



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS – CCJP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD

Raphael Campos Pereira

**POLÍTICAS PÚBLICAS NAS LICITAÇÕES BRASILEIRAS: ANÁLISE SOBRE
POLÍTICAS DE CENTRALIZAÇÃO DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS.**

Rio de Janeiro

2024



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS – CCJP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD

Raphael Campos Pereira

**POLÍTICAS PÚBLICAS NAS LICITAÇÕES BRASILEIRAS: ANÁLISE SOBRE
POLÍTICAS DE CENTRALIZAÇÃO DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito (PPGD) na área de concentração Direito e Políticas Públicas na linha de pesquisa Instituições e Políticas Públicas como requisito parcial para a para obtenção do título de mestre.

Orientador: Prof. Dr. Benedito Fonseca e Souza Adeodato

Rio de Janeiro

2024



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS – CCJP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD

Raphael Campos Pereira

**POLÍTICAS PÚBLICAS NAS LICITAÇÕES BRASILEIRAS: ANÁLISE SOBRE
POLÍTICAS DE CENTRALIZAÇÃO DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito (PPGD) na área de concentração Direito e Políticas Públicas na linha de pesquisa Instituições e Políticas Públicas como requisito parcial para a para obtenção do título de mestre.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Benedito Fonseca e Souza Adeodato

Professor Dr. (Orientador)

Emerson Affonso da Costa Moura

Professor Dr.

Ruy Afonso de Santacruz Lima

Professor Dr.

Rio de Janeiro

Ano 2024

FICHA CATALOGRÁFICA

*“Impressiona-me a urgência de fazer.
Saber não é suficiente: devemos aplicar. Estar
disposto não é suficiente: devemos realizar.
Leonardo da Vinci*

AGRADECIMENTOS

A jornada acadêmica é feita por diversos caminhos, por vias sinuosas e, sempre, repletas de obstáculos. Agradeço profundamente ao Prof. Doutor Emerson, Coordenador do PPGD, por sua dedicação incansável, orientação perspicaz e apoio inestimável ao longo deste processo. Sua atuação obstinada e técnica foram fundamentais para o desenvolvimento desta pesquisa e para minha formação acadêmica. Sua liderança exemplar e seu compromisso com a excelência inspiraram-me a alcançar novos patamares de conhecimento e qualidade em meu trabalho.

À minha amada esposa Alessandra, neste momento especial, expresso minha gratidão por todo o apoio, amor e compreensão que você me proporcionou ao longo desta jornada de pesquisa e crescimento acadêmico. Sua presença ao meu lado foi fundamental para superar os desafios e alcançar este marco importante em minha vida.

Alessandra, sua dedicação à nossa família, seu incentivo incansável e sua paciência infinita foram o alicerce sobre o qual construímos nossos sonhos. Agradeço por ser minha parceira de vida e por estar sempre ao meu lado, compartilhando as alegrias e os desafios.

A Bernardo e Marina, meus queridos filhos, vocês são minha fonte de inspiração diária. Seu sorriso e entusiasmo renovam minhas energias e me lembram constantemente do propósito maior que tenho em minha vida: proporcionar um futuro melhor para vocês.

A minha mãe, Zildene, e ao meu pai, Sérgio, que sempre me incentivaram a perseguir meus sonhos com determinação e coragem. Seu amor incondicional e apoio constante foram a bússola que guiou meus passos durante toda a minha jornada acadêmica, desde o ensino fundamental até etapa tão importante.

Ao meu irmão, Bruno, cuja amizade e apoio foram uma fonte constante de força e inspiração. Seu encorajamento me deu confiança para enfrentar os desafios e buscar a excelência em tudo o que faço.

Esta dissertação é dedicada a todos vocês, minha família amada. Que nossos laços de amor e união continuem nos fortalecendo e nos guiando em todas as etapas da vida.

Com todo meu amor,

LISTA DE FIGURAS

Imagem 1. População residente – Municípios – 2022 - IBGE

LISTA DE ABREVIATURAS

AED	Análise Econômica do Direito
ARP	Ata de Registro de Preços
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CELIC	Central de Compras do Governo do Rio Grande do Sul
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
GPD	Gross Domestic Product
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
LLCA	Lei de Licitações e Contratos Administrativos
MAPS	Methodology for Assessing in Procurement Systems
MP	Medida Provisória
NGP	Nova Gestão Pública
NPM	New Public Management
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PNCP	Portal Nacional de Contratações Públicas
RDC	Regime Diferenciado de Contratações
REDEBENS	Rede de Gestão de Bens Móveis
REDECONTRATOS	Rede de Gestão de Contratos
REDELOG	Rede de Logística
REDEPREG	Rede de Pregoeiros
SBM	Sistema de Bens Móveis
SEPLAG	Secretaria de estado de Planejamento e Gestão
SIGA	Sistema Integrado de Gestão e Aquisições
SISLOG	Sistema Logístico
SRP	Sistema de Registro de Preços
SUBLOG	Subsecretaria de Logística
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCU	Tribunal de Contas da União
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
WBG	World Bank Group

RESUMO

Este trabalho se pauta em analisar o mundo jurídico das licitações e contratos e sua interseção com políticas públicas. Neste sentido, entende-se como política pública aquelas relacionadas à centralização das compras governamentais. Diante de um poder econômico que movimentava trilhões de reais a cada ano, a administração pública de todos os entes federados deve exercer as suas atividades com eficiência, eficácia e efetividade buscando, portanto, o melhor custo-benefício em suas contratações. Com base em entendimentos acerca da análise econômica do direito e se debruçando sobre o princípio da eficiência administrativa analisa-se a modelagem de centralização de compras definida pelo órgão central de logística do estado do Rio de Janeiro focando na possibilidade de replicação do mesmo tipo de modelagem para os municípios brasileiros, sobretudo diante da determinação contida na nova lei de licitações e contratos administrativos acerca da adoção de procedimentos de centralização de compras governamentais e da instituição de centrais de compras por meio de consórcio público como um indicativo direto aos municípios com menos de 10000 habitantes.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Licitações; Contratações centralizadas.

ABSTRACT

This work aims to analyze the legal realm of bidding processes and contracts and their intersection with public policies. In this sense, public policy is understood as those related to the centralization of government purchases. Faced with an economic power that moves trillions of reais each year, the public administration of all federated entities must carry out its activities with efficiency, efficacy, and effectiveness, seeking the best cost-benefit ratio in its contracts. Based on understandings regarding the economic analysis of law and focusing on the principle of administrative efficiency, it analyzes the modeling of centralized purchasing defined by the central logistics agency of the state of Rio de Janeiro, focusing on the possibility of replicating the same type of modeling for Brazilian municipalities, especially in light of the provision contained in the new law on bidding processes and administrative contracts regarding the adoption of procedures for centralizing government purchases and the establishment of purchasing centers through public consortia as a direct indication to municipalities with fewer than 10,000 inhabitants.

Keywords: Public Policies; Procurement; Centralized procurement.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	<u>000</u>
CAPÍTULO 1	
TÍTULO.....	<u>000</u>
1.1. Subtítulo.	<u>000</u>
1.2. Subtítulo.	<u>000</u>
1.3. Subtítulo.	<u>000</u>
CAPÍTULO 2	
TÍTULO.....	<u>000</u>
1.1. Subtítulo.	<u>000</u>
1.2. Subtítulo.	<u>000</u>
1.3. Subtítulo.	<u>000</u>
CAPÍTULO 3	
TÍTULO.....	<u>000</u>
1.1. Subtítulo.	<u>000</u>
1.2. Subtítulo.	<u>000</u>
1.3. Subtítulo.	<u>000</u>
CONCLUSÃO.....	<u>000</u>
REFERÊNCIAS	<u>000</u>

INTRODUÇÃO

As compras governamentais representam uma importante¹ parcela dos recursos financeiros na economia global. Dados do Banco Mundial, do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas - IPEA² e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico ou Económico – OCDE³ demonstram o potencial que todas as aquisições e contratações públicas realizadas pelos Estados Nacionais possuem em relação ao produto interno bruto (PIB) - ou GDP “gross domestic product”, na sigla em inglês.

Em algumas economias, pode chegar à 30% do PIB (THORSTENSEN, 2021 p. 12; BRACARENSE, 2020; RIBEIRO, 2017), enquanto alguns dados da economia brasileira demonstram um potencial que varia entre 10% e 12% do PIB Nacional (SOUZA, 2022, p. 86; THORSTENSEN, 2021, p. 35).

Para Cardoso (2022, p. 43) ao discorrer sobre um dos objetos de compras públicas - aquelas voltadas à inovação - indica que muitas vezes, em determinados mercados o Estado se coloca como o maior comprador de insumos, materiais e serviços.

Considerando que o PIB brasileiro em 2022 ficou registrado em R\$ 10,1 trilhões e em 2023 o patamar foi de R\$ 10,5 trilhões, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística⁴, as compras governamentais realizadas pela Administração Pública Direta e Indireta de todos os Poderes dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal e da União somaram cerca de R\$ 990 bilhões por ano.

Observa-se que, a depender do enfoque dado a este tipo de despesa pública⁵, os benefícios advindos de sua realização podem ser percebidos enquanto atividade finalística - aquisição de insumos médicos, construção de unidades escolares, contratação de serviços de

¹ “Overall, public procurement represents on average 13% to 20% of GDP. Global expenditure in procurement is estimated at nearly 9.5 trillion US dollars and, according to the United Nations Office on Drugs and Crime, 10 to 25 percent of a public contract’s overall value may be lost due to corruption.” Disponível em <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/03/23/global-public-procurement-database-share-compare-improve>

² Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística aponta que no ano de 2022 a soma de todos os bens e serviços finais produzidos pelo País foi de R\$ 9,9 trilhões, conforme divulgação disponível no portal do Instituto (<https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>).

³ “As public procurement accounts for a substantial portion of the taxpayers’ money (approximately 12% of GDP and 29% of government expenditure in OECD member countries), governments are expected to carry it out efficiently and with high standards of conduct in order to ensure high quality of service delivery and safeguard the public interest.” Disponível em www.oecd.org/south-east-europe/programme/OECD-Public-Procurement-Policy-Briefing-Note.pdf

⁴ Disponível em <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>

⁵ As despesas públicas podem ser classificadas levando em conta o critério legal disposto na Lei 4.320/64, enquanto categorias econômicas, sendo consideradas despesas correntes (despesa de custeio e transferências correntes) - e despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e transferências de capital).

tecnologia, aquisição de alimentos, reparos e manutenção em rodovias, aluguel de equipamentos, concessões de serviços públicos etc etc etc - ou atividade meio - redução de custos operacionais, negociação de preços, racionalização de procedimentos, ganho de escala na contratação, dentre tantos outros.

Neste sentido, as compras públicas ingressam em um rol bem específico do Direito Público e da ciência política, já que deixam de ser tratados somente como atividade meio, de gestão, procedimental - e passam a ser manejados enquanto políticas públicas (Niehbur, 2021, 345). Assim, as rotinas administrativas são utilizadas como fomentadores de funções típicas, catalisadoras de políticas públicas e políticas públicas de per se. (TORRES JÚNIOR, 2012, p. 24).

O instituto “políticas Públicas” traz em seu bojo uma enormidade de conceitos e demais institutos que a tornam complexa. Para Mendes (2016, p. 14) a expressão “política” leva em seu conceito a ideia de “arranjos institucionais” e que o vocábulo Instituições, por seu turno, remete a ideia de regras, de forma que, para o autor, a política pública, engloba tais conceitos para trazer uma definição sobre quais atores tem legitimidade para a propositura e participação nos processos de implementação, bem como de quais programas e ações serão prioritários, ou seja, nas definições de Dye (1972) “Public policy is whatever governments choose to do or not to do”.

Inseridas dentro do ramo do direito público, a política pública está sujeita à diversas conexões entre várias disciplinas jurídicas, formando uma trama complexa que, por vezes, tendem a dificultar a compreensão de sua extensão.

Bucci (1997. p. 2) relembra que o estudo de políticas públicas, no Brasil, é recente, sendo fruto de estudos iniciados a partir da década de 70. Não obstante, o surgimento das políticas públicas no arcabouço jurídico remonta, de maneira mais precisa, ao desenvolvimento das teorias dos direitos sociais. Mendes (2017, p. 38) afirma que “políticas públicas e direitos sociais são, portanto, dois lados de uma mesma moeda: as políticas públicas servem de instrumento para a realização (efetivação) de direitos sociais constitucionalmente assegurados”.

Neste sentido, as principais interações entre o Direito e Políticas Públicas residem na conexão com o Direito Constitucional e o Direito Administrativo.

Assim, o entendimento acerca da disciplina do Direito Administrativo, ramo jurídico que estudo atuação do Estado no exercício de sua função administrativa é recente. Da mesma forma que as pesquisas em políticas públicas, sobretudo no Brasil também são recentes,

remontando pouco mais de 200 anos do Direito Administrativo no Mundo (MOREIRA NETO, 2014, p. 51)⁶ e de 50 anos de Políticas Públicas no Brasil.

Para Rezende (2018) a atuação dos gestores públicos é repleta de desafios, que vão desde a falta de recursos materiais e humanos à compreensão do arcabouço jurídico aplicável às demandas, passando pelas dificuldades políticas inerentes ao nosso sistema presidencialista multipartidário.

Para aqueles que atuam em uma das várias etapas do ciclo de políticas públicas (Secchi, 2016, p. 29) – identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, execução, avaliação e extinção - apresenta uma visão bastante consistente deste ciclo, esmiuçando-o e apresentando alguns dos obstáculos. Castor (2004) é categórico ao afirmar em sua obra, onde analisa os aspectos históricos, políticos, sociais e econômicos que levaram a formação da Administração Pública brasileira que o “Brasil não é para amadores”, não sendo também para amadores pensar, implementar e executar políticas públicas consistentes e de qualidade no Brasil.

No contexto do ordenamento jurídico brasileiro, observa-se uma firme fundação em regras sólidas e complexas, onde as normas constitucionais e os princípios da administração pública exercem um papel de suma importância em todas as questões relacionadas à Administração Pública e aos objetivos que esta deve perseguir. Ao mesmo tempo, é imprescindível considerar o conjunto de normas infraconstitucionais e infralegais, que se desdobram em um intrincado emaranhado de disposições que continuam a se expandir ao longo do tempo.

No âmbito das licitações e contratos, fica evidente que a norma de maior relevância e hierarquia é a própria Constituição, uma vez que esta estabelece a competência legislativa ordinária da União⁷ para tratar dessas questões. Além disso, no artigo 37, a Constituição delinea a obrigatoriedade de licitações para garantir a competitividade e isonomia nas contratações com a administração pública, e estende essa exigência também às empresas

⁶ Para Diogo de Figueiredo analisa historicamente as bibliografias mundiais para tentar definir, de forma mais precisa, o marco inicial das primeiras normas de cunho administrativistas da era moderan, chegando à conclusão de que a “certidão de nascimento” teria ocorrido em no dia 28, Pluviosom do Ano VIII (1800), a data em que a Revolução Francesa editou a primeira lei reguladora da pública administração”.

⁷ CRFB, 1988, Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

estatais – em análise conjunta ao artigo 22, mesmo que estas estejam submetidas a um regime de direito privado.

Percebe-se que urge ao legislador constitucional, uma necessidade de estruturar a Administração Pública, seus programas, ações e procedimentos, mas também de utilizar a máquina pública como fomentadora do interesse social, neste caso, delineando política pública de contratação com vistas a suprir uma determinada necessidade ou problema.

É relevante compreender que o nosso ordenamento jurídico vai sendo moldado por legislações infraconstitucionais vigentes no momento. Nesse contexto, destaca-se a edição da Lei Federal nº 14.133 de 2021, que entrou em vigor em 1º de abril, mas, até o presente não é de utilização obrigatória⁸. Embora essa lei possua características que podem impactar profundamente a administração pública, ao analisá-la em detalhes, percebemos que ela não traz grandes inovações em relação às temáticas já abordadas em decretos e leis anteriores, como o Decreto-Lei nº 2.300/86 e sua incorporação na Lei nº 8.666/93, bem como a Lei nº 10.520/02, conhecida como a Lei do Pregão, e a Lei nº 12.462/2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações (RDC).

Além da análise normativa, também é relevante considerar o direito internacional e as decisões do Tribunal de Contas, principalmente o Tribunal de Contas da União (TCU). Tais fontes têm um papel fundamental na interpretação e aplicação da Lei nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), contribuindo para o aprimoramento das práticas administrativas e das contratações públicas em consonância com os padrões e diretrizes internacionais e jurisprudência consolidada, observando as implicações para a implementação e desenvolvimento das políticas públicas em compras governamentais.

Dessa forma, a Lei nº 14.133/2021 é uma peça importante para a administração pública brasileira, não por trazer novidades revolucionárias, mas sim por unificar e consolidar normas antes dispersas em um arcabouço legal geral e de âmbito nacional (CRUZ, 2022). Com isso, busca-se proporcionar uma maior eficiência, transparência e segurança jurídica nas licitações e contratações públicas, aprimorando a atuação estatal em prol do interesse público e do desenvolvimento do país.

⁸ Até o momento da elaboração desta pesquisa, a referida Lei encontra-se em vigência concomitante à Lei nº 8.666/1993 e suas correlatas. Isto porque a Medida Provisória nº 1.167/2023 estendeu a data de utilização obrigatória da Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC para 30 de dezembro de 2023.

Cabe aos especialistas em direito administrativo e constitucional se manterem atualizados e em constante análise desses instrumentos jurídicos, de modo a assegurar sua correta aplicação e evolução para a consecução de uma administração pública eficiente e justa.

Bucci (1997) é cirúrgica ao afirmar apresentar os objetivos mediatos das políticas públicas. Não somente são os direitos sociais, lastreados no direito constitucional e na prestação de serviços públicos (Direito Administrativo), mas também relacionados ao pensamento setorial de políticas públicas, como as políticas de energia e industrial:

“Vistas como políticas setoriais inseridas numa política de desenvolvimento, essas têm, como fundamento, o próprio conceito de desenvolvimento, “processo de elevação constante e harmônica do nível de vida e da qualidade de vida de toda uma população (Bucci, 1997, p. 90).

Neste conceito, pode-se incluir as políticas públicas setoriais de desenvolvimento da Administração, implementando processos, analisando resultados, propondo inovações, gerando valor na atuação pública.

A centralização de compras governamentais, seja pela instituição de centrais de compras enquanto órgãos da Administração, seja pelo compartilhamento de compras com a utilização do Instituto do Sistema de Registro de Preços, é um fenômeno também recente na Administração brasileira é uma das políticas públicas definidas na Lei 14.133/2021. Para investigar este fenômeno à luz da eficiência administrativa, importante se valer dos métodos da Análise Econômica do Direito – AED.

A Análise Econômica do Direito (AED), também conhecida como “Law and Economics”, é um campo de estudos que combina princípios econômicos com a análise jurídica para entender e avaliar as normas jurídicas, as instituições legais e as políticas públicas. Desta forma, busca examinar como as leis e as instituições afetam o comportamento humano, as interações sociais e os resultados econômicos.

Para Nobrega e Jurubeba (2020) as pesquisas e estudos jurídicos sobre licitações públicas brasileiras raramente tenta explicar, prever e entender comportamentos nos processos de compras governamentais. Asseveram os autores que tais estudos restam confinados “na mera análise descritiva das normas positivadas na lei’ (NOBREGA et JURUBEBA, 2020 p. 481).

Para avançar em profundidade nos estudos sobre licitações, mais detidamente sobre as políticas de centralização, pretende-se, nesta pesquisa aplicar a AED na compreensão das normas jurídicas e das instituições, permitindo uma abordagem mais objetiva e quantitativa,

usando modelos econômicos e teorias para analisar as consequências econômicas das decisões legais e políticas públicas.

A análise econômica do direito emprega conceitos e ferramentas da economia, como incentivos, custo-benefício, maximização de utilidade, equilíbrio de mercado e análise de eficiência que são cruciais para a determinação da economicidade atingida pela centralização de compras e a instituição de centrais de compras públicas.

Isso porque, sob a perspectiva da AED, as normas jurídicas e as instituições são vistas como mecanismos que moldam os incentivos e as restrições enfrentados pelos indivíduos na sociedade. Essas normas podem surgir de diversas causas, incluindo fatores históricos, pressões políticas e interesses de grupos específicos. A análise empírica busca examinar como essas normas e instituições afetam o comportamento das pessoas e os resultados econômicos, através da coleta e análise de dados empíricos, se preocupando em analisar as consequências econômicas das instituições legais e das políticas públicas, identificando seus impactos na eficiência econômica, na distribuição de recursos e no desenvolvimento econômico.

É importante que o estudo em conjunto do Direito e da Economia, na formação da Análise Econômica do Direito enquanto disciplina também é recente. Yeung (2020) relembra os estudos de Ronald Coase, publicados em 1960 sob o Título “The Problem of Social Cost”, como sendo a pedra angular para a AED. Coase inaugurou, neste estudo, a compreensão de que há uma grande intercessão e influência entre o ordenamento jurídico e os institutos econômicos.

Se analisarmos, então, a implementação de políticas públicas e até mesmo a sua execução e a etapa de monitoramento sob o viés da análise econômica do direito, é possível chegar a um entendimento assertivo acerca dos recursos necessários a serem empregados, a modelagem de incentivos necessários, o impacto das externalidades e o resultado ao interesse coletivo e ao bem-estar social.

De forma que neste estudo congrega-se institutos juridicamente relevantes – Direito, Política Pública e Análise Econômica do Direito -, temporalmente recentes – surgimento a partir do Séc XIX - e que necessitam, portanto, uma compreensão mais detida.

No contexto brasileiro, a AED tem ganhado destaque como uma área emergente do direito. Embora suas raízes remontem a períodos anteriores, foi a partir do final do século passado que a aplicação sistemática de técnicas de análise econômica no estudo das normas jurídicas e instituições se intensificou. Desde então, pesquisadores e estudiosos têm explorado o potencial da AED para compreender e aprimorar o sistema jurídico brasileiro, especialmente no que diz respeito ao desenvolvimento econômico e às políticas públicas.

