

VIII Congresso
CONSAD
de Gestão Pública



26, 27 e 28 de maio de 2015
Brasília / DF - Centro de Convenções Ulysses Guimarães

CONCENTRAÇÃO DE COMPRAS E MELHORIA DA QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO NO BRASIL

**HELIO JANNY TEIXEIRA
LUIZ PATRÍCIO PRADO FILHO
FERNANDO NASCIMENTO**

CONCENTRAÇÃO DE COMPRAS E MELHORIA DA QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO NO BRASIL

Helio Janny Teixeira
Luiz Patrício Prado Filho
Fernando Nascimento

RESUMO

O propósito do artigo é apresentar fundamentos, possibilidades e metodologias para a concentração de compras públicas no Brasil. Demonstra, inicialmente, o subaproveitamento do potencial de indução e do poder de barganha do estado brasileiro, cujas compras e contratações atingem de 5 a 20% do PIB, segundo cálculos da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE. Analisa em seguida a evolução legislativa desde, a Lei de licitações (Lei n. 8.666, de 1993), passando pela criação do pregão e do Regime Diferenciado de Contratações – RDC. Contudo, o inequívoco avanço, principalmente com o pregão eletrônico e decorrentes reduções de preço, não foi suficiente para levar à modernização dos procedimentos de compras e contratações públicas. O legalismo continua mais importante do que a eficiência, ambos, princípios constitucionais. A qualidade do gasto público é esquecida, devido ao imediatismo e obsessão pela redução dos gastos. A necessária integração sistêmica da gestão de suprimentos não ocorre devido à fragmentação estrutural e singularidades de perspectivas dos diversos atores. O artigo procura demonstrar que a ideia da qualidade do gasto vai além do ato de comprar bem. É preciso melhorar a harmonia com o processo produtivo do governo, tendo em vista maior agregação de valor. Finalmente, apresenta meios e metodologias pesquisados e experimentados pelos autores para concentrar as compras públicas e reduzir inteligentemente as despesas.

INTRODUÇÃO

De acordo com o relatório de Informações Gerenciais e Contratações e Compras Públicas do Ministério do Planejamento, referente ao ano de 2014 (Ministério do Planejamento, 2014), o governo federal movimentou, ao longo daquele ano 62,1 bilhões de reais na aquisição de bens e serviços, realizando quase 200 mil processos, levando-se em conta todas as modalidades de contratação. O número de processos apresentou uma redução de 11% em relação ao ano anterior e houve 19% de redução no volume monetário adquirido comparativamente ao mesmo período.

Auriol (2005) afirma que as aquisições de bens e serviços por parte do poder público representam 18% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial, um valor que correspondia a 5,8 trilhões de dólares no ano de 2002. A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) fala que, no Brasil, o volume de compras e contratações atinge de 5 a 20% do PIB. No ano de 2005, de acordo com Tridapalli et al (2011), as compras públicas brasileiras representaram 6% do PIB, o que equivale a R\$ 114,2 bilhões. Ainda, de acordo com os autores, gastos com compras de bens e serviços podem representar até 36% dos orçamentos das unidades governamentais. Essa vultosa quantia é indicativa do potencial de indução e do poder de barganha do estado brasileiro.

Com raros e curtos períodos de exceção, a realidade da administração pública brasileira nas últimas décadas tem envolvido a convivência com a perspectiva crescente de déficits orçamentários nominais (superávit primário, insuficiente para pagamento de juros) e a necessidade permanente de contingenciamento de verbas e ajuste fiscal. O crescimento da dívida pública e dos gastos de custeio, com destaque especial para as despesas com pessoal tem sido significativo e preocupante, quando notamos a falta de sintonia com o aumento da produtividade.

O modelo de atuação que se consolidou e evoluiu historicamente na administração pública brasileira, voltado ao funcionamento relativamente autônomo das diversas organizações e unidades é, certamente, uma das principais origens da padronização insuficiente de sistemas e de processos de trabalho, gerador de

duplicidades e custos elevados, bem como especialização insuficiente. Paradoxalmente, esse modelo, voltado originalmente à garantia da prontidão operacional, pode, hoje, ser apontado como um dos obstáculos ao alcance dessa mesma condição.

A concentração de serviços administrativos capaz de padronizar procedimentos e obter ganhos de escala e de aprendizado é, hoje, um dos caminhos para combater crescimento dos custos e fragmentação, bem como déficit público dos trabalhos. Dentre os diversos serviços passíveis de concentração encontram-se as compras públicas, geralmente tratadas como mera atividade operacional, em muitos casos, compondo pequenas unidades de apoio aos diferentes órgãos.

REVISÃO DA LITERATURA SOBRE CONCENTRAÇÃO DE COMPRAS PÚBLICAS

Na literatura sobre compras e suprimentos, a concentração é referida, geralmente, como centralização de compras. Num trabalho consistente, Karjalainen (2010) aponta que a centralização de compras traz benefícios claros, normalmente associados à ideia de sinergia. Estudos anteriores sugerem que compartilhar recursos e *know-how*, coordenar estratégias e o poder de negociações em *pool* são benefícios decorrentes da centralização das compras (Faes et al., 2000). Coerentemente, Karjalainen (2010) resume em três categorias principais os benefícios das compras centralizadas: (1) economias de escala, (2) economias de informação e aprendizado e (3) economias de processo.

As economias de escala representam a capacidade de se obter menores custos unitários com o aumento do poder de mercado em função de altos volumes e de padronização dos itens que são comprados. Esse fato é ponto pacífico na literatura, como reforça Joyce (2006) ao afirmar que o nível de preços obtidos por compras centralizadas é mais baixo do que o das unidades descentralizadas devido à agregação de pedidos e volumes, que possibilitam a obtenção de descontos sobre as quantidades. Na literatura, apontam-se economias da ordem de 10 a 25% sobre os valores comprados descentralizadamente (NOLLET & BEAULIEU, 2003; HENDRICK, 1997; CLEVERLEY & NUTT, 1984).

