidade e do desenvolvimento ganharam força na década de 1970, com o Relatório Limites do Crescimento, que coloca em evidência a escassez de recursos naturais para acompanhar os padrões de crescimento vigentes à época (MEADOWS *et al.*, 1978).

O conceito de desenvolvimento sustentável foi cunhado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (*World Commission on Environment and Development — WCED*), cujo relatório *Our common future*, conhecido como Relatório de Brundtland, de 1987, apresentou a necessidade de se repensarem os modelos de desenvolvimento socioeconômicos vigentes, definindo um padrão de desenvolvimento, o desenvolvimento sustentável (FEIL; SCHREIBER, 2017). A referida definição busca conceituar o desenvolvimento sustentável como equilíbrio entre o atendimento das necessidades da geração atual, sem colocar em xeque a possibilidades de sobrevivência das gerações futuras. Espera-se, a partir do desenvolvimento sustentável, que as gerações, agora e no futuro, alcancem um nível aceitável de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, valendo-se para tal de forma sustentável dos recursos naturais (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE

MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991), ou seja, de forma que não comprometa as próximas gerações.

Segundo Szanto (1998), esse significado passou a ser amplamente adotado, embora com algumas críticas. Para o autor, a sustentabilidade é atingida quando se respeita a capacidade de renovação dos recursos, pensando-se no bem-estar coletivo e no respeito pela dignidade humana e pela natureza.

Ampliando o debate, Sachs (2009), um dos principais autores sobre a temática do desenvolvimento sustentável, agrega a esse debate a discussão sobre a eficiência, inserindo uma preocupação com a eficiência social e a com a ecoeficiência. A primeira se refere à capacidade de proporcionar bem-estar social, trabalho de qualidade, bem como dignidade às pessoas envolvidas no processo em questão. A ecoeficiência, por sua vez, refere-se à obtenção de mais produtos a partir de um menor uso de recursos naturais e da emissão de resíduos.

A complexidade ocasionada, entre outros aspectos, pela disparidade de objetivos envolvidos na questão ambiental, faz com seja necessário retomarmos as questões que levam às causas reais da degradação do meio ambiente (BIDERMAN *et al*, 2008).

A atuação estatal nesse debate ganha corpo a partir da declaração do Rio e da chamada Agenda 21. A Agenda 21 é um plano de atuação que envolve um conjunto de ações com o intuito de implementar ações para promoção do desenvolvimento sustentável.

Nesse processo, o papel estatal enquanto consumidor deve ser ressaltado. Tal ênfase se dá pelo fato de o Estado ser um grande consumidor, e o consumo ser exatamente um dos fatores principais dentro desse olhar de sustentabilidade. Assim, em termos de desenvolvimento sustentável, há que se considerar o custo-benefício, em que a “melhor compra” deve ser priorizada em detrimento do menor preço, pois, nesse último caso, a escolha pode levar à precariedade e a um consumo ainda mais elevado. Uma escolha pelo menor preço pode conduzir a uma “espiral descendente com condições cada vez piores da saúde, danos ambientais e da qualidade dos produtos” (BIDERMAN *et al*, 2008 p. 22).

Essa preocupação múltipla destacada nos efeitos negativos da compra e materializada na espiral citada por Biderman (2008) confirma a preocupação com a sustentabilidade na sua representação mais conhecida, cunhada por Eckington (1994) do Triple Bottom Line (TBL). Esse paradigma emerge como o principal para o entendimento do desenvolvimento sustentável, demonstrando a necessidade de enxergar a questão sob três dimensões: econômica, social e ambiental, como denotam Dyllick e Hockerts (2002). Para se valer então das compras como um instrumento de desenvolvimento sustentável, a estratégia de uso precisa considerar a cadeia de suprimentos como um todo (GREEN *et al.*, 1996).

Nesse diapasão, Costa (2011) destaca que, dentro desse novo modelo, a licitação pública passou a ter o desafio de promover o desenvolvimento nacional sustentável. No Brasil, em 2010, a Lei de Licitações e Contratos foi alterada, sendo inserido o tema do desenvolvimento nacional sustentável na administração pública e voltado especificamente à atividade de compras públicas. Essa mudança obrigou ao ajustamento do processo de compra pública brasileiro para atender a esse novo marco legal, ocasionando uma nova forma de planejar, executar e controlar as licitações, e, conseqüentemente, tornando o processo de compra ainda mais difícil.

A partir dessa modificação, o papel das compras públicas como agente de desenvolvimento sustentável é materializado, e passa a ser função do gestor buscar atingir tal objetivo. Todavia, o papel transformador do Estado nessa direção ainda é bastante reduzido, devido à falta de um viés mais propositivo dos agentes de compras nessa direção.

### **3.2 Uso do poder de compra do Estado**

O poder de compra pode ser entendido como uma prerrogativa do comprador de definir suas demandas e se valer das mesmas de modo a induzir distintos aspectos (MENEZES, 2011), entre eles a inovação e a sustentabilidade.

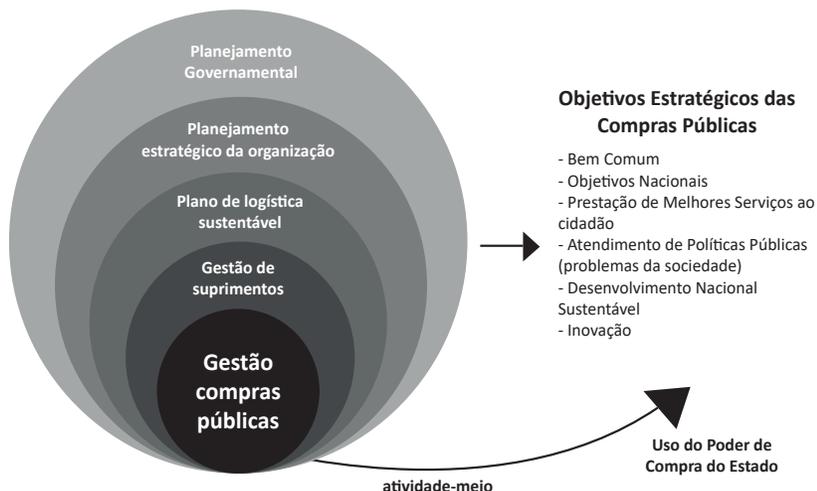
Sendo o Estado um importante *player* nos mais diversos mercados, em grande parte deles se colocando como o maior demandante, tal poder de compra pode servir então como fomentador do desenvolvimento socioeconômico nas dimensões listadas no tópico anterior.

Assim, o poder de compra do Estado pode ser concebido, além da promoção do desenvolvimento econômico, social e ambiental, para a promoção da inovação e servir também como instrumento de políticas públicas inserindo no mercado vendedores até então alijados do mesmo. Cita-se como exemplo os agricultores familiares e as micro e pequenas empresas.

Apesar do potencial e de um aparente aumento nos critérios sustentáveis, essa forma de uso do poder de compra é uma demonstração de que ainda há muito a ser explorado pelo Estado nessa direção.

Assim, por meio do uso do poder de compras, o Estado pode transformar a realidade de distintos mercados e impactar no cumprimento do objetivo de diversas políticas. Essas possibilidades são visualizadas na Figura 5 a seguir:

**Figura 5 – Visão das compras públicas e de seu poder transformador**



Fonte: Terra (2016).

A Figura 5 então demonstra que, a partir da gestão correta das compras públicas e, em especial, do direcionamento da demanda (objeto) ou da seleção dos fornecedores, o desenvolvimento local e de

determinados mercados pode ser influenciado. Espirais positivas podem ser criadas gerando dinamismos a mercados e favorecendo, por exemplo, a diminuição da informalidade (FERRER, 2015).

A partir do poder de compra do Estado indiscutivelmente forte, este pode interferir nas relações econômicas, como demonstrado anteriormente. Desse poder de compra decorre a necessidade de se valer do mesmo para atingir os objetivos expressos no planejamento governamental. Exemplo disso são os programas de aquisição de alimentos, a serem abordados no tópico a seguir, de modo que o Estado direciona determinada parcela de sua aquisição para permitir atingir o objetivo da política pública de favorecer a agricultura familiar.

Aqui o dilema é equilibrar tais “direcionamentos” sem comprometer critérios como livre-concorrência e a aquisição de produtos/serviços com menores preços e melhor qualidade (BIDERMAN *et al*, 2008).

O manual da Rede Interamericana de Compras Governamentais, RICG (2015), dispõe, especificamente acerca das compras sustentáveis, que, ao redesenhar políticas e procedimentos, ou seja, valendo-se do poder de compra, os governos podem gerar benefícios para além dos esperados nas compras públicas sem tal viés. Tais benefícios vão além dos mercados envolvidos diretamente, transbordados para toda a sociedade. Nessa direção, as compras públicas sustentáveis “servem como promotoras-chave de políticas que permitem aos governos reformar os mercados através de seu poder de compra e da influência em sua regulação” (REDE INTERAMERICANA DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS, 2015, p. 2, tradução nossa).

Esse objetivo de uso do poder de compra fica evidente em Barcessat (2011, p.78), que, acerca da licitação sustentável, pondera que a mesma “tem como objetivo precípua utilizar o poder de compra do Estado para intervir indiretamente e de maneira profunda na economia”, com o intuito de contribuir para o desenvolvimento sustentável em suas diferentes dimensões.

A legitimidade do uso das compras públicas como instrumento de políticas públicas advém, entre outras fontes, do disposto legal que

acrescenta o desenvolvimento nacional sustentável como umas das finalidades da realização das licitações.

Para que se possa realmente utilizar o poder de compra do Estado de forma integral, deve-se ter um alinhamento das diretrizes de compra do Estado, para que este consiga influenciar o mercado. Esse alinhamento, ou sinergia, deve ser trabalhado dentro da governança e da gestão das compras públicas. Entretanto, caso não haja esse alinhamento, a administração pública reduz seu impacto e poder para promover mudanças nos padrões de produção rumo a modelos mais sustentáveis (BETIOL *et al.*, 2012; ERDMENGER, 2003).

Fenili (2016) destaca que, ainda que tardiamente, o governo tem mostrado indícios de ter tomado ciência da capacidade das compras públicas de agirem como ferramental para a execução de determinadas políticas públicas. Destaca o autor que o vulto inerente às compras públicas surge como um vetor mercadológico contundente, haja vista que o governo pode atuar no papel de protagonista na injeção de capital no mercado, tendo certo poder para transformá-lo.

### **3.3 Compras públicas como instrumento de políticas públicas**

As compras públicas têm cumprido um papel para além do processo de aquisição de bens e serviços por parte do Estado, colocando-se como um importante mecanismo de implementação de políticas públicas, que atende a distintos objetivos.

Considerando a sua importância econômica, as aquisições públicas podem ser utilizadas como instrumentos de operacionalização de diversas políticas públicas e atender a distintos grupos de interesse.

Nessa direção, Frossard e Câmara (2010) pontuam que as compras permitem então a atuação do governo de forma a promover o crescimento e o desenvolvimento socioeconômico, caracterizando-se como uma ação importante dentro da atuação do Estado no cumprimento de seu papel na economia. Dessa forma, os autores argumentam que, ao enxergar as compras não apenas como um processo que tem por finalidade manter a

atuação do órgão nas suas atividades, pode-se visualizar as compras como algo que pode incluir ações que permitam o cumprimento dos objetivos estatais.

Assim, a capacidade do Estado está além da sua atuação direta enquanto fornecedor de bens e serviços, função alocativa, e o seu poder de compra em determinados mercados impacta positivamente a sua capacidade de coordenação dos agentes privados para o desenvolvimento (em suas diversas dimensões) e para a difusão de novas tecnologias (LESSA, 2014).

A Rede Interamericana de Compras Governamentais (RIGC) coaduna-se com tal raciocínio, colocando as compras governamentais como uma poderosa ferramenta para contribuir para o atingimento dos objetivos governamentais de dinamizar mercados e economias, além de sociedades, que passam a se caracterizar como sendo dinâmicas, inovadoras e sustentáveis. Ao inculir nas compras públicas outros papéis, os critérios das mesmas são expandidos para além da visão tradicional, potencializando seu papel (REDE INTERAMERICANA DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS, 2016)

A adoção desses novos critérios altera ainda a visão do desempenho das compras públicas, que se torna mais complexo e incorpora novos indicadores. Uma compra deixa de ser considerada bem ou malsucedida tendo por base somente critérios de economicidade e de qualidade do produto/serviço adquirido. A adoção desses novos critérios se materializa por meio da modificação da Lei nº 8.666/1993 pela Lei Federal nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, que coloca como objetivo das compras públicas não somente garantir a isonomia e a seleção das propostas mais vantajosas, mas também promover o desenvolvimento sustentável do país (BETIOL *et al.*, 2012).

As compras públicas podem então permitir ao Estado atuar de modo sustentável, por meio das compras sustentáveis. O Estado pode apoiar empresas e setores considerados estratégicos, com destaque para as microempresas e empresas de pequeno porte (ME/EPP), e a agricultura familiar, seja por meio Programa nacional de Aquisição de

Alimentos (PAA) ou pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que têm por objetivo o fortalecimento da agricultura familiar. Por fim, cita-se, como um exemplo da atuação estatal por meio das compras públicas, o Decreto nº 9450/2018, que estabelece a obrigatoriedade, de empresas contratadas pelo Governo Federal, em contratos acima de R\$330 mil por ano, de contratarem presos ou egressos do sistema prisional, de modo a facilitar a reintegração à sociedade.

Para duas das políticas apresentadas são dedicados capítulos próprios, assim, destacamos na sequência três políticas/programas que possuem nas compras públicas o seu principal instrumento.

O primeiro programa a ser destacado é o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que, como destaca Salgado (2016), surge para complementar as políticas públicas que possuem como foco as atividades de custeio e/ou investimento (ex: Pronaf), priorizando a comercialização dos produtos da agricultura familiar. As compras públicas se colocam como responsáveis por cumprir um importante papel na inserção dos produtos da agricultura familiar na pauta de produtos adquiridos pelos governos.

Como delimita Salgado (2016), o artigo 19 da Lei Federal nº 10.696, de 2 de julho de 2003, “forneceu a base legal para a aquisição dos produtos diretamente dos agricultores familiares, sem necessidade de licitação, e permitiu o pagamento de um preço mais justo e próximo do praticado no mercado local” (SALGADO, 2016 p. 25). Ao longo dos anos, uma série de modificações foi implementada no programa. Apesar dessas modificações, o objetivo de fortalecer a agricultura familiar por meio do PAA sempre teve nas compras o seu principal vetor. Assim, ocorreu a diminuição nos custos de transação, via possibilidade de compra direta da agricultura familiar, compra institucional, entre outras possibilidades que permitem melhorar as condições socioeconômicas dessas famílias que se enquadram nas condições estabelecidas pelo programa.

Ainda com o intuito de fortalecer a agricultura familiar, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) ilustra a utilização

do Estado e do seu poder de compra como instrumentos para políticas públicas. Criado em 1955, nomeado como campanha de merenda escolar, caracteriza-se como a mais antiga política pública de segurança alimentar e nutricional do país (BRASIL, 2017). Todavia, com o advento da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, o potencial dessa política foi ampliado, e as compras, utilizadas como um processo para adquirir os gêneros alimentícios, passaram a ser empregadas para dar acesso a esse importante mercado aos agricultores familiares. A partir da Lei nº 11.947/2009, o percentual de 30% do valor repassado pelo Pnae deve ser destinado para compra direta de produtos da agricultura familiar, com o objetivo de estimular o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades. Dados do Ministério da Educação mostram que o orçamento do programa em 2017 alcançou as cifras de R\$4,15 bilhões e, desse total, R\$1,245 bilhão foram destinados à aquisição de alimentos da agricultura familiar via compra direta (BRASIL, 2017).

Mais recentemente, em 24 de julho de 2018, o Decreto nº 9.450 instituiu a política nacional de trabalho no âmbito do sistema prisional. A política visa à “ampliação e à qualificação da oferta de vagas de trabalho, ao empreendedorismo e à formação profissional das pessoas presas e egressas do sistema prisional” (BRASIL, 2018). As aquisições governamentais são abarcadas no propósito do decreto anterior, ao regulamentar o parágrafo 5º do artigo 40 da Lei nº 8.666/1993, que fora incluído pela Lei nº 13.500/2007, facultando à administração pública exigir da contratada que um percentual mínimo de mão de obra seja composto de pessoas que estão no sistema prisional ou são egressas do mesmo, de modo a permitir a ressocialização do reeducando.

No artigo 5º do supracitado decreto apresenta-se que:

Na contratação de serviços, inclusive os de engenharia, com valor anual acima de R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais), os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão exigir da contratada o emprego de mão de obra formada por pessoas presos ou egressos do sistema prisional, nos termos disposto no § 5º do art. 40 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de

1993 (BRASIL, 2018).

Assim, o que antes se caracterizava como sendo uma possibilidade, passou, a partir do Decreto nº 9.450/2018, a ser um dever da contratada. Todavia, considerando o pouco tempo de sua entrada em vigor, não se tem estudos que comprovem a sua eficácia ou seus impactos no que tange, por exemplo, ao aumento do custo do serviço contratado pela administração pública.

Além das políticas e programas citados anteriormente, o papel do Estado na promoção da inovação e do desenvolvimento tecnológico se vale da importância do seu poder de compra, no sentido de catalisar esses processos. Nesse diapasão, os transbordamentos das aquisições governamentais, no que tange a produtos e serviços com maior risco tecnológico, contribuem para criação de novas oportunidades, como pontua o trabalho de Lessa (2014).

Como a demanda é uma das principais forças de inovação, as compras públicas podem ser consideradas como indutoras dessas inovações, em especial nos países e na União Europeia (EDLER; GEORGHIOU, 2007). Atento a essa questão, o legislador transformou a Medida Provisória nº 495 na Lei nº 12.349/2010, que institui margens de preferência para empresas nacionais de base tecnológica (BRASIL, 2010).

A despeito das discussões acerca dos efeitos da regulação de mercado sobre aspectos importantes, quer sejam da economia, quer sejam dos resultados das compras públicas em si, o intuito, a partir das apresentações anteriores, é simplesmente demonstrar a existência de um movimento contínuo na atuação do Estado brasileiro. Percebe-se, pelos exemplos explorados, um movimento que se modifica ao longo dos anos, mas que, por mais que se alterem os objetivos e a forma de utilização das compras públicas nesse contexto, fica claro o seu papel enquanto instrumento de políticas públicas.

Essas múltiplas possibilidades são destacadas por McCrudden (2004), ao apontar que a diversidade de maneiras pelas quais contratos públicos e política social foram reunidos vai além da simples concessão de

contratos sob certas condições, e se estende para incluir, por exemplo, a definição do contrato, as qualificações dos contratantes e os critérios para a adjudicação do contrato. Realizando uma digressão histórica do uso das compras públicas como instrumento de políticas públicas, o autor destaca que o uso das compras de forma vinculada a políticas sociais remonta ao século 19, na França, Inglaterra e nos Estados Unidos. Para estabelecer determinados padrões no mercado de trabalho, o Presidente norte-americano Martin Van Buren estabeleceu uma jornada de 10 horas para aqueles que trabalhavam em contratos com o governo. Assim, as compras públicas se vinculavam às políticas a partir de um grupo de objetivos socioeconômicos, entre eles, promover condições justas de trabalho e salários, e utilizar as obras públicas para combater o desemprego (MCCRUDDEN, 2004).

A pluralidade dessas opções, que vão desde o *link* com políticas com intuito de propiciar melhorias nas condições de trabalho, passando por políticas anti-discrimatórias, até políticas mais atuais, com destaque para as chamadas “*green procurement*”, demonstra o potencial e os esforços de uma série de Estados ao redor do globo para integrar as compras governamentais às políticas sociais.



## **4. OS DISTINTOS OLHARES SOBRE A VANTAJOSIDADE**

Dentro desta análise em relação às compras públicas, é fundamental destacar os temas da sustentabilidade e da inovação. As compras públicas sustentáveis e as compras públicas inovadoras são dois marcos dentro do novo modelo das compras governamentais. Dessa forma, este capítulo aborda as compras sustentáveis e inovadoras, apresentando um breve contexto sobre cada uma delas, considerando a importância que esses temas possuem na área de compras públicas.

Por fim, este capítulo apresenta uma reflexão sobre as compras públicas compartilhadas e as políticas de incentivo à participação de ME/EPP, temas fundamentais dentro da perspectiva de uso das compras governamentais de forma pragmática e de acordo com os objetivos governamentais.

### **4.1 Compras públicas sustentáveis: conceitos, características e critérios**

Incluídas em toda a temática que abrange as compras públicas, as aquisições governamentais sustentáveis merecem destaque pela importância e potencial transformador que possuem, sendo consideradas uma realidade irrefreável (SILVA; GUIMARÃES; SILVA, 2012).

A adoção de critérios sustentáveis denota uma mudança de paradigmas nas compras públicas e sinaliza para o mercado uma mudança no foco de produtos que a administração pública pretende adquirir, buscando produtos menos agressivos ao meio ambiente, que considere a questão trabalhista na medida em que se atenta aos direitos dos trabalhadores (SILVA; BARKI, 2012), bem como considera ainda o efeito econômico da sua aquisição, considerando as três dimensões do desenvolvimento sustentável.

A questão da sustentabilidade atrelada às compras públicas vem ganhando cada vez mais espaço e destaque na área de administração pública em todo o mundo. Assim, o poder de consumo se coloca como sendo estratégico para atingir os objetivos socioeconômicos. As compras públicas sustentáveis proliferam. Trata-se de analisar para além dos parâmetros econômicos (preço, prazo e qualidade) ao tomar decisões, baseando-se em avaliações de ciclo de vida dos produtos e trazendo como medidas de sucesso as implicações para o ambiente e para a sociedade, analisando questões tais como emissão de gases do efeito estufa, compras locais e de pequenas empresas (BETIOL, 2012).