A AED oferece uma abordagem valiosa para a compreensão e aprimoramento dos instrumentos jurídicos como mecanismos de desenvolvimento econômico. Ao aplicar a lente econômica para analisar as leis, as instituições e as políticas públicas, a AED permite uma avaliação mais objetiva e baseada em evidências dos efeitos desses instrumentos no comportamento humano e nos resultados econômicos. Isso pode contribuir para a identificação de melhores práticas, o desenho de políticas mais eficientes e a tomada de decisões mais informadas no campo jurídico e na formulação de políticas públicas.

Para atingir o potencial do instituto na verificação da eficiência dos procedimentos de centralização de compras públicas torna-se imperioso a correta coleta de dados e informações para elaboração de resultados confiáveis, levando em consideração cuidadosa do contexto político, econômico e de estrutura administrativa em que as normas jurídicas e instituições estão inseridas. Por mais que tal fato não seja exclusivo das pesquisas acadêmicas, nem mesmo do campo jurídico como um todo, entende-se que, ainda assim, é um dos desafios mais complexos.

A avaliação precisa dos fenômenos jurídicos e sociais, especialmente no que diz respeito à eficiência torna-se ainda mais crucial ao abordarmos o campo das licitações públicas e contratações, onde a aplicação eficiente dos recursos públicos é o cerne de todas as legislações que regem essa área. E é nesse sentido, que a Lei Federal nº 14.133/2021 desempenha um papel fundamental ao estabelecer a economicidade, a eficiência e efetividade como princípios norteadores dos processos licitatórios e dos contratos administrativos.

Os princípios delineados na Lei 14.133 abrangem tanto os objetivos da licitação como aspectos setoriais relacionados às compras públicas. Os artigos 5º, 11 e 40 da referida lei⁹

⁹ Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do [Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#).

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no **caput** deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

I - condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;

II - processamento por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente;

reforçam a importância desses princípios em toda a estrutura normativa, conferindo-lhes destaque e evidenciando sua relevância para o bom funcionamento das atividades públicas.

Neste contexto, um estudo voltado à análise da despesa pública decorrente de licitações públicas torna-se essencial. É especialmente relevante observar a política pública de centralização das aquisições e contratações, por meio de fenômenos como as compras centralizadas ou compartilhadas, bem como as categorias estratégicas de suprimentos. Essa abordagem possibilita identificar elementos que auxiliem na definição da economicidade e eficiência apresentadas por esses institutos.

Uma das abordagens desse estudo consiste em investigar a atuação das centrais de compras ou órgãos brasileiros responsáveis pelas contratações públicas nesse contexto. Um exemplo relevante é o estado do Rio Grande do Sul, onde todas as contratações são realizadas de maneira centralizada, o que estabelece uma política pública de despesas considerando qualquer necessidade que demande licitação. Em outros estados, como o Rio de Janeiro, são definidas categorias estratégicas que propiciam a centralização de determinados bens e serviços públicos, com o objetivo de obter maior economicidade.

Entretanto, ao realizar essa análise, é necessário considerar diversos fatores, como o tamanho da equipe envolvida nas atividades, a quantidade e periodicidade das contratações centralizadas e o impacto orçamentário de cada uma delas. Tais elementos desempenham papel fundamental na compreensão da maneira como outras esferas da Administração Pública efetuam contratações com base em atas de registro de preços, como é o caso do estado do Rio de Janeiro em suas contratações centralizadas.

Em suma, a análise da eficiência e economicidade nas licitações públicas e contratações envolve uma abordagem complexa, embasada em princípios jurídicos sólidos e a consideração de múltiplos fatores que influenciam a tomada de decisão. Compreender a aplicação prática das normas legais e a efetividade das políticas públicas no contexto das compras centralizadas é essencial para o aprimoramento contínuo dos processos licitatórios e, conseqüentemente, para o uso mais eficiente dos recursos públicos, garantindo transparência, legalidade e eficácia nas ações governamentais.

III - determinação de unidades e quantidades a serem adquiridas em função de consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas, admitido o fornecimento contínuo;

IV - condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material;

V - atendimento aos princípios:

- a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;
- b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;
- c) da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento.

No primeiro capítulo, pretende-se realizar uma digressão histórica em relação às normas-regras de realização de despesa pública por meio de licitação e contratação, indicando a evolução da temática e os movimentos da Administração Pública e do Direito em relação a definição de licitações e contratos enquanto políticas públicas e a realização de práticas administrativas de centralização de compras públicas. Passa-se a analisar o conceito e aplicação do princípio da eficiência nas políticas públicas de contratações.

Em sequência, no segundo capítulo observar-se-á, de maneira mais detida, o instituto da centralização das compras públicas, passando por uma conceituação e modelagem jurídico-institucional indicadas pelos estudiosos e aplicadas pelos Estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais, bem como as indicações político-legislativa contidas na Lei 14.133/2021, tendo como principal ponto de investigação as inúmeras definições de políticas públicas finalísticas contida na norma, bem como e, sobretudo, a verificação de algumas práticas administrativas contidas na norma são, de per se, políticas públicas administrativas.

Desta maneira, será possível deter atenção na investigação sobre o instituto da centralização das compras governamentais e o impacto que este meio de realização de despesa tem no interesse público.

O último capítulo observará os dados colhidos nos portais de transparência, sobretudo no Portal Nacional de Contratações Públicas, partindo da análise do constructo “eficiência administrativa em processos de contratações centralizadas”, lançando mão de conceitos da Análise Econômica do Direito visando a identificar e propor a expansão destas estratégias para a Administração Pública e, reforçando o seu caráter de política pública.

CAPÍTULO 1

EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA

A maneira como a jurisprudência - formada tanto pelas decisões judiciais proferidas pelos órgãos judiciais quanto pelas decisões de cortes administrativas, como os tribunais de contas - e os especialistas - incluindo-se aqui professores autores e pesquisadores - tratam a expressão eficiência administrativa torna ainda mais difícil a compreensão exata dos seus limites e objetivos.

Quando se analisam os termos conexos com a eficiência como eficácia e efetividade verifica-se que existe uma tendência de serem utilizados como sinônimos.

Outro ponto que dificulta a compreensão do tema é que não há um entendimento uníssono sobre a conceituação de cada um dos termos, além do que bem como a concepção de prévia que cada pessoa possui em relação ao significado faz com que ao mesmo passo em que passa a ser empregado inúmeras vezes, esvazia-se seu conceito (Frizon, 2019).

Filho (2015) afirma que desde a edição da emenda constitucional 19/1998, existiu uma grande imprecisão do termo eficiência, o que acabou suscitando não somente dúvidas, mas sobretudo críticas.

De acordo com o dicionário Dicionário Houaiss da língua portuguesa a eficiência é considerada uma “virtude ou poder de produzir determinado efeito uma qualidade ou caráter do que é eficaz é segurança de um bom resultado a validade atividade in fale habilidade é a qualidade de quem ou do que tem uma ação eficaz capacidade produtividade é a real produção dos efeitos é a qualidade ou característica de quem ou do que num nível de chefia de planejamento chega realmente à consecução de um objetivo (Houaiss, 2009)”.

Percebe-se que mesmo na conceituação linguística da palavra eficiência existe uma carga enorme de subjetividade. Afinal, como calcular uma ação que seja eficiente, eficaz e efetiva.

Seja em que nicho de atuação humana que se passe a analisar é fácil chegar à conclusão de que quanto mais eficiente for o conjunto de ações realizadas maior a chance de sucesso e de produção de resultados que transformem uma determinada realidade.

Quando se trata da atuação na gestão pública a eficiência deixa de ser tratada como um ideal de atuação humana e passa a ser considerado um dos grandes pilares para administração.

De acordo com o banco mundial, analisando dados de países que compõem a OCDE, o setor público emprega mais de 20% do total da força de trabalho dos países sendo que em relação a todos os países do mundo esse percentual supera 16% (Govindasamy, Somani, Loo ey Brown, 2022).

Sendo assim, o setor público passa a ser considerado como uma peça-chave que dá suporte a toda economia do país.

Quando se passa a analisar os diversos entes da federação que compõem o Brasil, sobretudo quando se analisa municípios pequenos verifica se que a administração pública se torna o principal empregador, sendo peça fundamental para a movimentação da economia local.

Logo é possível inferir que quanto mais eficiente for uma determinada administração melhor será o resultado e o impacto na economia.

No entanto pensar a eficiência administrativa não é uma tarefa fácil

Para Oliveira (2020) o princípio da administração pública tem uma vinculação íntima com a necessidade de efetivação das finalidades públicas de forma célere, De maneira que sua melhor compreensão se dá dentro da chamada “Administração de resultados” (Oliveira, 2020, p. 85).

Meirelles (2015) argumentava que o princípio da eficiência é o princípio mais contemporâneo da função administrativa, não sendo mais suficiente simplesmente cumprir a legalidade, ou seja, para uma administração eficiente os atos administrativos deveriam estar voltados a obtenção de resultados positivos, garantindo que os serviços públicos fossem prestados satisfatoriamente, atendendo às necessidades da sociedade e com qualidade.

Matias-Pereira¹⁰ (2014) faz uma importante digressão acerca dos conceitos de eficiência de eficácia e da efetividade. Assim, “a eficiência seria uma medida normativa da utilização de recursos no processo de alcance dos resultados”(Matias-Pereira, 2014, P. 77), ou seja, uma atuação com eficiência é aquela em que os processos e procedimentos instrumentais da atividade são realizados da melhor maneira possível.

¹⁰ MATIAS-PEREIRA, José. Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais. São Paulo : Atlas, 2014.

Quando se trata de eficiência é possível verificar que existe uma importante razão entre os extremos da atuação, ou seja, parte de um pressuposto para se chegar a um resultado.

Por exemplo, passasse a pensar os procedimentos de uma licitação pública para conseguir realizar a melhor contratação possível, ou seja, atingir o resultado com a contratação.

Ao analisar a atuação de uma Secretaria de saúde, implementando políticas públicas de atendimento primário ao cidadão, verifica se que a eficiência da contratação de insumos e medicamentos será alcançado com o incremento dos procedimentos internos de planejamento, identificação da necessidade, formação do preço referencial, etapa de negociação na fase externa, gerando uma contratação que seja célere e econômica, levando em consideração todo o ciclo de vida do objeto.

Por outro lado, a eficácia faz menção aos meios utilizados

Ainda, de acordo com o Matias Pereira, a eficácia seria uma medida normativa do alcance de resultados (2014, p. 77). A eficácia da atuação administrativa seria alcançada a partir do momento em que a atuação dos agentes públicos satisfizessem a necessidade da sociedade por meio da prestação da função administrativa, alcançando os resultados esperados.

Por fim, a efetividade se amolda ao grau da qualidade do resultado obtido por meio da atuação da administração

Efetividade – corresponde ao grau de qualidade do resultado obtido”(MATIAS-PEREIRA, 2014).

Ainda, para Filho (2015, p. 89) diferencia os conceitos trazendo uma noção de subjetividade à eficiência, ao indicar que estaria baseada na conduta dos agentes e de que forma eles desempenho suas atividades. Já a eficácia teria relação intimamente relacionado à uma noção de objetividade, ou seja, aos meios e instrumentos utilizados por aqueles agentes. A efetividade estaria, por fim, relacionada ao resultado obtido, prevalecendo um aspecto de positividade dos objetivos.

Apesar de Filho trazer uma acepção diferenciada de eficiência, eficácia e efetividade e de afirmar que é interessante que os conceitos estejam presentes juntos e unidos em cada ação administrativa, não há impeditivo prático de se observar condutas e ações administrativas que não possuem esta tríade.

Interessante que a eficiência administrativa apesar de poder ser de alguma forma mensurada, com a definição de metas e a utilização de indicadores de desempenhos, não é tratada com uma diligência devida pela administração pública. Logo, não é possível que somente com a edição de um normativo, como uma emenda à Constituição, ou a publicação de uma lei ou decreto, a administração pública se torne eficiente.

É importante que os gestores públicos pensem um pouco além das práticas que já exercem. Além de observar o regramento jurídico¹¹ e todas as urgentes demandas que surgem é preciso focar na efetividade da atuação da administração.

Concluindo sobre os impactos do princípio da eficiência na gestão pública, Filho (2015, p. 89) afirma que:

“Se é verdadeira tal premissa, mais importante se nos afigura a premência na mudança de postura e de consciência por parte dos administradores públicos, processo que, inegavelmente, passa pela transformação dos baixos padrões éticos facilmente observados no seio de nossa sociedade. Sem dúvida, eficiência guarda estreita aproximação com moralidade social. Em outra vertente, é imperioso não esquecer que a eficiência também guarda relação com outros princípios básicos da Administração, como é o caso dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da razoabilidade.”

Uma gestão eficiente será aquela que pensa a sua estrutura, os seus agentes e sua organização, incluídas em uma ordenação de práticas fluxos e procedimentos que agreguem valor a prestação de seu serviço, de forma a garantir o melhor resultado na utilização dos recursos públicos.

Ainda assim, esta conceituação fica muito em âmbito abstrato, sendo necessário analisar a eficiência administrativa por meio de práticas eficazes e que gerem efetivamente valor e qualidade em cada caso concreto, como é o caso das compras governamentais.

Moraes (2015) preleciona que a partir da relação entre o estado por meio de seus órgãos e entidades formando a administração pública e os jurisdicionados ou seja os cidadãos que compõem a nação brasileira existe um grande conjunto de direitos e deveres obrigações. Esses direitos e deveres eles são repartidos em uma relação dual. Assim o direito de cobrar da administração pública uma gestão eficiente surge diretamente aos indivíduos. Sobre este ponto Moraes (2015) afirma ser o

¹¹ uma das críticas feitas ao ordenamento jurídico brasileiro, extremamente baseado na família do civil law, é de que existe a necessidade de uma definição normativa para não somente guiar mas para limitar o gestor público. A juridicidade administrativa não pode ser um entrave a gestão pública inovativa.

reconhecimento de direito subjetivo público, um direito exercido pelos particulares diretamente em relação administração pública e conceitua que:

“o administrador público precisa ser eficiente, ou seja, deve ser aquele que produz o efeito desejado, que dá bom resultado, exercendo suas atividades sob o manto da igualdade de todos perante a lei, velando pela objetividade imparcialidade.” (Moraes, 2015, p. 341)

Quanto aos modelos de gestão pública, não se pode afirmar que a Administração Brasileira aplica somente um único modelo – já que não existe a possibilidade de suplementar totalmente um modelo por outro.

Não obstante, a complementação de práticas de vários modelos é viável, tanto que muitos são os casos de gestão patrimonialista e clientelista empregados ainda hoje no setor público brasileiro, como nos casos de indicação de parentes para assunção de cargos públicos.

Frizon (2019)¹² destaca que devido ao contexto social e político histórico do Brasil, ainda persistem resquícios de práticas patrimonialistas e clientelistas, mesmo nos dias de hoje. Por exemplo, é comum encontrar casos de nepotismo, nos quais parentes são empregados no terceiro setor para contornar as restrições contra o nepotismo, assim como situações de clientelismo

1.1 Interdisciplinariedade da eficiência

Como vem sendo observado durante a construção desta obra analisar políticas públicas passa obrigatoriamente por uma atuação e compreensão de diversos institutos multidisciplinares.

A abordagem interdisciplinar permite um olhar mais apurado sobre certas vicissitudes que poderiam passar despercebida aos olhos jurídicos.

Dias (2021) é cirúrgica ao afirmar que o desenvolvimento do Direito, enquanto ramo do conhecimento avança qualitativamente por meio de uma abordagem interdisciplinar:

“Na filosofia, o estudo de epistemologia (Fumerton, 2014) sugere a interdisciplinaridade como elemento indispensável de combate ao aprisionamento do

conhecimento em setores específicos dos diversos ramos das ciências, permitindo a abertura para a compreensão dos fatos da vida em toda a sua complexidade, dinâmica e historicamente mutável.” (Dias, 2021, p. 110).

Adentrando um pouco mais acerca do princípio da eficiência administrativa também é possível verificar que existe uma gigantesca correlação com outros ramos.

Oliveira (2018) afirma que a compreensão do que seria a administração de resultados para se analisar o princípio da eficiência administrativa passa, necessariamente, por análises do direito e economia – Law and Economics.

Na mesma toada, quando NAGEL (1986) apresenta os 10 passos para a efetivação de políticas públicas, também faz uma análise com aplicação de conceitos de economia, como máxima efetividade, custos, retorno etc.

O Guia prático de análise *ex post* para avaliação de políticas públicas (2018) analisa a eficiência das políticas públicas já implementadas por meio da conceituação de eficiência econômica, dividindo-a em eficiência alocativa e eficiência técnica.

Não se pode olvidar que os conceitos de eficiência passam pela análise da Administração Pública enquanto área do saber, eis que os conceitos gestão eficiente e de produção de resultados surgem no contexto da Administração Pública Gerencial.

Desta forma, tendo um olhar voltado à Nova Gestão Pública, com foco em resultados, é que emergiu, ainda na década de 1990 o ideal de que devia se pensar a Administração Pública tendo um olhar mais cuidadoso ao cidadão-consumidor, introduzindo inovações em práticas administrativas – definição de metas para a gestão e mensuração de resultados - e repensando o aparato da estrutura administrativa com processos de descentralização e fomento à capacitação dos recursos humanos (SANABIO et al, 2013).

1.2 Digressão histórica da eficiência administrativa

A Constituição da República federativa do Brasil de 1988 reserva Capítulo VII, do Título III para tratar sobre a Administração Pública. O pontapé inicial se dá com a apresentação de 05 (cinco) princípios constitucionais expressos.

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos

princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:”

Como se observa do texto, tais princípios devem ser observados de maneira obrigatória por todos os órgãos públicos e entidades administrativas de todos os entes federados.

Em que pese constar atualmente como princípio constitucional expresso, o princípio da eficiência só foi alçado à tal posição, após quase 10 (dez) anos de promulgação da CRFB.

Oliveira (218) indica que com a evolução do direito administrativo está intimamente relacionado à concepção de Estado. Em relação à implementação do Estado Democrático de Direito, ocorreu a necessidade de reduzir os entraves burocráticos e para o incremento da Administração Gerencial, reduzindo, conseqüentemente o aparelho estatal.

Uma das grandes diferenças entre o modelo burocrático e o gerencial é de que o primeiro está preocupado com processos, em regular procedimentos, em limitar a atuação do gestor, daí o surgimento de tantos artigos na Lei Federal nº 8.666/93 que focavam tanto na fase externa da licitação e na execução contratual

Por contraste, o modelo gerencial se orienta para alcançar resultados, priorizando a eficiência na concretização dos direitos fundamentais e favorecendo uma flexibilização das formalidades excessivas. (Oliveira, 2018, p. 56)

Na realidade, percebe-se que tal princípio já estava contido no texto da constituição, mas de forma tímida e detida, especificamente, nas questões atinentes ao controle dos gastos públicos, pelo sistema de controle interno e externo, contidos na Seção IX (Da fiscalização contábil, financeira e orçamentária), do Capítulo I (Do Poder Legislativo), do Título IV (Da Organização dos Poderes).

Assim dispõe o texto do artigo 74, inciso II:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: (...) I - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado” (BRASIL. CRFB/1988).

LENZA (2022, p. 484) destaca que a Constituição determinou a existência de um “sistema “harmônico, integrado e sistêmico de perfeita convivência” entre o Poder

Legislativo – com o auxílio do Tribunal de Contas – e os órgãos de controle interno de cada Poder.

Desta forma, é possível asseverar que a necessidade de observância do princípio da eficiência, ao menos para as contratações pública, eis que atinentes ao planejamento e à execução orçamentária e financeira à gestão patrimonial, já era uma realidade posto constitucionalmente.

A discussão pode ser ampliada acerca da obrigatoriedade de observância da eficiência, enquanto princípio, para as demais atividades da Administração.

Logo, não foi a elevação à princípio expresso que levou aos gestores públicos questionarem suas práticas, observarem melhorias a serem implementadas e de fato executar suas contratações com maior assertividade, maior economicidade, gerando resultados e valor para a coisa pública.

Ao analisar o texto da exposição de motivos que gerou a edição Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998 é possível observar que os autores da emenda tratam a eficiência administrativa como a qualidade do serviço prestado.

Dentre os fundamentos para a mudança no texto constitucional estava a crise institucional que o Brasil passava que englobava diversas dimensões, econômicas, fiscais, sociais e da própria administração do aparelho estatal.

Como visto anteriormente, a EC nº 19/1998 não implementou mudança abstrata. Pelo contrário, chacoalhou a estrutura constitucional ao escancarar ferramentas para implementação de uma gestão mais eficiente e eficaz, ou seja, dando condições para se observar critérios de remuneração de pessoal, capacitação e formação de servidores, participação popular na gestão pública, tudo isso se voltando ao princípio da eficiência.

Portanto, a emenda constitucional buscou estabelecer uma nova orientação para o cenário jurídico-normativo do Brasil, possibilitando avanços nas práticas de gestão, na adoção de novas estruturas organizacionais e institucionais, na revisão de procedimentos e na substituição de controles formais por uma avaliação contínua de desempenho. Essas transformações são fundamentadas nos princípios da Nova Gestão Pública, que introduz novos conceitos visando aprimorar a eficiência do Estado e melhorar a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

Destacam-se os pontos fundamentais que o Constituinte derivado visou ao propor a Emenda, com o intuito de alcançar os seguintes objetivos republicanos: Introduzir a eficiência na administração pública; Contribuir para o equilíbrio das contas públicas; Viabilizar a implementação do federalismo administrativo; Flexibilizar estruturas rígidas e hierarquizadas; Dar ênfase na qualidade e no desempenho dos serviços públicos; Restaurar o respeito e a imagem do servidor público perante a sociedade; Estimular o desenvolvimento profissional dos servidores; e Garantir a melhoria das condições de trabalho.

