



Imagem Depositphotos

Políticas públicas em compras governamentais: um olhar sob o prisma da centralização

POR **KETHY HELEN DE SOUZA BAZO, HELOÍSA BERTO, MARTA SAMPAIO DE FREITAS E RAPHAEL CAMPOS PEREIRA**

A sociedade contemporânea tem sido beneficiada de modo crescente pelos serviços prestados pelo setor público em áreas estratégicas como saneamento, energia, transportes, saúde, segurança e educação, entre outras. A ação do Estado, em suas múltiplas facetas, tem como desafio garantir o pleno funcionamento das atividades em todos esses segmentos, agregando a eles, de maneira crescente, qualidade e eficiência.

Um dos pilares que vem sustentando a atuação do poder público nessa direção são as compras e contratações governamentais de bens e serviços. Elas garantem um maior acesso

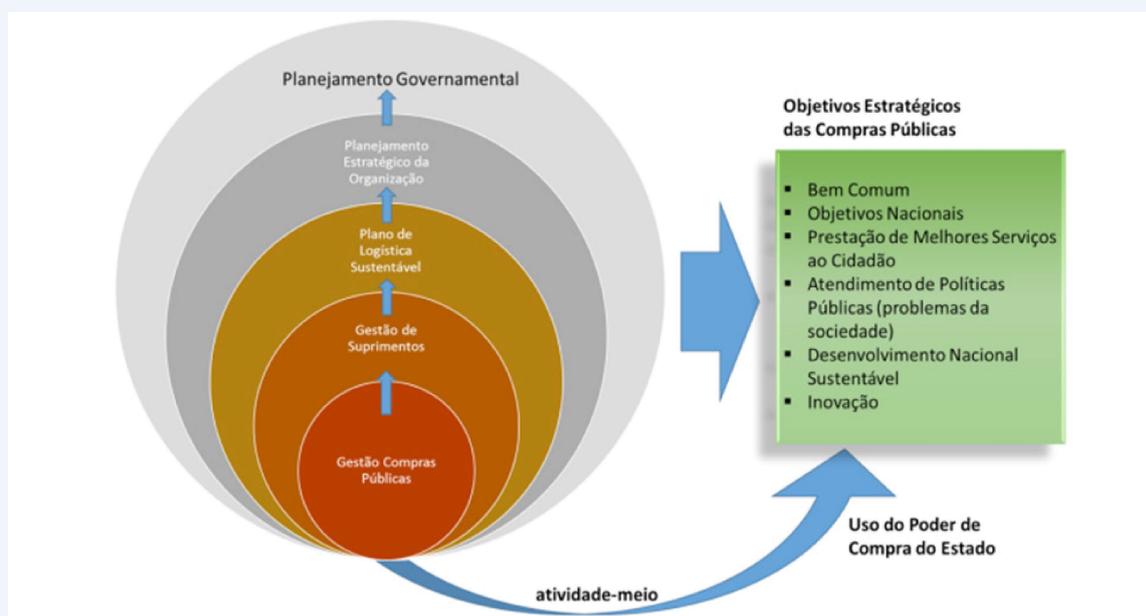
da população a todos esses benefícios, que representam melhoria da qualidade de vida e do bem-estar social. Ao mesmo tempo, essas compras e contratações representam expressiva participação do Estado no desempenho da economia, dada a transversalidade de seus impactos.

Dados do Banco Mundial (2019) apontam que as compras públicas podem atingir 20% do PIB, como ocorre em diversas nações. No caso brasileiro, esse percentual apresenta ainda grande potencial de crescimento. De acordo com a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), ele representa cerca de 9% do PIB nacional.

NOVOS PARADIGMAS PARA OS GASTOS PÚBLICOS No Brasil, as compras governamentais têm se tornado mais relevantes e estratégicas a partir das recentes – e profundas – mudanças normativas do poder público, sobretudo com a publicação da Lei Federal nº 14.133/2021, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC). Elas estão criando novos paradigmas para a aplicação dos gastos públicos, agora muito mais focados na busca pela eficiência, efetividade e eficácia da atuação estatal. Nesse sentido, não mais se sustenta a visão das compras públicas apenas como um conjunto de procedimentos de área-meio, limitadas dentro da função administrativa e abarcando somente atividades e processos de contratações.

Vale reforçar que, para além de gastos, as compras públicas devem ser vistas como forma de garantir e subsidiar ações voltadas ao desenvolvimento local, regional e nacional, levando em consideração aspectos múltiplos da sociedade, como a economia, o ambiente sustentável, o desenvolvimento tecnológico e social, entre outros, como também previsto na NLLC.