As economias de processo são resultado do estabelecimento de uma forma comum de trabalho, que, segundo Karjalainen (2010), são importantes para mostrar uma linha de conduta única aos fornecedores, além de favorecer procedimentos de *benchmarking* e resultados, bem como desenvolvimento e treinamento conjuntos. A diminuição do trabalho administrativo em duplicidade é também apontada como um benefício de sinergia. Espera-se que os custos em outras áreas da organização sejam diminuídos em função da centralização de compras, por exemplo, na área de contas a pagar (JOHNSON, 1999).

As economias de informação e aprendizado representam os ganhos por compartilhar o conhecimento disponível sobre os fornecedores, o uso comum de novas tecnologias (Faes et al, 2000) e o desenvolvimento de uma expertise de compras que sustenta um sistema central que aumenta a eficiência e a economia, assegurando a integridade do sistema de compras (McCue e Pitzer, 2000). Como salientado em Karjalainen (2010) e observado por Joyce (2006) e Johnson (1999), a centralização permite que as organizações frequentemente destinem determinadas categorias de itens a especialistas, que geralmente tornam-se mais eficientes devido a concentração de esforços..

Karjalainen (2010) também apresenta um resumo do momento adequado para se efetuar a centralização das compras. Um dos “gatilhos” para esse processo é “disparado” quando duas ou mais unidades ou localidades possuem requisitos comuns, uma vez que a habilidade de padronizar deve ser um pré-requisito para a centralização. Faes et al (2000) igualmente destacam que a centralização é adequada para produtos com baixa especificidade, como materiais ou serviços padronizados. Joyce (2006), por sua vez, recomenda a centralização para itens de alto volume ou alto valor, para os quais seriam aplicáveis descontos ou quando especialistas teriam melhores condições de oferecer os serviços do que departamentos de compras locais. Faes et al. (2000) ainda ressalta que a decisão mais importante não é a centralização em si, mas a identificação dos casos certos em que centralizar vale a pena. Além de apresentar uma síntese da literatura sobre centralização de compras, Karjalainen (2010) busca quantificar os ganhos de economia de escala e de processo para o caso do governo da Finlândia. O autor destaca que um importante direcionador para essas economias é o número de subunidades que se comprometem com o modelo de operação centralizado (Figura 1).

Espera-se que as economias de informação e aprendizado possam ser atingidas mesmo com poucas unidades se comprometendo com o modelo e, à medida que novas subunidades aderem ao modelo centralizado, o benefício marginal desse tipo de economia tende a ser cada vez menor. As economias de escala, no entanto, tendem a aumentar à medida que mais e mais volumes das subunidades são agrupados. Contudo, após um determinado número de subunidades aderentes ao modelo, o benefício marginal tende, na verdade, a diminuir, já que o aumento do volume não o traz mais, até tender a zero. Já as economias de processo aparecem como uma linha constante de adição de benefício marginal, representando que cada subunidade que passa a aderir o modelo vai representar um processo de compras a menos para correr em paralelo com os demais.

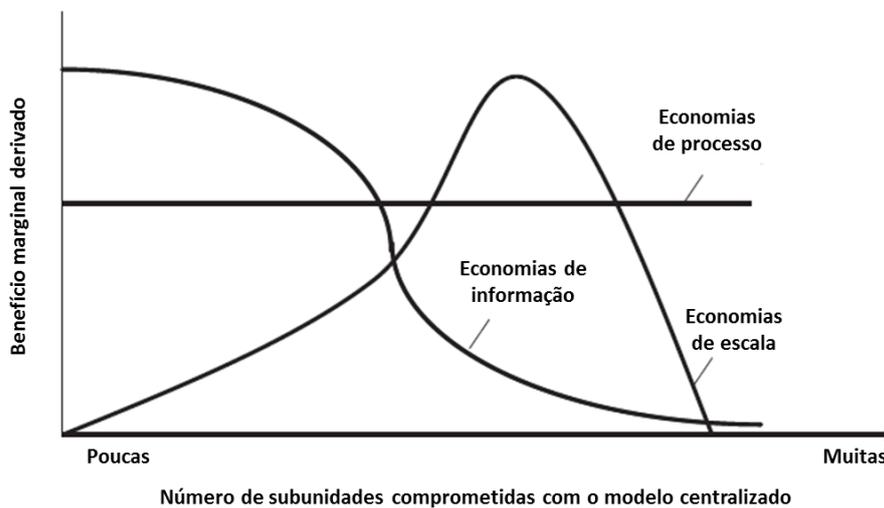


Figura 1 – Benefícios marginais derivados em função do aumento do número de unidades que se comprometem com o modelo centralizado de operação.

Fonte: Karjalainen (2010).

Em seu estudo, o autor obteve economias de escala de 8% para toners de impressoras e de 37% para passagens aéreas. Sendo possivelmente o primeiro estudo que tentou quantificar os custos de processos de compras, o autor concluiu que um processo de compras descentralizado, que tende a demorar 167 horas de trabalho, em média, teria um custo estimado de 5845 euros para a amostra de processos de compras do governo finlandês. O processo centralizado, entretanto, tende a ter uma natureza mais complexa e por esse motivo, as horas utilizadas tendem a aumentar. Contudo, a pequena amostra de 5 casos do autor não permitiu conclusões efetivas a esse respeito.

Com relação à descentralização das compras, normalmente se alega que uma das vantagens desse modelo está associada ao melhor uso das informações sobre a qualidade dos bens e serviços adquiridos em nível local. Nesse caso, são os departamentos locais, que são encarregados das compras em função de suas necessidades, que teriam melhores condições para avaliar os fornecedores e usar as informações de maneira mais eficiente. Somado a isso existe a tendência de os órgãos locais darem tratamento preferencial a fornecedores da sua jurisdição (VAGSTAD, 2000)

Com esse cenário em mente, Vagstad (2000) chega a um resultado que alega ser anti-intuitivo e conclui que o aumento da importância da informação local deve ser um argumento para a centralização e não para a descentralização. Embora um modelo centralizado possa ser supostamente mais burocrático e menos eficiente, um viés de seleção nas instâncias locais pode levar a preferência por fornecedores de baixa qualidade em vez de um não-local de alta qualidade. Assim à medida que a qualidade torna-se mais importante para os itens adquiridos, a centralização mostra-se como a escolha mais adequada.