Filho (2015) discorre que uma das grandes pretensões do governo federal ao promulgar a emenda constitucional foi pensar compreender e atacar a insatisfação do cidadão usuário dos serviços públicos prestados tanto pela administração pública de forma direta quanto por meio dos delegatários dos serviços.

“Não é difícil perceber que a inserção desse princípio revela o descontentamento da sociedade diante de sua antiga impotência para lutar contra a deficiente prestação de tantos serviços públicos, que incontáveis prejuízos continuam causando aos usuários. De fato, sendo tais serviços prestados pelo Estado ou por delegados seus, sempre ficaram inacessíveis para os usuários os meios efetivos para assegurar seus direitos. Os poucos meios existentes se revelaram insuficientes ou inócuos para sanar as irregularidades cometidas pelo Poder Público na execução desses serviços”. (FILHO, 2015, p. 86)

SANABIO (2013, p. 25) afirma que “as mudanças recomendadas pelo paradigma gerencial estenderam-se para a organização do aparelho de Estado e promoveram seu redimensionamento por meio da redução de níveis hierárquicos, da transferência de autonomia para escalões inferiores e da descentralização de operações.

Em que pese a emenda constitucional 19 tenha trazido uma modificação extremamente relevante ou incluir no caput do artigo 37 o princípio da eficiência, as modificações no texto constitucional foram maiores.

Como resultado do movimento de pensar uma gestão pública mais gerencialista e com foco na produção de resultados o constituinte também procedeu à alteração do texto constitucional para incluir dentre as hipóteses de perda do cargo

público aquelas advindas de procedimento de avaliação periódica de desempenho¹³. Da mesma forma, passou a dispor sobre a Acessibilidade dos cargos públicos, tanto em relação a naturalidade da pessoa quanto em relação a avaliação que é feita por meio de concurso público¹⁴.

Ainda acerca das alterações na Constituição, tem-se que a forma de participação do cidadão-usuário, consumidor dos serviços prestados pela administração pública foi melhor regulamentada e ampliada, por meio da garantia de serviços de atendimento ao cidadão, acesso a registros e informações sobre atos de governo, bem como do exercício do direito de representação contra atuação negligente ou abusiva de agente público¹⁵

Um dos pontos relevantes que se relacionam diretamente com a melhoria da qualidade da prestação do serviço público de maneira mais eficiente, é possível observar o comando constitucional de que a União, os Estados e o Distrito Federal deverão criar e manter escola de governo com o fito de garantir a formação e a atualização em capacitação dos agentes públicos

A efusividade com que o ordenamento jurídico brasileiro recepcionou estes ideais da eficiência administrativa fez surgir um conjunto de normativos que transformaram o setor público. Houve um boom de criação delegação na prestação de serviços, empresas estatais passaram por processo de privatização, Agências Reguladoras foram criadas com o papel de atuar como um agente estatal em um mercado que passava a ser gerido pela iniciativa privada, como as Telecomunicações, Gestão de Rodovias, de Portos, Aeroportos etc.

1.3. Eficiência administrativa em licitações e contratos

A eficiência administrativa, enquanto princípio administrativa, tem seu nascedouro na Constituição Federal, mas não em seu texto originário.

Não obstante, o que se verificou após a edição da Emenda Constitucional nº 19 de 1998 foi uma enxurrada de replicações em normativos que tratavam sobre o

¹³ Art. 41, §1º, CRFB/88. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

¹⁴ Art. 37, incisos I e II, CRFB/88 ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

¹⁵ Art. 37, §3º, CRFB/88 ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

tema de compras públicas e, conseqüentemente sobre todos os normativos que viriam a ser publicados.

Na seara das licitações públicas e contratos administrativos, a principal inovação¹⁶ foi a edição da Medida Provisória 2.182-18, de 2001 que deu origem à Lei Federal nº 10.520/2002, conhecida como Lei do Pregão.

A Lei do Pregão inovou no ordenamento jurídico ao trazer uma modalidade de licitação cujo foco era “aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública” (DIPIETRO, 2019, p. 823).

De acordo com a Lei do Pregão, bens e serviços comuns são “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado” (BRASIL, Lei Federal nº 10.520/2002).

Apesar de ter sido publicada, primeiramente, como Medida Provisória, com a sua conversão em Lei, o texto foi ampliado para incluir todos os órgãos e entidades da Administração Pública de todos os Poderes dos Entes Federados.

Esta nova modalidade permitia contratações mais céleres, já que contava com prazos mais exíguos e, em seu procedimento, inovou ao implementar a inversão das fases.

Enquanto nas modalidades tradicionais da Lei nº 8.666/1993¹⁷ – concorrência, tomada de preços e convite – a regra era de que, iniciada a fase competitiva os agentes públicos deveriam analisar a habilitação de todos os interessados para então julgar o valor das propostas, com a inversão defases no pregão, passou-se a julgar preços e depois habilitar somente o vencedor.

Tal fato trouxe uma agilidade inegável ao processo de contratação, já que só era necessário analisar os preços dos licitantes para então passar a verificar a documentação de um único interessado, qual seja, o vencedor.¹⁸

¹⁶ A Lei Geral de Licitações e Contratos vigente à época, acabou sofrendo algumas alterações por conta do influxo de novos institutos e procedimentos, por meio das Leis Federais nº 9.684/1998, nº 10.176/2001 e nº 12.715/2012. Na realidade, desde seu nascedouro já existiam projetos de lei visando a alteração da Lei nº 8.666/93, com os PL nº 4060 e 4161, ambos de 1993 que já visavam a alteração de dispositivos da norma.

¹⁷ Para Filho (2015) “as modalidades licitatórias previstas na Lei nº 8.666/1993, em muitos casos, não conseguiram dar a celeridade desejável à atividade administrativa destinada ao processo de escolha de futuros contratantes. As grandes reclamações oriundas de órgãos administrativos não tinham como alvo os contratos de grande vulto e de maior complexidade. Ao contrário, centravam-se nos contratos menores ou de mais rápida conclusão, prejudicados pela excessiva burocracia do processo regular de licitação.

¹⁸ Em um exercício mental, é possível pensar em uma licitação com diversos itens e/ou lotes e com dezenas de licitantes interessados. Ao invés de analisar dezenas de documentações de dezenas de interessados, só se analisava, com o Pregão, a documentação de um único vencedor.

Em um salto de inovação nas contratações públicas, a Lei Federal nº 12.462/2011 instituiu uma nova modalidade de licitação, o Regime Diferenciado de Contratações – RDC. MATIAS-PEREIRA (2015, p. 231) indica que, além de promover a troca de experiências e incentivar a inovação tecnológica, a Lei do RDC também foi um instrumento importante para ampliar a eficiência nas contratações.

Para não fugir o escopo deste estudo, o autor elaborou um quadro sinótico sobre as previsões sobre o princípio da eficiência (incluindo os aspectos decorrentes deles):

Tabela 1. Análise de palavras contidas nas Leis nº 8.666/93 e 14.133/2021. (Autor)

Norma	Planejamento	Eficiência	Eficácia	Efetividade
Lei nº 8.666/93	1	0	4	0
Lei nº 14.133/2021	12	10	8	3

Verifica-se que o legislador originário previu por diversas oportunidades a atuação eficiente na alocação de recursos, na prevenção à riscos, na atuação de controle e no planejamento das contratações.

Fica o questionamento se a previsão legal é detida ao suficiente para que exista uma aplicação prática.

O princípio da eficiência, para Torres (2021, p. 79) “exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional.”

E estes foram os intentos do legislador quando da edição da LLCA. Percebe-se claramente uma mudança de paradigma de arranjo institucional por meio da Lei. Tanto que foi reservado um Capítulo longo para tratar sobre a fase preparatória e diversos artigos para tratarem sobre o planejamento.

Torna-se relevante comparar a quantidade de vezes que o vocábulo “planejamento” aparece na Lei Federal nº 8.666/1993 e em quantas vezes aparece na Lei Federal nº 14.133/2021, pois demonstra a preocupação do legislador com coisa pública.

Enquanto na antiga legislação aparecia uma única vez, para tratar sobre as possibilidades de contratação de serviços técnicos especializados, indicando que um dos objetos dos estudos e serviços especializados seria o planejamento, na LLCA, a palavra planejamento aparece em 12 oportunidades.

A conexão entre a atividade administrativa bem planejada, com a indicação de todos os meios, modos e instrumentos que serão utilizados para se chegar a um resultado que gere valor para a sociedade e para a Administração e a eficiência administrativa é latente. Torres (2021) destacando que os objetivos da licitação permeiam a busca pela vantajosidade indica que a obrigatoriedade que os gestores tem em relação à coisa pública e que o planejamento não deve ser meramente formal, já que amplia os custos transacionais, sem produzir os resultados significativos no aperfeiçoamento da pretensão contratual ou da definição do objeto da licitação” (Torres, 2021, p. 84).

Uma das formas de permitir o aumento da eficiência na gestão é incluir como uma das competências das autoridades máximas dos órgãos públicos, da Alta Administração a obrigatoriedade de focar em planejamento e de garantir que a atuação de suas equipes e órgãos serão voltadas a busca pela eficiência, eficácia e efetividade.

É neste sentido que a LLLCA traz este dever aos gestores públicos responsáveis pelos órgãos e entidades administrativas, para agirem em prol dos objetivos do processo licitatório.

Os objetivos estão descritos nos incisos do artigo 11:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

- I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
- II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;
- III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;
- IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

O inciso II trata de questões atinentes à própria causa das licitações (Niebur, 2021), ou seja, o porquê de sua existência, que é a garantia do princípio da obrigatoriedade de licitar, insculpido no artigo 37, XXVII da CRFB/88.

Este princípio está longe de ser considerado uma novidade no ordenamento jurídico. De acordo com Alves (2020) a obrigatoriedade de licitar esteve presente desde o Brasil Império, por meio da previsão na 1ª Constituição brasileira de 1824. Já

no século XX, o Código de Contabilidade da União foi a principal norma a reger os processos de compras governamentais.

Em meados do século XX, com a Edição do Decreto-Lei nº 200 de 1967, passou-se a conter regras mais específicas para as contratações, com a definição de critérios de julgamento, modalidades de licitação e algumas exceções à regra de licitar.

Primariamente, as disposições deste normativo federal eram de aplicação somente para o Governo Federal. Somente com a edição da Lei Federal nº 5.456/1968 é que tais normas passaram a ser de observância obrigatória também pelos demais Entes Federados.

Para o DL nº 200/67, conforme disposto no artigo 126, as compras, obras e serviços efetuar-se-iam com estrita observância do princípio da licitação.

Tal direcionamento à competição justa e isonômica permaneceu com um dos grandes pilares das contratações governamentais, sendo mantido nas legislações que a sucederam¹⁹

Por conta da forte influência da Gestão Pública de cunho Patrimonialista²⁰ nas práticas administrativas da época, o DL nº 200/67 trouxe muitas pitadas de procedimentos formais que garantiriam a transparência das contratações, a previsibilidade do procedimento, a possibilidade participação por todos os interessados de serem contratados com a Administração Pública, com a garantia de justa competição e isonomia no tratamento.

Este tempero burocrático foi sendo replicado e aumentado pelas legislações que sucederam o DL nº 200/67.

Para Torres (2021), a evolução histórica das leis que tratam sobre licitações e contratos administrativos no Brasil é marcada por modelos minimalistas, onde os procedimentos são tratados de forma reduzida, mais simples e direta, dando margem para a atuação do gestor público, enquanto outras passam a detalhar pormenorizadamente os procedimentos, trazendo uma maior restrição à discricionariedade do gestor.

Observando as disposições do DL nº 2.300/1986 que “instituiu o estatuto jurídico das licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços,

¹⁹ Em sequência: DL nº 2.300/1986, Lei nº 8.666/93 e Lei nº 14.133/2021.

²⁰ Para uma análise mais aprofundada sobre a evolução histórica da Administração Pública e seu impacto nas licitações públicas e contratos administrativos.

compras, alienações, concessões e locações, no âmbito da Administração Federal centralizada e autárquica percebe-se que o acréscimo de disposições legais foi o esqueleto normativo para a publicação, anos depois, da Lei Federal nº 1993, já no período democrático.

Outro ponto relevante está no artigo 3º que traz, de maneira expressa a observância do princípio básico da igualdade:

“Art 3º A licitação destina-se a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos. (Brasil, Decreto-Lei nº 2.300 de 21 de novembro de 1986).

A replicação na Lei Federal nº 8.666/93 foi inevitável, sobretudo por conta da expressa previsão constitucional.

Assim, verifica-se que na LLCA tal disposição segue como um dos grandes mandamentos para existência do procedimento licitatório.

Se antes a ideia era proteger o interesse público trazendo regras que obrigassem a um procedimento formal de contratação, atualmente, a Lei Geral de Licitação pretende que este procedimento seja mantido como obrigatório, mas que, diferente do que vem acontecendo ao longo dos anos, se torne um procedimento profícuo, que gere resultados palpáveis, que seja realizado conforme as melhores práticas administrativas, garantindo a eficiência, eficácia e efetividade.

Para deixar ainda mais claro este ideal o legislador incluiu como um dos objetivos da licitação a busca pela contratação apta a gerar o resultado mais vantajoso para a administração. Percebe-se que, agora, está o objetivo da licitação está calcado na geração de resultado, um dos pilares do princípio da eficiência.

Para ilustrar, observa-se uma contratação centralizada realizada pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Estado do Rio de Janeiro, enquanto Órgão Central de Logística.

Na contratação de realizada em 2022 para suprir a necessidade de abastecimento de combustível de parte da frota estadual, a modelagem pensada e desenvolvida foi baseada não na aquisição do combustível, mas na prestação do serviço de gestão de consumo de combustível.

Assim, a ideia central da modelagem da contratação centralizada foi de atender todos os órgãos e entidades em toda a extensão territorial do estado do Rio de Janeiro.

Observando o objetivo contratado, resta claro que a aquisição do bem de consumo (combustível) de um fornecedor não iria suprir a demanda considerando os custos que algumas unidades teriam somente para ir até o local de abastecimento, levando em consideração a extensão territorial.

Assim, ao definir que a empresa contratada, prestadora de serviço, tivesse em seu portfólio de postos de combustível credenciado ao menos 01 (um) posto em cada um dos 92 (noventa e dois) Municípios que compõem o estado do RJ a eficiência da contratação seria atingida, por mais que o preço do combustível ficasse um pouco maior do que o preço comum de mercado.

Assim, observou-se os custos indiretos para definição do que seria o menor dispêndio para Administração como um todo, trazendo à tona a contratação mais vantajosa.

Interessante que, tal modelagem foi definida sem considerar o disposto na LLCA, já que a contratação se deu com base no antigo regramento jurídico. Esta ressalva se faz porquanto a Lei Federal nº 14.133/2021 assim dispõe no artigo 34, parágrafo único:

“Art. 34. O julgamento por menor preço ou maior desconto e, quando couber, por técnica e preço considerará o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação.

§ 1º Os custos indiretos, relacionados com as despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental do objeto licitado, entre outros fatores vinculados ao seu ciclo de vida, poderão ser considerados para a definição do menor dispêndio, sempre que objetivamente mensuráveis, conforme disposto em regulamento.” (Brasil, Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021).

Ainda em relação aos objetivos das licitações, o legislador reforça a ideia de alguns pontos impeditivos, como a contratação com sobrepreço, superfaturamento e preços manifestamente inexequíveis.

As decisões dos tribunais de contas já apresentavam as irregularidades em que a fase preparatória continha pesquisa de preços mal formuladas e que levavam a apresentação de sobrepreço das propostas.

Ainda, de forma a coibir o dano ao patrimônio público com contratações com superfaturamento, os tribunais de contas²¹ também se debruçaram sobre a temática para descrever hipóteses em que poderiam ocorrer o superfaturamento.

21 Acórdão 3569/2023-TCU-Segunda Câmara (Representação, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer); Acórdão 992/2022-TCU-Plenário (Recurso de Reconsideração, Relator Ministro Benjamin Zymler); Acórdão 2704/2021-TCU-Plenário (Representação, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman); Acórdão 2259/2023-

Acerca destes dois institutos, a legislação era bastante silente em como o gestor devia se precaver e proteger a contratação.

Com a edição da Lei Federal nº 13.303/2016 o legislador passou a definir, no bojo de um ato normativo primário o que seria o sobrepreço e o superfaturamento, já que a Lei Federal nº 8.666/93 era silente, indicando apenas a responsabilidade do fornecedor ou do prestador de serviços e do agente público responsável pelo dano causado à Fazenda Pública (Brasil. Lei nº 8.666/93, Cap. II, art. 25, §2º, 1993)

Ocorre que tal legislação tinha uma aplicação bastante restrita, já que quanto aos destinatários eram somente as Empresas Estatais, logo, o texto não se aplicava diretamente à Administração

É possível conceituar o sobre preço quando o preço originalmente contratado for superior ao que é verificado como prática de mercado, enquanto o superfaturamento é o efetivo prejuízo ao patrimônio público com a execução de contratos com qualidade inferior à efetivamente contratada ou pela majoração do valor pago.²²

Quando aos preços manifestamente inexecutáveis, a Lei Federal nº 8.666/93 tratava e conceituava, dando um ferramental prático ao gestor:

Art. 48. Serão desclassificadas: (...) II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexecutáveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os

TCU-Plenário (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Jorge Oliveira); Acórdão 10929/2023-TCU-Primeira Câmara, Recurso de Reconsideração, Relator Ministro Benjamin Zymler; Acórdão 2085/2023-TCU-Segunda Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Vital do Rêgo)

²² O artigo 31, §1º da Lei Federal nº 13.303/2016 assim dispõe:

Art. 31. As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo.

§ 1º Para os fins do disposto no caput, considera-se que há:

I - **sobrepreço** quando os preços orçados para a licitação ou os preços contratados são expressivamente superiores aos preços referenciais de mercado, podendo referir-se ao valor unitário de um item, se a licitação ou a contratação for por preços unitários de serviço, ou ao valor global do objeto, se a licitação ou a contratação for por preço global ou por empreitada;

II - **superfaturamento** quando houver dano ao patrimônio da empresa pública ou da sociedade de economia mista caracterizado, por exemplo:

a) pela medição de quantidades superiores às efetivamente executadas ou fornecidas; b) pela deficiência na execução de obras e serviços de engenharia que resulte em diminuição da qualidade, da vida útil ou da segurança; c) por alterações no orçamento de obras e de serviços de engenharia que causem o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em favor do contratado; d) por outras alterações de cláusulas financeiras que gerem recebimentos contratuais antecipados, distorção do cronograma físico-financeiro, prorrogação injustificada do prazo contratual com custos adicionais para a empresa pública ou a sociedade de economia mista ou reajuste irregular de preços. (Brasil, Lei nº 13.303 de 30 de junho de 2016, Cap. I, art. 31)

coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação. (...)
§ 1º Para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo consideram-se manifestamente inexequíveis, no caso de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores: a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela administração, ou b) valor orçado pela administração.

A compreensão de que tais institutos – sobrepreço, superfaturamento e preços manifestamente inexequíveis – trazem um prejuízo para a Administração e de que a permissibilidade de que as contratações sejam maculadas é inerente ao bom cuidado com a coisa pública e a busca de melhores resultados, logo, vinculam-se, também, ao princípio da eficiência e da busca pela proposta mais vantajosa para a administração.

Analisando o inciso IV, que trata de incentivar a inovação e o desenvolvimento sustentável é uma das grandes questões apresentadas pela LLCA que se amoldam, perfeitamente às políticas públicas de contratação, e que serão tratados no próximo capítulo.

Como um grande incentivador, com base nos vieses da heurística e uma das portas de entrada para os conceitos e institutos de governança pública é o parágrafo único do artigo 11. Para garantir a melhor ilustração, pontos relevantes para a análise estão destacados no trecho transcrito:

Art. 11: Parágrafo único. A **alta administração** do órgão ou entidade é responsável pela **governança das contratações** e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para **avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios** e os respectivos contratos, com o intuito de **alcançar os objetivos** estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e **promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.**(Brasil. Lei nº 14.133, cap. I, artigo 11, parágrafo único, 2021).

Este trecho da legislação é uma ode à boa gestão. Isto porque define regras de governança administrativa para todos os órgãos e entidades de todos os poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Ainda que seja uma determinação legal, o intuito do legislador foi de demonstrar para todo e qualquer órgão – seja qual for o nível de evolução em termos de governança, planejamento e eficiência das contratações – as linhas mestras, a trilha a ser percorrida para atingir os objetivos das contratações.

Também releva destacar que o legislador fez questão de indicar a eficiência, a eficácia e a efetividade, não como sinônimos, mas como institutos distintos que visam a assunção de melhores resultados com a gestão da coisa pública.

Assim, para Niehbur (2021), é possível analisar o grau de eficiência de uma contratação analisando fatores como a complexidade dos procedimentos, a rapidez com que ele se desenrola, o custo financeiro total de uma contratação levando em consideração os custos diretos e indiretos e custos com a própria manutenção das atividades administrativas, bem como acerca do grau de qualidade dos objetos contratados.

“a eficiência em licitação será encontrada na medida em que esta se tornar mais simples, mais focada no propósito selecionar a proposta mais vantajosa. Tudo que se ponha na licitação que nem que não vise a selecionar a proposta mais vantajosa acaba prejudicando em algum grau este intento, já que a torna mais complicada. O país ganharia muito com uma licitação menos complicada, o procedimento seria mais célere, o custo financeiro dos contratos menor, e os objetos teriam melhor qualidade.” NIEBUHR (2021, P. 346)

O princípio da eficiência é apregoado de maneira efusiva por teóricos há tempos, mas um dos principais entraves para a perda de sua potência se dá pela forma como os órgãos decisores - sejam do Poder Judiciário ou das Cortes de Contas - tratam a matéria.

No bojo das decisões, o princípio da eficiência é esvaziado, tratado de forma genérica, sem adentrar aos aspectos práticos e necessários.