Dessa forma, a questão central, e coerente com o papel do setor público, é alterar o modelo de compras públicas vigente, reduzido a critérios de preço e qualidade e que ainda não incorpora de maneira firme os critérios de promoção social e de preservação ambiental. Nesse sentido, essa alteração poderá impactar diretamente nos padrões de produção e impulsionar determinadas organizações que se destacam pela inclusão social e pelo cuidado ambiental (OLIVEIRA; SANTOS, 2015).

As compras públicas sustentáveis constituem ferramenta gerencial à disposição dos agentes públicos para fazer frente ao novo modelo de gestão da coisa pública (SILVA; GUIMARÃES; SILVA, 2012). Assim, as aquisições e contratações públicas sustentáveis podem ser consideradas instrumentos econômicos que incentivam o setor produtivo a investir em meio ambiente e são alternativas cada vez mais presentes e necessárias para mitigar o impasse entre desenvolvimento e meio ambiente, presente na relação entre os diversos atores envolvidos com as políticas ambientais.

No que dispõe o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, MPOG (2016):

As compras e contratações públicas sustentáveis podem desempenhar um importante papel na implementação das políticas públicas de sustentabilidade, uma vez que o poder de compra do Estado passa a ser utilizado como um instrumento estratégico de proteção ao meio ambiente e de desenvolvimento econômico e social (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2016).

É importante, primeiramente, observar que a sustentabilidade se atrela a outras temáticas além das considerações ambientais, incluindo, entre outros, aspectos sociais e o comércio justo (BIDERMAN *et al*, 2008). Dessa forma, a partir do elevar de uma consciência para o desenvolvimento sustentável, o conceito de sustentabilidade se expandiu e começou a ser utilizado dentro da administração, relacionando-se com a chamada responsabilidade social ou socioambiental, como salientam Biderman *et al* (2008). Utilizando o conceito da sustentabilidade dessa forma mais ampla, a mesma passou a integrar a estratégia das organizações, ligando-se à percepção de continuidade das instituições.

Ao desenvolvimento sustentável coube inserir uma nova visão da forma de atuação das compras públicas, trazendo como uma missão para o poder público encontrar soluções e estratégias para um desenvolvimento que se atente aos critérios sustentáveis (BETIOL, 2012).

Uma das formas de aplicação da sustentabilidade na esfera pública é por meio da realização das compras públicas sustentáveis. Entretanto, a sustentabilidade dentro do processo de compras públicas também deve adquirir outros contornos, haja vista que influencia toda a estratégia e atuação das instituições públicas. Em relação às compras públicas sustentáveis, tal amplitude e complexidade são susceptíveis de contribuir para a ansiedade e confusão no nível operacional, levando à inércia entre os responsáveis pela tomada de decisões de contratação (MEEHAN; BRYDE, 2011).

As compras públicas sustentáveis devem incorporar critérios de eficiência nas três dimensões envolvidas na sustentabilidade, além de avançar para uma visão complexa, que gere resultados para além dos tradicionalmente esperados para uma compra pública, gerando sinergia com outras políticas, potencializando-as.

Nesse sentido, as compras públicas devem ser vistas como meio de gestão e um ferramental de desenvolvimento de políticas públicas, atentando-se às dimensões que compõem o tripé da sustentabilidade (TEIXEIRA, 2013).

Para atuar da forma como prevista anteriormente, as compras sustentáveis devem garantir uma análise econômica baseada no ciclo de vida do produto, levando em conta o fato de que as compras estão relacionadas ao meio ambiente, à sociedade e à economia. Comprar de forma sustentável se relaciona a analisar os impactos de longo prazo nas aquisições (TEIXEIRA, 2013; INTERNATIONAL COUNCIL FOR LOCAL ENVIRONMENTAL INITIATIVES, 2015).

As questões sustentáveis devem ser consideradas nas distintas etapas do processo de aquisição, podendo incluir, por exemplo, requisitos envolvendo determinados tipos de materiais, reuso, utilização de materiais renováveis etc. Todavia, apesar dessas distintas possibilidades, a questão social não se coloca como prioridade ou ao menos de forma igualitária, especialmente quando se comparada com a questão ambiental, que, na opinião de Oliveira e Santos (2015), ainda recebe os principais esforços.

Esses apontamentos anteriormente trazidos por Oliveira e Santos (2015) demonstram que as compras públicas sustentáveis no Brasil podem ser consideradas incompletas. Essa qualificação se baliza no que destacam Biderman *et al* (2008), que consideram a licitação sustentável como uma forma de integrar os aspectos sociais e ambientais nas etapas do processo de contratação.

Por sua vez, o Manual Procura +, do Iclei (2007), amplia o conceito trazido por Biderman *et al.* (2008), e considera as compras sustentáveis como: “uma compra inteligente – isso significa melhorar a eficácia dos contratos públicos e ao mesmo tempo usando o poder de mercado público para trazer importantes benefícios ambientais e sociais locais e globais” (INTERNATIONAL COUNCIL FOR LOCAL ENVIRONMENTAL INITIATIVES, 2007, p. 6).

Uma definição mais ampla é trazida pelo *Department for Environment Food and Rural Affairs* (Defra), no documento intitulado *Cost Benefit Analysis* e publicado em 2006, o qual pondera que a compra sustentável é:

[...] um processo pelo qual as organizações tendem a satisfazer as suas necessidades de bens, serviço, obras e serviços públicos de uma forma que agregue valor para o dinheiro em uma base de toda a

vida em termos de geração de benefícios, não só para a organização contratante, mas também para a sociedade e a economia, enquanto minimiza os danos para o ambiente. Compras sustentáveis devem considerar as consequências ambientais, sociais e econômicas de: projeto; utilização de materiais não renováveis; fabricação e métodos de produção; logística; serviço de entrega; uso; operação; manutenção; reutilização; opções de reciclagem; disposição; e capacidades dos fornecedores para lidar com essas consequências em toda a cadeia de abastecimento (DEPARTMENT FOR ENVIROMENT FOOD AND RURAL AFFAIRS, 2006, p. 10, tradução nossa).

Partindo dessas percepções, quando se consegue olhar o processo de compra e de produção como um todo, é possível começar a dimensionar e mensurar o preço total de um bem e serviço, e não só o preço pago – este é apenas um indicador. Na compra de um produto qualquer, pode-se pagar menos no preço final, mas, na soma das despesas visíveis ou ocultas, pode ser identificado o custo total, incluindo transporte, distribuição, custos com manipulação, custos com controle (ou a falta deste), estoque etc. (FERRER, 2015).

A Figura 6 a seguir, oriunda do trabalho de Ferrer (2015), demonstra um olhar comparativo entre uma compra que é realizada apenas considerando-se o custo de transação aparente e o custo de aquisição (valor de face), mas não os custos adicionais.

**Figura 6 – Custos de transação X custos totais de uma compra pública**



Fonte: Ferrer (2015, p. 157).

Nos ensinamentos de Santos e Barki (2011), podemos perceber a importância de que uma licitação, para ser sustentável, deva abranger todas as suas etapas, desde o planejamento até a fiscalização contratual. Entretanto, a busca por inserir tais elementos sustentáveis deve se ater às condições do mercado e sua possibilidade de atender as especificações impostas pelo demandante (SANTOS, 2011).

Mesmo havendo tais limitações no mercado, essas não são as únicas. A cultura organizacional, que em certa medida resiste à inserção de novos critérios, em um movimento de inércia organizacional, também se coloca como um inibidor de tais práticas (COSTA, 2011).

Assim, trazendo essas discussões para a dinâmica organizacional, o estudo de Ferrer (2015) apresenta as necessidades em termos de gestão para que as compras públicas sustentáveis se façam presentes na rotina organizacional. O autor depõe acerca da necessidade de unificar, padronizar, simplificar catálogos de serviços e produtos, facilitando a inclusão de produtos/serviços com tais critérios. Compartilhando acerca

dos maiores desafios para a adoção de compras sustentáveis, Couto e Coelho (2015) destacam ser a gestão o principal entrave.

Percebe-se ainda a necessidade de se estabelecer critérios mais claros e possibilitar mecanismos de controle ou *enforcement* que diminuam os esforços percebidos não somente de gestão, mas também de “persuasão” acerca da importância de se adotar tais critérios. O controle social pode contribuir nesse sentido, caracterizando-se como um mecanismo importante para permitir a transformação socioambiental (CADER; BARKI, 2012).

Os controles externos também cumprem um papel importante; exemplo disso é o fato de o Tribunal de Contas da União passar a cobrar, desde 2010, a apresentação de indicadores socioambientais de sustentabilidade pelos órgãos federais em suas prestações de contas anuais (TERRA, 2016).

O parco volume de processos de compras com itens sustentáveis denota serem ainda incipientes as ações nesse sentido. Os dados oriundos do Ministério do Planejamento e disponíveis no painel de compras do Governo Federal para o ano de 2017 mostram que somente 0,88% das compras foram consideradas com itens sustentáveis. Todas essas compras se referiram a materiais, atingindo um volume de pouco mais de R\$175 milhões no ano em questão. Todavia, a análise somente por esse critério pode ser falha, no sentido de esconder possíveis ações envolvendo compras que denotam uma preocupação com a questão ambiental; por exemplo, a decisão de não adquirir mais copos descartáveis pode ser oriunda de uma preocupação com a questão ambiental e não estará presente nos dados anteriores.

A pesquisa de Costa (2011) demonstra que, em somente 5,88% das organizações que compuseram a amostra estudada, a inserção de critérios de sustentabilidade ambiental nas aquisições é considerada uma afirmação totalmente válida. Dados do TCU (2011) mostram que, dos órgãos investigados, 27% deles realizam licitações sustentáveis; apesar do lapso temporal, os dados expostos anteriormente mostram que tal quadro não se alterou.

As compras sustentáveis ainda são vistas como uma segmentação dentro das compras públicas, de uma maneira geral, o que, segundo Iclei (2015), espera-se ser passageiro, devido aos possíveis ganhos oriundos da adoção de tais práticas. Os ganhos podem ser sintetizados nas seguintes frentes:

- melhoria da eficiência organizacional do governo, permitindo melhor tomada de decisão sobre aquisições e contratações;
- aumento da sensibilização sobre temas socioambientais;
- promoção do desenvolvimento local;
- desenvolvimento de micro e pequenas empresas;
- melhores produtos e serviços, trazendo benefícios diretos para a população usuária dos serviços públicos (mais eficiência e eficácia);
- movimentação do mercado e estímulo à economia, criando novos negócios e aumentando o número e a qualificação de postos de trabalho;
- economia de recursos financeiros ao observar todos os custos associados ao ciclo de vida do produto/ serviço a adquirir;
- redução da pobreza e cumprimento da legislação trabalhista e de segurança;
- respeito aos direitos humanos (INTERNATIONAL COUNCIL FOR LOCAL ENVIRONMENTAL INITIATIVES, 2015, p. 19).

A partir dos aspectos trazidos neste tópico, denota-se a necessidade de modificações amplas que envolvam a governança, gestão, controle, entre outros pontos para além simplesmente das mudanças normativas, tornando-se premente a difusão dos benefícios das compras públicas sustentáveis, de modo a incutir práticas perenes nos processos de compras governamentais com o intuito de garantir o desenvolvimento nacional sustentável.

A mudança de postura de agentes do mercado e também dos gestores se caracteriza como a principal necessidade para ampliar a utilização das compras sustentáveis. Além da falta de vontade política

percebida em gestores, a ausência de capacitação, que agrava sua insegurança para impor critérios socioeconômicos mesmo havendo a previsão legal, é outro obstáculo trazido no trabalho de Silva, Guimarães e Silva (2012).

Os possíveis custos adicionais trazidos pela adoção das compras públicas podem ser mais um entrave e se relacionam à falta de vontade política expressa no parágrafo anterior, haja vista, conforme aponta Ferrer (2015), a existência de um enfoque no imediatismo das ações, tornando turvo o entendimento das vantagens futuras das compras sustentáveis.

Percebe-se uma inércia organizacional devido às confusões e aflições identificadas no nível operacional (MEEHAN; BRYDE, 2011). Tais confusões são frutos de aspectos como a insegurança de agentes (COSTA, 2011), que possuem um viés do “medo” de serem posteriormente punidos pelos órgãos de controle; assim, esses agentes optam por aguardar definições claras dos tribunais de contas antes de optarem por se valer de determinadas práticas, mesmo as considerando benéficas.

O estudo de Oliveira e Santos (2015) mapeia uma série de aspectos que, segundo os autores, podem ser vistos como entraves para as compras sustentáveis. O hábito e a dificuldade de modificação do mesmo é o primeiro fator levantado; na sequência, a falta de agentes de mercado para atender tais necessidades sustentáveis é levantada. A complexidade inerente à análise de custos da aquisição é outro fator que os autores colocam como sendo inibidor do uso; bem como uma percepção de custo adicional do processo, quando comparado às compras “tradicionais”, é outro fator considerado no trabalho. Fatores individuais dos agentes envolvidos no processo, tal como a racionalidade limitada, atrelada a fatores organizacionais como, por exemplo, a cultura organizacional, também podem dificultar a adoção dos critérios sustentáveis (PREUSS; WALKER, 2011).

Suplantar esses desafios requer uma modificação paulatina, no sentido de evitar rupturas que podem gerar desconfiças e outros bloqueios que podem frear e retrain ainda mais a adoção das compras sustentáveis.

Assim, cabe aos gestores públicos desenvolver progressivamente planos e ações estratégicas, em todos os níveis de governo e dentro das organizações públicas, focados nos pontos que estão dificultando a difusão desse novo modo de planejar e executar as compras e contratações governamentais. Ainda existem grandes desafios, por isso é necessário avançar mais para que a administração pública conquiste resultados positivos em larga escala, evitando-se que exista apenas um discurso e pouca aplicabilidade. Destaca-se que realizar compras públicas sustentáveis não é mais uma possibilidade, mas sim se impõe aos gestores o poder-dever de realizar compras e contratações sustentáveis.

As compras públicas são um dos processos mais transversais que existem no setor público, o que permite multiplicar seu poder transformador, quando são inovadas e otimizadas (FERRER, 2015).

Tal complexidade requer uma gestão profissional, feita por servidores capacitados. Importante frisar que o gestor de compras deve atuar desde o planejamento e dimensionamento da demanda até a fiscalização e gestão dos contratos.

É importante proporcionar um ambiente e condições favoráveis para que as compras públicas possam ser realizadas dentro dessa nova perspectiva. A mudança também deve ser implementada de forma gradual, pois depende também do mercado e de outros atores se adaptarem às novas exigências e critérios. Para isso, é fundamental que seja realizada uma articulação entre todos os envolvidos, possibilitando assim que as compras públicas sejam consolidadas como um instrumento de avanço das políticas públicas e do desenvolvimento nacional sustentável.

## **4.2 Compras públicas inovadoras**

Considerando a importância ilustrada tanto pela magnitude dos volumes envolvidos quanto pelo papel enquanto indutor do desenvolvimento nacional sustentável já expressos anteriormente, as compras públicas têm sido cada vez mais fonte de problematização acerca da urgência em melhores indicadores do processo, entre eles os custos e

o prazo. Para permitir tais melhorias, o trabalho de Faria (2009) aponta a necessidade de inovação nas organizações públicas. Especificamente sobre as compras públicas, denota-se, pela sua importância já destacada nos parágrafos anteriores deste livro, a necessidade de se buscar inovar os seus processos e se valer do poder de compra do Estado para induzir a inovação também nos demais atores do mercado. A inovação deve então se caracterizar não somente como uma forma de melhorar os processos de compras, mas também como um objetivo a ser buscado, tornando-se um meio para tal.

Assim, por meio da indução da demanda, o Estado pode fomentar a inovação, como discutido de forma superficial no subtópico 3.3 deste livro. O trabalho de Rothewell e Zegveld (1981) conclui, por testes empíricos, que a indução realizada por meio das compras públicas impulsiona a inovação em mais áreas do que se comparada com subsídios em pesquisa e desenvolvimento. No Brasil, o movimento de uso das compras públicas como um instrumento de incentivo à inovação ressurgiu a partir dos anos 2000, como destaca Lessa (2014).

Acerca do papel das compras públicas e a sua relação com inovação, Rauen (2015) destaca que ocorre em duas dimensões distintas. A primeira é a chamada “compra pré-comercial” (PCP), cuja forma de atuação se refere à pesquisa e desenvolvimento (P&D) e, dessa forma, atuando para resolução de desafios pontuais, por meio da contratação. Espera-se, ainda segundo o autor supracitado, que gere conhecimento através desse tipo especial de aquisição, tratando-se mais de desenvolvimento do que de pesquisa.

A segunda forma é a chamada *public policy of innovation* (PPI), na qual a administração pública atua adquirindo produtos e serviços que já têm como finalidade o atendimento a demandas de mercado, e, por meio dessas aquisições, pode estimular o surgimento de inovação.

Sobre a utilização das compras como instrumento de incentivo à inovação, Moreira e Vargas (2009) remontam os registros iniciais ao ano de 2004, quando a Comissão Europeia reconhece o papel das compras públicas para prover mercados pioneiros para produtos que são intensivos

em inovação e pesquisa. A partir de então, vários instrumentos foram previstos nas estratégias estabelecidas, tendo como pano de fundo as formas de aquisição citadas anteriormente.

Apesar da importância das compras já mencionadas, o seu uso eficiente depende do preparo do governo para provocar indução nas empresas. Essa efetiva indução requer, além da intenção, capacidade (MOREIRA; VARGAS, 2009), para, entre outros pontos, definir quais as soluções e mercados têm maior potencial de inovação para serem trabalhados.

Presentemente, ainda é pequeno o número de compras públicas com o viés da inovação, fato que pode se alterar com as mudanças legais. Existe pouca consciência sobre esse tipo de instrumento enquanto estratégia de política científica e tecnológica no país, que ainda está muito distante das políticas desenvolvidas em outros países. Tal utilização está aquém não somente das potencialidades, mas também das necessidades de inovação que o Brasil possui (RAUEN, 2015).

Recentemente, a Lei nº 13.243/2016 instituiu a possibilidade de as compras realizadas via regime diferenciado de contratações poderem abarcar órgãos dedicados à ciência e tecnologia e à inovação.

A supracitada legislação se caracteriza como um importante incentivo para a inovação por meio das compras públicas; dispondo sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação, é um dos grandes avanços na área de incentivo à inovação. Estabelece medidas de estímulo à inovação e à pesquisa científica, objetivando, entre outras questões, a utilização do poder de compra estatal para incitar a inovação no país. É o primeiro registro de um normativo contendo de forma literal a utilização do poder de compra estatal.

Importante destacar que pela primeira vez uma norma legal traz em seu texto de forma literal o uso do poder de compra do Estado. Isso demonstra de forma clara a importância estratégica das compras públicas dentro das políticas públicas, contribuindo para a busca pelo desenvolvimento nacional, como foi destacado anteriormente. A indução

de inovação por meio de compras públicas torna-se, a partir da publicação dessa lei, um instrumento estratégico formalizado, restando agora ao Estado e às organizações públicas estabelecer ações que de fato promovam esse objetivo. Essa mudança de papel das compras públicas impõe de forma ainda mais visível a necessidade de que haja um aperfeiçoamento na gestão das compras públicas.

Outra importante mudança trazida pela Lei nº 13.243/2016 foi a inclusão, nos casos de dispensa de licitação, do inciso XXXIV.

Art. 6º O art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XXXIV

“Art. 24.

XXXIV - para a aquisição por pessoa jurídica de direito público interno de insumos estratégicos para a saúde produzidos ou distribuídos por fundação que, regimental ou estatutariamente, tenha por finalidade apoiar órgão da administração pública direta, sua autarquia ou fundação em projetos de ensino, pesquisa, extensão, **desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos**, ou em parcerias que envolvam transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o Sistema Único de Saúde – SUS, nos termos do inciso XXXII deste artigo, e que tenha sido criada para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado. (LEI FEDERAL nº 13.243, 2016)

Das alterações ocorridas no art. 24 da Lei nº 8.666/1993, foi fundamental a que torna possível a aquisição de P&D por meio da dispensa do processo licitatório, caso incluído pela Lei nº 12.349/2010.

Importante frisar ainda que existem normas, incluindo a própria Lei nº 8.666/1993, que estabelecem margem de preferência em licitações para aqueles produtos manufaturados e serviços nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no país. Segundo o Iclei (2013), muitos países já incentivam a inovação por meio das compras públicas, o que comumente é chamado de compras públicas para a

inovação (“*procurement for innovation*”). Esse papel das compras públicas vem sendo cada vez mais discutido, debatido e posto em prática.

Como exemplo dessa prática no Brasil, pode-se citar o exemplo dado por Rauen (2015), que destaca o fato de que o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação lançou programas de incentivo às compras públicas voltadas para a inovação, mas que ainda é prematura uma avaliação quanto aos resultados obtidos por essas iniciativas.

As unidades militares também podem se caracterizar como um exemplo importante do uso das compras para inovação. Exemplo disso é a aquisição de caças pela força área brasileira no chamado projeto Gripen NG, que propõe, entre outros pontos, a transferência de tecnologia Sueca para o Brasil.

Embora o tema da inovação voltado para as compras públicas ainda não receba o tratamento adequado, sua importância dentro da nova concepção de compras públicas é indiscutível.

Importante lembrar que o Estado possui o poder de compra e o monopólio na criação de regramentos legais e infralegais, que podem ser usados de forma a estimular a demanda por inovações de maneira sistemática e pragmática. Podemos citar o movimento de melhor aproveitamento do poder de compra do Estado em prol da inovação que ganhou força ultimamente na Europa (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2015).

### **4.3 Compras públicas compartilhadas**

O compartilhamento do processo de aquisição tem se colocado como uma ferramenta importante e como uma tendência nos governos ao redor do mundo. Essas práticas colaborativas são encorajadas na busca por economia de escala e de escopo (DIMITRI; DINI; PIGA, 2006; KAUPPI; VAN RAAIJ, 2014).