CONTEXTO E RAZÕES DA CENTRALIZAÇÃO Nesse sentido, os objetivos das compras públicas passam a ser vistos como estratégicos ao cumprimento das funções e metas governamentais. Essa importância é fruto do caráter determinante da qualidade do gasto e da eficácia na utilização dos recursos públicos para o êxito da gestão governamental. Assim, o mais relevante na gestão de suprimentos é a modelagem de um sistema de inteligência de compras que permita a construção de árvores estratégicas de decisão (Figura 1).

FIGURA 1 | VISÃO ESTRATÉGICA DAS COMPRAS PÚBLICAS


FONTE: PAIM TERRA (2018)

Para a implantação de um modelo estratégico e sistêmico de compras, há a necessidade de se realizarem revisões abrangentes no sistema que incluam a técnica específica de compras, a logística, a gestão de suprimentos, a integração dos processos internos, as estruturas e o desenvolvimento de competências no setor público.

Dessa forma, a NLLC trouxe grandes oportunidades de melhoria das contratações por meio de instrumentos, como planejamento de compras, alinhamento às leis orçamentárias, padronização, inovação, governança pública e centralização de procedimentos de compras.

CENTRALIZAÇÃO COMO MECANISMO DE GOVERNANÇA A aplicação da metodologia de governança de compras públicas representa um grande desafio, considerando o número expressivo de unidades da federação do país, a dispersão geográfica e os diferentes níveis de maturidade (Delzot e Porto, 2023). Nesse contexto, a otimização e a racionalização dos processos de compras, o desenvolvimento de ferramentas inovadoras e a promoção de capacidades para uma visão sistêmica deles são essenciais para uma governança que fortaleça a decisão de centralizar – seja por meio de compras centralizadas ou de centrais de compras.

Entre os modos de operação da centralização de compras, destacam-se as compras centralizadas (modo centralizado amplo), em que as fases de planejamento e seleção do

fornecedor ocorrem centralmente, e as contratações se realizam de forma descentralizada. Por sua vez, as centrais de compras (modo ultracentralizado), incluindo os processos do planejamento da aquisição, da seleção do fornecedor e da gestão do contrato, ficam sob a responsabilidade de uma unidade central (SANTOS; FERNANDES, 2023).

Na NLLC, há destaque para a centralização dos procedimentos das contratações alinhada à ideia da central de compras como estratégia para a boa governança. Ela introduziu mecanismos de liderança, estratégia e controle por meio do envolvimento da alta gestão nas decisões, com ênfase no princípio do planejamento compatibilizado com o Plano de Contratações Anual e as leis orçamentárias, além de fundamentar melhor as bases para a futura contratação com a padronização e a racionalização da atuação administrativa.

FORMAS DE CENTRALIZAÇÃO Ao se refletir sobre centralização de compras, é necessário também entender qual o seu formato, a sua função e, principalmente, a sua extensão dentro da estrutura administrativa. Para isso, é preciso identificar quais tipos de objetos são licitados e para quem a licitação é destinada, assim como quais os procedimentos a serem realizados, as práticas e ferramentas de governança a serem empregadas, a política de compras, as competências e os processos acessórios em que se atua.

A centralização é mais usual, por exemplo, para materiais ou serviços padronizáveis e de uso em comum por toda a Administração, com destaque a Central de Compras do Governo Federal, responsável pelo desenvolvimento, proposição e implementação de modelos, mecanismos, processos e procedimentos para aquisição, contratação, alienação e gestão centralizadas de bens e serviços de uso em comum pelo Executivo Federal (Decreto nº 9.745/2019).

CENTRALIZAÇÃO EM RAZÃO DO OBJETO O procedimento e a competência de uma central de compras podem ser vistos sob a ótica dos tipos de objetos que ela licita: bens, serviços e obras. A centralização para os dois primeiros é mais comum, haja vista que eles podem ser padronizados e são mais comuns no mercado.

A escolha por bens e serviços como critério de centralização, até o advento da NLLC, justificava-se pelo uso do pregão eletrônico e pela sistemática de registro de preços. Essa delimitação legal definiu muitas estruturas administrativas de compras, pois o sistema de registro de preços e a centralização são combinações frequentes, haja vista que a lei atribuiu ao registro de preços as premissas de consumo frequente e demandantes variados. Dessa for-

ma, criou-se a necessidade da existência de um órgão centralizador, na figura do gerenciador responsável pela gestão do registro de preços. Isso tende a aumentar com a transição legal para a NLLC, que estendeu a sistemática para obras.

CENTRALIZAÇÃO EM RAZÃO DOS ÓRGÃOS DEMANDANTES As centrais de compras realizam o procedimento legal para a seleção de fornecedores aos seus clientes – os órgãos demandantes. Nos órgãos da Administração Pública, existem diversas estruturas centrais, assim como no Judiciário, em que alguns Tribunais de Justiça centralizam as compras de todos os fóruns estabelecidos nas comarcas do Estado.