Em parecer exarado sobre a viabilidade de constituição de consórcios públicos, Filho (2015), afirma que:

"A estrutura federativa do Estado não pode importar a vedação à integração e à associação entre os entes federados, ainda (especialmente) quando tal se traduza no surgimento de organizações administrativas dotadas de autonomia subjetiva. A cooperação entre os entes federados é indispensável para a ampliação da legitimidade democrática e para a afirmação da eficiência da atividade administrativa do Estado brasileiro." (Filho, 2015, p. 17).

Assim, na guisa deste tipo de entendimento, o legislador federal decidiu incluir de maneira expressa (no entanto tímida) a ideia de que a eficiência administrativa, em

contratações governamentais, possa ser atingida por meio da centralização, mais especificamente com a instituição de Consórcios Públicos.

A timidez entendida pelo autor, à inclusão do artigo 189 da LLCA se deu porque o legislador federal, em que pese tenha competência para legislar de maneira privativa sobre a matéria, conforme artigo 22, XXVII da CRF/88 - não pode obrigar a constituição de consórcios, mesmo que para municípios tão pequenos, como aqueles com até 10.000 (dez mil) habitantes.

Os consórcios públicos nasceram recentemente no ordenamento jurídico brasileiro, com a Lei Federal nº 11.107/2004 e constituem-se de novas pessoas jurídicas, com personalidade jurídica própria e dotadas de autonomia administrativa e que surgem a partir da vontade em conjunto de mais de um ente federado.

Denota-se, portanto, uma complexidade administrativa e multiplicidade de interesses convergentes para que se dê a instituição do Consórcio, cujo processo legislativo deve tramitar no âmbito de cada ente político.

Filho(2015) ensina que a criação de entes consorciados sofreu influência italiana e que teve como reflexo a "ampliação da complexidade organizacional", a "institucionalização de estruturas burocráticas" e "ampliação da intervenção estatal no domínio econômico".

Percebe-se que as ideias de criação dos consórcios podem ser naturalmente transpostas para a implementação de uma política pública de contratação, especialmente a analisada neste estudo.

Pensar a gestão pública contemporânea é ultrapassar os paradigmas postos e institucionalizados, sobretudo em entes federados ou administrações que possuem um nível de governança, transparência e evolução mais atrasados. Pressupõe, por outro lado, repensar as práticas administrativas, indo um passo além da administração controlado por fluxos e processos ou somente focada em racionalização de uso de bens, serviços e no resultado.

Desta forma, a integração estatal/administrativa, a troca de experiências, a utilização de processos modelados e modeláveis, o compartilhamento de gestão - sobretudo relacionada à logística pública, aos suprimentos e conseqüentemente às contratações governamentais - permite que a gestão pública brasileira ultrapasse a Síndrome de Gabriela (rodapé: Para Gal Costa, autor da música "Modinha para Gabriela" tema da novela brasileira "Gabriela" (1975), a personagem cantava: "Eu

nasci assim, eu cresci assim, E sou mesmo assim, vou ser sempre assim: Gabriela, sempre Gabriela!". Numa analogia à gestão pública mais atrasada, repleta de práticas viciadas, alguns gestores continuam insistindo nos meus erros, alheios às inovações e melhores práticas administrativas, permanecendo sempre assim, mantendo o status quo ante.

De acordo com o entendimento de Niebuhr (2022) o princípio da eficiência que além de previsão legal também possui sede constitucional, propugna que a administração Pública satisfaça os interesses públicos de modo ótimo, com o melhor aproveitamento de seus recursos financeiros, de sua força de trabalho, com celeridade e com os menores impactos adversos.

Niebuhr, (2022) também entende que o princípio da eficácia também é relevante e previsto na Lei 14.133/2021 e que sua diferenciação com a eficiência se dá com o apoio de instrumentos e conceitos da ciência econômica.

"Eficiência relaciona-se ao modo como se faz uma tarefa, e eficácia, com os resultados obtidos. O processo eficiente é aquele realizado com o emprego ótimo dos recursos disponíveis, portanto, implica avaliação da relação entre custos (esforço) e benefícios (resultados). O processo eficaz é aquele que obtém o resultado desejado sem depender dos meios empregados. Pode-se dizer que eficiência é focada na otimização dos meios/recursos e a eficácia, no resultado." (Niebuhr, 2022, p. 90)

Por meio de buscas na base de pesquisa integrada do Tribunal de Contas da União²³ da expressão “eficiência administrativa” é possível encontrar os seguintes números²⁴:

Tabela 2 Consulta do termo eficiência administrativa no módulo de pesquisa integrada do TCU

Temas de Pesquisa	Quantidade
Acórdãos	784
Acórdãos com expressão “licitação”	568
Jurisprudência Seleccionada	4
Publicações de Jurisprudência	3

²³ Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/integrada>

²⁴

Ao analisar os itens Jurisprudência Seleccionada e Publicações de Jurisprudência, percebe-se que os Acórdãos proferidos em decisões podem figurar conjuntamente nos dois termos de busca. Da mesma forma, verificou-se que um único Acórdão figurou duas vezes no Item Publicações de Jurisprudência (Informativo de Licitações e Contratos 425/2021 e Boletim de Jurisprudência nº 378/2021)

Assim, ficou a relação dos acórdãos:

Acórdão	Jurisprudência Seleccionada	Publicações de Jurisprudência	Ambos
2715/2012	X		
1907/2012	X		
2962/2015	X	X	X
2529/2021	X	X	X

Figura 1 Autor

Ao total, foram destacados 02 (dois) Acórdãos que figuraram como publicações de jurisprudência já que tratam diretamente sobre licitações e contratos.

O Acórdão 1907/2012-TCU-Plenário, proferido nos autos da TC-Processo 026.269/2007-7, teve com o Relator o Ministro José Jorge e foi proferido em 18 de julho de 2012.

O enunciado ficou assim descrito:

“As entidades privadas que recebem recursos oriundos de convênios celebrados com entes da Administração Federal não estão obrigadas a realizar licitação propriamente dita para aquisição de bens e serviços. Podem adotar procedimentos simplificados, desde que observem os princípios da igualdade, legalidade, moralidade, publicidade e eficiência administrativa”(TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, Informativo de Licitações e Contratos nº 116, 2012)

Nesta decisão, o Tribunal proferiu decisão sobre a não obrigatoriedade de as Entidades privadas realizarem procedimento licitatório, mas apenas de aplicarem, em suas contratações com recursos oriundos dos cofres públicos os princípios constitucionais expressos, dentre eles o da eficiência.

Já o Acórdão nº 2529/2011 – TCU – Plenário, apareceu tanto na consulta como Jurisprudência Seleccionada, quanto no Item Publicações de Jurisprudência. Tal

Acórdão teve como relator o Ministro Raimundo Carneiro e o enunciado dispuseram que:

“Incumbe ao gestor demonstrar que a ausência de parcelamento do objeto da licitação não restringe indevidamente a competitividade do certame, bem como promove ganhos para a Administração Pública. O postulado que veda a restrição da competitividade (art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993) não é um fim em si mesmo, devendo ser observado igualmente o princípio constitucional da eficiência administrativa (art. 37, caput, da Constituição Federal) e, ainda, o ganho de escala nas contratações consolidadas (art. 23, § 1º, in fine, da Lei 8.666/1993).” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, Boletim de Jurisprudência nº 378, 2021 e Informativo de Licitações e Contratos nº 425, 2021).

Percebe-se que o julgado trata de maneira mais direta o princípio da eficiência. Em um primeiro momento, traz à tona a questão do conflito aparente de princípios, que é resolvido por meio da técnica da ponderação de princípios.

Moraes (2013)²⁵ afirma que existem ferramentas de hermenêutica constitucional disponíveis aos doutrinadores para a solução de conflitos de regras e princípios constitucionais. Assim, ao se verificar a contradição ou conflito de princípios – e no caso julgado pelo Tribunal de Contas houve uma análise direta entre a obrigatoriedade de licitar e a eficiência administrativa nos casos de parcelamento do objeto – é possível realizar uma redução proporcional do alcance de um deles em detrimento do outro, dando preferência ou prioridade a um determinado princípio.

Assim, no caso do acórdão, o TCU decidiu que não ofende a obrigatoriedade de licitar quando, observando a eficiência administrativa e o ganho de escala da contratação centralizada, quando o gestor público decide pelo parcelamento do objeto.

²⁵ Moras, Alexandre de. Direito Constitucional. 29ª edição. São Paulo : Atlas, 2013.

CAPÍTULO 2

POLÍTICA PÚBLICA EM LICITAÇÕES: CENTRALIZAÇÃO DE COMPRAS PÚBLICAS

Para adentrar especificamente nas políticas públicas setorizadas ou focalizadas, como as de contratação, é necessário traçar um recorte sobre as políticas públicas.

Políticas públicas fazem parte de um grande conjunto de atos administrativos que visam a implementar modificações na sociedade – ou para garantir a sua própria - estabilidade, tendo como base alguns recortes sociais, econômicos, políticos e ambientais (Procopiuck, 2013). A partir de problemas ou necessidades identificados, os gestores públicos, investidos em poderes para tomadas de decisões, passam a mover à máquina pública no sentido de atender um determinado interesse.

Perceba que o interesse pode ser plenamente legítimo, como o interesse público coletivo, no entanto, a definição sobre o problema ou necessidade que será privilegiado passa por crivo subjetivo do grupo político ou investido na maior parcela de poder.

Bucci (1997, p.90), destaca que a existência de objetivos políticos e sociais, que sejam determinados e relevantes, torna possível a coordenação do setor público e se apresentam como um dos fundamentos da existência das políticas públicas. Neste sentido, os direitos fundamentais classificados como de segunda geração impõem um conjunto de obrigações e ações comissivas do próprio Estado e justificam a atuação da Administração Pública em um grande conjunto de políticas públicas, com as de saúde, habitação, previdência, educação.

Verifica-se que toda política pública passa, necessariamente, por um conjunto concatenados de atos, dentre eles as decisões que indicam a vinculação com o sistema política vigente para que sejam implementadas (Enrique Saraiva).

Uma das características mais interessantes no campo de política pública é pensar que esse instituto situa-se em uma zona cinzenta do saber. Podemos tratar de política pública no campo das ciências sociais aplicadas como é o caso dessa pesquisa que se debruça sobre o viés jurídico para analisar e compreender as contratações públicas enquanto políticas públicas.

Não obstante, é possível verificar que o campo das políticas públicas também é permeado por conhecimentos técnicos de outros saberes ainda dentro das ciências

sociais aplicadas, como é o caso das ciências sociais, da sociologia, da contabilidade etc.

Um outro prisma que pode ser utilizado na compreensão das políticas públicas é aquele de viés econômico. Isso porque a economia enquanto disciplina enquanto o saber jurídico traz no seu bojo um conjunto de ferramentas e de metodologias que auxiliam na compreensão de aspectos econômicos das políticas públicas.

Dentre tais aspectos podemos citar a eficiência administrativa na implementação e execução de uma determinada política pública, a efetividade da produção de um determinado valor sendo entregue mediante política pública finalística, diretamente ao detentor e ao destinatário final que é sempre a sociedade. Mas também é possível utilizar-se de ferramentas da análise econômica do direito e verificar de que maneira atuação estatal por meio de políticas públicas consegue atingir a eficiência máxima de que a máquina estatal possa produzir.

O campo de políticas públicas é tão vasto que a cada política setorial é necessário um grande conjunto de conhecimentos para que aquelas ações aqueles programas possam ser efetivamente implementados e muito bem executados. Quando se trata de políticas públicas de educação não é possível pensá-la sem utilizar conhecimentos da área de pedagogia, da mesma forma as políticas públicas de saúde necessitam de um conhecimento técnico voltado para a área de saúde como medicina, enfermagem, psicologia etc.

Neste sentido, esta pesquisa passa a analisar sob um viés jurídico a interação existente entre políticas públicas e as diversas instituições tendo como pano de fundo a licitação e a contratação pública -cujo regramento constitucional encontra-se no artigo 37 inciso XIX.

Tratando-se, portanto, de uma análise sobre uma das diversas funções administrativas desempenhadas pelo estado na consecução de interesse público coletivo.

REZENDE (2018) ressalta a relevância das contratações enquanto instrumentos para a concretização de políticas públicas, tanto para os governos e empresas do setor privado mas também para organizações intragovernamentais, ou seja, todos os stakeholders que, de certa forma, interferem nos arranjos institucionais das políticas públicas.

A evolução do sistema jurídico de contratações foi permeada por ações práticas, boas iniciativas de gestores, deixando de ser tratado somente com um meio para aquisição de suprimentos e realização de contratações e sendo visto com um meio de perfectibilização dos objetivos e finalidades do Estado.

Enquanto práticas internacionais, a OCDE desenvolveu uma metodologia de análise de sistemas de contratações que permite uma verificabilidade e comparabilidade entre sistemas de diversos estados, organizações etc.

O MAPS – Methodology for assessing in procurement system desenvolvido em 4 pilares, apresenta alguns institutos que podem ser desenvolvidos pela Administração visando a eficiência nas contratações.

Esta metodologia indica que a utilização de licitações em contratos para a implementação de políticas públicas deve ser feita com parcimônia e sempre observando os princípios da eficiência, da eficácia.

Um dos pontos essenciais para essa cautela é que os agentes públicos que atuam nos processos licitatórios não possuem competência legal para dispor sobre critérios que estão fora do seu alcance de atuação administrativa.

Observa-se que a algumas definições que estão inclusive dispostas na Lei Federal nº 14.133/2021 e que foram festejadas pela proteção à minorias, ainda que de forma abstrata, como a que prescreta no artigo 25 que define que o Edital de licitação pode dispor sobre preferência na contratação de empresas que tenham em seus quadros funcionais mulheres vítimas de violência doméstica e egressos ou oriundos do sistema prisional.

Para perfectibilização deste tipo de política, em sua função alocativa, tornar-se necessária uma atuação em nível normativo, ainda que secundário, dispondo sobre os meios como o agente de contratação e a equipe de planejamento e os órgãos de assessoramento jurídico e controle vão poder definir o regramento que vai ser utilizado pelos agentes na etapa competitiva, na fase externa.

NIEHBUR (2022, p. 123) faz uma crítica bem aguçada sobre a utilização de licitações públicas e contratos administrativos como instrumento de políticas públicas. Em alguns casos podem até atingir os resultados pensados e definidos, no entanto, muitas das vezes "as políticas públicas são consagradas em licitação e contrato administrativo como argumento discursivo para justificar a inação do Estado em relação ao que realmente precisa ser feito."(NIEHBUR, 2022, p. 123).

Nagel (1986) listou 10 objetivos gerais que toda e qualquer política pública deve, em regra, se propor a atingir:

1. Maximize benefits.
2. Maximize costs.
3. Maximize costs subject to a minimum benefit level.
4. Maximize benefits. subject to a maximum cost level.
5. Maximize benefits. dividez by costs.
6. Maximize costs divided by benefits.
7. Maximize benefits minus costs.
8. Maximize benefits minus costs divided by costs.
9. Maximize change in benefits divided by change in costs.
10. Maximize percentage in benefits divided by percentage change in costs.

2.1 Ciclo de políticas públicas

Ao abordar política de forma independente, podem-se explorar três dimensões distintas, além da mais ampla.

Polity: A dimensão institucional, conhecida como "polity", refere-se à ordem do sistema político delineada pelo sistema jurídico, bem como à estrutura institucional do sistema político-administrativo. Nesta dimensão, estão estabelecidas as regras do jogo, tais como a divisão entre os três poderes, o sistema federativo, as normas dos partidos políticos, o sistema eleitoral e as regulamentações específicas para votação, definição e medidas provisórias, além dos regulamentos do Senado, da Câmara e do Congresso.

Politics: A dimensão processual, denominada "politics", diz respeito ao processo político, muitas vezes caracterizado por conflitos, no que se refere à imposição de objetivos, conteúdos e decisões de distribuição. Nesta dimensão, ocorrem acordos, alianças e processos visíveis, como alianças, coalizões, barganhas, negociações, processos de persuasão e disputas de votos.

Bucci(1997, p. 90) já afirmava que “as políticas hoje são instrumentos de ação dos governos – o government by policies que desenvolve e aprimora o

government by law –, fenômeno que se explica também pela maior importância da fixação de metas temporais para a ação dos governos republicanos.”

Policy: A dimensão material, chamada "policy", refere-se aos conteúdos concretos, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.

O sistema político, conforme ilustrado, recebe apoios e demandas da sociedade, os processa internamente e produz decisões políticas e políticas públicas como resultados. Esse processo de retroalimentação auxilia na calibração do sistema político.

No que diz respeito às dimensões, a primeira é a institucional, denominada "polity", que se refere ao desenho do sistema político e às regras estabelecidas. A dimensão processual, chamada "politics", engloba as alianças, barganhas, coalizões, disputas e processos de persuasão entre os atores dentro das regras institucionais. Por fim, a "policy" é a dimensão resultante do processo político, ou seja, as políticas públicas.

A dimensão institucional estabelece as regras em que os processos políticos se desenrolam, enquanto o processo político, entre outras coisas, gera políticas públicas.

Agora, avançando para as classificações das políticas públicas, será revisada a tipologia de Lowy, a primeira abordagem a ser considerada nesta aula. Primeiramente, foi analisado o significado da palavra "política" em suas três grandes dimensões e como elas se relacionam entre si, especialmente a dimensão institucional que define o sistema político e suas regras de atuação para os atores envolvidos.

Em seguida, entra em cena a dimensão processual, em que a política é encarada como um processo no qual diversos atores interagem dentro das regras estabelecidas, competindo ou cooperando para alcançar decisões coletivas. Em certos momentos desse processo político, são geradas políticas públicas, configurando a dimensão material da política. Assim, a palavra "política" possui uma dimensão institucional, uma dimensão processual e uma dimensão material, todas conectadas e inter-relacionadas entre si.

Em linhas gerais, o ciclo de políticas públicas é comumente descrito como um processo que engloba a identificação de problemas, sua inclusão na agenda, a elaboração de políticas, a implementação, o monitoramento e a avaliação. No entanto,

a forma como diferentes autores abordam esse ciclo pode divergir, seja na escolha de terminologia, na ênfase dada a certos estágios, na subdivisão ou síntese de aspectos, resultando em interpretações diversas do processo.

Portanto, ao analisar exclusivamente o ciclo de políticas públicas, especialmente em contextos de avaliação, é comum observar múltiplas descrições, o que pode suscitar dúvidas. Por essa razão, uma aula será dedicada à exploração das versões mais frequentemente cobradas desse ciclo. Serão abordadas principalmente quatro grandes interpretações, embora as questões possam apresentar variações em torno delas. É essencial familiarizar-se com essas distintas abordagens e compreender como são abordadas em testes, inclusive fornecendo algumas questões para reforçar a compreensão.

Em termos gerais, o ciclo descrito é amplamente reconhecido como o mais utilizado na análise de políticas públicas. Ele parte do pressuposto de que a sociedade enfrenta problemas que demandam soluções, e espera-se que o governo, a administração pública ou o Estado se organizem para abordá-los, considerando sua natureza. O primeiro passo para resolver esses problemas é sua inclusão na agenda, o que implica em debates e considerações por parte do sistema político e dos atores relevantes. No entanto, nem todos os problemas conseguem mobilizar a atenção necessária para entrar na agenda.

Alguns problemas, por sua vez, ganham destaque suficiente para serem considerados. É importante notar que estar na agenda não garante automaticamente o desenvolvimento de uma política pública, já que muitas questões permanecem sem resolução. No entanto, em certos casos, decide-se abordar um problema específico e formular uma política pública, marcando assim a fase de formulação.

Durante a formulação, espera-se que sejam considerados aspectos como o público-alvo, os recursos a serem alocados, incluindo orçamentos, os meios legislativos necessários para sua implementação e o desenho geral da política. Na fase de implementação, ocorre a execução das ações planejadas, sendo fundamental o acompanhamento para garantir que tudo transcorra conforme o planejado e corrigir desvios, se necessário.

Além disso, em determinados momentos, realiza-se a avaliação da política. Esta avaliação pode ocorrer em diferentes momentos, como antes da implementação, durante a execução ou após sua conclusão. Durante a avaliação, são utilizados

critérios estabelecidos para julgar a eficácia da política, incluindo se os problemas foram resolvidos ou persistem. Com isso, o ciclo se completa.

É importante destacar que o problema em si não é considerado uma fase do ciclo, mas sim o ponto inicial que requer atenção. Portanto, ao examinar este ciclo, são consideradas cinco fases principais das políticas públicas: agenda, formulação, implementação, acompanhamento e avaliação.

Uma variação restritiva que simplifica o ciclo em três grandes etapas será abordada. Essas etapas são: formulação, implementação e avaliação (ou controle de resultados).

Portanto, é improvável encontrar um padrão único que se aplique uniformemente a todos os aspectos de uma mesma prova. É essencial estar ciente das possíveis variações que podem surgir. No contexto desta discussão, é relevante observar que o termo "decisão" frequentemente se refere ao "processo decisório" ou à "tomada de decisão". Isso implica que, ao abordar a formulação de alternativas, estamos considerando as diferentes opções para a execução de uma política pública. Quando enfatizamos a fase de decisão, estamos indicando a escolha entre essas políticas. Por exemplo, se várias alternativas foram consideradas para resolver um problema, a seleção de uma delas para implementação é destacada neste momento. Portanto, é crucial compreender que todas as fases de uma política pública envolvem decisões.

Embora esse modelo destaque uma decisão específica, é importante ressaltar que todas as fases de uma política pública implicam em processos decisórios. Essa ênfase é feita porque a tomada de decisão entre as alternativas de políticas públicas é particularmente significativa. Após a formulação de várias alternativas, é necessário escolher uma para implementação. Nesse momento, detalhar a alternativa selecionada torna-se crucial, pois raramente essas alternativas são exploradas em profundidade durante o processo de formulação. Este modelo opta por enfatizar essa tomada de decisão, uma abordagem comum em muitas questões de prova, onde o ciclo de políticas públicas é frequentemente apresentado como envolvendo agenda, formulação, processo decisório, implementação e avaliação, ou como envolvendo agenda, formulação, processo decisório, implementação, acompanhamento e avaliação. Esta estrutura se assemelha ao modelo básico anterior, com a principal diferença sendo o destaque dado à fase de decisão.