Essas práticas colaborativas são potencializadas pela busca pelas inovações organizacionais e tecnológicas (ROBERTS, 2004). Esses fatores se unem à motivação gerada pela necessidade de se controlar custos e

agilizar processos (DIMITRI; DINI; PIGA, 2006), culminando, por exemplo, na decisão de centralizar processos de compras anteriormente realizados de forma separada.

Distintas definições são apresentadas na literatura de modo a definir o que venham a ser compras centralizadas. Joyce (2006) apresenta um conceito simplificado em que destaca serem centralizadas as compras que se concentram em um único departamento. Por sua vez, Arnold (1999) depõe que tal centralização não se refere necessariamente a todas as funções de compras, mas pelo menos à gestão do fornecedor e do contrato.

Nesse contexto, essa decisão de modelo de compras pode se dar de três distintas formas, como detalhadas em Dimitri, Dini e Piga (2006). A primeira delas é a centralização total, em que todas as decisões referentes ao processo de compras (o que comprar, como comprar, quando comprar, de quem comprar) estão concentradas, por exemplo, em uma central de compras públicas. A segunda forma é totalmente descentralizada, na qual as divisões são responsáveis pelas decisões. E, por fim, o modelo híbrido, em que as divisões e a central compartilham poderes de decisão sobre as compras. Nesse sentido, as estruturas responsáveis pelas contratações podem assumir arranjos diversos, entre as possíveis formas aventadas no trabalho anteriormente citado.

No Brasil, a realização de compras conjuntas e compartilhadas é verificada na experiência da Comissão Central de Compras (CCC), criada em 1931, que tinha por objetivo a criação de um modelo que padronizasse as aquisições da administração pública federal por meio de tal órgão centralizador (FERNANDES, 2015). Tal possibilidade aventada foi normatizada a partir do Decreto-lei nº 2.300/86, e regulamentada pelo Decreto nº 449/92.

Uma das mais recentes materializações dessa possibilidade é a Central de Compras do Governo Federal, criada em janeiro de 2014, que tem por finalidade, disposta no Decreto nº 9.035, de 20 de abril de 2017, o desenvolvimento, proposição e implementação de processos para aquisição, contratação, alienação, bem como a gestão centralizada

de bens e serviços que são considerados de uso comum dos órgãos e entidades do Poder Executivo do ente federal brasileiro.

Acerca da central, Lopes (2017) argumenta que ela funciona como um “filtro qualificado” da necessidade da administração pública em relação ao mercado. E destaca que, por meio dessa atuação, é possível trazer diversos ganhos, entre eles econômicos, citando, como exemplo, a aquisição direta de passagens aéreas, que imprimiu uma redução média de 19,38% nos preços pagos, considerando o período de sua implementação de agosto de 2014 a agosto de 2017. A autora credita o sucesso obtido nessa empreitada à mudança de paradigma verificada, em que foi incorporada “a gestão contratual, a operação do serviço e os processos relacionados à despesa pública”. Essa modificação vai em direção do exposto anteriormente, demonstrando a multiplicidade de arranjos nos quais as estruturas organizacionais do setor de compras podem se organizar.

Outra modalidade de compras compartilhadas bastante utilizada no Brasil é o Sistema de Registro de Preços (SRP), que, como define Fenili (2013), é uma contratação para um grupo de participantes previamente estabelecidos, cujo processo de seleção do fornecedor e gerenciamento da contratação está a cargo de um órgão específico. O Decreto nº 7892, de 23 de janeiro de 2013, define o sistema de registro de preços como sendo o “conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras”.

Seguindo então o que dispõe o artigo 15 da Lei nº 8.666/1993, as compras, sempre que possível, deverão ser processadas via sistema de registro de preços. E preferencial quando não for possível definir previamente o quantitativo da demanda, quando houver a previsão de entrega parcelada e necessidades de contratações futuras com frequência. Esse sistema tem ganhado corpo; somente no ano de 2017, 10.681 processos de compras foram efetuados por essa modalidade, chegando ao montante de R\$ 10.989.041.420,07, segundo dados do painel de compras do Ministério do Planejamento.

Assim, as distintas iniciativas se diferenciam pelo nível de centralização e pela forma de operacionalização, todavia a decisão de se centralizar ou compartilhar processos acarreta uma série *trade-offs* relevantes, que devem ser considerados pelo gestor.

Para entender tais *trade-offs*, é importante destacar os possíveis benefícios e malefícios oriundos da prática de centralização. A sinergia se coloca como um dos benefícios destacados, que, de acordo com Karjalainen e KEMPPAINEN (2008), deve levar, entre outros pontos, a vantagens tais como o compartilhamento de conhecimentos, de recursos, de coordenação de estratégias ou ampliação do poder de negociação em bloco.

Essa sinergia é relacionada, no processo, a três dimensões principais, como demonstrado no trabalho de Trautmann *et al.* (2009), que consideram os benefícios em termos de economia do processo, economia da informação e economia de escala, que se comportam em termos de aumento das unidades que compartilham na relação com o benefício marginal.

Para além desses destaques, o compartilhamento facilita a padronização e proporciona a potencialização daquela que é considerada por Fenili (2016) como a característica principal de uma central de compras, a capacidade de inteligência para realização do planejamento das compras e organização das demandas, além do relacionamento com os clientes internos.

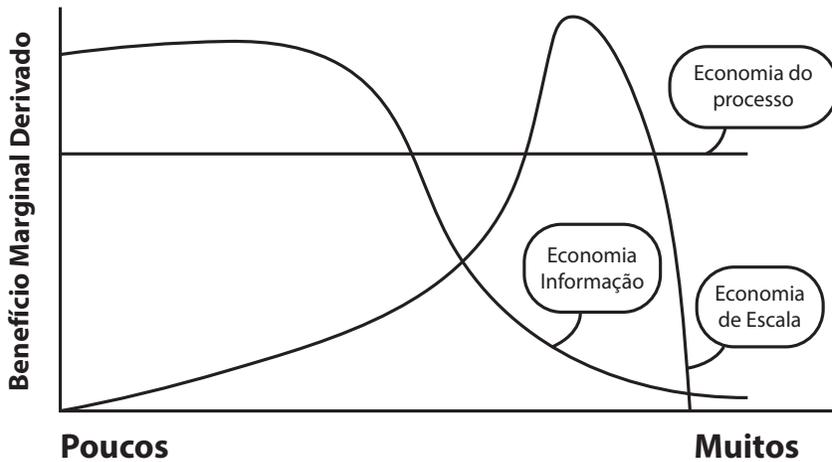
Apesar das inúmeras vantagens apresentadas, a centralização ou compartilhamento não pode ser considerado livre de desvantagens. Problemas relacionados aos custos indiretos excessivos e lentidão nas respostas aos problemas são alguns dos problemas levantados por Cousins *et al.* (2008). Entretanto, o maior dilema se dá na possibilidade de concentração de mercado, quando pequenos competidores não podem acessar esses mercados, devido à barreira à entrada, considerada proibitiva, facilitando a formação de oligopólios. Corre-se o risco, dessa forma, de alijar desse mercado governamental micro e pequenas

empresas que não possuem economia de escala e de escopo suficientes para atender a compras nessas condições.

Outros problemas são relacionados ao comportamento dos agentes envolvidos no processo de compras. Algumas formas de compartilhamento relatadas podem facilitar a ocorrência dos chamados “*maverick buying*”, que pode ser definido como a compra de bens e serviços fora de contrato com base em negociações prévias de contratos com fornecedores selecionados (KARJALAINEN; KEMPPAINEN, 2008; KARJALAINEN VAN RAAIJ, 2011). Dessa forma, alguns compradores buscam adquirir bens e serviços a partir de negociações já estabelecidas, por três questões principais; para obter melhores condições, para manter um relacionamento anterior com fornecedores ou devido ao desconhecimento da existência de outros possíveis compartilhamentos existentes. A decisão de se engajar nessa forma de compra se relaciona a problemas de assimetria de informação e de objetivos conflitantes (KAUPPI; VAN RAAIJ, 2014), podendo levar a problemas de agência, entre eles o risco moral.

Assim, o *trade-off* entre ganhos e perdas pode ser explicado, entre outros pontos, pelo número de unidades de compartilham a compra. Nesse sentido, os benefícios marginais do compartilhamento derivam do número de subunidades que compartilham o processo de compra. Demonstra-se, pela Figura 7 a seguir, que a conformidade da subunidade se torna fundamental, bem como a dificuldade de se coordenar um grande número de participantes no processo é um problema clássico de coordenação.

**Figura 7 – Número de subunidades centralizadas operando o modelo**



Fonte: adaptado de Karjalainen e Kempainen (2008).

A decisão de qual modelo se valer, centralização ou descentralizado, deve levar em conta as vantagens e desvantagens de cada um supracitadas. Todavia, os destaques aventados permitem denotar que os modelos centralizados se tornam adequados para a aquisição de materiais utilizados em grande quantidade e que têm por característica principal a sua padronização. Assim, algumas modificações têm sido implantadas no sistema de modo a melhorar a coordenação e diminuir os potenciais caronas, tornando a compra efetivamente compartilhada por um número de órgãos/unidades, de modo a gerar os benefícios pretendidos pelo compartilhamento.

O destaque dessas modificações é o Decreto nº 9.488/18, que, entre outros aspectos, limita a adesão às chamadas atas de intenção de registro de preços, denotando novas regras para facilitar a coordenação entre os órgãos que compartilham os processos de compras. Deve-se somar a isso a necessidade de estudos preliminares que permitam conhecer as realidades dos mercados, definindo quais os mercados cujo compartilhamento da compra não irá impor uma concentração prejudicial ao conjunto da sociedade, evitando assim distorcer o papel das compras públicas.

## 4.4 Políticas de incentivo a participação de ME/EPP

Dentre as diferentes políticas públicas para as quais o Estado lança mão das compras públicas como um instrumento, à redistribuição de recursos entre os entes econômicos (MARION, 2007) e o apoio a empresas de menor porte a contratação pública de bens e serviços se destacam, como um meio importante e comumente usado para redistribuir recursos entre os agentes econômicos e prover apoio às empresas locais e/ou de menor porte (NAKABAYASHI, 2013).

Para permitir cumprir os objetivos anteriores, as chamadas políticas de inclusão ou políticas de preferência para microempresa e empresa de pequeno porte (ME/EPP) foram desenhadas tendo as compras públicas como principal instrumento. Em geral, os programas preferenciais beneficiam as PMEs, restringindo a participação de empresas não favorecidas ou subsidiando empresas favorecidas (REIS; CABRAL, 2015).

O importante papel do Estado enquanto consumidor de bens e serviços catalisa a potencialidade da utilização desse mecanismo. Para além disso, ressalta-se o importante papel das ME/EPP como geradoras de um importante número de empregos e na economia como um todo (KARJALAINEN; KEMPPAINEN, 2008).

Os dados oriundos do Sebrae (2014) confirmam o apontamento trazido no parágrafo anterior. Referente ao ano de 2014, o Sebrae destaca existirem no Brasil cerca de 9 milhões de microempresas e empresas de pequeno porte. Valendo-se de dados de 2011, a mesma publicação apresenta o percentual de 27% do produto interno bruto (PIB) gerado por empresas desse porte. Nas atividades de serviço e comércio, as ME/EPP congregam respectivamente 98% e 99% das empresas formalizadas. No que se refere ao percentual de empregos gerados, os empregos gerados por essas empresas totalizaram 44% dos empregos formais, e aproximadamente 70% dos empregos gerados nos dois setores destacados anteriormente.

A importância das ME/EPP atrelada ao tamanho do Estado enquanto agente consumidor demonstrou as potencialidades das políticas de benefícios e vantagens para as empresas desse porte.

Para efeito do tratamento diferenciado estabelecido pela legislação brasileira, o principal arcabouço legal que regulamenta tal questão é a Lei complementar nº 123/2006. Segundo o próprio instrumento legal, a Lei Complementar nº 123/2006, institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Tal arcabouço teórico apresenta como objetivo “a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica”, em redação dada pela Lei Complementar nº 147/2014, que alterou o artigo 47 da Lei Complementar nº 123/2006.

Para a definição de ME/EPP, o capítulo II da referida legislação utiliza aspectos econômicos e define o porte das empresas de acordo com os seguintes valores: para microempresa, consideram-se as empresas que possuem um faturamento bruto de até R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais), empresa de pequeno porte, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais). Assim, o critério de faturamento se coloca como o definidor do público-alvo da política.

A partir da definição do seu público-alvo e do seu objetivo, a política pública estabelece algumas possibilidades de determinados tratamentos diferenciados às ME/EPPs. O Quadro 2 a seguir apresenta os principais benefícios trazidos pela legislação em questão, já com as novas redações dadas até outubro de 2018 pelas diferentes leis complementares que complementaram a mesma:

## Quadro 2 – Benefícios trazidos pela Lei Complementar nº 123/2006

Benefício	Artigo
A apresentação de documentos de comprovação de regularidade fiscal e trabalhista exigida somente para efeito de assinatura do contrato e possibilidade de regularização quando esta apresentar alguma restrição.	42 e 43
Havendo o empate ficto, como critério de desempate, será dada a preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte.	44
Realização de processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);	48 inc. I
Poderá a administração, em processos licitatórios com vistas à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte.	48 inc. II
Estabelecimento de cota de até 25%, em certames para aquisição de bens de natureza divisível.	48 inc. III
Prioridade de contratação para as ME/EPPs sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido.	48 § 3º

Fonte: Brasil (2006), adaptado pelos autores.

Mesmo com a existência de benefícios, trazidos pela LC nº 123/2006, à participação das ME/EPP, estes se encontram aquém da importância dessas empresas para a economia, destacada anteriormente. Se analisarmos os dados disponíveis no painel de compras governamentais, portal que congrega dados sobre as compras públicas realizadas pelo Governo Federal brasileiro, pode-se perceber a importância da participação das ME/EPP nos processos de compras governamentais no Brasil. No ano de 2017, o Governo Federal realizou um total de processos de compras no valor de R\$ 47.043.467.444,58, em um total de 98.697 processos de compras. Desse total de processos, 53,13% foram compras com a participação de ME/EPP e 14,60% foi o valor de compras homologado

para ME/EPP. Assim, 52.442 processos tiveram a participação de ME/EPP com um valor homologado total de R\$ 6.867.544.308,36. Desse total de compras, 59,47% se referem ao fornecimento de material, e 40,53% são referentes a serviços.

Os benefícios relatados no Quadro 2 denotam o enfoque da legislação em aspectos envolvendo vantagens apresentadas durante o processo licitatório e que podem se caracterizar como um entrave para que a política atenda ao seu real propósito. Tal raciocínio é confirmado por Cruz Neto (2017), que cita o disposto no artigo 49, inciso III, destacando que: “para as contratações diretas, resta a previsão de que, apenas em se tratando de dispensa feita em função do valor, a compra deva ocorrer ‘preferencialmente’ junto a uma ME ou EPP” (CRUZ NETO, 2017, s.p).

Ampliando a discussão para compreender o destaque trazido por Cruz Neto (2017), as análises dos dados oriundos do portal de compras governamentais demonstram que, do valor total das compras realizadas pelo Governo Federal no ano de 2017, aproximadamente 56,04% foram adquiridos via dispensa de licitação ou por inexigibilidade; desse total, somente 1,82% foi destinado a uma micro empresa ou a uma empresa de pequeno porte.

Para além da ênfase no processo licitatório destacado pela legislação, a literatura acrescenta fatores distintos que podem ser considerados entraves ao acesso de ME/EPP a esse mercado. A literatura se debruça sobre essa questão de modo a entender a participação ainda minoritária das empresas beneficiadas por tais políticas. Analisando tal aspecto, Cabral *et al.* (2015) apontam como possíveis determinantes o efeito da legislação, das capacidades e competências das ME/EPPs, as competências acumuladas e o ambiente competitivo, como fatores que a literatura destaca como sendo relacionados ao sucesso dessas empresas nos certames licitatórios.

O excesso de formalismo e o alto custo para preparar ofertas e atender aos requisitos burocráticos dos processos licitatórios podem se caracterizar como entraves relacionados à participação das ME/EPPs (CABRAL REIS; e SAMPAIO, 2015; KARJALAINEN; KEMPPAINEN, 2008).

As flexibilizações trazidas nos artigos 42 e 43 LC nº 123/2006 podem contribuir para atenuar tais barreiras, colocando-se como um redutor do custo de oportunidade da participação nos processos licitatórios.

Aspectos relacionados à economia de escala e de escopo (CABRAL; REIS E SAMPAIO, 2015) já que influenciam a estrutura de custos, que, por sua vez, altera o preço, aspecto determinante para que as ME/EPPs tenham sucesso nos certames. Ao testar tal hipótese para uma amostra restrita, os autores apontam que um maior aumento da participação ocasionado pela legislação não se reflete em maior razão de sucesso. O que explicam se valendo do estudo de Wales *et al.* (2013), que argumentam acerca da falta de competências e capacidades das ME/EPPs como um fator restritivo de seu sucesso. Acerca das interações passadas, os autores que analisam o efeito das mesmas destacam que podem contribuir para gerar valor e contribuir para dirimir as barreiras com as quais a participação e o sucesso das ME/EPPs estão relacionados.

A restrição à concorrência pode ser um dos efeitos do estabelecimento de condições benéficas às ME/EPPs; assim, a adoção de mecanismos que incentivem a competição poderia contribuir para um aumento nas razões de chance dessas empresas terem sucesso e consequentemente permitir uma desconcentração de mercado.

Grande parte da literatura tem buscado analisar o efeito das políticas de incentivo, tendo como indicador de sucesso a participação e a contratação de empresas que possuem as características objetivadas. Haveria também o efeito da desconcentração de mercado e do consequente aumento da competição que pode ser proporcionado pelo tratamento diferenciado às ME/EPPs (BOYNE, 1998), já que podem desestimular a participação de agentes que não recebem tais benefícios e que poderiam por economia de escala e estrutura de custos apresentarem preços mais baixos nos processos licitatórios. Outros trabalhos não conseguiram captar tal efeito; cita-se como exemplo o trabalho de Reis e Cabral (2015), que analisaram o contexto brasileiro e não perceberam tal efeito sobre o preço.

As razões de chances de vencer uma licitação e a participação das ME/EPPs foram ampliadas após o advento da legislação que implementa os benefícios (REIS; CABRAL, 2015), de modo a ampliar ainda mais os efeitos da legislação. Cruz Neto (2017) cita como possibilidades a adoção de estratégias similares às realizadas em países como Holanda, Bélgica e Hungria, que proíbem os órgãos de exigir dessas empresas comprovações que são facilmente verificadas na internet. Para além dessas ações, o autor destaca que a ampla divulgação, cursos e orientações criadas para incentivar a participação poderiam ser estabelecidos tendo como exemplo o *Small Business Administration* (SBA). Entre os diferentes atos do SBA, podem-se citar atos que visam atender micro e pequenas empresas que tenham como proprietários mulheres, veteranos, entre outros.

Os destaques trazidos anteriormente permitem verificar a amplitude das possibilidades promovidas pela legislação de modo a incentivar a participação das ME/EPPs. Todavia, os valores mostram que a participação das ME/EPPs, enquanto fornecedoras do Estado, poderia ser ampliada. Iniciativas como o Sistema de Cadastramento de Fornecedores (Sicaf Digital) e ações do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas empresas (Sebrae) podem contribuir para reduzir os custos de transação e qualificar empresas, permitindo às mesmas acessar tão importante mercado.



# 5 PLANEJAMENTO E GESTÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS

## 5.1 Governança de compras públicas

A governança das aquisições se coloca como um aspecto fundamental para permitir que as compras públicas atinjam os seus objetivos. Nesse sentido, a boa governança ocorre quando o recurso é despendido para o propósito correto, objetivando a aquisição na quantidade, preço, qualidade, tempo e locais corretos, a partir da demanda correta, como destaca o trabalho de Sakya (2015).

Para permitir o atingimento de tais objetivos, uma série de mecanismos, processos, relações e ativos gerenciais são utilizados de modo que as ações planejadas atinjam esses objetivos e resultados (WORLD BANK, 2013). Tais questões norteiam o conceito de governança das aquisições, definido pelo Tribunal de Contas da União no acordo 1545/2016 e citado por Fenili (2017 p.10):

Consiste no conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das aquisições, com objetivo que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis. (TCU, 2016 citado por FENILI, 2017 p.10)

Dois *frameworks* teóricos permeiam o entendimento da discussão acerca da governança: a teoria dos custos de transação e a teoria da agência.

A teoria da agência, no entendimento de Lambricht (2009), assume a racionalidade limitada de agente e principal, bem como os considera como sendo maximizadores da utilidade, que, dessa forma, podem agir de maneira oportunista, distorcendo assim os objetivos da relação e comprometendo o resultado da mesma. Essa teoria oferece a explicação

da necessidade de mecanismos de governança na relação entre comprador (principal) e fornecedor (agente).

A teoria dos custos de transação, na percepção de Poppo e Zenger (2002), é utilizada para entender como os gestores estabelecem arranjos de governança. Os autores então estabelecem que os estudiosos da teoria dos custos de transação (WILLIAMSON, 1985) destacam que os gerentes alinham as características de governança dos relacionamentos interorganizacionais para se adequarem aos riscos de troca conhecidos. Particularmente aqueles associados a casos cuja mensuração de desempenho é difícil ou incerta.

Nessa direção, o trabalho de Brown, Potoski e Van Slyke (2006) argumenta que, para tornar mínimo o comportamento oportunista do agente, o principal deve incorrer em custos de transação, de modo a especificar os valores pretendidos em medidas de desempenho, escrevendo contratos mais detalhados, monitorando o desempenho dos fornecedores e utilizando incentivos quando necessário.

Assim, os instrumentos de governança podem ser descritos em contratos que, como aborda Williamson (1991), fornecem os aspectos mutuamente acordados, como os referentes, por exemplo, a políticas, procedimentos etc. Todavia, no que se referem a objetos complexos, os contratos são inevitavelmente incompletos (WILLIAMSON, 2002).