Por outro lado, os esforços para modernização na gestão pública estão, em geral, restritos a mudanças nos sistemas de compras, como afirmam Tridapalli et al (2011). Isso é apenas parte do processo. Os autores enfatizam que a melhoria da qualidade nos gastos governamentais passa, necessariamente, pela modernização da gestão da cadeia de suprimentos. Outras fases do processo logístico merecem atenção, tais como gestão de estoques, engenharia de padronização e especificação de bens e serviços, gestão de contratos e gestão de fornecedores.

A literatura é bastante convergente quando se trata do ciclo de compras. Em geral, os modelos desse ciclo envolvem cinco a sete fases, indo desde a busca de informações ou definição das necessidades até a avaliação dos serviços prestados (ou produtos fornecidos) e do desempenho do fornecedor e a renovação (ou não) do contrato. Por exemplo, o modelo de Archer e Yuan (2000), envolve as seguintes sete etapas: Busca de informações; Contato com fornecedores; Revisão do histórico; Negociação; Execução/Cumprimento do contrato; Consumo; manutenção e descarte; e Renovação. Esse modelo está em consonância com o de Murray (2009) e que trata de oito fases. A Tabela 1 apresenta o ciclo e a correspondência entre os modelos. Pode-se, ainda, agrupar as fases consideradas pelos autores em 5 fases genéricas, conforme se vê na tabela e também na Figura 2.

Fase (Archer e Yuan, 2000)	Descrição	Etapa (Murray, 2009)	Fase genérica
1. Busca de informações	Se o cliente potencial não tem ainda uma relação estabelecida com as funções de vendas/marketing dos fornecedores para o produto/serviço necessário, é preciso buscar por fornecedores que possam satisfazer os requisitos	1. Identificar necessidades 2. Desenvolver business case	1. Levantamento das necessidades
2. Contato com fornecedores	Quando um ou mais fornecedores adequados foram identificados, solicitações de cotação (RFQ), solicitações de propostas (RFP), solicitações de informação (RFI) ou convites para concorrências (RFB) devem ser lançados, ou deve ser feito contato direto com os fornecedores.	3. Definir a abordagem de compras	2. Avaliação do mercado fornecedor
3. Revisão de experiências	Referências sobre a qualidade do produto/serviço são consultadas e quaisquer requisitos para serviços de acompanhamento, incluindo instalação, manutenção e garantia são investigados. Amostras do produto/serviço considerado devem ser examinadas ou testes devem ser feitos.	4. Avaliar o fornecedor	
4. Negociação	Negociações são empreendidas e preço, disponibilidade e possibilidades de customização são estabelecidas. O calendário das entregas é negociado e o contrato para adquirir o produto/serviço é completo.	5. Negociação e escolha 6. Fechamento da compra	3. Licitação / Negociação
5. Execução/Cumprimento do Contrato	A preparação do fornecedor, a remessa, entrega e o pagamento para o produto/serviço são completados, baseados nos termos do contrato. A instalação e o treinamento também devem ser incluídos.	7. Gerir a implementação do contrato	4. Execução do contrato
6. Consumo, manutenção e descarte	Ao longo desta fase a organização avalia o desempenho do produto/serviço e quaisquer serviços de suporte que o acompanhem na medida em que são consumidos.		
7. Renovação	Quando o produto/serviço foi consumido e/ou descartado, o contrato termina ou o produto ou serviço precisa ser recontratado. A experiência da organização com o produto/serviço é revista. Se o produto/serviço precisa ser recontratado, a organização determina se considera outros fornecedores ou se continua com o mesmo fornecedor. Isso deve levar de volta às fase 1 e 4, respectivamente.	8. Fechamento / Revisão da necessidade	5. Avaliação do processo e dos resultados

Tabela 1 – Ciclo de compras.

Fonte: Archer e Yuan (2000), Murray (2009)

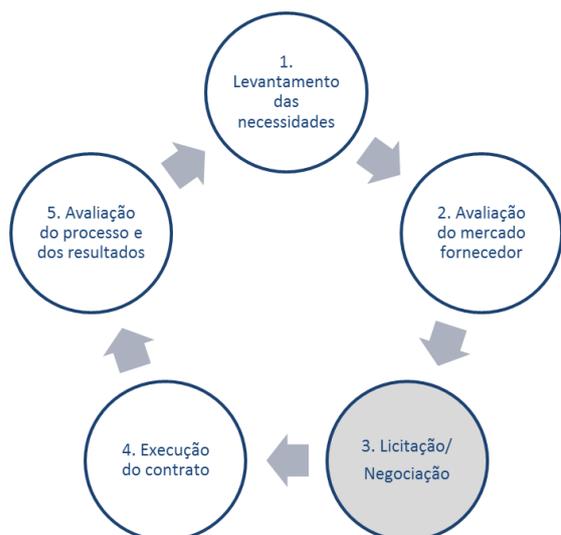


Figura 2 – Modelo genérico do ciclo de compras. O destaque em cinza é para a etapa focada pela legislação.

Fonte: Elaboração dos autores, 2015.

A intenção ao apresentar as etapas do ciclo de vida de compras é a de chamar a atenção para necessidade de uma visão integrada, não só do ciclo em si, como ir além das fronteiras da organização compradora. Esse ciclo depende intimamente da clareza das necessidades dos produtos ou serviços que serão adquiridos. Essa clareza depende, como destaca Murray (2009), da definição de estratégias e o estabelecimento de prioridades e resultados desejados pela organização, o que levará ao planejamento e estruturação do serviços, que finalmente “ativará” o ciclo de compras. Ou seja, o ciclo de compras é visto como parte integrante das atividades da organização com vistas à consecução de seus objetivos, isto é, no caso dos órgãos públicos, a prestação dos serviços à população. A compra, como atividade meio, busca viabilizar essa execução.

No entanto, a simples clareza das necessidades derivada dos objetivos é insuficiente para que o processo de compras seja eficaz. Nesse sentido, faz-se necessária a chamada gestão de suprimentos, já destacada no seminal artigo de Kraljic (1983), que se notabilizou pela exposição do conceito da matriz de complexidade *versus* importância para avaliar qual foco de compras deve ser dado aos diferentes itens necessários ao funcionamento da organização.