Existem estágios até que uma determinada ideia se torna, efetivamente, uma política pública.

O primeiro estágio é da formação da Agenda. Neste estágio, ocorre a inclusão de demandas específicas ou necessidades sociais na lista de prioridades do poder público. Na estrutura do ciclo de políticas públicas, a formação da agenda é o processo pelo qual certos problemas conseguem atrair a atenção dos atores políticos e do sistema político, representando o primeiro passo rumo à possível criação de políticas públicas para abordar essas questões. No entanto, é fundamental ressaltar que nem todos os problemas que impactam a sociedade conseguem atravessar essa fase e entrar na agenda política.

A etapa da elaboração pode ser tratada de maneira isolada, ou subdivida em elaboração e formulação. A elaboração refere-se à identificação e delimitação de um problema específico na comunidade, a determinação de alternativas para solucioná-lo, a avaliação dos custos e impactos de cada alternativa e o estabelecimento de prioridades. Durante esta fase, ocorre uma identificação mais precisa e detalhada do problema previamente identificado na formação da agenda. A elaboração concentra-se em detalhar e caracterizar melhor o problema específico que requer atenção.

Na fase da formulação, ocorre a seleção e especificação da alternativa considerada mais apropriada para resolver o problema identificado durante a elaboração. A escolha entre as alternativas é explicitada por meio de uma declaração oficial, onde são definidos os objetivos e estabelecidos os marcos jurídicos, administrativos e financeiros para a implementação da alternativa escolhida.

Com o início das atividades de planejamento e organização dos recursos administrativos, humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para a execução da política, passamos a implementar a política pública.

Já a execução consiste no conjunto de ações direcionadas para alcançar os objetivos estabelecidos na política.

Como toda ação governamental, importante que a política tenha o devido acompanhamento e avaliação.

O acompanhamento se trata de um processo sistemático de supervisão da execução, com o objetivo de obter informações necessárias para possíveis correções durante a implementação da política.

Já a avaliação envolve a mensuração e análise dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, permitindo uma avaliação do seu impacto e eficácia.

2.2. Modelagem jurídico-institucionais para a centralização

A atuação do gestor público é pautado pelo princípio da legalidade, tendo dentre suas vertentes de análise, a necessidade de haver lei que indique o rol de atos administrativos que podem ser tomados.

DiPietro (2020, p. 481) define que para a execução das atividades estatais a administração Pública dispõe de poderes que “são limitados pela lei, de forma a impedir os abusos e as arbitrariedades a que as autoridades poderiam ser levadas.”. dentre estes poderes, tem-se o da vinculação administrativa encerra um rol de competências tanto dos órgãos e entidades, quanto dos próprios agentes.

A atuação vinculada, adstrita ao que restou definido pelo Legislador e pelos demais atos normativos permite um maior controle sobre a atuação administrativa, ao passo que pode gerar uma tendência de inflexibilidade administrativa ou atuação em um regime de exceções.

Dentro deste complexo arranjo institucional, a Administração Pública fica à mercê da atuação diligente, eficaz, segura dos gestores, que manejam as normas de acordo com o interesse posto. Não é possível inferir que tal atuação se dá por meio de ações que visam ao interesse público somente.

CAVEDO (2020), discorrendo sobre a Teoria da Escolha Pública, sob o aspecto econômico da atuação administrativa, que a existem diversas questões de vieses subjetivos que fazem com que as escolhas dos gestores públicos sejam, por muitas vezes, tomadas levando em consideração interesse privados, sejam do próprio gestor, da própria organização ou de determinado grupo político.

Dentre estes, podemos citar o *lobby*, o *rent seeking* e o *logrolling*.

Nas definições de CARVALHO (2006) *logrolling* “trade of votes with a specific purpose, or the buying and selling of individual votes”, ou seja, “é um troca de votos para propósitos específicos ou a compra e venda de votos individuais.

Assim, o logrolling²⁶ – mais conhecido em terras tupiniquins como “toma lá dá cá” – é uma atuação sob uma heurística em que a decisão do gestor é tomada de acordo com o interesse político daqueles que o elegeram e que, a coalizão institucional par as principais decisões políticas – incluindo as de implementação e manutenção de políticas públicas – passam pela troca de benefícios para garantir os votos

Por seu turno, o rent seeking é uma prática em que o gestor passa a buscar fontes de rendas para benefício próprio

A implementação de toda política pública passa, necessariamente, por decisões políticas. Em tais decisões são levadas em conta ao interesse do grupo político que vai poder se beneficiar sobre a política implementada.

É possível que

Escrever parágrafos sem espaço entre linhas. Utilizar o sistema de citação em nota de rodapé²⁷ ou autor-data (SOBRENOME, 0000, p. 00)

2.3. Desafio às políticas públicas de centralização das contratações

O Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE (INCLUIR NA TABELA DE SIGLAS) apresenta alguns desafios no combate aos Cartéis e faz uma menção relevante sobre a interação que os Grupos Econômicos têm com as compras governamentais.

Nas contratações de alto vulto financeiro, é possível observar a influência que os Cartéis exercem, enquanto conglomerados de empresas que se unem para perpetuar o seu poder econômico.

Assim, quando se analisa as contratações centralizadas de forma mais detida, o vulto financeiro movimentado é bastante relevante.

Antes de adentrarmos nesta temática, necessário traçarmos algumas definições e conceitos.

O primeiro é aquele relacionado à conceituação dos Cartéis.

De acordo com a jurisprudência do CADE, o Cartel "consiste em acordo ou prática concertada entre concorrentes para fixar preços, estabelecer quotas ou restringir produção,

²⁶ INCLUIR NAS REFERÊNCIAS: CARVALHO, M. A. de. Como o logrolling pode explicar o fracasso da coalizão governamental no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 5, p. 865 a 882, 2006. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6862>. Acesso em: 11 fev. 2024.

²⁷ SOBRENOME, Nome. Nome da Obra. Cidade: Editora, 0000. p.

dividir mercados de atuação e alinhar qualquer variável concorrencialmente sensível, tanto em concorrências públicas como contratações

privadas, sendo considerado universalmente a mais grave infração à ordem econômica" (Rodapé: Guia de combate aos cartéis em licitações)

Heimler (2012) conceitua nos seguintes termos:

"Cartels can be defined as any secret agreement among potential rivals not to compete with each other in one form or another. The first characteristic of a cartel is that the agreement among competitors needs to be secret. A simple anticompetitive outcome is not sufficient. The second characteristic is that the object of the agreement has to significantly weaken the rivalry among competitors. Cartels are the most severe violation of antitrust laws."(Heimler, 2012, p. 1)

Outro ponto é a conceituação do que seria uma contratação de grande vulto.

Pelas leis gerais de licitação, o vulto da contratação leva em consideração tão somente a movimentação financeira que a licitação gera.

Pela Lei Federal nº 8.666/93, grande vulto era:

"Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:
V - Obras, serviços e compras de grande vulto - aquelas cujo valor estimado seja superior a 25 (vinte e cinco) vezes o limite estabelecido na alínea "c" do inciso I do art. 23 desta Lei;"

Por sua vez, o artigo 23, I, "c" da mesma norma definia que:

"Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:
I - para obras e serviços de engenharia:
c) concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);"

Assim, grande vulto era toda contratação cujo valor estimado era superior a 37.500.00,00 (trinta e cinco milhões de reais).

Para a nova lei geral de licitações, o grande vulto ficou definido como:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

XXII - obras, serviços e fornecimentos de grande vulto: aqueles cujo valor estimado supera R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais);

Conforme artigo 182, os valores da LLCA devem ser atualizados atualmente conforme Decreto Federal.

Art. 182. O Poder Executivo federal atualizará, a cada dia 1º de janeiro, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) ou por índice que venha a substituí-lo, os valores fixados por esta Lei, os quais serão divulgados no PNCP.

Assim, para o ano de 2024, o valor total é de R\$ 239.624.058,14 (duzentos e trinta e nove milhões seiscentos e vinte e quatro mil cinquenta e oito reais e quatorze centavos)

Lei 8.666/93	Lei 14.133/2021	Decreto nº 11.871/2023
R\$ 37.500.000,00	R\$200.000.000,00	R\$239.624.058,14

Dentre as características das contratações que mais sugerem a possibilidade de conluio entre participantes para garantir a manutenção do cartel temos:

- 1 - Homogeneidade dos produtos e serviços, ausência de substitutos e baixa alteração tecnológica
- 2 - Condições do mercado, estabilidade na demanda e repetitividade das compras públicas
- 3 - Manutenção de cláusulas editalícias
- 4 - Transparência
- 5 - Número restrito de concorrentes
- 6 - Barreiras à entrada
- 7 - Necessidade das contratações
- 8 - Interações frequentes entre licitantes

CAPÍTULO 3

POLÍTICA PÚBLICA DE CENTRALIZAÇÃO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO E REPLICAÇÃO PARA MUNICÍPIOS

A nova lei de licitações e contratos administrativos fez muito mais do que modificar os procedimentos de contratação com a inclusão de uma fase preparatória mais robusta ou a transformação das modalidades de licitação bem como a unificação de legislações que tratam sobre a temática de compras governamentais no Brasil.

Para além dessas modificações a nova lei trouxe também, dentro de seu arcabouço, um bojo de ferramental pra que a vontade constitucional em relação a licitações públicas - com uma garantia de isonomia e de competitividade entre os interessados - e de contratos administrativos - com execução mais assertiva e que produzisse melhores resultados para a administração.

É importante ressaltar que o texto da Constituição já traz de acordo com o artigo 37 inciso 21 inúmeras reflexões sobre a utilização das compras governamentais como instrumentos para políticas públicas.

Além disso de acordo com a formação histórica e jurídica brasileira é possível chegar à conclusão de que as leis gerais que tratam sobre licitações e contratos pra todos os entes governamentais servem ao propósito constitucional de garantia da isonomia, da competitividade e, sobretudo, de proteger e primar pelo interesse público coletivo.

Me é calcado neste grande princípio da administração pública, da proteção ao interesse público, que é possível fazer importantes conexões com inúmeras políticas públicas que surgem por meio das contratações.

Apenas para identificarmos e exemplificarmos, cita se aquelas contidas no artigo 25 da lei 14133, que trata da necessidade de que as administrações façam previsão dentro de seus normativos bem como incluem no procedimento de contratação cláusulas edita lícia que façam a proteção da mão de obra que será empregada na prestação dos serviços a serem contratados.

Assim, a lei de licitações e contratos administrativos ultrapassou a Barreira de fazer previsões sobre a proteção do trabalho em relação as crianças e adolescentes indo além, criando obrigatoriedade de que se observe mais licitações e nos contratos administrativos o emprego de mão de obra extremamente específica, como as mulheres vítimas de violência doméstica ir as pessoas que estão incluídas dentro do sistema prisional, sejam egressos, sejam encarcerados.

Ainda nesta temática de se observar o elemento subjetivo da prestação dos serviços, a lei também prevê como um dos seus grandes objetivos o desenvolvimento nacional sustentável, e também inclui como possibilidade de ser utilizado pela gestão pública, cláusulas que obrigam aos contratados a utilizarem mão-de-obra do local da prestação de serviço.

Percebe-se, portanto, que a lei trouxe alguns comandos legislativos que visam, de maneira genérica, a consecução do interesse público. E de maneira específica, tais comandos normativos implicam na proteção direta da economia local, fomentando o aumento do número de postos de trabalho, gerando maior, o aumento da renda da população local e o aumento da arrecadação.

Além disso, ao realizar a proteção de parte da população marginalizada ou que sofre com violência, a lei de licitações - que seria em tese uma lei instrumental - ultrapassa as barreiras desta classificação normativa trazendo implicações diretamente na prática e, portanto, nos resultados.

Ainda calcada dentre os objetivos previstos na norma, verifica-se a inclusão do desenvolvimento tecnológico e da inovação, como um dos seus alicerces fundamentais.

Para tanto, cita-se o procedimento auxiliar de manifestação de interesse. Tal procedimento pretende permitir que interessados em atividades bastante específicas e que trarão benefício para a administração pública possam apresentar projetos que poderão no futuro ser utilizados na execução de trabalho da administração. O legislador foi bastante feliz ao garantir que a administração pública poderá fazer e desenvolver projetos com foco exclusivo em empresas conhecidas como startups.

A nova lei de licitações e contratos administrativos também reforçou as disposições constitucionais e legais de proteção do ambiente econômico quando nos privilégios concedidos a aquelas empresas inscritas no simples nacional, ou seja, inclui dentro da lei que trata das regras de licitação e dos requisitos para a execução dos contratos disposições afetas aos privilégios e benefícios que são concedidas às microempresas e empresas de pequeno porte, que correspondem há uma parcela significativa na movimentação econômica brasileira.

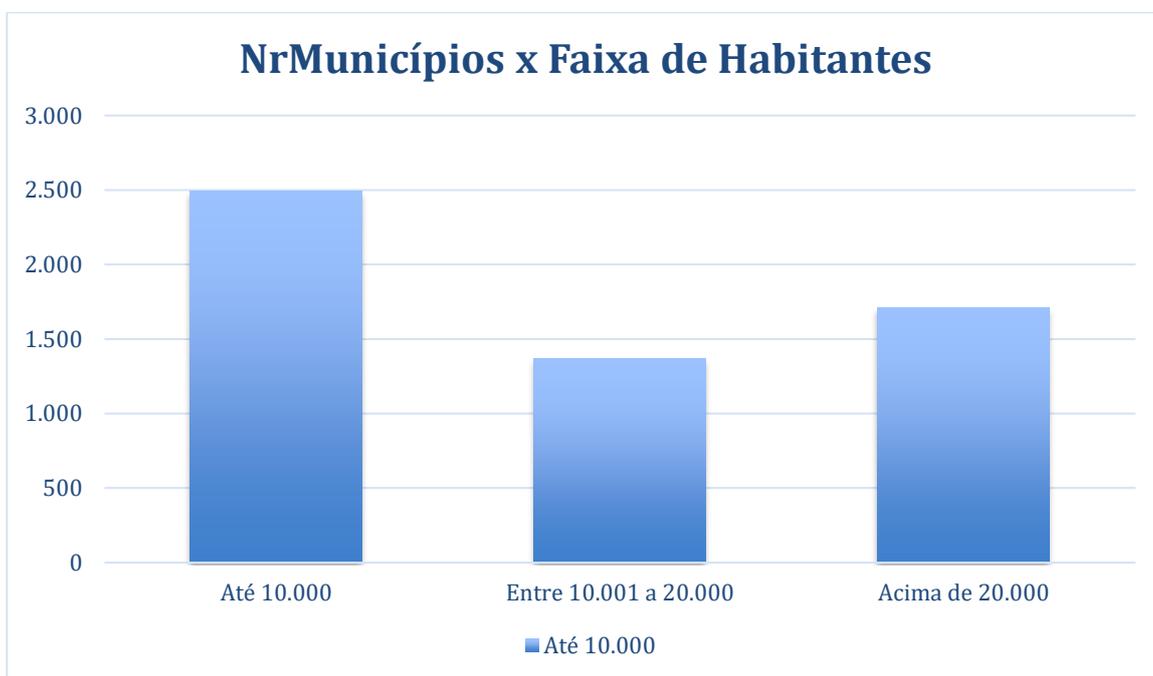
Não obstante as grandes inovações feitas pelo novo ordenamento jurídico em relação a questões que tenham reflexo a partir da contratação, a lei também traz inovações extremamente relevantes para o dia a dia da gestão pública.

Dentre eles podemos citar a decisão do legislador de que, como regra, as licitações públicas deverão tramitar em processos preferencialmente digitais, e que, além disso, a publicidade e a etapa competitiva da licitação, mais conhecida como fase externa, deverão ser realizados preferencialmente por meio eletrônico.

Assim, a gestão pública brasileira, acabou sofrendo uma grande impulsão ao futuro tecnológico. Isto porque, se antes a utilização de sistemas informatizados e procedimentos eletrônicos estava muito mais baseado numa busca pela eficiência administrativa ou pela utilização de boas práticas administrativas por alguns dos entes federados, a partir da edição desta nova lei tornou-se de observância obrigatória para quase todos os entes federados.

Tendo o cuidado de lembrar que o Brasil é um país de extensão territorial continental e que existem múltiplas realidades sócio-econômicas em relação, sobretudo, aos mais de 5568 municípios brasileiros, o legislador pontuou que alguns municípios poderiam ter um prazo maior de experimentação de procedimentos eletrônicos e utilização de atos digitais.

Assim, de acordo com o artigo 176 da LLCA, o legislador permitiu que os municípios com menos de 20000 habitantes, ou seja, mais de 3.861(Rodapé: de acordo com a Frente Nacional de Prefeitos, 73% dos Municípios Brasileiros tem entre 10 e 20 mil habitantes) municípios só tivessem que observar os atos digitais e processo eletrônico a partir de primeiro de abril de 2027, dando um interstício de 6 anos entre a publicação da norma e a utilização obrigatória.



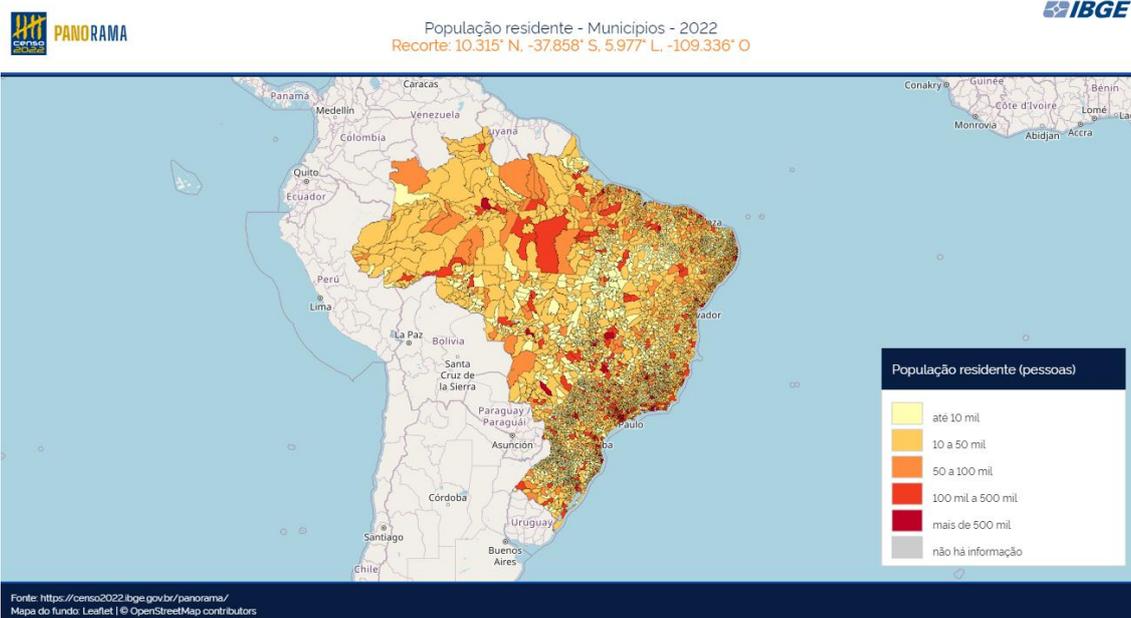


Figura 2. População residente - Municípios - 2022. IBGE

Para NIEHBUR (2021) a licitação surge a partir da necessidade de se observar dentro do regime jurídico administrativo e tendo como base os preceitos constitucionais a garantia do princípio da isonomia enquanto a finalidade da da licitação seria exatamente a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública.

Analisando todo o arcabouço jurídico observa-se exatamente este ponto. Tanto que a lei 14.133 apresenta para a sociedade a indicação de que a finalidade da licitação pública não é tão somente fazer a seleção mais vantajosa para a administração, ela vai além. Dentre seus objetivos está o de garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública de acordo com o ciclo de vida do objeto.

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

Para ilustrar este entendimento o artigo 34 traz a tona que para verificar o menor dispêndio para a administração pública não há de ser considerado tão somente o menor preço apresentado das propostas ou o maior desconto sobre o orçamento da administração, na realidade a intenção do legislador ao trazer a expressão ciclo de vida do objeto - que aparece por 04 (quatro) vezes no texto legal - e de que sejam observadas todas as despesas com a

manutenção do objeto a depreciação do seu valor o impacto que a execução do objeto tem no ambiente dentre outros aspectos.

Art. 34. O julgamento por menor preço ou maior desconto e, quando couber, por técnica e preço considerará o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação.

§ 1º Os custos indiretos, relacionados com as despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental do objeto licitado, entre outros fatores vinculados ao seu ciclo de vida, poderão ser considerados para a definição do menor dispêndio, sempre que objetivamente mensuráveis, conforme disposto em regulamento.

Dentre os objetivos que são postos no artigo 11 um dos que revela frontalmente que as licitações e as contratações públicas são efetivamente instrumentos para a implementação e execução de políticas públicas é aquele prescrito no inciso quarto que diz: “incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável”.

O ponto principal deixa inciso é o trecho que diz acerca do desenvolvimento nacional sustentável como um dos objetivos das licitações.

Importante pontuar que ao se falar em desenvolvimento nacional sustentável e de maneira genérica a lei 14133 que é uma lei federal mas de âmbito nacional pretende na realidade garantir o desenvolvimento sustentável em nível local, bem como em nível regional e nacional. Até porque uma localidade bem desenvolvida tende a gerar uma grande roda de valor possibilitando o incremento do desenvolvimento regional- sejam dentro dos estados da federação ou em áreas que contemplam mais de um estado - e por fim, como consequência, garantia do desenvolvimento do Brasil enquanto nação.