Além dos contratos formais, mecanismos relacionais de governança são utilizados, relacionados à troca interorganizacionais, baseados nas interações sociais.

A governança, como já dito anteriormente, coloca-se então como um dos aspectos importantes para solucionar os problemas das compras públicas, que não estão somente na área da operação, mas passam pela governança. Nesse sentido, Santana (2015) destaca que a questão passa pelos processos internos, aspectos normativos, bem como o relacionamento com os *stakeholders*.

O sistema de governança então se relaciona a como a organização e seus *stakeholders* interagem para garantir os resultados previstos. Para tanto, envolve as estruturas administrativas, processos de trabalho, o

fluxo de informações e o comportamento de pessoas envolvidas direta ou indiretamente na avaliação, no direcionamento e no monitoramento da organização (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014; TERRA, 2016). A governança então é observada sob quatro perspectivas, como destaca o TCU (2014): (I) Estado e sociedade; (II) entes federativos, poderes e políticas públicas; (III) atividades interorganizacionais; e (IV) órgãos e entidades.

Partindo desse embasamento, a intenção é analisarmos a governança em compras públicas, ou seja, de uma atividade intraorganizacional, verificando os elementos que a compõem, bem como demonstrando a importância da governança de compras públicas para que existam estratégias, diretrizes, políticas e iniciativas que contribuam para que se possam obter resultados efetivos na área de aquisições governamentais e diretamente dentro de toda a gestão de suprimentos de um órgão público, por se tratar de uma ferramenta estratégico-gerencial.

Para um melhor entendimento do tema, buscaram-se, no estudo do TCU (2014), as funções básicas da governança. São funções da governança: a) definir o direcionamento estratégico; b) supervisionar a gestão; c) envolver as partes interessadas; d) gerenciar riscos estratégicos; e) gerenciar conflitos internos; f) auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; e g) promover a *accountability* (prestação de contas e responsabilidade) e a transparência.

Importante apresentar o entendimento do TCU quanto ao sentido da governança, bem como sua abrangência e aspectos.

Governança, neste sentido, relaciona-se com processos de comunicação; de análise e avaliação; de liderança, tomada de decisão e direção; de controle, monitoramento e prestação de contas. Enquanto a **gestão é inerente e integrada aos processos organizacionais, sendo responsável pelo planejamento, execução, controle, ação**, enfim, pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos, **a governança provê direcionamento, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão** (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014, p. 35, grifo nosso).

A liderança, a estratégia e o controle se colocam como fundamentais, então, para permitir que as funções de governança (avaliar, direcionar e monitorar) possam ser executadas com sucesso. Tais elementos são de grande valia para o desempenho de todo o ciclo das compras, mostrando-se importantes em todo o processo.

Segundo Santana (2015), a governança pública, aplicada às aquisições governamentais, possibilita analisar as compras públicas da forma multidimensional, como abordada anteriormente neste livro.

A Resolução TCU nº 247, de 07 de dezembro de 2011, art. 2º, II, define governança das aquisições como um conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que visam a assegurar que as decisões e as ações relativas às aquisições estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas. Os mecanismos então definidos.

Além dos mecanismos de liderança, estratégia e controle, o Referencial Básico de Governança, elaborado pelos técnicos do TCU (2014), traz também os componentes que se incluem em cada um desses mecanismos de governança, sendo eles a liderança, a estratégia e o controle. Na liderança, os componentes identificados são as pessoas e competência, princípios e comportamento, liderança organizacional e sistema de governança. Na estratégia, o relacionamento com partes interessadas, estratégia organizacional e o alinhamento transorganizacional são os componentes. Por fim, no controle, os componentes são a gestão de risco e controle interno, auditoria interna e *accountability* e transparência.

Acerca da situação da governança nos órgãos da administração pública federal, o Tribunal de Contas da União, em seu relatório de número de TC-017.599/2014-8a, apresenta a situação geral em que se encontra a governança das aquisições em tais órgãos. Referente à liderança, percebem-se problemas de implementação de práticas que permitam a liderança da governança ser exercida pelo nível estratégico do órgão. No que tange à estratégia, problemas na definição da estrutura de governança, bem como na definição de papéis e de responsabilidades nos processos de compras públicas são verificados. Por fim, no mecanismo

de controle, a gestão de risco é uma falha em 100% das organizações que foram auditadas pelo TCU e constam de tal relatório, 95% desses órgãos auditados também possuem problemas referentes a auditoria interna e em *accountability*. Nas 20 organizações auditadas, a corte de contas encontrou problemas de governança, adjetivando a governança das aquisições nesses órgãos como frágil.

Considerando então que a situação relatada pelo Tribunal de Contas se refere aos órgãos da administração pública federal, órgãos reconhecidamente com maior capacidade, pode se esperar que a situação nos níveis estaduais e municipais se encontre ainda pior que as relatadas pelo TCU.

Apesar do lapso temporal, relatório divulgado no Acórdão 588/2018 do Tribunal de Contas da União demonstra pouca modificação em relação ao cenário verificado no relatório publicado em 2014. Em 2018, 58% das organizações se encontravam em estágio inicial no índice de gestão de governança, e o percentual daquelas que possuíam uma condição considerada aprimorada soma somente 3%.

O processo de governança é fundamental para que haja uma boa gestão e se alcance eficiência nas compras públicas. A governança influencia na tomada de decisão, nas diretrizes, na estrutura organizacional, nos processos de trabalho e nos mecanismos de controle. Sem governança, as compras públicas não ficam alinhadas às necessidades da organização e não contribuem para o alcance das metas, resultados institucionais, políticas públicas e para o desenvolvimento sustentável. A partir dos estudos do TCU, podemos inferir claramente a importância da governança para a atividade de compras públicas, bem como que ainda estamos em um estágio inicial de amadurecimento desse processo, conforme destaca Terra (2016).

Todavia, a situação pode mudar, haja vista o advento de novas ferramentas tecnológicas, legais, que contribuem para a ampliação da governança nas aquisições. Para além disso, o ganho de acervo das organizações/ativos de processos gerenciais pode contribuir de forma ativa para a melhoria desse quadro exposto anteriormente.

Completando esta análise sobre a governança nas aquisições governamentais, prudente balizar o entendimento de Teixeira, Silva e Salomão (2014), os quais corretamente salientam que a governança deve colaborar para resolver os problemas das compras públicas, de maneira ágil e inteligente, não se tornando mais um entrave burocrático dentro da organização.

Para além desse entrave burocrático, há a dificuldade em traduzir o conceito de governança em práticas. Visando a uma mudança nesse cenário, é importante que se aprimorem as políticas, diretrizes e, principalmente, os instrumentos de governança (planos de compras, plano de resultados e gerencial, a gestão de riscos e a instância (*staff*) de governança dentro das instituições públicas).

## 5.2 Gestão de riscos das compras públicas

A identificação dos riscos se coloca como sendo um dos principais desafios dos gestores de compras públicas. Tal preocupação se deve, entre outros pontos, aos efeitos que podem ir além da não contratação da proposta mais vantajosa ou de um bem/serviço de qualidade ruim. Os riscos são conceituados pela ABNT NBR ISO 31000 como sendo os efeitos dos fatores internos e externos que adicionam incerteza ao atingimento dos objetivos.

Outros conceitos mais amplos são apresentados, como, por exemplo, o de Kogan e Tapiero (2007), que apontam o risco como sendo oriundo das consequências adversas diretas e indiretas dos resultados e eventos que não foram contabilizados ou foram mal preparados, que dizem respeito aos seus efeitos sobre os indivíduos, empresas ou sociedade em geral. O risco pode resultar de muitas razões, tanto internamente induzidas quanto externamente com seus efeitos sentidos internamente.

Dessa forma, o risco é composto por dois componentes: a probabilidade de ocorrência do evento e as consequências desse evento (DE CICCIO E FANTAZZINI, 1985). A partir desse entendimento, os riscos são levantados. Estes variam de acordo com o objetivo da compra, haja

vista que, para que sejam considerados como riscos, de acordo com os conceitos trazidos, precisam impactar os objetivos.

É no que concerne à importância das compras públicas para a geração de resultados para a sociedade que o TCU, em seu relatório TC 025.068/2013, considera as ações de gestão de risco como sendo extremamente importantes no sentido de mitigar “os impactos negativos dos riscos sobre as metas organizacionais, por meio da adoção de controles internos, concebidos e implementados pelo próprio gestor”.

A consciência de tal importância é compartilhada pela academia, e também por organizações de distintos setores e países. Especificamente os aspectos envolvendo o risco das compras públicas visando à inovação são discutidos no estudo de Lambert (2010), que se vale de estudo anterior da The European Commission Expert Group (2010) para destacar que, nesse contexto, são identificados cinco tipos principais de riscos em compras públicas para inovação. São eles: risco tecnológico, risco de mercado, risco organizacional, risco financeiro e risco de turbulência.

A partir desse mapeamento, Lambert (2010) discutem cada um dos riscos e os definem como se segue. Os riscos tecnológicos incluem todos os riscos que resultam em não cumprimento, desempenho insuficiente ou desempenho defeituoso do serviço ou produto adquirido por motivos atribuíveis à operação técnica. Os riscos de mercado ocorrem quando a demanda privada não responde adequadamente ao esperado, quando os mercados públicos permanecem fragmentados ou quando há uma falta de empresas que oferecem inovações. Uma das razões para isso pode ser que os requisitos de especificação são muito rigorosos.

Os riscos organizacionais referem-se a riscos devidos à falha do contrato ou subentrega por motivos relacionados à organização contratante. Os riscos financeiros, por sua vez, estão associados à incerteza quanto ao cumprimento dos objetivos de custos do contrato e também com a garantia de capacidade de fundos para permitir o início da sua execução. Por fim, os riscos de turbulência envolvem um conjunto de atores e ações do processo de execução do contrato e podem levar a respostas disfuncionais de outros atores envolvidos no processo.

Acerca dos riscos nas compras públicas na área de TI, o trabalho de Wright (2004) compilou vários estudos e identificou 23 riscos. Segundo o autor, esses riscos podem ser agregados em cinco diferentes áreas: dependência total/barreiras à saída; segurança física do sistema de informação; consequências legais; questões lógicas do sistema de informação: segurança / confidencialidade / privacidade; e questões de recursos humanos. A percepção de empresas da área contábil e de acadêmicos é que três dentre os riscos apontados, a segurança do sistema de informação, dependência/barreiras à saída e as consequências legais, se colocam como sendo os mais ameaçadores a uma organização.

O apontamento dos riscos nas compras para inovação e também na área de tecnologia da informação demonstrados anteriormente serve ao propósito de ilustrar o apontamento do PMI (2004) de que um risco poderá ter um ou mais motivadores e, em caso de sua ocorrência, um ou mais impactos.

Nas licitações de uma maneira geral e no contexto brasileiro, o maior risco é o não atingimento dos seus objetivos, quais sejam: a garantia da isonomia, da proposta mais vantajosa e o desenvolvimento nacional sustentável. Considerando os objetivos das licitações, Brasil (2017, s.p) chama a atenção para “eventos que possam frustrar o caráter competitivo, reduzir a eficiência, eficácia ou efetividade da proposta ou deixar de contemplar critérios relevantes para o desenvolvimento econômico, social e ambiental”. O autor vai além e aponta a complexidade do processo de contratação como algo que amplia os potenciais riscos e que a existência de distintos objetivos nas várias fases da contratação explica tal ampliação. Colocando a ocorrência de fraudes e as falhas de planejamento como os principais riscos, o autor considera a fase de planejamento, pelo volume de atividades realizadas e pela importância dessas atividades, como sendo crucial para evitar eventos que gerem prejuízos ao cumprimento dos objetivos das compras.

Dada a sua complexidade e a necessidade de lidar com os riscos, a preocupação com os mesmos é verificada na administração pública brasileira já no Decreto Lei nº 200/1967, que destaca em seu artigo 14:

“O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco”. Acerca das contratações realizadas pelo Estado, recentemente a IN 01, de 29 de março de 2018, que estabelece o sistema de planejamento e gerenciamento de contratações e sobre a elaboração do plano anual de contratações públicas, estabelece entre outros pontos, em seu artigo 5º, a necessidade de incluir no plano de contratações, quando for o caso, os estudos preliminares e o gerenciamento de riscos da contratação do item, confirmando a importância do tema.

Ainda no mesmo arcabouço, a gestão de risco é elucidada e apresentada como sendo um processo configurado pelas seguintes etapas: I- identificação dos principais riscos; II- avaliação dos riscos (analisando a probabilidade de ocorrência e o impacto); III- tratamento dos riscos considerados aceitáveis através de ações para reduzir ou a probabilidade ou o efeito da sua ocorrência; IV- para os riscos que se mantiverem, definição de ações de contingência para o caso de ocorrência; V- definições dos setores responsáveis pelo tratamento do risco e pelas ações de contingência.

Para além dessas questões apresentadas na instrução normativa supracitada, a gestão do risco pode ser definida em quatro etapas principais: identificar, analisar, avaliar e tratar os riscos (responder aos riscos).

A identificação está relacionada à definição dos eventos de risco, suas causas e consequências. Dessa forma, é fundamental que essa etapa vá além da simples definição dos riscos que podem vir a ocorrer, como destaca o Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão publicado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP). A Figura 8 a seguir exemplifica a identificação como estabelecida no manual.

**Figura 8 – Identificação e análise de eventos de risco**



Fonte: elaboração própria – adaptada de Brasil (2017).

Na metodologia de gestão de risco publicada pela Controladoria da União (CGU) em 2018, a etapa de análise se confunde com a etapa de identificação trazida pelo manual publicado pelo MP. Assim, segundo CGU (2018), a etapa de análise é quando são identificadas as possíveis causas e consequências dos riscos, integrando-se ao processo de identificação, completando os aspectos trazidos na Figura 8.

A avaliação do risco consiste em um processo de análise dos riscos considerados relevantes, permitindo, por exemplo, ranquear os riscos. É nessa etapa que são analisados, por exemplo, a probabilidade de ocorrência dos riscos e o tamanho do efeito da sua ocorrência. A priorização consiste na definição dos riscos que terão as suas respostas priorizadas, na etapa posterior.

A etapa de resposta ao risco é tratada na metodologia de gestão do risco da Controladoria Geral da União (2018) como sendo a etapa em que serão definidos os possíveis tratamentos e medidas para os riscos que carecem de tratamento por terem sido priorizados. Para tratar os riscos, quatro opções de tratamento são expostas: mitigar, compartilhar, evitar e aceitar.

A definição de qual opção de tratamento se valer vai de acordo com a classificação estabelecida nas etapas anteriores e com a análise de custo/benefício da utilização dos controles. Assim, os riscos altos ou

extremos devem ser mitigados quando a implementação de controles para esse evento apresenta um custo benefício compensatório; os riscos devem ser compartilhados quando apresenta classificação semelhante a anterior, mas seu custo/benefício não é compensatório. Por sua vez, evitar o risco é uma opção quando os riscos possuem classificação similar às anteriores, todavia, o custo/benefício de seu controle é proibitivo e não é possível compartilhar o mesmo. Por fim, aceitar o risco está de acordo com o apetite de risco do órgão, ou seja, o nível de risco que a empresa está disposta a aceitar para cumprir os seus objetivos. Se o risco está dentro do nível de apetite de risco do órgão, não se fazem necessárias ações para abrandar o risco.

Todas essas sugestões de tratamento são oriundas da metodologia construída pela CGU (2018). Apesar de essa metodologia se mostrar palatável à grande maioria dos órgãos, a questão do contexto não deve ser deixada de lado, e, apesar de não ter sido citada anteriormente como uma das etapas da gestão de risco, deve se caracterizar como etapa inicial de todo o processo. É citada posteriormente aqui, de maneira proposital, para chamar a atenção do leitor de que, sem o entendimento do contexto, não é possível se fazer gestão de risco, por mais que existam diferentes *frameworks*, como, por exemplo, o modelo COBIT, cuja utilização só é recomendável em contextos específicos. A definição do contexto, composta pela identificação dos objetivos do processo cujos riscos estão sendo identificados e os contextos interno e externo, é que subsidia, por exemplo, a definição do apetite ao risco da organização e as análises de custo benefício de cada órgão e setor.

### **5.3 Fiscalização das compras públicas**

De modo a garantir que as tratativas acertadas no processo de contratação sejam cumpridas, um instrumento de acordo conhecido como contrato é celebrado.

A celebração desse contrato visa atender ao que apontam Poppo e Zhou (2013), com base na teoria dos custos de transação, de que as

firmas que se engajam em relações de trocas precisam reduzir possíveis problemas advindos dessa relação. Para reduzir esses problemas, as firmas devem estabelecer mecanismos como os verificados no capítulo de governança; aqui especificamente se trata de um desses mecanismos, os contratos.

Para permitir que a contratação realizada pela administração pública seja eficiente, a execução desse acordo deve ser exitosa, como aponta o trabalho de Guccio, Pignataro e Rizzo (2012). A depender do objeto, esse sucesso está associado à manutenção de custos e prazos (LEWIS; BAJARI, 2011; ESTACHE; IIMI, 2012).

Gerenciar esse contrato e garantir o seu êxito é um processo complexo que, segundo destacam Brown e Potoski (2003), frequentemente exacerba os custos de transação, de implementação e de monitoramento dos contratos.

Como meio de gerenciamento desses contratos, os agentes públicos podem se valer de diversas possibilidades (POPPO; ZENGER, 2002, entre elas, normas de relacionamento e estruturas formais de interação. Para esse gerenciamento bem-sucedido, trocas de informação são fundamentais.

Para Poppo e Zhou (2013), para de maneira formal monitorar esse contrato, o gestor pode escolher gerenciar e fiscalizar ações privadas. Ainda nesse sentido, os autores destacam que o monitoramento permite a uma parte, nesse caso especificamente o principal, observar e mensurar o comportamento e os processos seguidos pela outra parte. O monitoramento pode ser definido então como o esforço do principal para observar as ações da outra parte no desempenho de suas funções estabelecidas no contrato (OUCHI, 1979).

No contexto brasileiro, o gerenciamento da relação entre administração pública e fornecedores, como já relatado anteriormente neste livro, é estabelecido pela Lei nº 8.666/1993. Como destaca Costa (2016), a administração pública é impelida no intuito de garantir (art. 66 da Lei nº 8.666/1993) que essa relação alcance o seu propósito real, no sentido de fiscalizar desde o seu início a execução do contrato.

A fiscalização nesse caso pode ser entendida como sendo a verificação da conformidade dos compromissos firmados em contrato ou instrumento que o substitui, verificando, por exemplo, o atendimento a prazos, condições, entre outros (BRASIL, 2018). O entendimento constante da IN 05/2017 amplia e destaca a fiscalização como sendo o conjunto de ações realizadas na intenção de aferir o atendimento ao previsto pela administração pública para o serviço/bem em questão, regularidades das obrigações trabalhistas, previdenciárias e fiscais, além de apoiar a instrução processual em outras etapas atinentes do processo, tal como repactuação, prorrogação, sancionamento etc.

Essa multiplicidade de ações torna necessária a participação de distintos atores, com destaque para os fiscais técnicos e administrativos, considerados fundamentais no processo em questão (BRASIL, 2018). Esses fiscais e demais atores são designados via portaria. A participação desse fiscal no monitoramento do contrato é regida pelo artigo 67 da Lei nº 8.666/1993, que define a obrigatoriedade de um representante da administração no monitoramento dos contratos. A esse representante é determinado o acompanhamento do desenvolvimento das atividades da contratada, caracterizando-se como obrigação do mesmo o relato das ocorrências e dos equívocos que necessitam correção (BRASIL, 2018).

A etapa de fiscalização se coloca então como algo bastante dispendioso à administração pública, que impõe a contratadas e contratantes um esforço adicional no sentido de atender a todo seu regramento. Distintos são os aspectos a serem observados na fiscalização dos contratos brasileiros, não cabendo aqui enumerá-los, devido à grande amplitude. Todavia, percebe-se a existência de um conjunto de ações pensadas no sentido de promover a correta execução do objeto contratado, indo além da simples entrega, visando garantir, por exemplo, os direitos trabalhistas dos envolvidos no contrato.

Como detalhado, a fiscalização segue os aspectos definidos anteriormente em contrato e destacados como obrigação da contratada perante a contratante. Nesse sentido, o êxito da fiscalização e, conseqüentemente, do contrato pode estar comprometido pelo que

relata o trabalho de Costa (2016) ao apontar a incerteza inerente à relação (BAJARI; HOUGHTON; TADELIS, 2014), que, associada à racionalidade limitada dos agentes, não permite o desenho de contratos completos. A complexidade do mundo real e as incertezas que são inerentes às interações sociais, nesse caso entre agente e principal, é que dificultam que o governo preveja todos os eventos futuros e estabeleça cláusulas para todas as possibilidades (BROWN; POTOSKI, 2003).

Esses problemas ocasionam que os objetivos do acordo celebrado possam ser distorcidos, fazendo-se necessários mecanismos, para além da fiscalização, que permitam alinhar os mesmos.

Diante da necessidade de alinhar os objetivos e garantir o cumprimento das cláusulas estabelecidas na relação atendendo às necessidades do principal, nesse contexto, a administração pública, os incentivos são utilizados, principalmente em situações onde a *accountability* do processo carece de mecanismos que resolvam os chamados problemas de agência.

Esses problemas ocorrem em um contexto em que agente e principal são considerados como sendo maximizadores de sua utilidade, como definido pela teoria da agência (LAMBRIGHT, 2009), podendo, assim, agir de forma oportunística. É na busca do agente por maximizar os seus objetivos que surgem os chamados problemas de agência, denotando a necessidade de se estabelecerem mecanismos de controle. Todavia, o problema de assimetria de informação, catalisado pela falta de conhecimentos especializados do principal, de um lado, e pelo problema dos contratos incompletos por outro, que dificulta ao agente conhecer as reais expectativas do principal, e inviabiliza que os mecanismos de controle funcionem de maneira perfeita, induzindo o agente a agir para o cumprimento dos objetivos do principal (LAFFONT; MARTIMORT, 2002).