Há mais de três décadas, o autor já destacava a necessidade de mudança de perspectiva de compras (uma atividade operacional) para gestão de suprimentos (atividade estratégica). Visão de longo prazo, aprendizado para lidar com incertezas e o envolvimento da alta gerência já eram preconizados e, pouco a pouco, foram entrando nas práticas das empresas privadas. Hoje parece haver uma aplicação mais disseminada dos conceitos expostos pelo autor (B2G, 2015).

Basicamente, Kraljic (1983) apresenta um processo dividido em quatro etapas para a transformação das compras em gestão de suprimentos: Classificação, análise do mercado, posicionamento estratégico e planos de ação. Somente o processo de classificação é suficiente para gerar ganhos substanciais (de processos, de economias de escala e de aprendizado). As estratégias de suprimentos de uma organização são delineadas para os diferentes tipos de itens que são adquiridos, na perspectiva da matriz de Kraljic (1983), orientada por dois fatores: o nível de importância estratégica das compras (ou sua relevância na agregação de valor para a organização) e a complexidade do fornecimento (riscos, baixa competitividade do mercado, dificuldade em substituição de produtos entre outros fatores a serem analisados). A combinação dos dois fatores resulta em uma matriz com quatro quadrantes, conforme apresentado na Figura 3.



Figura 3 – Matriz de classificação dos itens de compras.
Fonte: Kraljic (1983).

Cada um dos quatro quadrantes representa uma categoria de produtos, os quais demandam ações de natureza específica:

- (a) Os itens **não críticos** são aqueles no qual o foco predominante é o tático e transacional, com a busca do fortalecimento do ambiente concorrencial. Opta-se, normalmente, por modelos de aquisição descentralizados e focados na eficiência do processo operacional de compra e na busca de menor preço. Para o setor público este modelo é bem ajustado a soluções de pregão eletrônico, baseados em especificações padronizadas de produtos e adoção de preços de referência para orientarem as diversas unidades compradoras.
- (b) Os itens de **alavancagem** são aqueles para os quais se deve buscar o aproveitamento do poder de compra. As experiências de compras compartilhadas exemplificam e caracterizam este agrupamento. Deve-se proceder a seleção de fornecedores com base nas exigências dos volumes e condições de fornecimento, com negociações orientadas à obtenção de preços mais competitivos. Dado os volumes de gastos do setor público, as oportunidades de se explorar este modelo de compra são amplas, devendo, portanto, buscar dentre os itens comprados, aqueles que representam os montantes mais significativos e estudar os melhores modelos de aquisição.
- (c) Os itens de **gargalo** são aqueles que são críticos do ponto de vista da complexidade de fornecimento, mas não representam montantes significativos. Normalmente o mercado não é concorrencial ou apresenta condições técnicas peculiares. Para eles o modelo de compra pode ser descentralizado, mas deve buscar um relacionamento melhor e mais estável com o mercado fornecedor (às vezes com contratações de fornecimento de médio e longo prazo). Devem-se estabelecer estoques de segurança e ter planos de contingenciamento.

- (d) Os itens **estratégicos** são aqueles de maior relevância: demandam dados acurados do mercado e das necessidades da organização, análises de risco e estabelecimento do modelo logístico de contratação. Normalmente envolve mercados não concorrenciais e demandam uma inteligência competitiva da organização. A especialização e a complexidade tecnológica fazem com que a relação com o mercado fornecedor seja crítica e estratégica. Para o setor público, este segmento reúne um grande número de oportunidades de ganhos, não apenas para comprar com preços menores, mas para idealizar modelos logísticos que orientem ganhos e ampliem a efetividade das políticas públicas.

Essas práticas de avaliação e delineamento de estratégias para suprimentos, já incorporadas em maior escala na iniciativa privada (B2G, 2015) parecem ainda distantes do setor público. Muito da “culpa” pela distância entre as práticas privadas e públicas é atribuída às restrições da legislação existentes no setor público e, supostamente, ainda que de forma errônea, não existentes para empresas privadas.

Essa premissa, parcialmente falsa, tem origem na velha máxima de que, diferentemente do administrador privado, que pode, em princípio, fazer tudo o que a lei não proíbe, o administrador público, ao contrário, só pode fazer o que é autorizado por lei (MEIRELLES, 2010). Ao se raciocinar assim, estaremos ignorando o amplo espaço discricionário que os gestores públicos possuem, que os permitira tomar absolutamente todas as decisões estratégicas delineadas há mais de trinta anos por Kraljic (1983), como analisaremos na próxima seção do artigo.

COMENTÁRIOS SOBRE A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA REFERENTE LICITAÇÕES

A lei que especifica como devem ser feitas as contratações pela Administração Pública é a Lei 8.666 de 21 de junho de 1993. Ela regulamenta o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988. De acordo com o art. 1^o da lei, fica claro seu objetivo: “Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos

administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (BRASIL, 1993).

A lei deixa claro que as regras ali estabelecidas se aplicam para todos os entes da administração pública direta e indireta e em todas as esferas, União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O segundo artigo da referida lei explicita o princípio da precedência de licitação quando do estabelecimento de contratos administrativos. O texto da lei ainda deixa claro que existe uma sequência de passos que deve ser obedecida quando da contratação de serviços e que cada um desses passos deve ser concluído e aprovado antes do prosseguimento para a próxima etapa.

A Emenda Constitucional 19, de 1998, também trouxe um aspecto interessante para as ações dos gestores públicos. Essa emenda é conhecida como a reforma administrativa do Estado e alterou dispositivos da Constituição Federal de 1988 com relação à Administração Pública e ao servidor público.

Um dos objetivos da referida reforma era o de alcançar um Estado eficiente. Por esse motivo, foi incorporado ao código constitucional o princípio da eficiência, ao lado dos princípios já conhecidos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade. Bulos (1998) ainda afirma que “a eficiência equivale a um reclamo contra a burocracia estatal, sendo uma tentativa para combater a malversação dos recursos públicos, a falta de planejamento, os erros repetidos através de práticas gravosas”.