Uma outra questão atinente ao mesmo inciso i que merece destaque encontra se na expressão “desenvolvimento sustentável”. Prima facie, é esperado que o leitor em uma análise mais superficial entenda esse desenvolvimento sustentável apenas na Seara ambiental. Até porque tal expressão vem sendo bastante utilizada no que se refere as questões ambientais.

No entanto, o que se observa da previsão deste tipo de expressão em uma lei que trata de compras governamentais e de seus contratos administrativos é de que ela seja ampliada abarcando outras áreas tais como o desenvolvimento na Seara econômica e o desenvolvimento na área social.

Dáí surgem diversas implicações que demonstram a grande capacidade que licitações e contratos administrativos possuem para a implementação de políticas públicas finalísticas, ou

seja, do uso de licitação e contrato para pensar em políticas públicas de educação, de saúde, de assistência social, de mobilidade urbana, habitacional, tecnológica, ambiental etc.

No entanto, para além de se pensar a licitação tão somente como um instrumento para a consecução de políticas públicas é possível observar na lei a ideia da utilização de instrumentos de licitação enquanto políticas públicas setorizadas.

Assim, rompe se a tradicional para pensar de forma inovadora em política pública voltada especificamente para área meio de licitações.

NIEHBUR (2021) aponta algumas ressalvas em relação à utilização de licitações e contratos administrativos como instrumentos de políticas públicas. Sendo a primeira relacionada ao interesse público da busca da seleção da proposta mais vantajosa, que seria a finalidade primária da licitação. De forma que a promoção de políticas públicas estariam em um plano secundário.

A segunda ressalva seria relacionada ao grau de dificuldade e complexidade do procedimento licitatório. E por fim a terceira ressalva estaria na dificuldade do tratamento da promoção de políticas públicas por meio da licitação.

A licitação não é a panaceia das políticas públicas. O estado dispõe de muitos instrumentos para realizar as políticas públicas mais eficientes e eficazes que a licitação pública. A licitação pode ser utilizada como instrumento de política pública a depender da situação, porém não é o instrumento mais adequado porque, na maioria dos casos, a licitação é incapaz, não consegue. Há casos e casos, cada qual com a sua peculiaridade. No entanto, de maneira geral, percebe-se claramente que não é com licitação que as políticas públicas alcançarão os resultados que lhes são esperados. Os eventuais benefícios, em muitos casos, não somos sequer uma fração dos prejuízos resultantes da complicação das licitações e contratos administrativos e da majoração de preços ou custos extras imputados a administração. Esse cálculo de proporção, entre vantagens e desvantagens, não costuma ser realizado de forma séria e científica- se é que algum dia já foi realizado. (NIEHBUR, 2021, p. 350)

O influxo de pressão sobre a gestão pública para que, por meio de sua atividade, atingisse os melhores níveis de desempenho, garantindo eficiência, a eficácia e a efetividade tem sido constante desde que o princípio da eficiência emergiu como um dos princípios constitucionais expressos.

As novas definições dos marcos teóricos da Administração Pública brasileira de cunho gerencial – norteadas pelo New Public Management e New Public Governane – também

influenciaram na busca por melhores práticas, desde melhores definições normativas, a incremento de fluxos de trabalho e de procedimentos.

Sendo o NPM uma seara de discussão sobre diversas temáticas administrativas, como gestão pública, governança, gestão de pessoas, mas com foco em experiências internacionais, não há como indicar que sua aplicação à gestão brasileira têm o encaixe perfeito.

Outro ponto de destaque se relaciona com o âmbito de aplicação de tais teorias à iniciativa privada e sua adequação ao setor público. REZENDE (2018) ressalta que:

“Para tanto, diante da heterogeneidade e da complexidade dos serviços públicos, a literatura tem ressaltado dificuldades inerentes à transposição direta de ferramentas de avaliação da iniciativa privada, considerando que essas não se amoldariam perfeitamente ao dinâmico contexto político das organizações governamentais e não se configurariam como uma possibilidade efetiva de gestão em face da alternância natural da gestão dos órgãos público” (REZENDE, 2018, p. 46).

A realidade brasileira – de cunho cultural, econômico e social – possui matizes que transformam as teorias internacionais, abasileirando-as, logo, avaliar o desempenho da gestão pública brasileira, deve levar em consideração, inclusive, o sistema político vigente, em um regime presidencialista e multifederativo.

De qualquer forma, as reformas administrativas brasileiras sempre são influenciadas, em maior ou menor medida, pelas práticas e experiências internacionais.

Soma-se a isso a necessidade de maior transparência da gestão pública que escancarou os níveis de controle externo social, sobretudo pelo uso de ferramentas eletrônicas.

Logo, para que se trate de eficiência, em níveis práticos, é necessário que existe formas de controle, avaliação e mensuração, que indicaram o desempenho de uma determinada ação, projeto, programa, ou seja, que indicada a eficiência, eficácia e efetividade de uma política pública.

3.1 A experiência do estado do Rio de Janeiro

Louvável a iniciativa da Subsecretaria de Logística da Secretaria de estado de Planejamento e Gestão do Governo do estado do Rio de Janeiro, SUBLOG/SEPLAG pelo desenvolvimento e disponibilização do portal eletrônico da Rede Logística (REDELOG)²⁸.

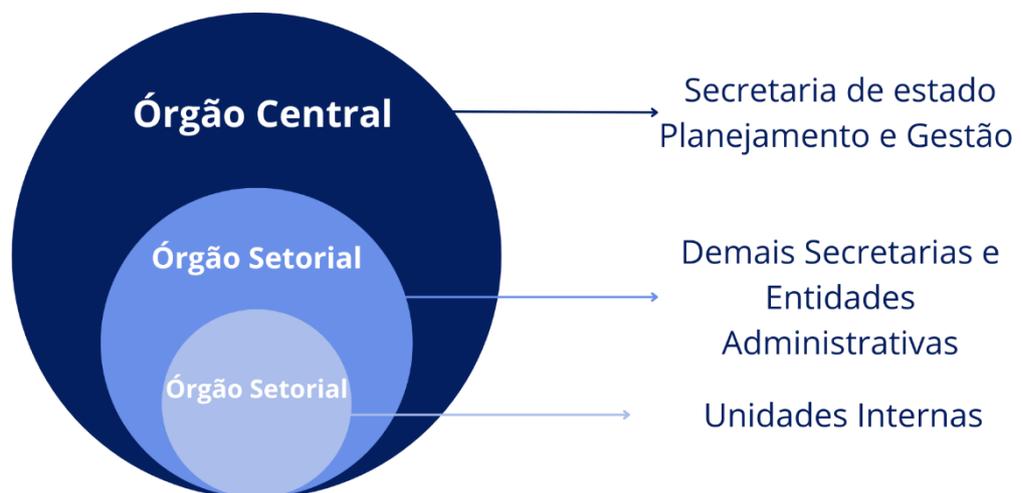
²⁸ Disponível em www.redelog.rj.gov.br/redelog/

A REDELOG foi instituída em 2017

por meio do Decreto Estadual n. 42.092, de 27 de outubro de 2009, que definiu a SEPLAG como Órgão Central Logístico (Rio de Janeiro, Decreto nº42.092 de 27 out 09, cap. I, art. 3º, §1º), responsável pela definição de políticas públicas relacionadas às temáticas, dentre elas, as de contratação:

“Art. 1º Fica instituído no âmbito do Poder Executivo, sem aumento de despesa, o Sistema Logístico do Poder Executivo - SISLOG, destinado a programar e acompanhar as atividades de utilização e movimentação dos recursos logísticos e patrimoniais, contratação de fornecedores, aquisição de bens e serviços e disposição de bens móveis, bem como propor políticas públicas relacionadas ao tema” (Rio de Janeiro, Decreto nº42.092 de 27 out 09, cap. I, art. 1º).

Estrutura do Sistema Logístico



Em relação as ações e projetos de gestão e de implementação de políticas públicas, é possível citar o desenvolvimento do Sistema de Gestão de Bens Móveis, sendo considerada uma sistemática de controle patrimonial, por meio de um conjunto de procedimentos que geram informações para lançamento no sistema eletrônico (SBM – Sistema de Gestão de Bens Móveis), sendo representado pela Redebens.

Como as estratégias de formação e capacitação profissional de servidores públicos o Órgão Central desenvolveu o Curso de Formação de Pregoeiros, a cargo da Redepreg. Esta Rede também é responsável pelo controle de todos os servidores e servidoras que atuam na fase externa do Pregão, como pregoeiros.

A Redetransportes atua na gestão da frota de veículos estaduais, excetuando-se as frotas específicas de unidades de polícia judiciária e unidades militares.

Por seu turno, a Redecontratos atua no apoio aos órgãos setoriais em relação à gestão e execução contratual.

A atuação em rede pressupõe a inexistência de hierarquia entre seus participantes (somente servidores estaduais), sendo o colaboracionismo uma de suas pedras fundamentais.

Para garantir que as informações cheguem de maneira imediata aos interessados, o Órgão Central faz uso de ferramentas eletrônicas, sendo o endereço eletrônico umas das principais meios de comunicação, garantindo a eficácia na utilização de meio gratuito e plenamente acessível à todos usuários.

Isto porque o Governo do Estado do Rio de Janeiro utiliza como meio principal de tramitação de processos a ferramenta SEI/RJ (Sistema Eletrônico de Informações -ou, seja, todos órgãos e entidades da Administração Pública, à exceção das empresas estatais – tramitam os processos por meio eletrônico, logo os servidores e servidoras possuem acesso à computadores e links de internet.

A utilização do meio mais eficaz e a troca de informação de qualidade e célere garantem os níveis demonstram os níveis de eficiência da Redelog.

Além da base de conhecimento para consulta dos interessados com explicações, modelos, guias de preenchimento sobre as temáticas das redes, o site também disponibiliza link das legislações, com atualizações diárias e um painel de dados com informações consolidadas SIGA – Sistema Integrado de Gestão das Aquisições, mais conhecido como Portal de Compras do estado do RJ.

Por fim, existe um link para acesso público, garantindo a transparência ativa com informações sobre as compras centralizadas do Estado.

As compras centralizadas do estado foram definidas como política de estado com a realização de estudos sobre utilização da sistemática da gestão estratégica de suprimentos (GES), também conhecido como strategic sourcing.

3.2. Metodologia de gestão estratégica de suprimentos adotadas pelo estado do Rio de Janeiro

Por meio da contratação de uma empresa especializada em consultoria o estado do Rio de Janeiro passou a desenvolver projetos para contratações centralizadas, idealizando, assim, a gestão estratégica de suprimentos.

A contratação foi realizada em 2013 e o contrato teve vigência, após prorrogações, até 2015. Como resultados da consultoria contratada, o estado passou a desenvolver contratações centralizadas, com a definição de objetos de contratação que trariam maior retorno para a Administração, em termos, sobretudo, de economia de escala no valor dos itens e na redução de custos processual.

Além disso, a consultoria também tinha como objetivos, a revisão dos procedimentos de contratação da Administração, a capacitação dos servidores envolvidos, a utilização de melhores práticas de relacionamento com o mercado fornecedor e o apoio na implementação da política de gestão de suprimentos.

Em 2021, o Governador em exercício, Claudio Castro, editou o Decreto nº 47.525, de 17 de março de 2021 que instituiu e regulamentou a política estadual de gestão estratégica de suprimentos e a política estadual de compras centralizadas no âmbito do poder executivo do estado do Rio de Janeiro.

Abaixo, ilustra-se os objetivos da GES, de acordo com o Decreto nº 47.525/2021 com os dispositivos da Lei 14.133/2021:

Decreto 47.525/2021, Art. 4º	Lei nº 14.133/2021
I - padronizar, visando uniformizar e racionalizar os procedimentos de contratação e de gestão dos suprimento	Art. 6º, LI e art. 19, II e IV.
II - centralizar as contratações, sempre que for razoável, visando à obtenção de ganhos de escala e a eliminação de processos redundantes;	Art. 19, I.
III - incentivar a cooperação, envolvendo os órgãos e entidades da Administração Direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro;	Art. 181.
IV - promover o adequado planejamento, para que as necessidades futuras de bens e serviços sejam previstas de forma mais acurada;	Art. 11, parágrafo único; art. 18, caput; e art. 40.

V - construir e fortalecer parcerias saudáveis e sustentáveis entre o Estado do Rio de Janeiro e o mercado fornecedor; e VI - buscar a redução das assimetrias de informação, proporcionando ao Estado do Rio de Janeiro uma melhor visualização das condições e práticas do mercado fornecedor; e	Art. 21 e art. 47, §1º, III
VII - aprimorar, de maneira continuada, a relação custo-efetividade das contratações públicas do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro.	Art. 11, I

Da mesma forma, ilustra-se os Instrumentos da GES em relação à LLCA:

Decreto 47.525/2021, Art. 5º	Lei nº 14.133/2021
I - o Sistema Informatizado de Contratações utilizado pelo Estado do Rio de Janeiro;	Art. 12, VI, §2º e art. 17, §§ 2º e 4º
II - o Sistema de Registro de Preços;	Art. 40, II e art. 82
III - os modelos de compras das categorias estratégicas do Órgão Central do Sistema Logístico; e	Art. 19, IV
IV - o Catálogo de Materiais e Serviços utilizado pelo Estado do Rio de Janeiro.	Art. 19, II

De acordo com a última atualização realizada pelo Decreto que instituiu o GES, operada pelo Decreto Estadual nº 48.740, de 10 de outubro de 2023 existem 12 (doze) grupos de bens e serviços incluídos na política de contratação centralizada:

Passagens Aéreas, combustíveis automotivos, limpeza de prédios administrativos, materiais de consumo administrativo, serviços de apoio administrativo, técnico e operacional, serviços de vigilância, serviços de transporte de passageiros sob demanda, locação de veículos, serviços de manutenção, veículos híbridos e elétricos, serviço de brigada de incêndio e energia.

3.2.1. A modelagem de centralização instituída pelo estado do Rio de Janeiro

Dentre as possibilidades de realizar contratações centralizadas um determinado órgão entidade pode definir que a totalidade das contratações serão realizadas conforme esse escopo, elegendo o único órgão considerado uma central de compras da mesma forma como é utilizado pelo estado do Rio Grande do Sul.

Por outro lado também existe a possibilidade se delegar contratações centralizadas específicas a mais de um órgão ou entidade.

Para o estado do Rio de Janeiro, a modelagem que surgiu a partir dos estudos realizados pela consultoria Accenture, foi da centralização por meio de definição da categoria estratégica.

O contrato da consultoria foi firmado em 07 de junho de 2013 e permaneceu vigente até 31 de maio de 2015. Durante a vigência do contrato,

De acordo com o normativo estadual a categoria estratégica é considerada um “conjunto de itens delimitado a partir de critérios técnicos e da análise dos perfis de consumo dos órgãos e entidades da Administração Direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, sobre o qual serão aplicadas as políticas e diretrizes da GES (Rio de Janeiro, Decreto nº 47.525, de 17 mar 2021, cap. I, art. 2º, II).

Assim, somente para contratações dos itens de bens ou serviços eleitos como categoria estratégica é que se aplicará as disposições da política da GES.

Percebe-se que, por exclusão, todo objeto não eleito como categoria estratégica poderá ser contratado diretamente por outras unidades gestoras que compõem o sistema logístico do estado do Rio de Janeiro.

Ainda assim, outros órgãos entidades poderão realizar contratações compartilhadas, por meio do sistema de registro de preço, mas não será considerado uma contratação com base na política de gestão estratégica de suprimentos.

Uma vez definido o objeto como categoria estratégica, cabe à SEPLAG, enquanto órgão central logístico, realizar todos os procedimentos necessários para a efetivação da contratação.

Deve ser ressaltado que enquanto uma unidade gestora componente do orçamento público do estado do Rio de Janeiro, a Secretaria de estado de planejamento e gestão aparece com 2 perfis distintos.

Se de um lado promove as políticas públicas de suprimentos manutenção e transporte e realiza as contratações centralizadas de categorias estratégicas, sendo considerado portanto o órgão central, por outro realiza as suas contratações rotineiras e realiza as suas outras atividades finalísticas enquanto órgão setorial.

É por isso que ao analisar o sistema integrado de gestão das aquisições será possível encontrar a Seplag realizando contratações de objetos comuns e também a contratação de objetos que compõem a categoria estratégica.

De acordo como informações da REDELOG, existem atualmente 2 atas de registro de preço vigentes da Seplag enquanto órgão central.

3.2.2 Procedimento da Contratação

Os objetos que compõem a categoria estratégica são sempre aqueles classificados como bens e serviços comuns, ou seja, “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado” (Brasil, Lei nº 14.133, de 1ª abr 2021, Cap. II, Art. 6º, XIII), as contratações centralizadas da GES devem ser sempre realizadas por meio da adoção do procedimento auxiliar do sistema de registro de preço - SRP

O sistema de registro de preços é o “conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras” (Brasil, Lei nº 14.133, de 1ª abr 2021, Cap. II, Art. 6º, XLV),

Oliveira (2023) analisando a evolução do instituto do registro de preços²⁹, indica uma ampliação dos objetos passíveis de utilização pela LLCA. Isto porque, nas definições já apresentadas sobre bens e serviços comuns e sobre SRP, verifica-se que o legislador indica a possibilidade de contratação, por meio de pregão ou concorrência de serviços comuns de engenharia, bem como a utilização do SRP para a contratação de obras padronizáveis.

A Lei 14.133/2021 traz todo os procedimentos legais que devem ser observados para a utilização do SRP. Cabendo ao decreto estadual dispor de questões específicas, desde que não ultrapassem a competência legal.

Assim, para as contratações centralizadas a regra é da utilização do SRP, cabendo a utilização de outra modelagem desde que no bojo do processo de contratação esteja contida as justificativas para tal.

Destarte, para a contratação do serviço de agência de viagens, para atender ao objeto passagens aéreas, a SEPLAG definiu uma modelagem por meio de outro procedimento auxiliar,

²⁹ Oliveira (2023) analisa o SRP, desde a sua previsão inicial na Lei nº8.666/93 e sua regulamentação pelo Decreto Federal nº 7.892/2013, passando ainda pela edição da Lei do Regime Diferenciado de Contratação – RDC (Lei Federal nº 12.462/2011..

o credenciamento. Após a formalização do credenciamento, a contratação de dará por meio de compra direta.

Fato é que, até o ano de 2023, todas as contratações centralizadas realizadas pelo Órgão Central Logístico se deram com a utilização do SRP.

Interessante que, antes mesmo da publicação da LLCA, o estado do Rio de Janeiro já utilizava, para seus processos de contratações institutos que não eram obrigatórios pela Lei nº 8.666/93, com o Plano de Contratações Anual, o Estudo Técnico Preliminar e o Mapa de Risco.

Por força do Decreto Estadual nº 46.462/2019, o Estado do Rio de Janeiro trouxe um fluxo procedimental para a fase preparatória de suas contratações, contendo os seguintes atos:

“Art. 10. A fase preparatória da contratação deverá observar os seguintes atos, preferencialmente nesta sequência:

I - previsão da demanda no Plano Anual de Contratações do órgão ou entidade;

II - justificativa da contratação;

III - elaboração de estudo técnico preliminar, quando aplicável;

IV - elaboração de mapa de riscos, quando aplicável;

V - elaboração do termo de referência ou, quando for o caso, do projeto básico e do projeto executivo, e aprovação pela autoridade competente;

VI - requisição e definição do objeto, de acordo com o catálogo de materiais e serviços do Sistema Integrado de Gestão de Aquisição do Estado do Rio de Janeiro - SIGA;

VII - autorização da contratação pela autoridade competente para o início do procedimento;

VIII - estimativa do valor da contratação;

IX - indicação dos recursos orçamentários para fazer face à despesa;

X - verificação da adequação orçamentária e financeira, autorização pelo ordenador de despesa e respectiva reserva orçamentária;

XI - elaboração das minutas do edital, do contrato ou instrumentos congêneres; e

XII - exame e aprovação das minutas do edital, do contrato ou instrumentos congêneres pelos órgãos de assessoramento jurídico do órgão ou entidade.”

(Rio de Janeiro, Decreto nº 46.642 de 17 de abril de 2019, cap. I, art. 10).

Neste mesmo sentido o Decreto que instituiu as contratações centralizadas indica a necessidade de que todo o processo de contratação à cargo da SEPLAG enquanto órgão central contenha, na fase preparatória, a elaboração do Estudo Técnico Preliminar.

Pela LLCA, o ETP é “documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base

ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação” (Brasil, Lei nº 14.133, de 1ª abr 2021, Cap. II, Art. 6º, XX).

Os estudos técnicos preliminares à cargo da SEPLAG possuem um grau de maturidade técnica e eficácia elevados, já que são analisadas todas as possibilidades de modelagem para o processo da contratação que possuem um alto vulto financeiro, já que se trata de uma necessidade comum a todos os órgãos e entidades estaduais.

De acordo com dados disponíveis no portal da REDELOG, existem 04 (quatro) Atas de Registro de Preços vigentes para 02 (duas) categorias estratégicas, com o valor total previsto para consumo de R\$1.139.305.965,11 (um bilhão cento e trinta e nove milhões trezentos e cinco mil novecentos e sessenta e cinco reais e onze centavos).

Tabela 3 Atas de Registro de Preços vigentes em 2024 (Autor)

Nr da Ata	Objeto	Vigência	Valor
003/2023	Vigilância patrimonial	12 meses	R\$ 77.220.376,36
004/2023	Vigilância patrimonial	24 meses	R\$167.030.458,00
005/2023	Vigilância patrimonial	24 meses	R\$238.530.835,44
006/2023	Combustíveis automotivos	18 meses	R\$656.524.295,31
Total			R\$1.139.305.965,11

Diante da complexidade e nível de profundidade estes ETP’s também são utilizados para robustecer a política de padronização das contratações, já que servem como modelos de compras, refletindo as melhores práticas para a contratação de itens da categoria estratégica.