Considerando essas questões, mecanismos de controle e de sinalização devem ser pensados no sentido de minimizar as incertezas, levando à execução dos contratos dentro das condições estabelecidas, e também objetivando diminuir os custos associados a esse processo de controle (COSTA, 2016).

Os incentivos se caracterizam como um desses mecanismos, e têm tido a sua utilização cada vez mais ampliada, por parte do principal, para afetar o comportamento do agente (DIXIT, 2002), caracterizando-se como um mecanismo de *accountability* do contrato (GIRTH, 2014).

Diversos são os incentivos possíveis, podendo ser classificados em positivos e negativos. Os positivos mais utilizados são as recompensas, bônus e renovação de contrato. E os negativos são as sanções que podem ser aplicadas de maneira informal, *off records*, notificação, multa e a proibição de contratar com a administração pública (MARVEL; MARVEL, 2009; GIRTH, 2014).

As sanções variam de acordo com o nível de severidade. A literatura considera como sendo sanções de baixo poder: a persuasão (repreensão pública) e a intervenção. Por sua vez, são consideradas sanções de maior poderio as multas financeiras, a suspensão temporária e a proibição de contratar com a administração pública (MARVEL; MARVEL, 2009).

Estudos anteriores demonstram que, a partir do uso de incentivos, se dão efeitos como a melhora do desempenho, e que, para tal, há uma substituição do esforço, seja em relação ao tempo ou em relação à tarefa (KELMANN; FRIEDMAN, 2007).

Especificamente sobre as sanções, o medo de recebê-las motiva o agente a obter um melhor desempenho, de modo a não perder o contrato para um concorrente (GOLDSMITH; EGGERS, 2004; COHEN; EIMICKE, 2008). Assim, as sanções vão funcionar como um sinalizador de que o principal não se encontra satisfeito com o desempenho do agente (GIRTH, 2014). Todavia, a mesma autora aborda que a aplicação de sanções brandas pode sinalizar uma predisposição de não aplicar sanções mais pesadas, denotando ameaças vazias e podendo gerar um efeito apostado ao esperado e diminuir a capacidade do governo de gerenciar contratos futuros.

Outros aspectos podem estar relacionados à questão da capacidade dos agentes envolvidos no processo de fiscalização, com destaque para Laffont e Tirole (1993). Questões tais como a personalidade jurídica do contratado são também levantadas por Marvel e Marvel (2009).

A aplicação reiterada do mesmo tipo de sanções diminui a sua eficácia. As sanções de baixo poder vão perdendo a sua eficácia ao longo do tempo, como destacado por Marvel e Marvel (2009).

As questões anteriores demonstram o papel dos incentivos, com um enfoque maior nas sanções e os efeitos associados ao uso das mesmas, todavia, a decisão de se valer desse mecanismo vai além da simples necessidade do seu uso. Apesar de a legislação brasileira não destacar a possibilidade da discricionariedade do agente responsável na definição de se aplicar ou não a sanção, a literatura demonstra que a utilização não é algo determinado somente pela ocorrência do problema que a motiva (DIXIT, 2002). A preocupação em coibir a discricionariedade no caso brasileiro fica explicitada pelo Caderno de logística sobre sanções administrativas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, publicado no ano de 2015, que aponta:

Diante de uma suposta ocorrência de falhas, fraude ou outro tipo de infração à licitação ou ao contrato, que poderá ser identificada diretamente pelo pregoeiro, fiscal ou gestor do Contrato, pelo recebimento de uma denúncia ou reclamação de usuários dos serviços ou outro meio, é indispensável que haja a abertura de processo administrativo específico para apurar as ocorrências (BRASIL, 2015 p.10).

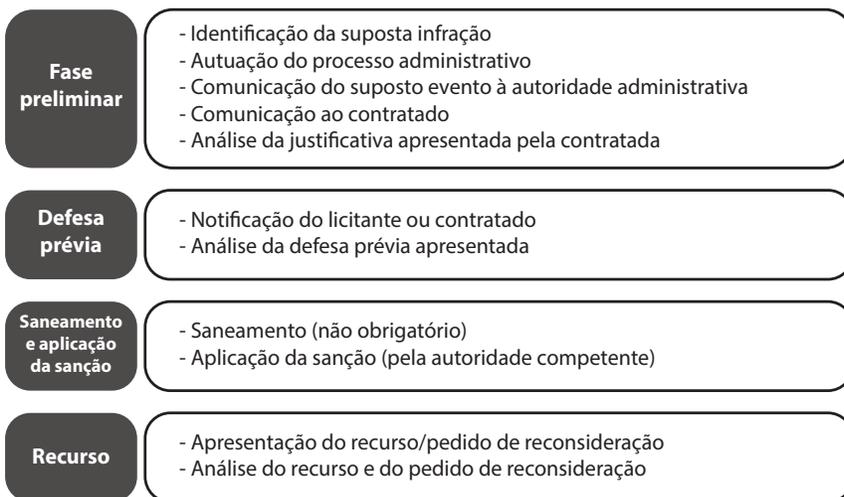
Apesar dessa obrigatoriedade de uso da sanção, o que se percebe na prática é que o custo benefício advindo da sua utilização é um dos fatores levantados pelos agentes quando da decisão de aplicar ou não a sanção. Miller e Whitford (2007) argumentam que o agente do contrato preocupado com “ganho” do principal pode decidir não utilizar determinados incentivos, que podem gerar mais custos que benefícios ao Estado. Por exemplo, a aplicação de uma multa reduzida cujo valor seja menor que o custo processual atrelado à sua aplicação.

Assim, o custo burocrático de se aplicar uma sanção se coloca como um fator relevante no contexto analisado. Nessa direção, o trabalho de Girth (2014) aponta que, quando os gestores públicos acham que

o processo de sancionar é oneroso, eles são mais propensos a evitar sanções.

A natureza onerosa do processo é visualizada no caso brasileiro quando se verifica a quantidade de etapas e de dias previstos para um processo sancionatório. Em entrevista realizada com diferentes atores envolvidos no processo de gerenciamento de contratos na administração pública no Brasil, a maior parte deles relataram o tempo demandado e o alto custo administrativo como sendo aspectos que dificultam a aplicação das sanções (COSTA, 2016). O rito sancionatório no Brasil é composto por quatro etapas principais, demonstradas no fluxograma apresentado na Figura 9 a seguir.

**Figura 9 – Etapas do processo de aplicação de sanções**



Fonte: elaboração própria – adaptado de Brasil (2015).

Considerando então os diferentes tipos de sanções existentes, o agente público pode julgar como desnecessário movimentar parte da máquina administrativa do Estado para aplicar sanções que ele julga terem um custo maior que o benefício. Além disso, problemas relacionados à falta de objetividade na definição da dosimetria, e a indisposição em aplicar sanções consideradas mais pesadas por parte da autoridade

competente podem comprometer a motivação do fiscal/pregoeiro em solicitar a abertura do processo a partir de indícios de ilicitudes ou de descumprimento de aspectos apresentados no contrato.

Já que, como apresentado na Figura 9, no Brasil a aplicação da sanção é de responsabilidade da autoridade responsável pelo contrato ou outra prevista no regimento do órgão, com exceção da declaração de inidoneidade como aponta a orientação normativa da Advocacia Geral da União (AGU) nº 48/2014.

Apesar do papel importante da autoridade competente, deve se destacar a relevância da instrução e da participação dos demais atores envolvidos no processo.

A etapa da instrução é fundamental para definir, por exemplo, qual a dosimetria da sanção e qual sanção deverá ser aplicada. As distintas modalidades foram citadas anteriormente de maneira superficial, sendo classificadas como de alto poderio ou de baixo poder.

Nesse diapasão, Girth (2014) coloca as sanções como sendo o terceiro degrau das respostas a problemas de desempenho insatisfatório nos contratos. A primeira resposta é não tomar nenhuma atitude frente à falha; na sequência, a resolução do problema de maneira informal é apresentada. Na sequência, apresentam-se as possibilidades de advertência formal, imposição de multa, encerramento unilateral de contrato e proibição de firmar novos contratos com a administração pública.

No Brasil, as possíveis sanções diferem das relatadas no trabalho de Girth (2014). As sanções elencadas na legislação são: advertência, reservada para infrações mais leves e que não acarreta prejuízos ao erário; multa, que possui natureza pecuniária e pode ser aplicada juntamente com outras sanções. A terceira possibilidade elencada é a suspensão temporária de licitar e impedimento para contratar com a administração pública, por um prazo não superior a dois anos, apresentando-se como uma sanção de elevada gravidade, cuja aplicação, por isso, deve se submeter à proporcionalidade e à razoabilidade. Em razão do descumprimento total ou parcial do contrato ou no caso de conduta vedada pela legislação, em especial o artigo 88 da Lei nº 8.666/1993, o fornecedor pode ser declarado inidôneo para licitar ou

contratar com a administração pública, o que se caracteriza como a mais grave das sanções do ordenamento jurídico brasileiro (BRASIL, 2015).

Por sua vez, a Lei nº 10.520/2001 também estabelece a sanção de impedimento em seu artigo 7º, proibindo o agente infrator de licitar e contratar com a União, estados, Distrito Federal ou municípios, sanção ocasionada pela não celebração do contrato no período de validade da proposta; não entregar documento ou, em o fazendo, entregar documentação falsa; contribuir para o retardamento da execução do objeto; incorrer em fraude fiscal; cometer fraudes ou falhas na execução do contrato; ou comportar-se de modo inidôneo. Estabelece nesses casos o impedimento pelo período de até cinco anos, sem prejuízo de outras sanções previstas no edital.

No que se refere às estatais, a legislação que rege o gerenciamento de contratos é a Lei nº 13.303/2016, apresentando aspectos próprios, sendo a relação entre os atores regidos pelos preceitos de direito privado. Esse dispositivo legal apresenta no seu artigo 83 somente três sanções: a advertência, a multa e a suspensão temporária, e amplia o prazo da defesa prévia e não prevê o instrumento do recurso.

A despeito dessas múltiplas opções e distinções, a legislação brasileira é falha ao não esclarecer, em alguns aspectos, a natureza de cada uma das sanções e seus possíveis efeitos, o que torna a definição de qual se valer e em qual dose algo complexo, que favorece a subjetividade na tomada de decisão. Esse instrumento se demonstra importante, entretanto, a sua utilização, em especial as sanções mais pesadas, são consideradas por alguns gestores como sendo o último remédio a ser aplicado, já que, como destacam alguns gestores em entrevistas relatadas em Medeiros-Costa (2018), a aplicação das sanções pode impactar negativamente a relação entre agente e principal, impedir a realização de determinados serviços pela administração pública e em alguns casos decretar o fim da empresa, ampliando problemas sociais. Dessa forma, a sua utilização deve sempre se balizar nos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.



## 6. COMPRAS PÚBLICAS: DESAFIOS E OPORTUNIDADES

### 6.1 Corrupção em compras públicas

As compras públicas são consideradas como uma das atividades governamentais mais vulneráveis à corrupção. O elevado volume de recursos envolvidos, a complexidade do processo, a interação próxima entre funcionários públicos e fornecedores, bem como a multiplicidade de atores interessados, alçam as compras a esse patamar (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2016).

Parte da literatura coloca a competição como uma das formas de solucionar tal problema, justificando-o pelo fato de que baixas taxas de competição podem ampliar as rendas que serão expropriadas de forma ilegal, como apresentam Celetanti e Ganuza (2002) ao destacarem o entendimento de parte de estudos anteriores.

Especificamente em relação aos mecanismos de compras públicas desenhados, buscam em geral selecionar fornecedores mais qualificados associados a uma melhor economicidade, ou seja, seleção de proposta mais vantajosa para a administração pública. Todavia, as reações dos participantes dos processos licitatórios vão no sentido de coordenar ações a fim de suavizar a concorrência e aumentar o lucro dos participantes (ALBANO *et al.*, 2006).

O desafio de evitar a corrupção nas compras públicas vai além da busca por garantir transparência e impor limites à discricionariedade dos agentes. Segundo destaca a OECD (2012), isso requer a transformação das compras em um sistema estratégico e profissional em vez de um processo administrativo.

Essas modificações relatadas anteriormente se fazem necessárias para coibir as diferentes práticas de corrupção percebidas nos processos de compras públicas. Algumas delas serão discutidas na sequência, bem

como as iniciativas em especial verificadas no contexto brasileiro para coibir a sua ocorrência.

Uma das práticas mais recorrentes nas compras é a existência de conluios, que se caracterizam como sendo uma das maiores preocupações no setor. Os conluios se referem à coordenação das ações/estratégias de um grupo de empresas, podendo ser pensados como a conduta de um conjunto de firmas que buscam reproduzir o resultado do mercado quando da existência de uma firma dominante (ALBANO *et al*, 2006).

Os mesmos autores responsáveis pela definição exposta anteriormente argumentam que, nas compras públicas, existem formas distintas de atuação das empresas por meio de conluios. A primeira delas é conhecida como preço fixo ou manipulação de propostas, na qual são selecionadas as empresas vencedoras e/ou o valor da proposta vencedora.

Duas outras formas de coordenação são apresentadas. A primeira forma se baseia na parcela de representação no mercado, o chamado *market-share*, em que características como a localização da firma e a sua participação no mercado definem a vencedora. Outra possibilidade verificada é o pagamento de uma “taxa” para os membros do cartel ou conluio, para que a empresa interessada possa submeter a proposta vencedora adicionando essa “taxa” ao valor do lance.

Um caso emblemático que ilustra a utilização dessa prática foram os cartéis verificados na operação lava-jato que ocorriam nos contratos da Petrobrás, nos quais as empreiteiras coordenavam ação no sentido de definir previamente a vencedora do certame licitatório, e a partir da definição a empresa definida não possuía uma concorrência real. Como os demais participantes da licitação apresentavam propostas em piores condições que as da empresa definida como sendo vencedora, a definição se dava previamente, e a ocorrência de múltiplas licitações para definições de objetos similares permitia a variação dos vencedores.

O trabalho de Padhi e Mahapatra (2011) destaca diferentes métodos expostos na literatura para detectar esse problema. Segundo os autores, todos esses modelos possuem em comum o fato de demonstrarem que características comuns nas licitações competitivas são ausentes quando

se analisam as licitações com conluio. Como exemplo podem-se citar os preços médios mais altos dos lances ofertados nas licitações como conluio.

Recentemente, técnicas de detecção de associação, entre elas o *market basket analysis*, têm se colocado como uma importante ferramenta no intuito de permitir a verificação da ocorrência de conluios. A utilização dessa técnica permite ainda a verificação de outro problema comum no Brasil, os chamados “coelhos” ou, em termo preconizado na literatura internacional, “*ghost bidders*”.

No Brasil, essa prática é verificada em associação ao conluio. Nesses casos, a empresa conhecida como “coelho” apresenta lances bem abaixo, desestimulando a concorrência. Assim, outras empresas, já sabendo da intenção do coelho em não honrar com o compromisso assumido na proposta, visa garantir o segundo lugar na concorrência por um preço acima do que receberia por uma licitação com concorrência real (CORTÊS *et al.*, 2018). O nome coelho é dado em referência às corridas de cães, onde larga na frente um coelho.

Essa prática supracitada é ainda verificada em trabalhos como, por exemplo, o de Tokeley (2007), que argumenta que parte da legislação é relevante para evitar que, em leilões presenciais, lances fantasmas sejam apresentados, citando o exemplo da Nova Zelândia. Entretanto, o autor argumenta que a prática é dificilmente verificada e que não é regulamentada. A legislação brasileira tem feito esforços no sentido de coibir a prática dos coelhos; o artigo 81 da Lei nº 8.666/1993 e o artigo 7 da Lei nº 10.520/2001 podem contribuir para dirimir o problema. No primeiro artigo citado, a recusa injustificada em assinar o contrato nas condições estabelecidas pela legislação configura descumprimento total da obrigação assumida e, assim sendo, sujeito às penalidades apresentadas. No segundo caso, outras questões são apresentadas: “não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não manter a proposta [...]” (BRASIL, 2002), ensejando nesse caso o impedimento de licitar e contratar com a administração.

Lengwiler e Wolfstetter (2006) colocam a corrupção como sendo caracterizada quando a pessoa responsável pela licitação manipula a compra em favor de algum competidor. Esses autores destacam a existência de três tipos de corrupção relacionados às aquisições. O primeiro tipo apresentado pelos autores ocorre quando o comprador permite ao competidor modificar o seu lance depois de receber, e é chamado de manipulação de propostas. A manipulação também pode ocorrer quando as propostas não puderem ser alteradas após o envio, dessa forma o comprador age como um facilitador da coordenação entre as firmas, contribuindo para a definição de propostas antes do seu envio.

À segunda modalidade os autores dão o nome de “*bid orchestration*” ou, em tradução literal, lances orquestrados, funcionando o pregoeiro como um maestro. Por fim, os autores consideram as possibilidades de manipulação em *rankings* de qualidades, destacando que algumas ofertas possuem múltiplas dimensões. Partindo de tal premissa, eles argumentam que a manipulação nos indicadores de qualidade trazidos pelos participantes da licitação de modo a obter êxito no certame podem ser manipulados, caracterizando-se como corrupção.

Todavia, a ocorrência desses tipos de manipulação citados por Lengwiler e Wolfstetter (2006) tem sido cada vez menor, devido, entre outros apontamentos, a modificações ocorridas nas formas de apresentação de propostas e na ampliação da transparência do processo licitatório.

Outra forma de fraude verificada nas compras públicas é a apresentação de declarações falsas para a obtenção de benefícios destinados a micro e pequenas empresas. Como detalhado na sessão 4.4 deste livro, as MEPPs têm acesso a benefícios em diversos sistemas de compras públicas ao redor do mundo, no intuito de ampliar a participação desse grupo econômico no mercado de compras governamentais. Cientes desses benefícios, organizações que não fazem jus a tal condição apresentam declarações falsas de enquadramento com vistas a pleitearem tal benefício.

Em seu estudo, Castro *et al.* (2018), relatando o caso brasileiro, destacam que tal problema é catalisado pelo fato de haver um *gap* temporal entre a declaração de conformidade da empresa, que ocorre em abril, e o do ano fiscal (janeiro a dezembro). Soma-se a isso a autodeclaração de condição para uso do benefício no sistema de compras. A emissão de declaração de enquadramento não condizente para a obtenção de benefícios é caracterizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) como sendo fraude, ensejando punições, entre elas, a declaração de inidoneidade, como destaca o Acórdão nº 1.797/2014. Os efeitos dessa prática podem distorcer o real objetivo da política, que, em vez de ampliar o acesso a mercados para as empresas que necessitam de tratamento diferenciado, diminui a participação das mesmas, impondo às contratações governamentais um custo adicional, podendo ocorrer tanto nos aspectos sociais quanto na questão econômica.

O superfaturamento e o direcionamento das licitações são outras práticas reconhecidas no arcabouço normativo do Brasil como sendo ilícitas no processo de compras.

O direcionamento das licitações deturpa o princípio da isonomia e impede que a concorrência proporcione a oferta mais vantajosa para a administração pública, quando da delimitação de condições, sem a devida justificativa pelo órgão público, que somente um limitado número de organizações atende, retirando do processo concorrencial outras empresas que não possuem tais condições. A discricionariedade do agente pode estar associada à ocorrência de tal direcionamento, como, por exemplo, na modalidade convite, em que o responsável por enviar os convites pode direcionar os convites às empresas que lhe oferecem benefícios em troca.

Dando seguimento à apresentação das práticas de corrupção, o superfaturamento é caracterizado por Justen Filho (2005) como sendo um preço elevado de forma injustificada, quando se comparam os preços praticados nos contratos do fornecedor com o órgão com aqueles praticados com particulares. Nesse caso, há um ônus injustificado para a administração pública, que incorre em um gasto além daquele que seria

se o bem ou serviço fosse adquirido no valor comumente transacionado no mercado. Algumas iniciativas têm sido construídas para minimizar a ocorrência desse problema, principalmente na contratação de bens e serviços menos complexos. A criação do painel de preços e a utilização de preços das notas fiscais eletrônicas feitos por alguns governos locais contribuem para a melhoria das cotações, aspecto considerado essencial para evitar o superfaturamento.

Os exemplos anteriores denotam parte das práticas mais comuns ocorridas e que podem ser enquadradas como corrupção ou fraude nas compras públicas. Apesar de um relevante número de casos, outras são ainda relatadas pela literatura.

A existência dessas práticas torna o sistema de compras públicas no Brasil voltado para o combate à corrupção, o que permite classificá-lo, como bem aponta Motta (2010), como sendo “corruptocêntrico”.

Entretanto, esse foco pode contribuir para a ampliação dos custos de transação e ampliação das disfunções burocráticas, levando à utilização de modelos de definição de fornecedores que levem a administração pública à não obtenção da proposta mais vantajosa, não somente no que se refere ao preço. Buscar novos mecanismos que melhorem o ambiente de compras, ampliando, por exemplo, o controle social e a transparência, pode contribuir mais que a simples adoção de mecanismos de regras burocráticas. Além disso, as automatizações de processos podem contribuir para a redução dos custos de monitoramento, fundamentais para a diminuição dos casos de corrupção nos sistemas de compras.

## **6.2 Melhores práticas e apontamentos contraproducentes no setor de compras públicas**

Ao falarmos das melhores práticas e dos apontamentos contraproducentes do setor de compras públicas, resgatamos todo o embasamento teórico e prático que foi percorrido até o momento. Vale lembrar que tanto os apontamentos negativos como os positivos são fruto de uma vivência na área e que variam de acordo com cada organização e

seu contexto, embora o processo de compra seja praticamente igual em seu fluxo processual e os gargalos e práticas muito similares.