Apesar de ser nítida, no texto da lei, uma abordagem que enfatiza as contratações de obras e serviços de engenharia, é ele que dá o caráter normativo que deve ser levado em conta quando se tomam todas as decisões de caráter estratégico, tático ou operacional pela gestão pública ao compor sua estratégia de suprimentos. Talvez por isso a ênfase atual nas decisões da Administração seja em compras, mais do que uma visão mais ampla e integrada de cadeia de suprimentos. Ou seja, as compras de pequenos objetos para o dia a dia e a contratação de serviços complexos estão subordinadas à mesma lei, de parafusos a tomógrafos computadorizados, de pequenos reparos a grandes projetos de engenharia.

A separação existente que procura levar em conta essa complexidade é feita com base no valor e na modalidade de licitação.

A licitação é vista, portanto, como um meio técnico-legal, um procedimento administrativo, ou seja, uma sucessão de etapas ordenadas. O texto da lei deixa claro o princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, ao mesmo tempo em que objetiva dar oportunidades iguais àqueles que desejam contratar com o Governo (isonomia). É interessante notar que em nenhum momento se fala em “menor preço” como sinônimo de proposta mais vantajosa. No entanto, por simplicidade ou por falta de pensamento crítico em outros critérios, ou ainda pela falta de visão integrada e sistêmica existente nas compras públicas, acaba-se optando por fazer a grande maioria dos processos licitatórios com base no menor preço.

A modalidade da licitação depende, em geral, do valor do objeto a ser licitado. Contudo, existem casos em que a modalidade é relacionada às características do objeto. Neste ponto, já temos claro que quando tratamos utilizamos o termo técnico “objeto”, temos em mente produtos, serviços, obras ou qualquer outro bem ou prestação de serviços que a Administração julgue conveniente para consecução de seus objetivos. De acordo com o artigo 22 da Lei 8.666/93, existem cinco modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Além disso, é vedada a criação de outras ou mesmo a combinação das modalidades existentes (BRASIL, 1993). Fora essas, uma modalidade extremamente importante e amplamente utilizada desde então, o pregão, foi instituída em 2002 por meio da Lei 10.520/2002 (BRASIL, 2002). Por meio dessa modalidade podem ser adquiridos os chamados bens e serviços comuns, isto é, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser definidos objetivamente no edital, por meio de especificações usuais praticadas no mercado (BRASIL, 2002).

Existem situações em que a licitação é dispensável ou mesmo não se aplica à contratação. São os casos das chamadas dispensa e inexigibilidade de licitação, previstos nos artigos 24 e 25, respectivamente, da Lei de licitações (BRASIL, 1993).

A dispensa de licitação acontece nas situações previstas no artigo 24 da referida lei. O rol dessas situações é taxativo, isto é, são aqueles casos e apenas aqueles, e os casos previstos poderiam ter competição na contratação, de forma que seria possível realizar licitação, mas isso não acontece, pois a lei dá essa opção ao administrador (MEDAUAR, 2010).

A inexigibilidade de licitação, por sua vez, existe nos casos em que não é possível a realização do processo licitatório, devido à impossibilidade de competição. Ao contrário do caso da dispensa, o texto da lei é exemplificativo, possibilitando que administrador público deixe de realizar a licitação, mesmo diante de situações que não sejam previstas em lei, mas em que inexista a possibilidade de competição.

Completando o arcabouço legislativo para contratações públicas, em 2011 foi editada a lei 12.462, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratação (RDC), objetivando instrumentalizar a Administração com maneiras mais econômicas, céleres e eficientes para contratar e adquirir produtos e serviços, contemplando, além das obras e serviços da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016, as contratações no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Sistema Único de Saúde (SUS).

Cada uma das modalidades pode ter diferenças nas fases do processo licitatório. Por exemplo, a fase de habilitação é mais simples no convite e na tomada de preços. No pregão, a habilitação é realizada depois do julgamento das propostas. É a chamada inversão de fases. De acordo com Medauar (2010), a partir do momento em que é feito o anúncio público da licitação, as fases que daí sucedem são: fase inicial (edital ou abertura), habilitação, classificação, julgamento, homologação e adjudicação.

Aqui é possível perceber que, ao ficar restrito ao texto da lei, o gestor, abrindo mão de seu espaço discricionário, pode não enxergar que as fases de licitação são apenas uma parte do ciclo de compras (etapa correspondente às fases 2, 3 e 4 do modelo de Archer e Yuan, 2000) e negligenciar a visão de todo o processo integrado de gestão de suprimentos.

O inequívoco avanço, principalmente com o pregão eletrônico e decorrentes reduções de preço, não foi suficiente para levar à modernização dos procedimentos de compras e contratações públicas. O legalismo continua mais importante do que a eficiência, ambos, princípios constitucionais. A qualidade do gasto público tende a ser esquecida, devido ao imediatismo e obsessão pela redução dos gastos. A necessária integração sistêmica da gestão de suprimentos não ocorre devido à fragmentação estrutural e singularidades de perspectivas dos diversos atores.

Com um título sugestivo “Direito Administrativo para Céticos”, Sundfeld (2012) faz duras críticas à aplicação irrefletida deste ramo do direito que considera indevidamente a administração como um braço mecânico da lei e, muitas vezes, despreza a realidade com idealizações incongruentes. O autor acrescenta que há uma “onda principiológica” com princípios vagos e, por vezes, conflitantes. Mostra, também, que é ilusória a concepção tradicional de que o direito administrativo é um sistema, com sólida unidade e coerência.

Em nossa opinião o direito administrativo padece de um mal presente em todos os campos do conhecimento humano, cada vez mais fragmentados e incapazes de apresentar explicações aderentes numa sociedade cada vez mais complexa e multifacetada. Mas enquanto a polêmica é normal em economia, sociologia e política, por exemplo, a divergência e aceitação inevitável de posições doutrinárias não ocorrem da mesma forma no direito administrativo. Constrói-se uma ilusão de certeza avessa ao debate e ao progresso, com o grande desbalanceamento de poder entre os interlocutores.