Objeto	Tempo de Tramitação em dias	Vigência	Estimativa do Projeto (em R\$)	Economia Estimada (em R\$)
Combustível ³⁰	276 dias	18 meses	R\$ 215.646.346,88	R\$ 7.571.913,54
Vigilância Patrimonial ³¹	911 dias	24 meses	R\$ 349.579.033,62/ano	R\$ 60.155.059,12/ano

³⁰ SEI-120001/007249/2022

³¹ SEI-120001/013170/2020

Almoxarifado Virtual ³²	930 dias	36 meses	R\$ 46.611.061,02 / ano	R\$ 2.700.152,23/ano
Locação de Veículos ³³	321 dias	36 meses	R\$ 71.322.153,53 / ano	R\$ 9.753.661,26/ano
Agência de Viagens ³⁴	727 dias	12 meses	R\$ 15.054.251,00/ano	R\$ 3.300.000,00/ano
RJ MOBI ³⁵	315 dias	12 meses	R\$ 9.243.000,00/ano	R\$ 8.600.000,00/ano (substituição de frota locada ineficiente)

Figura 3 Análise de Processos de Cnetralização concluídos

Em relação aos processos que sofreram algum tipo de paralização, o órgão central de logística informa que foram relacionados aos objetos de serviços técnico, administrativo e operacional, de aquisição de passagens aéreas e o de limpeza predial.

A SEPLAG possui 05 (cinco) processos de contratações centralizadas em tramitação. 1 De acordo com dados obtidos pelo Portal de Transparência a Secretaria pretende homologar ainda em 2024 processos de contratação dos seguintes:

Objeto	Processo	Previsão
Agência de Viagens	SEI-120001/001016/2023	Fevereiro de 2024
Brigada de Incêndio	SEI-120001/004812/2023	Outubro de 2024
Limpeza Predial	SEI-120001/000189/2024	Outubro de 2024
Locação de veículos	SEI-120001/000734/2024	Outubro de 2024
Serviços de Apoio Técnico, Administrativo e Operacional	SEI-120001/005093/2023	Outubro de 2024

Dentre os 12 (doze) itens considerados como categorias estratégicas verifica-se que não houve processo para contratação de 05 (cinco) deles: Serviços de manutenção, veículos híbridos e elétricos, brigada de incêndio e energia.

Ademais, verifica-se que houve homologação de contrato de somente 07 (sete) itens: Passagens Aéreas; Combustíveis Automotivos; Limpeza em Prédios Administrativos;

³² SEI-120001/008339/2020

³³ SEI -120001/000778/2022

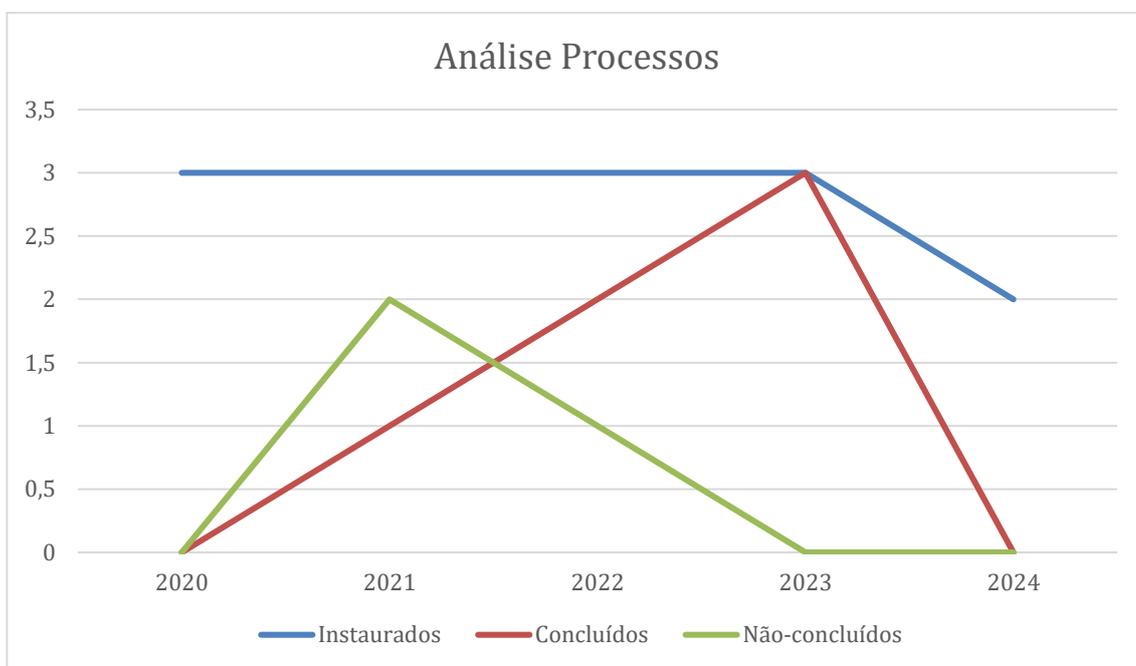
³⁴ SEI-120001/000267/2020

³⁵ SEI-120001/002395/2021

Materiais de Consumo Administrativo; Serviços de Vigilância; Serviços de Transporte de Passageiros sob Demanda, e Locação de Veículos;

Outra análise que pode ser feita é sobre a instauração de processos por ano. Neste ponto, verifica-se uma atuação baixa para as contratações. Conforme o gráfico abaixo a média de tramitação de processo por ano é de 4,6 sendo que existem 12 categorias estratégicas.

Alguns processos já estão em seu terceiro ciclo na modelagem de contratação centralizada, como é o caso da contratação de combustível, enquanto outros, como de serviço de técnico, administrativo e operacional ainda não foram homologados e não geraram contratações.



Nos casos em que o órgão central de logística não conseguir permitir que uma determinada categoria estratégica esteja apta a ser contratada, o Decreto estadual traz uma exceção.

“Art. 7º A intenção, por parte dos órgãos e entidades submetidos ao disposto neste Decreto, de realizar processo de contratação em desacordo com os modelos de compras estabelecidos deverá ser motivada e comunicada ao Órgão Central do Sistema Logístico.

§ 1º A anuência do Órgão Central do Sistema Logístico é obrigatória para a concretização dos processos de contratação descritos no caput.

§ 2º A comunicação, citada no caput deste artigo, deverá ser realizada através de ofício enviado pelo Sistema Eletrônico de Informações - SEI-RJ, no mesmo processo da contratação.” (Rio de Janeiro, Decreto nº 47.525, 17 mar 2021, Cap. I, Artigo 7º)

Neste caso, conforme o artigo 7º, o órgão deve informar a necessidade de contratação e solicitar uma autorização para que proceda diretamente.

Esta situação tende a trazer uma ruptura no entendimento de implementação da política e em seu conseqüente enfraquecimento.

3.2.3 Análise das contratações centralizadas de combustível pelo estado do Rio de Janeiro

As compras do governo do estado do Rio de Janeiro são realizadas por meio de plataforma eletrônico que possui funcionalidades de lançamento de requisição de compras, cadastramento de fornecedores, inclusão de documentos da fase preparatória, realização de pesquisa de mercado com fornecedores cadastrados, catálogo padronizado de itens de bens e serviços, fase externa competitiva, lançamento de informações contratuais e, quanto ao sistema de registro de preço, o lançamento de intenção de registro de preço, a licitação por SRP, a gestão de Ata de Registro de Preços.

De acordo com dados públicos consultados no Portal de Compras do estado do Rio de Janeiro, existem 90 unidades de compras registradas, que representam os órgãos (setores internos e Secretarias) e entidades administrativa da Administração Estadual.

Por meio de análise e tratamento de dados, passou-se a verificar as contratações de combustíveis realizadas por meio da SEPLAG – identificada no sistema com o código 210100-02, enquanto órgão central logístico.

Foram analisadas as seguintes Atas de Registro de Preço:

Nr Ata	Ano	Unidade	Vigência	Valor	Litros
002	2019	120200-01	12 meses		
002	2022	210100-01	12 meses		
006	2023	210100-01	12 meses	R\$ 437.682.863,54	36.471.989,4

3.3 Replicabilidade da política pública de centralização para entes municipais

A modelagem de centralização de contratações centralizadas parte do pressuposto de que é necessário otimizar os gastos públicos, ou seja, por meio de uma contratação centralizada o Estado passaria a poupar recursos, ao passo em que aumentaria a eficiência do gasto.

Nessa análise, enquanto se reduz os gastos e se gasta melhor, a ideia central é de que a prestação dos serviços públicos não pode sofrer qualquer tipo de prejuízo relacionado, obviamente, à mudança da metodologia.

Em um momento de inflação em alta (VERIFICAR COMO ESTÁ A INFLAÇÃO NO BRASIL) é de recessão econômica, com acentuação de crise fiscal, é importante repensar as formas de se gastar os recursos públicos.

Como visto anteriormente neste estudo, existem mais de 3.000 municípios com menos de 20.000 habitantes, sendo que, muitos deles são completamente deficitários. A mudança no pensamento partindo para um cuidado maior em relação à gestão pública e à gestão dos gastos públicos por meio de licitação é uma forma inteligente de fazer frente a um problema/necessidade típica de ser combatido/atendido, por meio de política pública.

Ao pensar em uma gestão municipal, focando no Poder Executivo que exerce, sobremaneira as funções administrativas, é possível inferir que se trata de uma gestão multifacetada. Isto porque existe uma pluralidade de clientes, componentes do vasto estrato social e econômico, mas que também é marcada por uma alta rotatividade de servidores públicos. Gaetani (2018, p. 28) ressalta que um dos grandes problemas e desafios da gestão municipal é a dificuldade de permanência de servidores comprometidos e qualificados, seja pela baixa remuneração ofertada, seja pelo fato de que o Presidencialismo multifederado impõe a utilização dos cargos em comissão como grande moeda de troca ou bem de coalizão.

Ainda, verifica-se que a gestão municipal é uma arena de inúmeros arranjos institucionais e de partes interessadas. - sobretudo entre a organização administrativa e a sociedade civil organizada, bem como pela incidência de inúmeras formas de controle.

Na experiência do estado do Rio de Janeiro, a falta de planejamento na administração do poder executivo, as decisões fiscais equivocadas e o agravamento com a queda de receitas de royalties do petróleo fez com que a necessidade de implementação de uma política pública que trouxesse um respiro orçamentário e financeiro fez com que surgisse, para a política de centralização de compras, um importante fator patrocinador, além de ter escancarado a janela de oportunidade para as políticas.

É de se perceber que a delimitação do problema - escassez de recursos, contenção de despesas e melhoria do gasto público - e sua pertinência estão bem definidas para a implantação de política pública de centralização de contratações. Soma-se a isso o fato de que a Lei Geral

de Licitações também dispõe no sentido de indicar a necessidade de centralização de procedimentos e instituição de centrais de compras (Brasil, Lei nº 14.133, de 1º abr 2021, Cap. II, art. 19, II e Cap. V, art. 181).

Não existe uma receita perfeita para se definir a centralização das contratações, e isso deve ser muito bem analisado por cada ente federado que assim decidir pela implementação dessa política pública.

O mais viável é que a gestão passe a fazer um devido planejamento e uma análise e controle das suas contratações para definir aqueles bens ou serviços e até mesmo obras que sejam mais rotineiramente contratados.

A partir dessa definição de uniformização das contratações, é possível que se produza normativos necessários, ações de capacitação e a própria implementação da política pública tendo como objetivo centralizar outros procedimentos licitatórios.

Algumas gestões estaduais utilizam a metodologia de centralizar todos os procedimentos licitatórios em uma única central de compras, como é o caso do Estado do Rio Grande do Sul, por meio do decreto que instituiu a Central de Licitações, sendo atualmente uma organização em nível de Subsecretaria (Rio Grande do Sul, Decreto nº 37.287, de 10 de março de 1997, institui a Central de Licitações - CELIC).

Por mais que um determinado órgão ou entidade defina que uma central de compras vá fazer todas as contratações e aquisições, é possível que mesmo nessa gestão também se tem algumas exceções.

Por exemplo, as contratações realizadas por meio de parceria público-privada são contratações extremamente específicas com objetos bastante complexos. Tais contratações podem sair do escopo e serem descentralizadas para outras organizações.

As contratações de TIC - Tecnologia da Informação e Comunicação também são exemplos de objetos que podem ser descentralizados diante da especificidade.

Outra questão bastante relevante se dá em relação à fonte de recursos específicas para alguma contratação, que trata inclusive uma análise, um acompanhamento, uma prestação de contas um pouco mais detalhada, como aquelas contratações realizadas com fonte de recursos para as secretarias de saúde, para as secretarias de educação e as secretarias de promoção social.

Independente de qual seja a modelagem de instituição central de compra ou descentralização de procedimentos, um ponto não pode ser esquecido jamais por todas as organizações. Se trata da formação de profissional qualificado e da capacitação contínua com a produção de trilhas de aprendizagem focando na melhor formação do pessoal.

O cuidado em relação a essa análise subjetiva das pessoas, ou seja, dos agentes públicos que realizarão a atividade de contratação centralizada, também passa pela necessidade de se rever à estrutura remuneratória, permitindo que sejam concedidas gratificações ou aumento de vencimento para servidores que atuam especificamente nessa área.

administração centralizada para alinhamento e planejamento das contratações também é um foco extremamente importante. Isso porque é necessário que as demandas para as contratações cheguem até o órgão central com um nível de determinação, de especificação e com um prazo razoável para que a contratação seja efetivamente realizada e para que a administração setorial usufrua daquela contratação.

A economia de escala existente na centralização das contratações é relacionada tanto em termos financeiros do custo da própria contratação do objeto em si, mas também em relação aos custos processuais e custos operacionais. A partir do momento que uma contratação é centralizada para uma quantidade enorme de órgãos e entidades, é possível reduzir a despesa que cada órgão ou entidade faria para contratar somente a parcela do seu objeto. E, assim, fazer frente à sua própria necessidade.

Também é possível ressaltar que, por meio da padronização e da especialização das contratações realizadas com a definição de centrais de compras, é possível ter como resultado aumento da produtividade em relação a todos os processos de transação e de contratação realizados. Além disso, é possível também verificar a redução de investimento que é feito em outras ou melhor, em todas as outras estruturas administrativas existentes, a partir de um fluxo de processos de maior simplificação com essa padronização. Outro ponto necessário de se abordar é o aumento e a melhoria dos serviços técnicos internos realizados entre os órgãos por meio de uma maior integração e comunicação.

A partir do momento que se tem uma equipe especializada realizando processos padronizados por meio de uma maior integração, tendo como foco o planejamento, a redução substancial de erros relacionados ao próprio processo reduz e essa redução de erros pode ser também tida como uma produção de resultado por meio de uma redução de custos operacionais.

Para uma implementação estável é imperioso que a alta administração seja o principal patrocinador já que se trata de mudanças estruturais e que tem um momento de maturação.

Outra questão relevante é que a implementação não se dê de forma imediata, açodada, e que a tomada de decisões não seja *top-down*, sendo imperiosa a comunicação e integração das áreas e a análise sobre a viabilidade implementar por meio de ondas de processos.

Importante que a administração vá testando e, após a maturação de um determinado processo de contratação, se pense a ampliação.

Além da inclusão do princípio da eficiência e de toda modificação realizada dentro do ordenamento constitucional, a Emenda Constitucional 19 de 1998 também fez uma alteração bastante interessante em relação à constituição de consórcios públicos e à gestão associada de serviços públicos, isso porque passou a prever no texto da Constituição que a Constituição, os estados, o Instituto Federal e os municípios poderão, por meio de lei, constituir e disciplinar os consórcios públicos e também todos os convênios de cooperação entre esses entes federados, permitindo inclusive a gestão associada dos serviços públicos, realizados por meio de transferência total ou parcial de encargo, serviço pessoal e de bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. A partir da edição, portanto, desse artigo na Constituição, o governo começou a pensar de que maneira poderiam ser instituídos de forma mais sustentável os consórcios públicos já previstos em outras legislações.

Em 2005, é publicada a Lei nº 11.107, no dia 6 de abril. Essa lei trata exatamente sobre a possibilidade de contratação de consórcios públicos, definindo todo o regramento legal para que a União, os Estados, o Instituto Federal e os municípios pensem numa gestão associada na prestação de serviços públicos.

Definindo a instituição de um novo tipo de entidade administrativa, podendo ser considerado inclusive uma autarquia associada, ou seja, sendo considerado completamente de direito público, a lei 11.107 também promoveu alterações no texto da lei de licitações e contratos.

Pensando também em dar uma maior liberdade e autonomia na gestão financeira, foi permitido por meio de alteração da lei de licitações que nos casos de contratação direta em razão do valor, os valores para os consórcios públicos também seriam diferenciados, aplicando-se a eles também um percentual de 20%.

Ou seja, o dobro do percentual previsto para as contratações diretas em razão do valor para qualquer outro órgão entidade da administração pública, que era somente de 10% em razão do valor para a modalidade de convite tanto para serviços quanto para aquisições.

A utilização dessa modelagem jurídica de instituição de consórcios públicos tem sido cada vez mais utilizado e sempre foi bastante utilizado pelos entes federados, sobretudo os municípios, em relação às demandas de saúde e de assistência social. O CNM indicou que dos consórcios públicos ativos no Brasil, 313 são finalitários, sendo que 17 são direcionados à assistência social e 188 para área de saúde, sendo somente 01 para licitação compartilhada - relacionada a contratações da área de saúde - Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região Médio Paraíba - CISMEPA. Isso porque muitos municípios conseguiam enxergar dentro da sua gestão uma incapacidade técnica de prestar todos os serviços que eram determinados pela

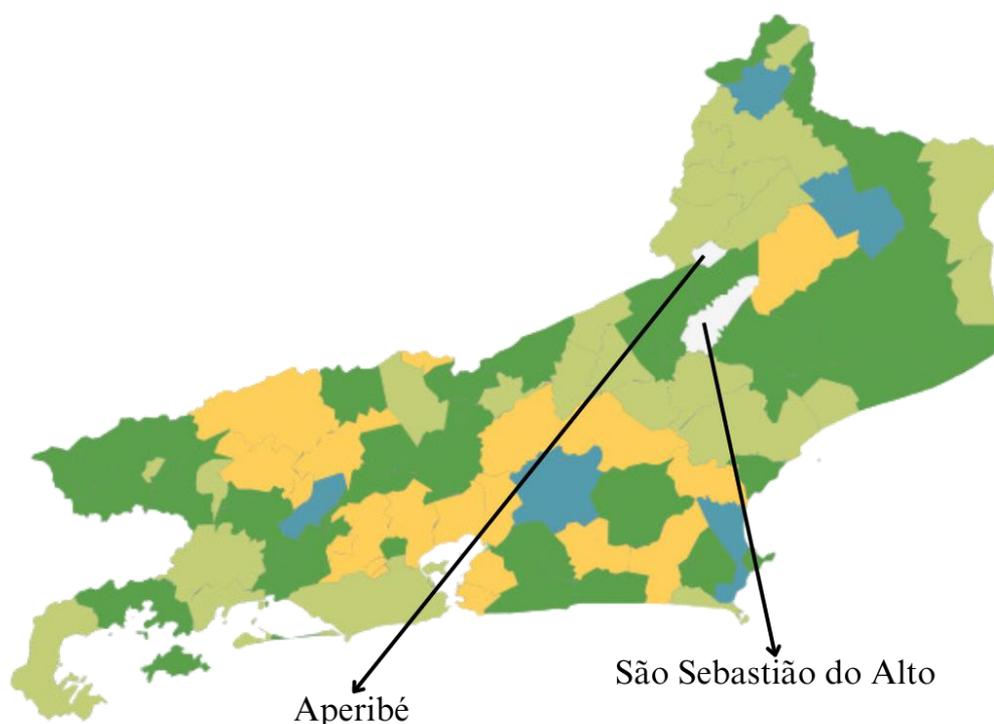
constituição e pelas diversas legislações, sobretudo nessas áreas. Nesse sentido, uma das saídas para a maior eficiência na prestação de políticas públicas de saúde e de assistência social era a constituição de consórcios públicos intermunicipais. Esse cooperativismo municipal acabou trazendo reflexos importantes, inclusive relacionados à contratação centralizada. E aquisição e contratações em si.

De acordo com dados da Confederação Nacional de Municípios, o Brasil possui hoje ao menos 723 consórcios públicos ativos.

Outro dado relevante é de que mais de 4.783 municípios participam de ao menos um consórcio público.

No estado do Rio de Janeiro, cerca de 98% dos Municípios participam de gestão associada com a participação em Consórcio Público. Dos 92 Municípios do território estadual, apenas 02 não participam, Aperibé e São Sebastião do Alto.

Tabela 4 Municípios do estado do Rio de Janeiro não participam de consórcios públicos
(Autor)



Já no que se refere ao porte dos Municípios consorciados, a pesquisa evidenciou que os menores Municípios, historicamente ressentidos de receita, encontram na constituição de consórcios públicos uma alternativa para conseguir implementar determinadas políticas públicas. E eis que, dos 4.785 Municípios que participam de algum consórcio, 4.169 (87,2%) são de pequeno porte, contrastando com os 527 (11,0%) de médio porte e os 87 (1,8%) de grande porte.

Tabela 5 Porte dos Municípios que integram consórcio público (CNM)

Porte dos Municípios	Faixa populacional	Quantidade	%
Pequeno	Abaixo de 50 mil habitantes	4.169	87,2%
Médio	50.000 a 299.999 habitantes	527	11,1%
Grande	A partir de 300 mil habitantes	87	1,8%
Total		4.783	100%

Em relação à finalidade, 01 consórcio tem como finalidade exclusiva a licitação compartilhada. Quanto aos consórcio multifinalitários, 97 tem, entre seus objetivos contidos nos protocolos de intenções, o compartilhamento de licitações, o que corresponde a 13,55% do total de consórcios públicos brasileiros em atividade. Sendo somente 1 no Rio de Janeiro.

Em relação às licitações compartilhadas, cerca de 1577 municípios no Brasil fazem parte de algum consórcio público que tem, dentre suas finalidades, a licitação compartilhada.