Há centrais que operam somente para a Administração Direta e outras para a Administração Direta e Indireta. Existe a centralização quando uma mesma Secretaria de Estado é composta por diversas Coordenadorias Regionais, que funcionam como órgãos demandantes a um único setor administrativo comprador.

CENTRALIZAÇÃO EM RAZÃO DA GOVERNANÇA NA POLÍTICA DE COMPRAS Outro fator que caracteriza processos de centralização de compras públicas é a governança na política das aquisições. Os órgãos centralizadores, por atuarem de forma transversal, acabam sendo orientadores, por meio de normas infralegais, na aplicação cogente (que exclui qualquer arbítrio individual) a toda sua estrutura administrativa, abrangendo inclusive os processos realizados de forma descentralizada. Normatizações, padronização de fluxos, processos e sistemas eletrônicos compõem a implementação de governança em compras públicas.

Por esses mecanismos, a Administração Pública delineia e aplica sua política de compras, definindo o calendário das aquisições, a regionalização de compras, o loteamento de grandes licitações, o investimento em tecnologia, o fomento à inovação, a sustentabilidade e as políticas públicas.

Um exemplo prático: com a implementação das Políticas Estaduais de Gestão Estratégica de Suprimentos (GES) e de Compras Centralizadas como instrumentos de governança no Estado do Rio de Janeiro, foram estabelecidas as categorias estratégicas para centralização. Isso ocorreu mediante a padronização de modelos de compras, visando à uniformização e à racionalização das contratações para os diversos órgãos do Estado e tendo o sistema de registro de preços como instrumento da GES (Decreto nº 47.525/2021).

CENTRALIZAÇÃO EM RAZÃO DA GESTÃO DE PROCESSOS ACESSÓRIOS E AUXILIARES

A gestão de processos acessórios e auxiliares caracterizam, inclusive, instrumentos na centralização de compras. Destacam-se a gestão de registro de preços, a gestão de catálogo padronizado de materiais e serviços, que exige todo um processo de atualização e saneamento, e a gestão de registros cadastrais de fornecedores para uso comum da administração, além de registros públicos das sanções aplicadas aos fornecedores. Nesse sentido, o processo contínuo de desenvolvimento, manutenção e evolução dos sistemas eletrônicos de compras também se enquadra nesse contexto.

VANTAGENS E BENEFÍCIOS DO PROCESSO Diante do exposto, fica evidente que a centralização de compras proporciona uma série de vantagens concretas, como: sinergia, planejamento, compartilhamento de recursos e *know-how*, coordenação de estratégia e poder de negociação, entre outras. São ganhos que ficam evidentes nas economias de escala – agregando demandas dos vários órgãos e incentivando o mercado a oferecer melhores preços – e na redução dos custos transacionais.

Outros benefícios relevantes são a padronização das contratações aderente às práticas de mercado, o fortalecimento da governança (*accountability* e *compliance*), a gestão do conhecimento, a redução de impactos ambientais e sociais e a redução das assimetrias de informação.

Finalmente, vale registrar o caráter estratégico das compras centralizadas que, além de permitir que a administração tenha visão ampla de suas necessidades, econômica e socialmente, fomenta ainda políticas públicas cruzadas, como a contratação de pequenas empresas e de mão de obra de mulheres vítimas de violência doméstica, entre diversas outras.

Tudo isso contribui, em última instância, para que todos os cidadãos possam se beneficiar, de maneira ampla e crescente, de todos os benefícios gerados pelo Estado para a sociedade.

KETHY HELEN DE SOUZA BAZO é pós-graduada em Direito Administrativo pela Universidade Signorelli (Rio de Janeiro) e em Liderança e Gestão Pública pelo Centro de Liderança Pública – CLP (Escola de Governo da Universidade de Oxford-UK).

HELOISA BERTO é advogada, pós-graduada em Direito Público e em Administração Pública. Atualmente, é Superintendente de Inteligência Logística, da Subsecretaria de Logística/SEPLAG do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

MARTA SAMPAIO DE FREITAS é pós-doutorada em Farmacologia Bioquímica e Molecular pela University of California San Diego e Doutorado em Bioquímica pela UFRGS. Especialista em Administração Pública pela Escola de Gestão e Políticas Públicas da Fundação CEPERJ. Atualmente é Superintendente de Contratações Centralizadas, da Subsecretaria de Logística/SEPLAG do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

RAPHAEL CAMPOS PEREIRA é pós-graduado em Direito Público pela Universidade Cândido - Mendes/RJ. Mestrando em Direito e Políticas Públicas pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO. Atualmente é Superintendente de Apoio Logístico na SEPLAG/RJ e atua como professor e palestrante em temáticas de Direito Público, com foco em Licitações e Contratos.