O MENOSPREZO DA QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO

Em um estudo envolvendo 23 países industrializados da OCDE, Afonso, Schuknecht e Tanzi (2003) mostraram que, nos países industrializados da OCDE, os gastos em governos grandes poderiam ser, em média, cerca de 35% menores para atingir a mesma eficiência em seu setor público. Mesmo os países considerados mais eficientes estariam gastando 11% a mais que o necessário.

Além disso, em outro estudo, Afonso et al (2005) mostraram que se as despesas públicas são de boa qualidade, então os serviços gerados por essas despesas são eficientes e podem gerar crescimento econômico.

Por outro lado, em um estudo realizado com países em desenvolvimento, Chemli e Neticha (2006), embora também ressaltem a relação entre despesas de qualidade e crescimento econômico, concluem que nesses países (dentre os quais o Brasil) as despesas públicas não são de qualidade e, dessa forma, não são “portadoras” de crescimento econômico.

Nota-se, então, no contexto de nosso país, a importância da atenção à forma como o Poder Público utiliza os recursos recolhidos pela arrecadação tributária para prover serviços públicos, que são, em última instância, maneiras para a execução de suas políticas. É preciso gastar com qualidade para se conseguir crescimento econômico, lembrando-se desde já que “gastar” não deve ficar limitado à perspectiva do fluxo de recursos financeiros, mas do ponto de vista, inclusive, do arranjo institucional. A pergunta que fica, portanto, é a de o que seria “gastar com qualidade” ou o que seria “qualidade do gasto”.

O que se percebe é que, embora a chamada qualidade do gasto público seja um assunto muito em pauta atualmente, o conceito em si carece de uma definição um pouco mais precisa (Villela, 2006).

Se considerarmos que o gasto público, em sentido estrito, são os valores gastos para custear os serviços públicos prestados à sociedade, definir a qualidade do gasto pode não ser trivial, especialmente quando se considera o o gasto público em sentido amplo, ou seja, o instrumento utilizado pelo estado para afetar diretamente a vida dos cidadãos.

Pires (2008) argumenta que “gasto público não tem uma propensão intrínseca, ‘natural’ para a boa ou má qualidade, mas que ele, a exemplo do gasto privado, pode atingir boa performance dependendo de como seja controlado. Ou seja, a qualidade do gasto público é uma decorrência do controle exercido sobre ele”.

Esse autor desenvolve um raciocínio afirmando que a qualidade do gasto público possui três dimensões: economicidade, legitimidade e legalidade (Figura 4), que, segundo ele, são amplamente consagradas pela doutrina do Direito Administrativo. É a legalidade que dá o status de decisão coletiva, enquanto a

legitimidade, mais do que isso, evita apenas o cumprimento da formalidade. A economicidade, como uma dimensão técnica da qualidade do gasto público, dispõe sobre “o equilíbrio entre o dispêndio e suas consequências em termos de benefícios” (Pires, 2008).

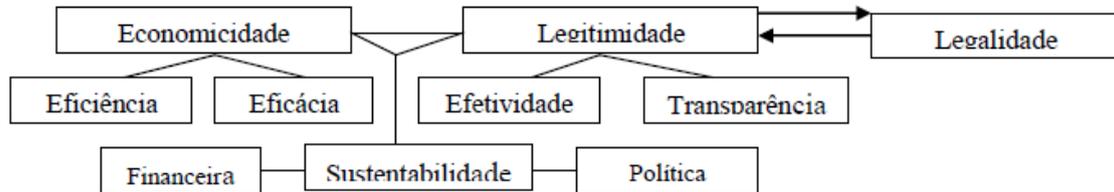


Figura 4 – Dimensões operacionais da qualidade do gasto público.

Fonte: Pires (2008).

O autor, por fim, ainda complementa as dimensões operacionais da qualidade do gasto público com a transparência e a sustentabilidade. A primeira também dá legitimidade ao gasto público por “evitar ou diminuir as suspeitas sobre a conduta do agente político”, enquanto a segunda preconiza que “os gastos públicos devem avançar somente até o ponto em que possam ser sustentados por níveis de tributação e de endividamento público (...) que não coloquem em risco os fundamentos macroeconômicos e/ou a eficiência microeconômica dos agentes” (Pires, 2008), o que coaduna com os princípios Musgravianos da função do Estado e até mesmo com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quando olhamos para a economicidade, deparamo-nos com conceitos muito difundidos na gestão: eficiência e eficácia. O primeiro traz a ideia de fazer o melhor uso possível dos recursos (ou conseguir o máximo de saídas/*outputs* com a mesma quantidade de recursos). A eficácia, por sua vez, diz respeito ao fazer a coisa certa, a atingir os objetivos. A conexão entre eficiência e eficácia é dada pela efetividade. Essa estruturação também foi captada por Kristensen, Groszky e Bühler (2002) e Bonnefoy e Armijo (2005) e é sintetizada na Figura 3.

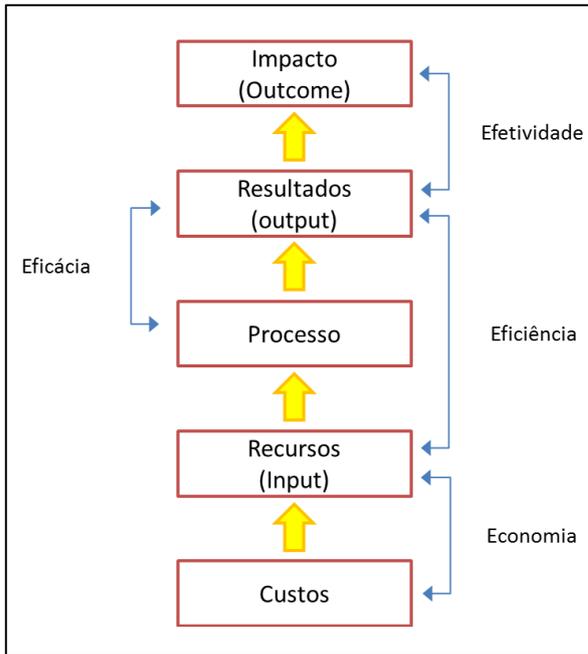


Figura 5 – Focos e medidas de desempenho.