Tabela 6 Panorama de Consórcios com licitação Compartilhada (Autor)

Região de Consorciados	Quantidade de Municípios	Município em consórcio de finalidade compartilhada com licitação	% em relação aos Municípios consorciados no Brasil
Norte	212	47	22,16

Nordeste	1365	238	17,43
Centro- oeste	403	81	20,09
Sudeste	1.636	622	39,01
Sul	1.168	589	50,42
Total	4.784	1.577	32,96

Para os Municípios com menos de 10.000 habitantes, o legislador indicou a necessidade de que suas contratações sejam realizadas, preferencialmente, por meio de centrais de compras consorciadas, ou seja, com a formação de Consórcios Públicos com a finalidade de se realizar licitação compartilhada:

“Art. 181. Os entes federativos instituirão centrais de compras, com o objetivo de realizar compras em grande escala, para atender a diversos órgãos e entidades sob sua competência e atingir as finalidades desta Lei.

Parágrafo único. No caso dos Municípios com até 10.000 (dez mil) habitantes, serão preferencialmente constituídos consórcios públicos para a realização das atividades previstas no caput deste artigo, nos termos da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.” (Brasil, Lei 14.133, de 1º abr 2021, Cap. V, art. 181)

Percebe-se que o objetivo disposto na norma é claro, existe um dever de instituição de centrais de compras, com a finalidade de atingir os objetivos da LLCA36. Além disso, o legislador já indicou uma das grandes possibilidades de compras centralizadas, a realização de contratações em grande escala, que tendem a gerar um ganho de economia.

³⁶ Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

- I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
- II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;
- III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;
- IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no **caput** deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

A forma como os institutos econômicos podem contribuir para o constructo tem sua base nas afirmações de que os indivíduos agem motivados a maximizar os seus benefícios, as suas utilidades – o que é uma lógica racional e esperada da atuação humana. Ao passo que a norma positivada indica regimes de atuação e cria incentivos para atuação dos agentes.³⁷

Pensar o individualismo metodológico na constituição de uma política pública não é o mesmo que reconhecer e afirmar que as condutas individuais são egoístas, mas pensar de indicar a realidade fática e social, de que, por mais altruísta que as pessoas sejam, existe uma parcela do seu entendimento que indica a priorização que os indivíduos dão ao comportamento racional de se maximizar os seus próprios benefícios.

Com o já visto anteriormente, a Alta Administração ficou incumbida de tomar decisões relevantes em relação à instituição da governança das contratações, em atingir seus objetivos e aos primados da eficiência, eficácia e efetividade da gestão pública.

A composição da Alta Administração é, primordialmente e inexoravelmente, de pessoas, agentes públicos imbuídos de competência legal. Ora, a partir do momento que tratamos de pessoas como tomadores de decisões, é possível aplicar as teorias sociais e econômicas e realizar, assim, uma análise econômica da licitação.

Neste sentido, o móvel, que gera o agir dos agentes públicos é fazer com que ocorra a maximização dos seus benefícios, dos resultados que eles mesmos esperam de sua atuação.

A questão central é que, por força dos princípios da administração pública, sobretudo do interesse público, a atuação de cada agente, para ser juridicamente permitida deve atender ao interesse público coletivo.

Num ambiente de licitação, o que se tem, sempre sobra de dúvidas é a atuação de duas partes negociando em um mercado determinado, sendo que, necessariamente, uma das partes é a Administração Pública.

As falhas de mercado, estudadas sobretudo em microeconomia, são aplicáveis diretamente ao mercado das licitações.

Existindo falhas de mercado, ou seja, quando em um determinado mercado – incluindo a licitação – não se torna possível a alocação de recursos de forma eficiente, abre-se uma possibilidade de intervenção da máquina estatal, para influenciar esta relação, por meio da regulação de mercado.

Para Torres (2021), uma das questões relacionadas a existência de falha de mercado ocorre quando existe uma ineficiência alocativa, por meio da assimetria de informações.

³⁷ Assim funciona a teoria do individualismo metodológico, onde o foco do estudo e da análise é próprio agir, imediato, a ação humana e de que forma pode ser interpretado para níveis sociais, orgânicos.

Sendo a assimetria de informações um fator potencializador de formação de cartéis e de prejuízo à Administração em licitações (Heimler, 2012), torna-se necessária a intervenção estatal.

Por fim, para Coase (2022, p. 27)) a “Ciência Econômica deveria retornar a suas raízes e usar a política para corrigir falhas do mercado”.

CONCLUSÃO

Com a pretensão de analisar o sistema jurídico de contratações públicas no Brasil e a implementação de políticas públicas de contratações pela Lei Federal n. 14133/2021, este trabalho analisou as modelagens jurídicas de centralização de compras públicas e a eficiência administrativa que pode ser atingida por meio da instituição de algumas modelagens, do planejamento estratégico institucional e da implementação de práticas administrativas que atinjam o ideal administrativo de eficiência, eficácia e efetividade.

Ao analisar as modelagens já implementadas pelos Estados de Minas Gerais do Rio de Janeiro, com a instituição das Centrais de Compras, por meio da gestão estratégica de suprimentos, o estudo pode verificar a possibilidade de implementar políticas públicas em modelagem padronizada para todo ente federado brasileiro, de forma que a

Enquanto o Estado do Rio de Janeiro utilizou a definição de gestão estratégica de suprimentos, o Estado de Minas Gerais passou a implementar por meio da metodologia do

Além disso, por tratar-se de tema multidisciplinar, verificou-se a necessidade de se analisar as políticas públicas – e aqui, especificamente aquelas de contratações – por meio de vieses de outras disciplinas.

Neste sentido, o direito economia e a análise econômica do direito, se mostraram ferramentas poderosas e valiosas para que a gestão pública possa atingir os ideais de eficiência administrativa, em sua visão *lato sensu*.

Isto se deve ao fato de que, pensar a eficiência da gestão, deve sair do texto rígido e frio dos normativos – desde à Constituição Federal, passando pelas Leis, mas incluindo os atos normativos secundários – e passar para a implementação prática, por meio de estudos, análises, monitoramentos e, sobretudo, pela atuação em rede da gestão pública, pautada no compartilhamento de informações e de capacitação de servidores.

Neste sentido, verificou-se que a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Estado Rio de Janeiro, enquanto órgão central de logística, vem exercendo suas competências legais de definição de política pública de centralização, por meio de contratação de empresas para a melhor definição da modelagem jurídico-institucional mais viável a atingir resultados à curto, médio e longo prazo.

Deixando de figurar tão somente como uma Política de Governo, a instituição da Gestão Estratégica de Suprimentos – vem se fortalecendo enquanto Política de Estado, ainda que não normatizada formalmente neste sentido.

A ampliação das Categorias Estratégicas, sobretudo com a contratação centralizada de bens, ao invés de focar somente em serviços, é um meio de ampliar a política de contratação centralizada, gerando mais eficiência na busca dos resultados das contratações – com foco no ciclo de vida do objeto, demonstrando a real vantajosidade para a Administração – mais eficácia nos processos – por meio da tramitação eletrônica de seus atos, bem como pela ampliação da participação dos sistemas de controle, interno, externo e social com suas consultas e audiências públicas – e mais efetividade, ao gerar valor para a sociedade – ao passo que a melhor aplicação dos recursos públicos geram uma melhor distribuição das receitas para a utilização em outras políticas públicas.

Percebe-se, portanto, que a definição de que a Centralização de Compras Públicas é, de per se, uma política pública é um passo essencial para a Academia e para a disciplina. Ao deixar de analisá-la somente enquanto instrumento para o atingimento de resultados em outras políticas públicas, a gestão pode evoluir na sua modelagem, levando consigo os entendimentos de que há um problema ou necessidade da sociedade que pode ser solucionado por meio de funções econômicas de governo, ao ser incluída na agenda da gestão por atores responsáveis, discutidas com a sociedade, estudadas para adequação à realidade local e implementadas na gestão.

Para os Municípios, sobretudo para aqueles com uma população reduzida, com um orçamento enxuto e com plano de cargos e salários insuficientes, a utilização dos estudos de políticas públicas de contratação e das modelagens que surgem com resultado dos estudos é um fator preponderante para a evolução do nível de governança em suas contratações.

Isto porque, a tendência é a redução de riscos, atração de profissionais mais qualificados, aumento da arrecadação, implementação e execução mais assertiva de políticas públicas finalísticas e melhoramento dos níveis de eficiência, eficácia e efetividade.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz e LOUREIRO, Maria Rita. **Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2018.
- ALVES, Ana Paula Gross. **A evolução histórica das licitações e o atual processo de compras públicas em situação de emergência no Brasil**. Revista de gestão Economia e Negócios. Vol I, N° II, p. 40-60, 2020. Disponível em <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/regen/article/view/5162>.
- ANDERSON, James E. **Public Policymaking: An Introduction**. 8ª ed. Mifflin Company. Boston, 2003.
- AMARAL, Márcio do Amaral. **Analysis of the principle of administrative efficiency applied to public procurement in brazil**. IBI - The Institute of Brazilian Business & Public Management Issues The George Washington University. Washington, 2011.
- BEUREN, Ilse Maria e RAUPP, Fabiano Maury. **Metodologia da Pesquisa aplicável às Ciências Sociais**. Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2003.
- BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o Direito Administrativo. In **Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- BOBBIO, Norberto. **Nem com Marx, nem contra Marx**. Traduzido por Marco Aurelio Nogueira, São Paulo: Editora Unesp Digital, 2019.
- BONA, Caroline Pereira. **Pregão eletrônico e o princípio da eficiência: um estudo de caso da comissão permanente de licitações de materiais da Prefeitura do Recife**. Recife: O Autor, 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.

_____. Lei de Licitações e Contratos, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

_____. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.

_____. Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011.

_____. Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

_____. Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BRASIL. Presidência da República. **Exposição de Motivos Interministerial nº 49, de 18 de Agosto de 1995**. Brasília, DF : Presidência da República, 1995. Disponível em <https://encurtador.com.br/nAC59>

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas e direito administrativo**. Revista do Senado. Brasília, 1997.

(disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198/r133-10.PDF?sequence=4&isAllowed=y>)

BUGARIN, Paulo. **O princípio constitucional da eficiência**: um enfoque doutrinário multidisciplinar. Revista do TCU, Brasília, v. 32, n. 87, jan/mar 2001.

CARVALHO, M. A. de. Como o logrolling pode explicar o fracasso da coalizão governamental no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 5, p. 865 a 882, 2006. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6862>

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

CARDOSO, Juliana Robeiro. A análise dos avanços jurídicos para a contratação pública de solução inovadora: da teoria à prática - um estudo de caso do certame piloto do programa petrobras conexões para inovação. Dissertação no Mestrado Profissional em Direito Econômico e Desenvolvimento. Brasília, 2022.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. **O Brasil não é para amadores: Estado, governo e burocracia na terra do jeitinho.** Travessa Editores, Curitiba, 2004.

CAVEDO, Thiago da Silva. Eficiência na gestão universitária: contribuições do sistema de compras na universidade de Brasília. Dissertação no Mestrado Profissional em Economia. Brasília, 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS - CNM. Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros 2023. Estudo Técnico. CNM. Brasília, 2023. Disponível em https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2023/Estudos_tecnicos/202305_ET_CONSPUB_mapeamento_consortios_brasil_2023.pdf.

COASE, Ronal H. A firma, o mercado e o direito. Tradução por Heloisa Gonçalves Barbosa. Rio de Janeiro : Forense Universitária, 2022.

COSTA, Caio César de Medeiros; TERRA, Antônio Carlos Paim. **Compras públicas: para além da economicidade.** Brasília: Enap, 2019. 135 p. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4277>

CROSBY, Barbara C., THART, Paul; TORFING, jacob. Public value creation through collaborative innovation. Public management review, London, v. 19, n. 5, p. 655-669, 2017. Disponível em <https://www.tandfonline.com/doi/citedby/10.1080/14719037.2016.1192165?scroll=top&needAccess=true&role=tab>. Acesso em 24 de junho de 2023.

CRUZ, Luiz Guilherme Soares. **As compras públicas e a fase preparatória do processo licitatório da lei nº 14.133/2021: Uma abordagem à luz da Teoria dos Custos de Transação.** UFERSA. Mossoró, 2022.

DE FREITAS, Marta Sampaio; REIS, Mohana Rangel dos Santos; CORDEIRO, Nathalia Rodrigues; SILVA FILHO, Mario Tinoco. **A centralização de compras no Estado do Rio de Janeiro**. In: LOPES, Virgínia Bracarense; SANTOS, Felipe Vilaça Loureiro (Coord.). *Compras Públicas Centralizadas no Brasil: teoria, prática e perspectivas*. Belo Horizonte: Fórum, 2023

DELZOT, Ana Lúcia Paiva; PORTO, Gilberto. **Governança em compras públicas: Um guia de mensuração da maturidade como apoio ao processo de centralização de compras públicas**. In: LOPES, Virgínia Bracarense; SANTOS, Felipe Vilaça Loureiro (Coord.). *Compras Públicas Centralizadas no Brasil: teoria, prática e perspectivas*. Belo Horizonte: Fórum, 2023

DIAS, Maria Tereza F. O Direito Administrativo Social e Econômico. São Paulo : Almedina, 2021. E-book. ISBN 9786556271699. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556271699/>. Acesso em: 24 fev. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FERRER, F. **Diagnóstico da situação das compras públicas no Brasil**. In: FERRER, Florencia; SANTANA, Jair Eduardo (Coord.). *Compras Públicas Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

FRIEDE, Reis. **Ciência do direito, norma, interpretação e hermenêutica jurídica**. 9 ed. Barueri. Manole, 2015.

FRIZON, Leone. Administração brasileira gerencial: da (in)eficiência administrativa à (in)eficácia de diretos. Dissertação UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO FACULDADE DE DIREITO Programa de Pós-Graduação em Direito Stricto Sensu – Mestrado Em Direito. 2019.

GAETANI, Francisco. **A construção de um estado par ao século XXI**. Rio de Janeiro : Gobogó, 2022.

GOVINDASAMY, Jeevakumar, Somani, Ravi, Loo, Carmen, Brown, Deryck R.. A Fresh Approach to Understanding and Enhancing Public Sector Productivity in Malaysia1. World Bank Group, 2022. Disponível em <https://policycommons.net/artifacts/2484226/a-fresh-approach-to-understanding-and-enhancing-public-sector-productivity-in-malaysia-english/3506604/>

HARLAND, Christine et al. **Implementing Government Policy in Supply Chains: An International Coproduction Study of Public Procurement.** volume 55. New Jersey. Journal of supply chain management, 2019.

HEIMLER, Albert. Cartel in public procurement. Journal of Competition Law & Economics. Oxford: Oxford University Press, 2012.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HOUAISS, Antônio e VILLAR, Mauro de Salles. Dicionário Houaiss da língua portuguesa. Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia e Banco de Dados da Língua Portuguesa S/C Ltda. 1. Ed. – Rio de Janeiro : Objetiva, 2009.

JACOUD, Luciana e MENESES, Aérica. **Coordenação e Relações Intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras: Coordenação e relações intergovernamentais no SUS – o pacto pela saúde e o seu legado,** IPEA, Rio de Janeiro, 2020.

FERRER, F. **Diagnóstico da situação das compras públicas no Brasil.** In: FERRER, Florencia; SANTANA, Jair Eduardo (Coord.). *Compras Públicas Brasil.* Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

LAMARÃO, Ronaldo. **Os custos de transação do contrato administrativo derivado de licitação: uma incidência da teoria da imprevisão.** Revista Direito em (Dis)curso, v. 4, n. 2, p. 11-21. Londrina, 2011.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 24. ed. Saraiva Educação. São Paulo, 2020.

LIMBERGER, Anderson. **COMPRAS PÚBLICAS COMPARTILHADAS: uma análise sobre os principais antecedentes ao processo de formação de redes de compras entre hospitais públicos**. Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração, pelo Programa de PósGraduação em Administração da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS).. Porto Alegre, 2022.

LIMA, Diana Vaz de. **Orçamento, contabilidade e gestão no setor público**. São Paulo: Atlas, 2018.

LOSSO, Marcelo. O neoconstitucionalismo e o princípio da proteção à confiança no direito administrativo brasileiro. *Constituição e Garantia de Direitos*, vol. 4, n. 1, Natal, 2011. (disponível em <https://ojs.ccsa.ufrn.br/index.php/cgd/issue/view/22>).

MARQUES, Marcelo. **Administração Pública: uma abordagem prática**. Rio de Janeiro. Ed. Ferreira, 2008.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MENDES, Gilmar. **Políticas Públicas no Brasil: uma abordagem institucional**. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MEROTTI, Dione Ramos. **Comportamento dos custos no Ministério da Saúde do Brasil: um comparativo entre despesas licitadas e não licitadas**. Programa de Pós-Graduação em Controle de Gestão (PPGCG) da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de Mestre em Controle de Gestão. Florianópolis, 2022.

MIRANDA, Lara; SILVA, Roberta; GOMES, Sérgio. **A perspectiva histórica na formação do intérprete jurídico**. Uma análise da lei da anistia e da interpretação do supremo tribunal federal. *Direito & Paz* | São Paulo, SP - Lorena | Ano IX | n. 37 | p. 26-43 | 2º Semestre, 2017

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo:** parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed. Rio de Janeiro : Forense, 2014.

MORSE, Amyas. **A review of collaborative procurement across the public sector.** In: NATIONAL audit office (NAO). London, 21 maio 2010. Disponível em: https://www.nao.org.uk/wpcontent/uploads/2010/05/A_review_of_collaborative_procurement_across_the_public_sector.pdf. Acesso em 16 jan. 2023.

NAGEL, Stuart S. Efficiency, effectiveness, and equity in public policy evaluation. *Policy Studies Review*, v. 6, n. 1, p. 99-120, August 1986.

NASCIMENTO, André Jansen. **O microsistema de contratação de defesa:** a licitação como instrumento de política pública de defesa no Brasil. Brasília: UniCEUB, 2014.

NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo.* 5ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

NEVES, Erivaldo Fagundes. **História Regional:** fragmentação e recomposição da história na crise da modernidade. Salvador: Arcádia, 2002.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo.** 6. ed. Forense: São Paulo: Método, 2018.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em 2019, as compras governamentais do Brasil - incluindo União Federal, Estados e Municípios - representaram cerca de 9% do PIB nacional. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47061/1/S2100424_pt.pdf

PALIS, Rebeca et. al. **Conta-Satélite de Saúde.** n. 87. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Rio de Janeiro, 2022.

PIOLA, S. F. et al. **Financiamento do Sistema Único de Saúde: Trajetória Recente e Cenários para o Futuro**. Análise Econômica, n. 30, Porto Alegre, 2012.

PEREIRA, Bresser. **Reflexões sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995**. Revista do Serviço Público. Revista do Serviço Público: Vol. 4. Brasília, 2000.

PEREIRA JUNIOR, JESSE TORRES. **Políticas públicas nas licitações e contratações administrativas**. 3ª Ed. Rio de Janeiro. Forum, 2012.

PROCOPIUCK, Mario. **Políticas públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2013.

REALE, MIGUEL. **Lições preliminares de Direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

REZENDE, Elvira Carolina Moreira de. **Da política pública à performance: mapeamento do desempenho de compras governamentais no simples nacional**. Dissertação apresentada ao Programa de PósGraduação em Administração (PPGA), da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE), da Universidade de Brasília (UnB). Brasília, 2018.

RIBEIRO, C. G.; INÁCIO JÚNIOR, E., RAUEN, A. T.; LI Y. **Unveiling the public procurement market in Brazil: a methodological tool to measure its size and potential**. Manchester, Development Policy Review, 2017, Vol. 36, p. 360-377. Disponível em: https://pure.manchester.ac.uk/ws/portalfiles/portal/46474306/DPR_Apr_16_1725.R1.pdf

RIBEIRO, C. G.; INÁCIO JÚNIOR, E. **O mercado de compras governamentais brasileiro (2006-2017): mensuração e análise**. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2476). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9315>

SANABIO, Marcos Tanure, Santos, Gilmar José dos e David, Marcus Vinicius.

Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão. Juiz de Fora : Ed. UFJF, 2013. 246 p. Disponível em https://www2.ufjf.br/editora/wp-content/uploads/sites/113/2018/02/administracao_publica_contemporanea.pdf

SANTOS, Felipe Vilaça Loureiro; FERNANDES, Ciro Campos Christo. **Modelos de centralização de compras na Administração Pública brasileira.** In: LOPES, Virgínia Bracarense; SANTOS, Felipe Vilaça Loureiro (Coord.). *Compras Públicas Centralizadas no Brasil: teoria, prática e perspectivas.* Belo Horizonte: Fórum, 2023

SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas:** Diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. Rio de Janeiro: Cengage Learning Brasil, 2016

SILVA, Adriano De Souza Gomes e RICKARDO, Léo Ramos. **A importância do Strategic Sourcing para o processo de compras SPOT.** Málaga. Revista Observatorio de la Economía Latinamericana, 2020.

SILVA, RODRIGO LUIZ DA. **Compras centralizadas e descentralizadas: estudo de caso sobre os impactos de um modelo híbrido de compras na obtenção de gêneros alimentícios pela Marinha do Brasil.** Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2016.

SOUZA, Francielle Calegari de. **A aplicabilidade da modalidade licitatória diálogo competitivo na contratação das startups no setor público ante o princípio da eficiência.** Tese apresentada no Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Marília. Marília, 2022.

TABAK, Benjamin Miranda. **A análise econômica do direito:** Proposições legislativas e políticas públicas. Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado. Brasília, 2014. (Disponível em <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td157>)

THORSTENSEN, Vera et al. **Caderno Brasil na OCDE**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2021.

TOLOSA FILHO, Benedicto de. **Pregão – uma nova modalidade de licitação – comentários teóricos e práticos, pregão presencial e pregão eletrônico**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

TORRES, Ronny Charles de. **Leis de licitações públicas comentadas**. 12a ed. São Paulo: Ed. Juspodivm, 2021.

WORLD BANK. **The International Bank for Reconstruction and Development**. Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues, 2013. Disponível em: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGI.pdf>