Como vimos, a gestão de compras ainda apresenta muitas falhas e imprecisões, o que acaba por produzir uma série de apontamentos, que devem ser conhecidos e analisados para que possamos mudar esse panorama.

Toda essa discussão é relatada no trabalho de Terra (2016) e retomada aqui, trazendo novos *insights* que permitam a avaliação dos sistemas de compras públicas no Brasil.

Na gestão estratégica das compras, ou seja, no que se refere às etapas de planejamento, execução e controle, nota-se a falta de uma unidade dotada de competência para realizar ações de inteligência para balizar as envolvidas na gestão das compras. A criação de órgãos de compras centralizados dotados de inteligência, em um processo similar ao que vem ocorrendo na central de compras públicas do Governo Federal, pode contribuir para solução desse quadro. Porém, a verticalização das estruturas pode dificultar a comunicação e retardar o processo de tomada de decisões, tornando-o mais lento. Por sua vez, a falta de indicadores de desempenho dificulta a avaliação da performance, tornando a mesma focada quase que exclusivamente na economicidade do processo.

Dando sequência aos apontamentos contraproducentes, destacam-se a falta de mecanismos de governança e o uso de outros mecanismos que servem em certa medida somente para tornar os processos mais morosos e com um custo administrativo mais alto. Além disso, alguns instrumentos possuem custo mais elevado do que o risco que se evita, indo contra o regramento e impondo um custo adicional ao processo.

Esses problemas podem ser oriundos da falta de uma visão sistêmica, expressando-se, por exemplo, nos efeitos de uma compra mal planejada sobre o desempenho das atividades do órgão, demonstrando uma falha na gestão de riscos do mesmo. Esses problemas podem advir da baixa qualificação dos servidores que atuam na gestão das compras públicas, muitas vezes nomeados para determinada função sem receber o devido treinamento. A insegurança imposta ao tomador de decisões, que

muitas vezes atua imbuído por um viés de “medo”, pode inibir as práticas inovadoras, bem como fazer com que o entendimento de uma compra bem-sucedida seja referente ao atendimento das exigências dos órgãos de controle, distorcendo o objetivo das compras.

Cada etapa do ciclo de gestão apresenta gargalos cuja resolução se torna premente para melhorar a gestão das compras públicas.

No planeamento, há a complexidade inerente às compras das organizações, que envolvem em muitos casos várias unidades demandantes, bem como um volume grande de itens e recursos. A identificação/dimensionamento correto da demanda pode então se caracterizar como um problema advindo dessa complexidade. Não analisar os custos do produto e sim somente o valor de face do item pode se tornar também um problema na etapa do planeamento que gerará consequência nos processos posteriores, em especial no gerenciamento do contrato.

O correto planeamento da compra e a utilização de inteligência na definição da demanda evita problemas na integração com as áreas responsáveis pela seleção de fornecedores e pela fase externa do processo. O preenchimento correto do documento de oficialização da demanda pode contribuir para a elaboração correta tanto do edital quanto do contrato, diminuindo os riscos da contratação.

Passando à etapa da execução da compra (operacionalização das compras, pesquisa de preços, definição da modalidade etc.), alguns dos apontamentos são os seguintes: a padronização de documentos; a realização de uma pesquisa de preços correta; a definição incorreta da modalidade, não levando em conta, por exemplo, os custos administrativos do processo. O parcelamento inadequado, assim como o agrupamento em lotes e a inserção de critérios para beneficiar ME/EPP, cláusulas sustentáveis, entre outras, são decisões que devem ser tomadas de forma a dirimir os possíveis problemas na competitividade do processo.

Na etapa do controle, a falta de padronização dos documentos é também apontada, tal qual na etapa anterior. A baixa informatização dos processos de fiscalização associada ao elevado número de questões

que devem ser fiscalizadas elevam o custo do processo, muitas vezes tornando-o mais difícil. O número elevado de contratos que ficam sob a responsabilidade de um fiscal também torna o processo mais difícil, impondo problemas à governança do contrato. Por fim, a falta de critérios objetivos nas sanções, em especial da dosimetria das sanções, insere um componente subjetivo no processo que pode diminuir a utilização desses incentivos.

Por último, a etapa das ações corretivas é prejudicada pela falta de informações gerenciais e pela falta de entendimento das compras como um ciclo que precisa de melhoria contínua, tornando essencial gerar ativos de processos gerenciais.

Tais apontamentos contraproducentes podem ser reconhecidos também para as dimensões relacionadas às compras públicas.

A primeira dimensão a ser relatada é a governança. O primeiro problema levantado é a forma como os atores envolvidos no processo encaram a mesma: alguns atores enxergam como um processo paralelo, não observando sua transversalidade e nem o seu caráter estratégico. Em havendo tal visão, o baixo envolvimento da alta gestão se mostra o caminho mais comum, denotando aqui uma causalidade reversa entre esses dois problemas. Outros problemas são relacionados mais especificamente aos mecanismos de governança, como, por exemplo, problemas no *design* de contrato e em mecanismos de fiscalização. Outros apontamentos são vistos no trabalho de Terra (2016), cuja leitura sugerimos para uma visão mais aprofundada sobre tal questão.

Acerca da eficiência nas compras públicas, há o retrabalho verificado em várias etapas do processo, bem como os problemas verificados quando da necessidade de instrução. O foco exclusivo no preço pode gerar problemas, no sentido de impor custos de derrapagem, principalmente quando na execução de obras e de outros contratos complexos. As disfunções burocráticas, em especial o formalismo, é outro aspecto relacionado à perda de eficiência do processo.

Os aspectos normativos e os marcos legais podem ser considerados entraves devido à inflexibilidade e ao excessivo normativo. A prioridade

no cumprimento da norma coloca à margem aspectos tais como a eficiência e muitas vezes a própria governança, dado que as brechas apresentadas na legislação podem contribuir para “mascarar” possíveis comportamentos oportunistas. Com excessivo regramento e com baixa flexibilidade, a autonomia do gestor é comprometida, tendo o mesmo, em muitas vezes, a necessidade de despende esforços que sabidamente não geram benefícios ao Estado.

Seguindo a discussão acerca das dimensões, as duas últimas se relacionam a objetivos estatais perseguidos, entre outras formas, através do poder de compra do Estado.

No que se refere à sustentabilidade, há a dificuldade de entendimento e aplicação de critérios. Além disso, a falta de vontade política de gestores, que se associa à baixa capacitação dos servidores, torna o rompimento da barreira inercial uma tarefa mais dispendiosa. O receio de a inclusão de critérios sustentáveis ser interpretada como um direcionamento da licitação e como sendo prejudicial à isonomia do processo também retarda a adoção massiva das compras sustentáveis.

A inovação é a última dimensão a ser tratada antes de apontarmos possíveis soluções e de apresentarmos as melhores práticas. Há pouca consciência sobre a utilização das compras como um instrumento de incentivo à inovação, que pode ser fruto tanto da falta de um plano governamental para utilização de requisitos inovadores quanto da necessidade de ampliar a aproximação entre administração pública e o mercado de inovações

Os quadros apresentados mostram um apanhado geral, mas não exaustivo, de deficiências e falhas que são cometidas durante o processo de compra pública. Esse levantamento de informações é extremamente importante para que possamos analisar onde estão os gargalos e quais as medidas que devem ser apontadas para melhoria do processo de compra pública.

Além dos aspectos contraproducentes, é importante destacar os aspectos e as melhores práticas para que os gestores públicos possam

também conhecer soluções que auxiliam no alcance de um desempenho melhor da atividade de compras públicas.

Assim, as melhores práticas que estão sendo executadas em diversas organizações públicas e as soluções apontadas no referencial teórico devem ser compartilhadas e justapostas para a melhoria do processo de compras públicas nas organizações governamentais.

No tocante às melhores práticas visualizadas na gestão das compras públicas, a formação de uma unidade de inteligência em compras, como já citado anteriormente, é uma tentativa de solucionar os problemas verificados na gestão dos processos de compras públicas. Aspectos como a higienização do catálogo de itens, recentemente iniciada no âmbito do Governo Federal, assim como a reunião de informações e de atores a partir da rede nacional de compras públicas, contribuem para a melhoria da gestão da informação e do conhecimento sobre compras governamentais. Especificamente a rede, pode ser utilizada como um difusor de boas práticas e conectar atores que podem atuar de forma conjunta, beneficiando-se de possíveis sinergias. Pode-se permitir também, a partir de tal iniciativa, a geração de indicadores e estudos que subsidiarão a modificação de sistemas e normas nos sistemas de compras públicas.

Outras iniciativas de qualificação/certificação de compradores públicos e a criação de uma carreira em relação similar ao visto no modelo americano podem ajudar a “profissionalizar” o setor de compras públicas, valorizando o servidor que atua em qualquer uma das etapas do processo.

Na etapa do planejamento, a realização de um plano anual de compras que se vincule a diretrizes de compras mais amplas e o uso de inteligência nos estudos técnicos preliminares se potencializam mutuamente como sendo possíveis soluções para parte dos problemas já apresentados. Analisar e apresentar *benchmarks* em qualquer uma das tarefas que envolvem essa etapa também contribuiria para disseminar boas práticas e melhorar todo o ambiente, dando mais segurança ao gestor na hora de propor o uso de técnicas inovadoras.

Essa disseminação pode contribuir ainda na execução, valendo-se de técnicas de TI e apostando em comunidades de prática e outras formas de troca de saberes e experiência; o ganho poderá ser visto para além das definições necessárias na etapa do planejamento. Aqui, as tecnologias da informação podem ajudar claramente na gestão de atas e em um exemplo bem-sucedido, que é o painel de preços do Governo Federal, entre tantas outras possibilidades já levantadas. A integração de dados da nota fiscal eletrônica nesse processo de pesquisa de preço já é uma realidade em algumas localidades no Brasil. Não seria de se espantar que em pouco tempo um assistente virtual de pregoeiro fosse criado baseado em inteligência artificial para subsidiar o pregoeiro em suas decisões.

Essa tecnologia pode ajudar também no controle. O já citado ALICE é um exemplo claro de como podemos minimizar custos e tornar o processo cada vez mais automatizado. Exemplos do uso de aprendizado de máquinas para analisar fotos de satélite e apoiar a fiscalização de forma autônoma, identificação de coelhos e de conluíus entre outras práticas, já podem ser citados como realidade no nosso sistema de compras públicas brasileiro. A definição de uma dosimetria objetiva, vide a lançada pela Dirad, pode ser um passo no sentido de diminuir as incertezas inerentes às atividades de fiscal, gestor e de autoridade enquanto atuantes na gestão do contrato. O acordo de nível de serviços pode ser ainda um avanço no sentido de ser objetivo e impor um custo processual mínimo, se comparado ao procedimento sancionatório.

O reconhecimento das compras como um ciclo que, por definição, deve buscar a melhoria contínua já se caracterizaria como um grande avanço para as ações corretivas. A busca por formar e disponibilizar acervos e manuais que contêm os erros e os acertos identificados durante as compras já realizadas é também uma necessidade, que pode dirimir uma série de falhas comumente percebidas no processo de aquisição.

As sugestões trazidas para a melhoria do planejamento, por exemplo, podem contribuir para melhorar também especificamente a dimensão da governança. Especificamente mapear os riscos e profissionalizar/capacitar os atores envolvidos não somente no planejamento, mas

em toda a extensão do processo, contribui para pensar e implementar mecanismos para garantir que os termos planejados sejam executados e atinjam seu objetivo. Essa capacitação pode contribuir para reduzir custos, por exemplo, na instrução processual ou até mesmo na elaboração de um edital, procedimentos que podem ocasionar custos não somente monetários, mas também sociais, haja vista o atraso na entrega de um bem ou na prestação de um serviço fundamental à sociedade. Dessa forma, investimento em capacitação e padronização de instrumentos podem contribuir diretamente para ampliar a eficiência do processo.

Buscar modificações normativas que vão na direção da melhoria do processo e na busca por melhores resultados, e não com um enfoque em ritos e procedimentos, é um aspecto extremamente relevante a ser trabalhado em termos de marcos legais. O recente Decreto nº 9.412/2018 que altera os valores para a dispensa de licitação expostos no artigo 24 da Lei nº 8.666/1993 vai nesse sentido, demonstrando possíveis formas de conferir rapidez ao processo de mudança normativa.

Considerando o caráter sistêmico das compras, o simples entendimento do impacto das compras para dimensões tais como sustentabilidade e inovação pode trazer a proposta de soluções para resolver, por exemplo, a baixa quantidade de processos de compras que incluem itens sustentáveis e o baixo reconhecimento da parte dos gestores acerca do efeito do poder de compra estatal para a indução de inovação. Várias sugestões já citadas, em especial a capacitação e a difusão de conhecimento, contribuem para solucionar esses problemas.

De maneira bem prática, foram apresentados alguns dos apontamentos contraproducentes e algumas das iniciativas e soluções que auxiliam a melhoria do processo de compras públicas. A partir da identificação desses elementos, podemos ver de maneira mais clara os desafios e as oportunidades que existem na atividade de compras governamentais, permitindo que se faça uma reflexão sobre as mudanças práticas e legais que devem ocorrer para que a área de compras se torne mais dinâmica e produtiva, auferindo uma maior maturidade.

Apesar do seu papel estratégico, não se pode perder o foco de que a compra pública deve ser elaborada rapidamente, com qualidade e buscando a economicidade. Nesse sentido, a pouca eficácia das compras públicas ainda é uma realidade que necessita ser modificada. A necessidade de alterações é imperativa, o que inclui ter uma gestão mais eficiente e mais próxima das práticas do mercado privado.

### **6.3 Estágios evolutivos (maturidade) das compras públicas**

A partir da proposta de discutirmos neste capítulo os desafios e oportunidades referentes à temática das compras públicas, é positivo reconhecermos o estágio de maturidade em que o setor de compras governamentais, de modo geral, se encontra.

O trabalho de Braga (2006) divide o sistema de compras em quatro diferentes estágios, permitindo em certa medida classificar o estágio atual dos diferentes sistemas de compras no Brasil, contribuindo inclusive para apontar aqueles que podem servir como *benchmarking*.

O estágio 1 é chamado pelo autor de reativo, em que o setor de compras cumpre a sua função clássica de atuar como mero operacionalizador das demandas já trazidas de forma não integrada pela área demandante. Nesse estágio, o setor somente reage a uma solicitação do setor demandante.

No estágio 2, chamado pelo autor de mecânico, verifica-se uma busca do departamento de compras, que agora conduz o processo, por especializar-se nos grupos de mercadorias/serviços necessários. Para aperfeiçoar o processo, o diálogo com a área demandante é estabelecido e as preocupações deixam de ser somente com a operacionalização, e incluem também o controle dos custos do processo, gerando assim uma busca por melhoria dos fluxos logísticos e das etapas processuais, trazendo a informação como um elemento central. O departamento passa a ser percebido pela alta gestão, que enxerga a necessidade de qualificar o agente que aqui atua.

A proatividade é a marca do estágio 3, que recebe do autor a alcunha de proativo. Aqui as preocupações do setor de compras passam a ter um caráter estratégico, buscando considerar o ciclo de vida do produto nas decisões de aquisição. Para além disso, nota-se a formação de equipes multifuncionais, cujos profissionais ganham maior reconhecimento e passam a ser vistos como sendo recursos de grande valia devido à sua capacidade de interconexão da ação organizacional para a visão estratégica da empresa.

Por fim, a gerência estratégica de suprimento é o estágio de número 4. Nela, a integração entre as áreas de compras e a visão estratégica da organização é total, denotando a real caracterização da área de compras como sendo estratégica para a organização. A função de compras tem acesso nesse estágio à alta gerência, facilitando aspectos tais como a agilidade na tomada de decisões.

No seu estudo de 2006, Braga considerou o sistema brasileiro como sendo do estágio 1, visão corroborada nos relatórios recentes do TCU citados neste livro. Todavia, percebe-se a adoção de práticas que se enquadram nos demais estágios, em especial o mecanismo e alguns traços de ação do proativo. Considerando as mudanças identificadas, em especial em alguns sistemas estaduais e até mesmo na administração pública federal, seria de toda forma injusto manter a mesma classificação estabelecida 12 anos atrás. Assim, o ideal seria classificar o sistema brasileiro, de uma maneira geral, como um sistema híbrido.

Exemplo disso é o relato trazido no trabalho de Teixeira, Silva e Salomão (2014), que apresenta um panorama a nível estadual realizando uma análise dos estados que mais licitaram no ano de 2013, denotando haver estados, como Minas Gerais, em que há uma integração entre a gestão estratégica de compras e a política pública, valendo-se de inteligência em compras.

O livro de Dezolt *et al.* (2016) faz uma análise ampla da situação das compras públicas estaduais no ano de 2015. Dentre os 20 estados analisados, 70% utilizam um modelo parcialmente centralizado, seguidos

por 25% que centralizam as compras, e somente 5% fazem as compras totalmente descentralizadas.

O uso de inteligência é verificado em experiências bastante exitosas, como, por exemplo, o uso das notas fiscais eletrônicas no Amazonas, por meio de inteligência artificial e mineração de dados para subsidiar pesquisas de preços e outras informações que subsidiem o processo.

Outras experiências exitosas podem ser verificadas no estudo supracitado, que faz uma discussão ampla das experiências estatais. Essas experiências depõem a favor de enquadramentos nos extratos superiores de perfis tanto de Braga (2006) quanto do estudo de Almeida e Sano (2018), que descrevem quatro estágios evolutivos. Os estágios se assemelham aos trazidos por Braga (2006), principalmente quanto ao perfil inicial operacional e o estágio final estratégico, em que há total integração estratégica, assim denotando a semelhança entre os dois modelos de estágios listados.

O trabalho de Fernandes (2014) faz uma digressão histórica e expõe a evolução das compras públicas no Brasil, definindo a mesma como um exemplo de fragilidade de capacidades estatais e das estruturas da administração pública, devido a resultados de discontinuidades e problemas nas diferentes etapas do processo de compras.

Todavia, as transformações ainda estão ocorrendo, como visto nos destaques apresentados anteriormente, de modo que se pode ver a importância estratégica das compras ser ampliada. Na última década a sua importância está sendo consolidada, entretanto, essa mudança é ainda lenta, e ocorrem tanto avanços quanto retrocessos.

Esse novo estágio de maturidade das compras públicas é perpassado por ajustes em todas as suas dimensões, principalmente a legal, que é onde ocorre a consolidação dessa mudança, haja vista a legislação ser o pilar de atuação da administração pública. A mudança do estágio em que a atuação é mais tática para uma atuação mais estratégica passa necessariamente por uma mudança cultural e prática, na qual os gestores e o controle interno e externo têm papel fundamental. A ampliação do processo de transparência igualmente contribui para que a cobrança sirva de alavanca nesse processo

de construção em que as decisões devem considerar cada vez mais o princípio da eficiência dentro da administração pública.

Outra questão fundamental é o processo de inovação e a visão sustentável, ambos atuando como meio e fim das compras públicas. A internalização e a transformação desses conceitos em ações práticas são fundamentais para esse aprimoramento das compras públicas.

Essas mudanças são trazidas no trabalho de Terra (2016), e aqui são replicadas resumindo as discussões que envolvem as modificações dos paradigmas de compras públicas.

### Quadro 3 – Visão comparativa das compras públicas

	Visão tradicional	Visão estratégica
<b>Atividade</b>	Mera função administrativa	Função administrativa estratégica (transversal)
<b>Elemento fundamental</b>	Preço (custo imediato)	Preço-Qualidade-Padrão (custo total)
<b>Envolvimento da organização</b>	Área administrativa (setor de compras)	Toda organização (demandantes, compradores, demais áreas administrativas, gestores, alta administração)
<b>Planejamento da demanda</b>	Executado de forma precária	Constitui-se em uma das etapas mais importantes do processo
<b>Gestão de riscos</b>	Desconsiderada	Considerada dentro do processo
<b>Gestão dos contratos</b>	Etapas secundária e menosprezada	Profissionalizada e produz impactos positivos
<b>Etapas central</b>	Foco na operacionalização	Foco no ciclo de gestão
<b>Foco da atuação</b>	Operacionalização	Governança, gestão e operacionalização
<b>Instrução processual</b>	Foco na legalidade e controle processual excessivo, com etapas burocráticas sendo cumpridas	Foco da eficiência processual, gestão do processo e descarte de etapas e documentos contraproducentes

<b>Controle processual</b>	Excesso de formalismo, elevada rigidez processual e legal com pouco espaço para inovação	Menos formal, preza pela inovação do processo e possibilidade de experimentação
<b>Estrutura de compras</b>	Rígida	Flexível
<b>Fornecedores</b>	Existe um distanciamento com o mercado	Possui atuação próxima ao mercado
<b>Visão</b>	Restrita e limitada do processo	Multidimensional e sistêmica
<b>Compradores</b>	Servidores sem preparo, com corriqueira descontinuidade na área e atuação operacional.	Equipe formada e capacitada, com foco na busca de soluções inteligentes e trabalho em rede
<b>Compras inovadoras</b>	Ainda não são executadas	É adimplida
<b>Compras sustentáveis</b>	Ainda não são executadas	É executada e pensada em sua plenitude
<b>Planejamento estratégico institucional</b>	Não está alinhado ao processo de compra	Está alinhado e integrado com o processo de compra e com a gestão de suprimentos
<b>Poder de compra</b>	Não é desempenhado	Utilizado de forma estratégica
<b>Principal resultado</b>	Atender uma demanda específica	Agregar valor à ação governamental

Fonte: Terra (2016).

É fato que existem grandes desafios e entraves que dificultam a implementação de uma visão sistêmica e estratégica no planejamento e na execução das compras públicas. Muitos avanços na legislação e nas normas que regem o processo foram recentemente realizados, exigindo-se assim uma nova postura dos gestores e profissionais que atuam na área.





## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A busca por melhorias no setor de compras torna-se latente frente às distintas nuances apresentadas neste livro. A elaboração de tais melhorias passa pela elaboração de estudos iniciais, estudos esses que se baseiam em modelos apresentados pela teoria vigente e, espera-se, partir dos modelos e processos vigentes. Assim, espera-se que o setor de compras atue de forma a potencializar as oportunidades e mitigar as ameaças impostas tanto pelo ambiente interno quanto pelo ambiente externo.

Dessa forma, o objetivo geral foi apresentar uma abordagem sobre a temática das compras governamentais, fornecendo e fomentando novos *insights* sobre esse assunto.

As referências e os estudos apresentados ofereceram proposições ricas e uma visão geral sobre a área de compras públicas, de modo que se espera ter havido uma contribuição para quem se decida ao estudo ou à prática das compras governamentais.

O caráter complexo e estratégico eleva as compras públicas como sendo um dos temas cada vez mais presentes e importantes dentro da administração pública. Assim, entender e discutir as compras públicas para além de um simples procedimento operacional é imperativo para se obter resultados e impactos positivos na área. O tipo de abordagem que se faz sobre o tema é um dos pontos fundamentais para poder produzir resultados concretos e de médio e longo prazos.

Diversas têm sido as modificações implementadas no sistema brasileiro desde o início da primeira década do ano 2000; cita-se o pregão eletrônico, o regime diferenciado de contratação, chegando recentemente a, por exemplo, experiências mais recentes de centralização do setor de compras, vide a central de compras públicas do Governo Federal. Essas modificações possuem em comum a busca pela melhoria do ambiente de aquisições, atacando diversos dos problemas elencados neste livro.

Nesse sentido, é fundamental que se fomente a discussão do modelo de compras governamentais que deve ser adotado, focando-se na eficiência, na segurança técnica e nas características da área demandante e do mercado fornecedor. A partir desta visão, o setor de compras deve ser dotado de capacidade para buscar soluções inteligentes e não apenas operacionalizar aquisições. As dimensões da sustentabilidade e da inovação devem fazer parte do processo de aquisições, sendo essencial a convergência entre o controle e a possibilidade de dinamizar e agilizar as compras públicas.

Recentemente, novas questões têm ganhado corpo no debate, entre elas a utilização de robôs para a apresentação de lances e a automatização de parte dos trabalhos de auditoria, vide exemplo o sistema ALICE operacionalizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Retomar esses exemplos na parte final do livro é proposital, não no sentido de retomar o debate, mas sim de demonstrar o dinamismo da área e a necessidade constante de modificações estruturais, abarcando modificações não somente normativas, mas também operacionais e comportamentais.

Para que esse dinamismo se torne comum no setor e as compras públicas possam ser fontes de um esforço maior de inteligência, colocando-se com um setor estratégico dentro da administração pública, muitas questões ainda precisam ser sanadas. A falta de valorização e qualificação do profissional que atua no setor de compras e o excesso de disfunções burocráticas que ampliam o custo processual nas etapas do processo são exemplos de problemas ainda comuns quando se analisam exemplos de órgãos ligados ao ente federal.

Em uma visão “além da Esplanada”, as discussões precisam ser aprofundadas, já que, sem sombra de dúvidas, os problemas a serem mitigados são ainda maiores.

Todavia, essas discussões precisam de um ponto inicial; esperamos então que este livro sirva a tal propósito e fomente entre compradores, legisladores, sociedade e todos os atores envolvidos uma ampliação do debate, permitindo ao setor galgar um lugar de destaque proporcional à sua importância no cumprimento dos objetivos da administração pública em todos os poderes e níveis da Federação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ache, Andreia. Capacitação sobre a nova Instrução Normativa de contratação de serviços. In: ENAP. 29 de junho de 2017. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=ukTO1uC1r24>, Acesso em: 16 outubro de 2018.
- Achua, Joseph K. Anti-corruption in public procurement in Nigeria: challenges and competency strategies. *Journal of public procurement*, v. 11, n. 3, p. 323-333, 2011.
- AFONSO, A.; SCHUKNECHT, L.; TANZI, V. Public sector efficiency: an international comparison. *Public choice*, v. 123, n. 3, p. 321-347, 2005.
- ALBANO, G. L. *et al.* Procurement contracting strategies. In: DIMITRI, N. P.; SPAGNOLO, G. (Eds.). *Handbook of procurement*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- ALENCASTRO, Maria Alice Cruz *et al.* Contratações sustentáveis na administração pública brasileira: a experiência do Poder Executivo federal. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 207-35, jan./fev. 2014.
- ALMEIDA, Alessandro Anibal Martins de, SANO, Hironobu. Função compras no setor público: desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos. *Rev. Adm. Pública* . 2018, vol.52, n.1, pp.89-106.
- ALMEIDA, Eduardo Fonseca de; MACHADO, Roseli de Oliveira; COSTA, André Lucirton. *Gestão de compras públicas: lead time e informatização*. Encontro Anual da ANPAD, Salvador, 2002... Disponível em: < <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2002-gpg-1940.pdf> >. Acesso em: 01 de agosto de 2018.
- APPUGLIESE, G. A.; BETIOL, L. S.; RAMOS, L. *O pensamento do ciclo de vida como abordagem sistêmica para a tomada de decisão das compras públicas*. In: CONGRESSO BRASILEIRO SOBRE GESTÃO PELO CICLO DE VIDA, 4., 9 a 12 de novembro, São Bernardo do Campo-SP, 2014.
- ARNOLD, U. Organization of global sourcing: ways towards an optimal degree of centralization. *European Journal of Purchasing & Supply Management*, v. 5, n. 3-4, p. 167-174, 1999.

- BRACARENSE, V. L. *Entrevista sobre a Central de Compras do Ministério do Planejamento com a Diretora Virgínia Bracarense Lopes*. 2017. Disponível em: <https://comunidades.enap.gov.br/mod/forum/discuss.php?d=100> Acesso em: 15 de outubro de 2018.
- BAILY, P. *et al. Compras: princípios e administração*. São Paulo: Atlas, 2000.
- BAJARI, P; TADELIS, S. Incentives and award procedures: competitive tendering vs. negotiations in procurement. In: *Handbook of Procurement*, Dimitri, N., Piga, G. and Spagnolo, G., eds., Cambridge University Press, Cambridge, 121-142, 2006.
- BAJARI, P; HOUGHTON, S; TADELIS, S. Bidding for incomplete contracts: an empirical analysis of adaptation costs. *The American Economic Review*, 104(4), 1288-1319, 2014.
- BAJARI, P., McMILLAN, R. AND TADELIS, S. Auctions versus negotiations in procurement: An empirical analysis. *Journal of Law, Economics & Organization*, 25(2): 372-399, 2009.
- BARBOSA, Alexandre A. de M. Sistema de registro de preços permanente com o registro de interesse de demanda – o avanço nos procedimentos licitatórios. In: FERRER, Florencia; SANTANA, Jair Eduardo. (Coords.). *Compras públicas Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.
- BARCESSAT, Lena. Papel do Estado brasileiro na ordem econômica e na defesa do meio ambiente: necessidade de opção por contratações públicas sustentáveis. In: SANTOS, M. G.; BARKI, T. V. P. (Coords.). *Licitações e contratações públicas sustentáveis*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. 298p.
- BATISTA. Marco Antonio Cavalcanti; MALDONADO, José Manuel Santos de Varge. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 681-99, jul/ago. 2008.
- BERWIG, Aldemir; JALIL, Laís Gasparotto. O princípio constitucional da eficiência na Administração Pública. *Âmbito Jurídico.com.br*. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_%20leitura&artigo\\_id=4536](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_%20leitura&artigo_id=4536)>. Acesso em: 01 de agosto de 2018.

- BETIOL, L. S. *et al. Compra sustentável: a força do consumo público e empresarial para uma economia verde e inclusiva*. 1ª. ed. São Paulo: FGV, 2012.
- BIDERMAN, R. *et al. Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável*. 2. ed. [S.l.]: ICLEI, 2008.
- Boyne, George. A. 1998. Bureaucratic theory meets reality? Public choice and service contracting in US local government. *Public Administration Review* 58:474–84
- BOYNE, GEORGE. A. Bureaucratic theory meets reality? Public choice and service contracting in US local government. *Public Administration Review* 58:474–84, 1998
- BRAGA, Ataíde. *Evolução estratégica do processo de compras ou suprimentos de bens e serviços nas empresas*. Disponível em: [http://www.coppead.ufrj.br/pt-br/upload/publicacoes/ArtLog\\_AGO\\_2006.pdf](http://www.coppead.ufrj.br/pt-br/upload/publicacoes/ArtLog_AGO_2006.pdf). Acesso em 01 de agosto de 2018.
- BRAGA, Carlos Renato Araujo. *Perfil de governança e gestão das aquisições. Governança e gestão das aquisições. Encontro com o controle externo*. 2ª edição, 2015. Disponível em: < <http://portal.tcu.gov.br/dialogo-publico/eventos/dialogo-publico-governanca-das-aquisicoes-encontro-com-o-controle-externo-2-edicao.htm>>. Acesso em 01 de agosto de 2018.
- BRAGA, Cláudia. Compras públicas sustentáveis: uma proposta à Fundação Joaquim Nabuco. *Revista dos Mestrados Profissionais*, v. 1, n. 1, jun./dez. 2012.
- BRAMMER, S.; WALKER, H. *Sustainable procurement practice in the public sector: an international comparative study*. University of Bath - School of Management: Claverton Down, 2011.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988.
- \_\_\_\_\_. *Decreto nº 9.412*, de 18 de junho de 2018.
- \_\_\_\_\_. *Decreto nº 7.892*, de 23 de janeiro de 2013.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 5.450*, de 31 de maio de 2005.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 3.931*, de 19 de setembro de 2001.

\_\_\_\_\_. *Decreto-Lei nº 200*, de 25 de fevereiro de 1967.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional nº 19*, de 04 de junho de 1998. \_\_\_\_\_.  
*Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 01*, de 19 de janeiro de 2010.

\_\_\_\_\_. *Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02*, de 04 de junho de 2014. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não.

\_\_\_\_\_. *Instrução Normativa nº 05*, de 26 de maio de 2017.

\_\_\_\_\_. *Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 10*, de 12 de novembro de 2012.

\_\_\_\_\_. *Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 05*, de 27 de junho de 2014. \_\_\_\_\_-. *Instrução Normativa nº 01*, de 29 de março de 2018. \_\_\_\_\_-. *Instrução Normativa nº 09*, de 21 de novembro de 2018. \_\_\_\_\_-. *Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01*, 10 de maio de 2016. \_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº 147*, de 7 de agosto de 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei de Licitações e Contratos, Lei nº 8.666*, de 21 de junho de 1993. \_\_\_\_\_. *Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, Lei Complementar 123*, de 14 de dezembro de 2006. \_\_\_\_\_. *Lei nº 10.520*, de 17 de julho de 2002. \_\_\_\_\_. *Lei nº 12.349*, de 15 de dezembro de 2010. \_\_\_\_\_. *Lei nº 12.462*, de 04 de agosto de 2011. \_\_\_\_\_. *Lei nº 13.243*, de 11 de janeiro de 2016. \_\_\_\_\_.  
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Painel de Compras*. Disponível em: <<http://painelcompras.planejamento.gov.br/QuAJAZfc/opendoc.htm?document=Painel%20de%20Compras.qvw&host=Local&anonymous=true>>. Acesso em 01 de agosto de 2018.

\_\_\_\_\_. *Portaria MPOG nº 306*, de 13 de dezembro de 2001.

\_\_\_\_\_. *Portaria SLTI/MPOG nº 02*, de 16 de março de 2010.. \_\_\_\_\_.  
*Projeto de Lei da Câmara nº 32*, de 2007

\_\_\_\_\_. *Projeto de Lei do Senado nº 559*, de 2013.

\_\_\_\_\_. *Projeto de Lei do Senado nº 6.814*, de 2017.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Decisão Normativa nº 108*, de 24 de novembro de 2010.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *RCA - Riscos e Controles nas Aquisições*. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/arquivosrca/ManualOnLine.htm>>. Acesso em 01 de agosto de 2018.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública*. Versão 2. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório TC 025.068/2013-0*. 2013.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório TC 007.891/2015-6*, 2015.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório TC 017.517/2010-9*, 2010.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório TC 022.577/2012-2*, 2012

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório TC 024.195/2014-6*, 2014.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório TC-017.599/2014-8*, 2014.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório TC-025.068/2013-0*, 2013.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório TC-046.616/2012-8*, 2012. \_\_\_\_\_. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Resolução nº 247*, de 07 de dezembro de 2011.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão 588/2018 – Plenário*, TC 017.245/2017-6. 2018.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão nº 1.545/16 – Plenário*

TCU, Referencial Básico de Governança no setor público. 2016.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão nº1797/2014* – Plenário. 2014.

\_\_\_\_\_. Manual de Diretrizes para Gestão, Acompanhamento e fiscalização de Contratos Administrativos. 2018. Disponível em: <<http://www.dnit.gov.br/instrucoes-normativas/instrucoes-de-servicos/2018/instrucao-de-servico-06-2018-colegiada-manual-de-diret-p-gest-acomp-e-fiscalizacao-de-contratos-ba-072-de-16-04-2018-sei-0872710.pdf>> Acesso em 21 de outubro de 2018.

\_\_\_\_\_. Metodologia de Gestão de Riscos. 2018. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/institucionais/arquivos/cgu-metodologia-gestao-riscos-2018.pdf>> Acesso em: 14 de outubro de 2018.

\_\_\_\_\_. Nova Instrução Normativa Serviços Reestruturação do modelo de contratação de serviços terceirizados. 2018. Disponível em: <[https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/IN-servios\\_CAPACITAO.pdf](https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/IN-servios_CAPACITAO.pdf)> Acesso em 18 de outubro de 2018.

\_\_\_\_\_. Painel de Compras Governo Federal. 2018. Disponível em: <http://paineldecompras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=paineldecompras.qvw&lang=en-US&host=QVS%40srvbsaiasprd04&anonymous=true> Acesso em: 30 de outubro de 2018.

\_\_\_\_\_. Programa de referência mundial na alimentação escolar completa 62 anos. 2017. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/222-537011943/46891-pnae-62-anos>> Acesso em 14 de outubro de 2018

\_\_\_\_\_. Sanções administrativas: diretrizes para formulação de procedimento administrativo específico. 2015. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/caderno-de-logistica-de-sancao-2.pdf>> Acesso em: 15 de outubro de 2018.

\_\_\_\_\_. Sobre o PNAE. (2018). Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/programas-suplementares/pnae-sobre-o-programa/pnae-sobre-o-pnae>> Acesso em 25 de outubro de 2018.

- \_\_\_\_\_. Brasil e Suécia Chegam a acordo sobre o projeto Gripen NG. 2015. Disponível em: < <https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias/16411-brasil-e-suecia-chegam-a-acordo-sobre-o-projeto-gripen-ng> > Acesso em: 20 de outubro de 2018.
- BRASIL, F. *Entrevista sobre a gestão de riscos em compras públicas com o professor Franklin Brasil*. 2017. Disponível em: <https://comunidades.enap.gov.br/mod/forum/discuss.php?d=69> Acesso em: 11 de outubro de 2018.
- BRITES, P. L. *Operacionalizar a Função de Compras*. Disponível em: <[http://dn.sapo.pt/2006/01/31/conomia/operacionalizar\\_a\\_funcao\\_compras.html](http://dn.sapo.pt/2006/01/31/conomia/operacionalizar_a_funcao_compras.html)>. Acesso em 01 de agosto de 2018.
- BROWN, T. L.; POTOSKI, M. *Contract-management capacity in municipal and county governments*. *Public Administration Review*, 63, 153–164, 2003.
- BROWN, T. L.; POTOSKI, M.; VAN SLYKE, D. M. Managing public service contracts: aligning values, institutions, and markets. *Public Administration Review*, v. 66, n. 3, p. 323–331, 2006.
- CABRAL, S., REIS, P. R. DA C., & SAMPAIO, A. DA H. (2015, outubro/novembro/dezembro). *Determinantes da participação e sucesso das micro e pequenas empresas em compras públicas: Uma análise empírica*. *Revista de Administração [RAUSP]*, 50(4), 477-491. doi: 10.5700/rausp1214
- CADER DA SILVA, R.; BARKI, T. V. P. Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 63, n. 2, p. 157-173, 2012.
- CAMMISH, R.; KEOUGH, M. Um papel estratégico para compras. *Mckinsey Quarterly*, v. 3, p. 22–50, 1991.
- CARVALHO FILHO, JOSÉ DOS SANTOS. *Manual de Direito Administrativo*. 21ª Edição. Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2009. CASTRO, A. *et al.*, *Identifying behaviors and irregularities in public procurement in the Brazilian Federal Government*. SAS Global Fórum. 2018. Denver – USA. Disponível em: <https://www.sas.com/content/dam/SAS/support/en/sas-global-forum-proceedings/2018/2707-2018.pdf> Acesso em: 20 de outubro de 2018.

- CELENTANI, M.; GANUZA, J. J. Corruption and competition in procurement. *European Economic Review*, v. 46, n. 7, p. 1273–1303, 2002.  
Disponível em: [https://doi.org/10.1016/S0014-2921\(01\)00147-7](https://doi.org/10.1016/S0014-2921(01)00147-7).
- CÚPULA MUNDIAL SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (CMD5). *Plano de Implementação de Joanesburgo*. Joanesburgo: Organização das Nações Unidas, 2002.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMED). *Nosso futuro comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991.
- CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO (CNUMAD). *Agenda 21*. Rio de Janeiro: CNUMAD, 1992.
- COHEN, S.; EIMICKE, W. *The responsible contract manager: protecting the public interest in an outsourced world*. Georgetown University Press, 2008.
- CONCHA, G.; ASTUDILLO, H.; PORRÚA, M.; PIMENTA, C. Observatório de compras governamentais eletrônicas, modelo de maturidade e medições precoces. *Informações Governamentais Trimestrais*, v. 29, p. 43-50, 2012.
- CÔRTEZ, S.; EMIDIO, A.; AGUIRRE, L.; SALLES, L. Results of the application of SAS for fraud identification in public administration of Brazil. SAS Global Fórum. 2018. Denver - USA. Disponível em: <https://www.sas.com/content/dam/SAS/support/en/sas-global-forum-proceedings/2018/1729-2018.pdf>. Acesso em: 20 de outubro de 2018
- COSTA, Caio César de Medeiros. *O dinheiro público pelo ralo: ensaios em gestão e corrupção*. 2016. Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo. Escola de Administração do Estado de São Paulo – Easp/FGV 2016.
- COSTA, A. L. Sistemas de compras privadas e públicas no Brasil. *Revista de Administração*, outubro/dezembro, v. 35, n. 4, p. 119-128, 2000.
- COSTA, C. E. L. da. *As licitações sustentáveis na ótica do controle externo*. Artigo apresentado ao Instituto Serzedello Corrêa – ISC/TCU (Especialização em Auditoria e Controle Governamental). Brasília, 2011.

- Cousins, P.; Lamming, R.; Lawson, B.; Squire, B. Strategic supply management—principles, theories and practice. Prentice Hall, Essex, England.2008
- COUTO, Hugo Leonnardo Gomides do; COELHO, Cristiano. Fatores críticos no comportamento do gestor público responsável por compras sustentáveis: diferenças entre consumo individual e organizacional. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, p. 519-543, mar./abr. 2015.
- CRUZ NETO, Nilo. Entrevista publicada no Caderno da Escola Paulista de Contas Públicas: *Licitações para Micro e Pequenas Empresas*. São Paulo, SP: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2017.
- D'AMICO, V. *Desenvolvimento sustentável: poder de compra*. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3., Painel 16/060, Brasília, 2010.
- DE CICCIO, F.; FANTAZZINI, M. L. *Os riscos empresariais e a gerência de riscos*. Módulo 1 do curso de Gerência de Riscos. São Paulo, 1985.
- DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT, FOOD AND RURAL AFFAIRS (DEFRA). *Sustainable Procurement National Action Plan: recommendations from the Sustainable Procurement Task Force*. London: DEFRA, 2006.
- DEZOLT, Ana Lúcia *et al.* *Compras públicas estaduais – Boas práticas brasileiras*. Consad, Brasília – DF, 2016.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- Dimitri, N.; Dini, F.; Piga, G. When should procurement be centralized? In: Dimitri, N.; Piga, G.; Spagnolo, G. (Eds.). *Handbook of Procurement*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. p. 47–81.
- DINIZ, Livia Colen *et al.* *A criação, implantação e benefícios da instituição do modelo padronizado de planejamento anual de compras – Pré Compra – para os órgãos e entidades do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais*. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5., Brasília, 2012. 22 p.
- DYLLICK, T.; HOCKERTS, K. Beyond the business case for corporate sustainability. *Business Strategy and Environment*, v.11, p. 130-141,

2002.

ERDMENGER, C. *Buying into the environment: experiences, opportunities and potential for eco-procurement*. 1a. ed. [S.l.]: Greenleaf Publishing Limited, 2003.

ESTACHE, Antonio; IIMI, Atsushi. Quality or Price? Evidence from ODA-Financed Public Procurement. *Public Finance Review*, v. 40, n. 4, p. 435-469, 2012.

FARIA, Luciana Jacques. *Nova Administração Pública: o processo de inovação na administração pública federal brasileira visto pela experiência do “Concurso Inovação na Gestão Pública Federal”*. In: ENCONTRO DA ANPAD, 23., São Paulo-SP, 19 a 23 de setembro de 2009.

FEIL, A. A.; SCHREIBER, D. Sustentabilidade e Desenvolvimento Sustentável: Desvendando as Sobreposições e Alcances de Seus Significados. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 15, n. 3, p. 667-681, 2017.

FENILI, RENATO. *Boas práticas administrativas em compras e contratações públicas*. Rio de Janeiro: Impetus, 2016.