Fonte: Adaptado de Kristensen, Groszky e Bühler (2002) e Bonnefoy e Armijo (2005).

Pode-se argumentar que todo esse processo mostrado na Figura 5 é justamente a transformação dos recursos advindos dos impostos em serviços para atender as necessidades da população e, portanto, retrata o que aqui estamos chamando de gasto público. Ser efetivo, eficaz e eficiente, tendo-se como pilares de sustentação a transparência e a sustentabilidade, pode ser entendido, finalmente, como gastar com qualidade.

Portanto, a qualidade do gasto público poderia ser definida como aplicação efetiva, transparente e sustentável dos recursos públicos para promover políticas públicas e prover serviços públicos que atendam as necessidades da população. A ideia é resumida na Figura 6.

Assim, a qualidade do gasto não é compatível com a ideia de gastar pouco, tampouco com a de gastar muito. Nesse caso, trata-se de gastar o necessário e o suficiente para que os objetivos maiores do Estado possam ser atingidos, ou seja, a consecução de políticas públicas para a população por meio da transformação dos recursos em serviços.

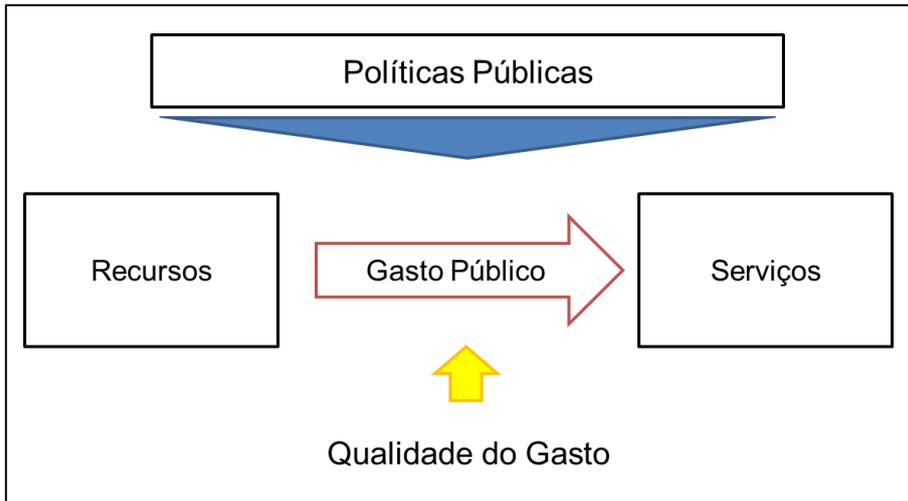


Figura 6 – Visão esquemática da aplicação dos recursos para gerar serviços por meio do gasto público.

Contudo, restringir a ideia de qualidade do gasto ao dispêndio, como já argumentamos, é limitador. A própria visão aqui proposta vai além do que poderia parecer à primeira vista. Pensar a qualidade do gasto é algo que também deve ser feito à luz da chamada Nova Economia Institucional (NEI), que considera os custos de transação (Williamson, 1987). Nessa visão, difundida pelo vencedor do Prêmio Nobel de Economia de 2009, Oliver E. Williamson, o principal objetivo das organizações é economizar nos custos de transação. Dessa forma, uma vez que para a NEI as instituições são vistas como feixes de contratos, tratar da qualidade do gasto é, mais do que olhar para a saída de recursos financeiros, é, de fato, a busca pelos arranjos institucionais mais eficientes e eficazes.

Assim, voltando ao foco central do artigo, vê-se que a ideia da qualidade do gasto vai além do ato de comprar bem. É preciso melhorar a harmonia com o processo produtivo do governo, tendo em vista maior agregação de valor.

MEIOS E METODOLOGIAS PARA CONCENTRAR COMPRAS E REDUZIR DESPESAS

Nesta seção apresentamos algumas experiências e metodologias pesquisadas e por vezes vivenciadas pelos autores para concentração de compras públicas e redução de despesas.

A estratégia de compras pode variar em função do tipo de item (produto ou serviço) que é adquirido e um instrumento adequado para essa definição é a matriz de impacto versus complexidade/risco de Kraljic (1983), descrita anteriormente. Dependendo da estratégia definida para os diversos itens, pode-se adotar diferentes perspectivas de centralização, por exemplo o cadastro de fornecedores, a padronização de especificações, produtos ou serviços; a elaboração de cadastro de bens e serviços, a gestão de contratos por meio de acordos de nível de serviço (SLA, do inglês Service Level Agreement) ou pela constituição de unidades de serviços compartilhados, que se encarregarão de prover os serviços para as unidades locais, absorvendo, principalmente as fases de levantamento das necessidades e informações, a avaliação do mercado fornecedor e a etapa de licitação/negociação; ou ainda a instituição de unidades centrais de compras, que, numa perspectiva estratégica, poderão focar em todo o ciclo de compras, desde o levantamento das necessidades e informações até a avaliação do processo e dos resultados.

Um exemplo da criação de uma unidade central de compras é o caso do Rio Grande do Sul, que criou uma subsecretaria de administração central de licitações (CELIC), vinculada à Secretaria de Administração e dos Recursos Humanos, que implantou uma política de centralização de compras. Há esforços recentes para reduzir o tempo do ciclo completo de contratação considerado excessivo, embora os processos sejam conduzidos com poucas falhas e as compras e contratações sejam adequadas.

A metodologia geral para centralizar compras, nos diferentes níveis do processo decisório e considerando as diferentes fases do ciclo de compras, é resumida nos seguintes passos:

1. Avaliação dos itens de fornecimento e decisão sobre o enfoque estratégico (matriz de Kraljic) a ser dado para os diferentes casos.
2. Para cada grupo/família de itens, definir se a compra será centralizada ou não e, caso afirmativo, sob qual perspectiva.
3. Estruturação, quando necessário e não existente na organização, da unidade central de compras ou área de serviços compartilhados.
4. Elaboração dos cadernos técnicos e padronizações.
5. Estabelecimento das métricas para mensuração do atendimento dos resultados para construção dos acordos de nível de serviço (SLA).

Naturalmente, quanto mais estratégico for o enfoque, as decisões são de alto grau de irreversibilidade, de forma que o processo de instituição de compras centralizadas torna-se substancialmente mais complexo.