\_\_\_\_\_. *Planejamento e Governança em Compras Públicas*. 2017. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3409/1/Semin%C3%A1rio%20Planejamento%20e%20Governan%C3%A7a%20em%20Compras%20P%C3%ABlicas%20.pdf>> Acesso em: 09 de outubro de 2018.

FERNANDES, C. C. C. *Entrevista com o professor Ciro Campos Christo Fernandes sobre a trajetória da Logística Pública na Administração Pública Federal*. 2017. Disponível em: <https://comunidades.enap.gov.br/mod/forum/discuss.php?d=125> Acesso em: 10 de outubro de 2018

FERNANDES, Ciro Campos Christo. A centralização das compras na administração federal: lições da história. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 8., Paineis 48/148, Brasília, 2015.

\_\_\_\_\_. *A organização da área de compras e contratações na administração pública federal brasileira: o elo frágil*. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 7., Paineis 33/098, Brasília, 2014.

\_\_\_\_\_. *Política de compras e contratações: trajetória e mudanças na*

administração pública federal brasileira. 2010. Tese de Doutorado. Ebap – FGV.

\_\_\_\_\_. *Sistemas de compras eletrônicas e sua aplicação à administração pública – o caso do SIASG/Comprasnet*. Dissertação (Mestrado em Gestão Empresarial). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, FGV. 2003.

FERRER, Florência. *Compras públicas no Brasil: diagnóstico e desenho estratégico do futuro*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). 2012. Disponível em: <<http://www.florenciaferrer.com.br/detalhes.php?artg=883>>. Acesso em: 01 de agosto de 2018.

\_\_\_\_\_. Diagnóstico da situação das compras públicas no Brasil. In: FERRER, Florência; SANTANA, Jair Eduardo. (Coords.). *Compras públicas Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

FIUZA, Eduardo Pedral Sampaio. *O regime diferenciado de contratações públicas e a agenda perdida das compras públicas*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2015. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5375/1/Radar\\_n19\\_O%20Regime.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5375/1/Radar_n19_O%20Regime.pdf)>. Acesso em: 01 de agosto de 2018.

FIUZA, Eduardo Pedral Sampaio; MEDEIROS, Bernardo Abreu de. *A reforma da Lei 8.666/93 e do arcabouço legal de compras públicas no Brasil: contribuições do Ipea à Consulta Pública do Senado*. Nota técnica Ipea, nº 8. Brasília: Ipea, 2013. FROSSARD, L. B. M.; CÂMARA, L. C. Poder de compras da administração pública federal: novas perspectivas para o debate acadêmico. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA. 2010. *Anais...* Anpad, 2010.

GARCIA, Giovani Ribeiro. *A importância da função de compras nas organizações*. Instituto de Educação Tecnológica, fev./2017. Disponível em: <<http://www.ietec.com.br/imprensa/a-importancia-da-funcao-de-compras-nas-organizacaoes/>>. Acesso em: 01 de agosto de 2018.

GIRTH, A. M. *A closer look at contract accountability: exploring the determinants of sanctions for unsatisfactory contract performance*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 24, n. 2, p. 317-348, 2014.

- GOLDSMITH, S.; EGGERS, W. D. *Governing by network: the new shape of the public sector*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2004.
- GREEN K, MORTON B, NEW S. *Purchasing and environmental management: interactions, policies and opportunities*. Business Strategy and the Environment, Vol. 5, 188-197, 1996.
- GUCCIO, C., PIGNATARO, G., & RIZZO, I. . Determinants of adaptation costs in procurement: an empirical estimation on Italian public works contracts. *Applied Economics*, 44(15), 1891-1909, 2012
- HEIDEMANN, Francisco G.; KISSLER, Leo. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, maio/jun. 2006, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006.
- HERRMANN, Isadora. *Licitações públicas no Brasil: explorando o conceito de ineficiência por desenho*. Anais do III Semead. 2005. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad\\_1999/AP/1999\\_AP1.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_1999/AP/1999_AP1.pdf)>. Acesso em 01 de agosto de 2018.
- INTERNATIONAL COUNCIL FOR LOCAL ENVIRONMENTAL INITIATIVES (ICLEI) - Compras Sustentáveis pela Inovação e por uma Economia Verde e Inclusiva. Relatório de Diretrizes aos Planos de Gestão de Logística Sustentável. : ICLEI - Governos Locais pela Sustentabilidade (Secretariado para América do Sul - SAMS). Agosto 2013. . Disponível em: < [http://e-lib.iclei.org/wp-content/uploads/2018/10/Projeto\\_Compras\\_e\\_Inova%C3%A7%C3%A3o.png2\\_.pdf](http://e-lib.iclei.org/wp-content/uploads/2018/10/Projeto_Compras_e_Inova%C3%A7%C3%A3o.png2_.pdf) > Acesso em 01 de agosto de 2018.
- \_\_\_\_\_. *Manual procura+ Um guia para implementação de compras públicas sustentáveis*. 3. ed. São Paulo: Iclei, 2015.
- \_\_\_\_\_. *Projecto Landmark. Boas práticas de contratação pública socialmente responsável abordagens aos processos de verificação na Europa*. Consórcio Landmark. World Economy, Ecology & development (WEEed e.v.), 2012.
- \_\_\_\_\_. *The Procura+ Manual: a guide to cost-effective sustainable public procurement*. 2. ed. Freiburg: Iclei, 2007.
- JANNY, Hélio *et al*. *Logística de suprimentos e gestão de compras e contratações na administração pública: como fortalecer uma visão*

- integrada. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 4., Painei 17/059, Brasília, 2011.
- Joyce, W. Accounting, purchasing and supply chain management. *Supply chain Management: an International Journal*, v.11, n. 3, p. 202-207, 2006.
- Justen Filho, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005.
- Karjalainen, K.; Van Raaij, E. An empirical test of contributing factors to different forms of maverick buying. *Journal of Purchasing and Supply Management*, v. 17, p.185-97, 2011.
- KARJALAINEN, K.; KEMPPAINEN, K. The involvement of small- and medium-sized enterprises in public procurement: impact of resource, electronic systems and enterprise size. *Journal of Purchasing & Supply Management*, v. 14, n. 4, p. 230-240, 2008. doi: 10.1016/j.pursup.2008.08.003.
- KAUPPI, Katri; VAN RAAIJ, Erik M. Opportunism and honest incompetence—seeking explanations for noncompliance in public procurement. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 25, n. 3, p. 953-979, 2014.
- KELMAN, STEVEN AND FRIEDMAN, JOHN NORTON, Performance Improvement and Performance Dysfunction: An Empirical Examination of Impacts of the Emergency Room Wait-Time Target in the English National Health Service. *KSG Working Paper No. RWP07-034*. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=976553> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.976553>, 2007
- KOGAN, K.; TAPIERO, C. S. Supply chain games: operations management and risk valuation. *International series in operations research and management science*, Springer US, Springer-Verlag US, v. 113, 2007.
- LAFFONT, J.-J.; MARTIMORT, D. *The principal-agent model*. Princeton, New Jersey, USA: Princeton University, 2002
- LAFFONT, J. J., & TIROLE, J. *A theory of incentives in procurement and regulation*. MIT press, 1993
- LAMBRIGHT, K. T. Agency Theory and beyond: contracted providers'

- motivations to properly use service monitoring tools. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 19, n. 2, p. 207-227, 2009.
- Lambert, D.M. (2010), “Customer relationship management as a business process”, *Journal of Business & Industrial Marketing*, Vol. 25 No. 1, pp. 4-17
- LAMBERT, D.M. *Customer relationship management as a business process*, *Journal of Business & Industrial Marketing*, Vol. 25 No. 1, pp. 4-17, 2010.
- LAMOTHE, Scott. How competitive is “competitive” procurement in the social services?. *The American Review of Public Administration*, v. 45, n. 5, p. 584-606, 2015.
- Lengwiler, Y.; Wolfstetter, E. Corruption in procurement auctions. In: Dimitri, N.; Piga, G.; Spagnolo, G. (Eds.). *Handbook of procurement*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- LESSA, M. A. Compras públicas como política de incentivo à inovação: uma análise institucionalista do *small business innovation research*. Dissertação de Mestrado em Ciências, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, 2014.
- LESSA, MARCUS AUGUSTUS. Compras públicas como políticas de incentivo. 2014. Dissertação de Mestrado em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2014
- LEWIS, Gregory; BAJARI, Patrick. Procurement contracting with time incentives: Theory and evidence. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 126, n. 3, p. 1173-1211, 2011.
- LIMA, BRUNO QUICK L. DE. O uso do poder de compra é uma política eficaz de desenvolvimento sustentável. In: FERRER, Florência; SANTANA, Jair Eduardo (Coords.). *Compras públicas Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.
- LIZARELLI, Fabiane Letícia; ALLIPRADINI, Dário Henrique. *Investigação das relações entre aprendizagem organizacional e ferramentas da melhoria*. In: SIMPEP, 13., Bauru-SP, 06 a 08 de novembro de 2006.

- LOPES, VIRGÍNIA BRACARENSE. *Central de Compras e Contratações*. Semana de Inovação em Gestão Pública, Dezembro 2015 Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/inovacao/semana-de-inovacao/apresentacoes>. Acesso em: 01 de agosto de 2018.
- MARION, J. Are bid preferences benign? The effect of small business subsidies in highway procurement auctions. *Journal of Public Economics*, v. 91, n. 8, p. 1591-1624, 2007. doi:10.1016/j.jpubeco.2006.12.005
- MARTINS, Petrônio Garcia; ALT, Paulo Renato Campos. *Administração de materiais e recursos patrimoniais*. São Paulo. Editora Saraiva, 2001.
- MARVEL, M. K.; MARVEL, H. P. Shaping the provision of outsourced public services incentive efficacy and service delivery. *Public Performance & Management Review*, v. 33, n. 2, p. 183-213, 2009. <https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576330201>
- MCCRUDDEN, C, Using public procurement to achieve social outcomes. *Natural Resources Forum*, vol. 28, no. 4, pp. 257-267, 2004.
- MEADOWS, D. H. *et al. Limites do crescimento: um relatório para o projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade*. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1978.
- MEEHAN, J.; BRYDE, D. Sustainable procurement practice. *Business Strategy and the Environment*, v. 20, p. 94-106, 2011.
- MELO, ALESSANDRO SILVEIRA. *Gestão de compras públicas: um estudo de caso Unipampa*. Especialização em Gestão Pública. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, 2012.
- MELO, D. V. *Governança em compras públicas: um estudo em uma instituição de ensino superior* /. - 2017. Dissertação mestrado em Ciências Contábeis. - Universidade Federal de Uberlândia.
- MENEGUZZI, ROSA MARIA. Conceito de licitação sustentável. In: SANTOS, Murilo Giordan; BARKI, Teresa Villac Pinheiro (Coords.). *Licitações e contratações públicas sustentáveis*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- MILLER, GARY J. WHITFORD, ANDREW B. The Principal's Moral Hazard: Constraints on the Use of Incentives in Hierarchy. *Journal of Public*

*Administration Research and Theory*, Volume 17, Issue 2, 1 April 2007, Pages 213–233, <https://doi.org/10.1093/jopart/mul004>, 2007

MOHAN, VELUPPILLAI. *Public procurement for sustainable development*. Seul: IPPC4, 2010. Disponível em: <[www.ippa.org/IPPC4/Proceedings/07GreenProcurement/Paper7-11.pdf](http://www.ippa.org/IPPC4/Proceedings/07GreenProcurement/Paper7-11.pdf)>. Acesso em: 21 de outubro de 2018.

MOREIRA, MARINA FIGUEIREDO; VARGAS, EDUARDO RAUPP. O papel das compras governamentais na indução de inovações. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*, Brasília, v. 12, n. 2, p. 35-43, mai./ago. 2009.

MOTTA, ALEXANDRE RIBEIRO. *O combate ao desperdício no gasto público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte-americano e brasileiro*. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia. Campinas, SP, 2010.

NAKABAYASHI, J. Small business set-asides in procurement auctions: an empirical analysis. *Journal of Public Economics*, v. 100, p. 28-44, 2013. doi: 10.1016/j.jpubeco.2013.01.003

OLIVEIRA, BERNARDO CARLOS S. C. M. DE; SANTOS, LUIS MIGUEL LUZIO DOS. Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável. *Revista Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 189-206, jan./fev. 2015.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Government at a glance 2015*. Paris: OCDE, 2015. Disponível em: <[goo.gl/4XmSrB](http://goo.gl/4XmSrB)>. Acesso em: 21 de outubro de 2018.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Relatório Econômico Brasil - Fevereiro de 2018*. Disponível em: [www.oecd.org](http://www.oecd.org). Acesso em: 22 de outubro de 2018.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Preventing corruption in Public Procurement*. 2016. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf>> Acesso em: 15 de outubro de 2018

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OECD). *OECD integrity review of Brazil: managing risks for a cleaner*

public service. OECD Public Governance Reviews. OCDE Publishing. 2012

OUCHI, WILLIAM G. A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms. *Management Science*, Vol. 25, nº. 9. , pp. 833-848, 1979.

PADHI, Sidhartha S.; MOHAPATRA, Pratap KJ. Detection of collusion in government procurement auctions. *Journal of Purchasing and Supply Management*, v. 17, n. 4, p. 207-221, 2011.

PEREIRA, José Ricardo. O Ciclo PDCA na prática, a experiência da Vara Federal e JEF Criminal Adjunto de Lajeado. In: PENTEADO, Luiz Fernando Wowk; PONCIANO, Vera Lúcia Feil (Orgs.). *Curso modular de administração da justiça: planejamento estratégico*. São Paulo: Conceito Editorial, 2012.

Piovesan, F. da Silva; Cristóvam, J. S. A Nova Lei das Estatais e a aplicação de sanções nos contratos administrativos: uma análise comparativa com a Lei Geral de Licitações. *Revista de Direito Administrativo*, v. 275, p. 223-248, 2017. Poppo, Laura; Zenger, Todd. Do formal contracts and relational governance function as substitutes or complements? *Strategic management journal*, v. 23, n. 8, p. 707-725, 2002.

Poppo, L.; Zhou, K. Z. Managing contracts for fairness in buyer–supplier exchanges. *Strategic Management Journal*, 35(10), 1508–1527, 2013.

PREUSS, Lutz; WALKER, Helen. Psychological barriers in the road to sustainable development: evidence from public sector procurement. *Public Administration*. v. 89, n. 2, p. 493-521, 2011.

RAUEN, André Tortato. *Compras públicas de P&D no Brasil: o uso do artigo 20 da Lei de Inovação*. Ipea, Revista Radar, nº 40, agosto 2015.

REIS, Paulo RC; CABRAL, Sandro. Public procurement strategy: the impacts of a preference programme for small and micro businesses. *Public Money & Management*, v. 35, n. 2, p. 103-110, 2015.

REIS, Paulo Ricardo da Costa. *Desempenho nos contratos de compras públicas: evidências empíricas das mudanças institucionais no Brasil*. Tese apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como

requisito para a obtenção do título de Doutor em Administração. Salvador, 2015.

REDE INTERAMERICANA DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS (RICG). *Compras públicas sustentáveis*. Disponível em: <<http://ricg.org/compras-publicas-sostenibles/contenido/447/es/>>. Acesso em 01 de agosto de 2018.

RIGGS, David; ROBBINS, Sharon. *Supply Management Strategies*. In: HSM Management – Book Summary 2. São Paulo. Out-Dez, p.61-83. 2001.

ROTHWELL, Roy; ZEGVELD, Walter. *Industrial innovation and public policy: preparing for the 1980s and the 1990s*. Greenwood Pub Group, 1981.

SACHS, I. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2009.

SALES, Leonildo da Silva. *Mecanismos de controle no ciclo das compras governamentais e oportunidades de racionalização do gasto público: a experiência da Secretaria de Administração do Estado de Pernambuco*. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 7., Painele 31/093, Brasília, 2014.

SALGADO, R. J.S.F. Implementação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): a trajetória de operacionalização do PAA institucional na Universidade Federal de Viçosa-MG. 142f. 2016. Dissertação de Mestrado em Administração – Universidade Federal de Viçosa. 2016

SANTANA, Jair Eduardo. *Planejamento nas licitações e contratações governamentais: estratégias para suprimentos públicos*. Curitiba-PR: Editora Negócios Públicos, 2015.

SANTOS, Fabrício Vieira dos. A legalidade das compras públicas sustentáveis. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 16, n. 2774, 4 fev. 2011.

SANTOS, M. G.; BARKI, T. V. P. *Licitações e contratações públicas sustentáveis*. 1ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

SANTOS, R. M. T. *Compras públicas sustentáveis: a utilização do poder de compra do Estado no fomento de produtos ecologicamente corretos na Fiocruz*. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública). Escola Nacional

de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 2011.

SCHMITT, Gérson Maurício. Uma visão estratégica sobre a história e o futuro das compras eletrônicas no setor público brasileiro. In: FERRER, Flôrência; SANTANA, Jair Eduardo. (Coords.). *Compras públicas Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO À MICRO E PEQUENA EMPRESA (SEBRAE). Participação das Micro e Pequenas Empresas na Economia Brasileira. 2015. Disponível em: <https://m.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Estudos%20e%20Pesquisas/Participacao%20das%20micro%20e%20pequenas%20empresas.pdf>. Acesso em: 30 de setembro de 2018.

Shakya, Rajesh Kumar. Good governance in public procurement: an evaluation of the role of an e-procurement system. 2015. Tese de Doutorado. Capella University.

SILVA, E. P. *O uso do poder de compra do Estado como instrumento de política pública*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro. 2008.

SILVA, J. J.; GUIMARÃES, P. B. V.; SILVA, E. C. Compras públicas sustentáveis: aspectos legais, gerenciais e de aplicação. *Registro Contábil*, v. 3, n. 1, p. 45-61, 2012.

SILVA, José Afonso, *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, Renato Cader da; BARKI, Teresa Villac Pinheiro. Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis. *Revista do Serviço Público*, Brasília-DF, v. 63, n. 02, p. 157-175, abr./jun. de 2012. Disponível em: < <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/93>>. Acesso em: 01 de agosto de 2018.

SOUZA, Lilian Castro de. As compras públicas sustentáveis na visão dos Tribunais de Contas da União. In: VILLAC, Teresa; BLIACHERIS, Marcos Weiss; SOUZA, Lilian Castro de (Coords.). *Panorama de licitações sustentáveis: direito e gestão pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

SQUEF, Flávia de Holanda Schmidt. *O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: análise do caso brasileiro*. Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica

- Aplicada. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.
- SZANTO, Boris. Socio-technical functioning and anthropogenic crises. *Systems Research and Behavioral Science*, v. 15, n. 4, p. 297-313, jul./ago. 1998.
- TEIXEIRA, Helio Janny *et al.* *Concentração de compras e melhoria da qualidade do gasto público no Brasil*. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 8., Painel 48/146, Brasília, 2015.
- TEIXEIRA, Hélio Janny; SILVA, Fernando Nascimento da; SALOMÃO, Sérgio Mattoso. *A prática das compras públicas nos estados brasileiros: a inovação possível*. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 7., Painel 33/097, Brasília, 2014.
- TEIXEIRA, Maria Fernanda de Faria Barbosa. *Desafios e oportunidades para a inserção do tripé da sustentabilidade nas contratações públicas: um estudo dos casos do Governo Federal Brasileiro e do Governo do Estado de São Paulo*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável). Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.
- TERRA, A. C. P. *Compras públicas inteligentes: um modelo de análise estratégica para a gestão das compras públicas – estudo de caso do instituto do meio ambiente e dos recursos hídricos do distrito federal*. 2016. 251 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública em Rede Nacional) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016.
- Thai, Khi V. Public procurement re-examined. *Journal of public procurement*, v. 1, n. 1, p. 9-50, 2001.
- TOKELEY, Kate. Vendor bidding on online auctions. *Journal of Consumer Policy*, v. 30, n. 2, p. 137-150, 2007.
- Trautmann, G.; Bals, L.; Hartmann, E. Global sourcing in integrated network structures: the case of hybrid purchasing organizations. *Journal of International Management*, v. 15, n. 2, p. 194-208, 2009
- TRIDAPALLI, Juarez Paulo; FERNANDES, Elton; MACHADO, Waltair Vieira. Gestão da cadeia de suprimento do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 401-33, mar./abr. 2011.

- U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. *Highlights of a GAO forum: federal acquisition challenges and opportunities in the 21st century*. Washington, DC: 2007. Disponível em: <[www.gao.gov](http://www.gao.gov)>.
- VAIDYA, K.; CAMPBELL, J. Multidisciplinary approach to defining public e-procurement and evaluating its impact on procurement efficiency. *Inf Syst Front*, v. 18, n. 2, p. 333-348, 2014. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s10796-014-9536-z>>.
- VILHENA, Renata Maria Paes de; HIRLE, Ana Luiza Camargo. *Gestão de compras e qualidade do gasto público: a experiência de Minas Gerais com o planejamento de compras e a integração da gestão de compras à gestão orçamentária*. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 17., Cartagena, Colombia, 14 p., 30 oct. – 2 Nov. 2012.
- WALES, W. J., PATEL, P. C., PARIDA, V., & KREISER, P. M. Nonlinear effects of entrepreneurial orientation on small firm performance: The moderating role of resource orchestration capabilities. *Strategic Entrepreneurship Journal*, 7(2), 93-121. 2013
- Williamson, O. E. Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives. *Administrative science quarterly*, p. 269-296, 1991.
- Williamson, O. E. *The economic institutions of capitalism*. Free Press: New York. 1985.
- Williamson, Oliver E. The theory of the firm as governance structure: from choice to contract. *Journal of economic perspectives*, v. 16, n. 3, p. 171-195, 2002.
- World Bank. *The International Bank for Reconstruction and Development. Worldwide Governance Indicators (WGI)*, 2013. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#faq>>. Acesso em: 1 Out. 2018.
- WRIGHT, Catherine. Top three potential risks with outsourcing information systems. *Information Systems Control Journal*, v. 5, p. 40-42, 2004.