No caso do enfoque tático ou operacional, por serem decisões de mais fácil reversibilidade, o processo às vezes pode ser implantado com menor custo e menor tempo e, mesmo assim, colher ganhos substanciais tanto em economias de escala, economias de processo e economias de informação e aprendizado. Exatamente por esse motivo, são mais abundantes as experiências com padronização e cadernos técnicos, como o caso do Cadterc, do Governo do Estado de São Paulo, em andamento desde 1995 e atualmente conduzido pela Secretaria da Fazenda.

O Cadterc trouxe grandes avanços especialmente na questão da padronização das especificações dos objetos a serem adquiridos pelo Governo do Estado. O sistema é adotado por mais de 1000 unidades compradoras em todo o estado e fortaleceu a transparência e a moralização, gerando, segundo o relatório de gestão da Coordenadoria de Entidades Descentralizadas e de Contratações Eletrônica (Cedc), uma economia efetiva de R\$ 2 bilhões no período de 2011 a 2014.

Um cadastro como o Cadterc pode ser considerado uma abordagem de centralização de compras, pois reúne, em uma mesma base documental central, referenciais obrigatórios para compras em determinada jurisdição. Representa, portanto, uma centralização de normas e diretrizes, bem como de modelos de contratação e preços de referência a serem praticados por todas as unidades compradoras.

De maneira geral, a elaboração de um estudo de centralização desse tipo abrange os seguintes passos, sempre permeados por um trabalho conjunto entre as diferentes partes interessadas, sejam elas do órgão contratante, dos fornecedores ou equipes de apoio, sem perder de vista o usuário final do serviço ou o serviço prestado pelo órgão à sociedade:

- **Especificação do escopo de contratação:** São levantadas especificações técnicas de qualidade e nível de serviço para os serviços que se deseja contratar.
- **Estudo das formas de precificação:** São feitos, então, levantamentos para se elucidar qual a forma mais comum de contratação destes serviços, ou seja, como eles são comercializados no mercado (por ex., em reprografia: Se paga um custo fixo por tipo de máquina mais um variável por folha impressa.). Dentre as opções levantadas, determina-se aquela mais adequada ao atendimento do interesse público.
- **Levantamento de custos de composição:** Com base nestas especificações, são levantados os custos de cada componente do custo total do serviço (Em reprografia, por exemplo: qual o custo das máquinas; quais os custos de manutenção – em peças e homens/hora necessários; o custo dos itens de consumo e demais insumos etc.). Para estes levantamentos há uma equipe dedicada às pesquisas de preços, que são atualizados semestralmente ou anualmente, dependendo do tipo de serviço. O método utilizado para o levantamento dos custos é a cotação direta no mercado de varejo.
- **Modelagem:** Os custos são então modelados como um negócio privado. O objetivo é determinar: Para o potencial fornecedor do Estado, qual seria o custo da operação do serviço terceirizado?
O método utilizado para a determinação dos Preços Referenciais é o *bottom up*, ou seja, são feitas as estimativas de custo individual dos itens especificados, depois os mesmos são agregados de baixo para cima a fim de se obter o cálculo de um custo esperado para aquele serviço.

Sobre o custo são aplicados todos os impostos e deduções previstos em lei e uma margem de lucro média do setor. É importante ressaltar que os custos de pessoal são todos obtidos de forma a se obedecer estritamente a legislação trabalhista, com os funcionários contratados em regime celetista.

O objetivo é determinar um "preço justo" máximo de contratação dos serviços. Um preço que possa remunerar adequadamente o fornecedor e atender adequadamente os níveis de serviço e qualidade requeridos pelos órgãos públicos.

- **Formatação do estudo técnico de serviços terceirizados:** O Caderno é então desenvolvido, contendo as especificações de serviço em conjunto com os principais componentes de custo do mesmo. Estes Cadernos são utilizados então pelos órgãos da Administração Pública como base para se construir os editais de licitação. Por esta razão devem prever todos os tipos mais comuns de contratação daquele serviço (quais as faixas de volume, tipos de equipamento etc.), atendendo a maior parte das necessidades dos contratantes.
- **Utilização:** Quando se lança o edital, a contratação deve ser aberta na forma de pregão por menor preço, uma vez que a qualidade desejada já está prevista nas especificações. O preço do caderno é a referência de preço máximo. Note-se que os fornecedores possuem diversas outras fontes de vantagem competitiva (como maior utilização de equipamentos mais eficientes do que os padrões do mercado, por exemplo), que lhes garante a margem de negociação quando fazem suas ofertas no sistema de leilão.
- **Acompanhamento do comportamento de preços negociados:** O acompanhamento da evolução nos descontos médios das contratações permite à Administração Pública acompanhar a economia obtida por esta forma de contratação, que pode ser contabilizada e demonstrada aos contribuintes.

- **Aprimoramento dos estudos de serviços terceirizados:** Uma vez estabelecido o Estudo de Terceirização, procede-se à atualização contínua, geralmente anual, na data base da convenção coletiva da categoria prevista, dos preços, especificações e premissas de cálculo, de modo a manter a base de preços referenciais atualizada e coerente com o que é correntemente observado no mercado e nas contratações. O acompanhamento da evolução do comportamento dos resultados gerados pelo caderno, auferidos pelo comportamento de preços praticados e pela interação com os diversos órgãos envolvidos, por sua vez, fornecem ricos elementos para a constante atualização e refinamento dos Estudos.

É nesta fase que se encontra o modelo de reprografia, e este trabalho tem por objetivo trazer um exemplo prático deste componente da governança dos serviços terceirizados, através do estudo do caso do aprimoramento.

Os pontos de evolução e ampliação da metodologia citada têm sido os seguintes:

- Aplicação a bens e não apenas a serviços.
- Definir a estratégia de contratação, com as especificações dos itens de fornecimento e os níveis de qualidade adotados, regras de uso, mecanismos de mensuração e pagamento, e as condições de segurança, de meio ambiente e de saúde a serem observadas no fornecimento dos itens.
- Análise do ciclo de vida do produto ou serviço e não apenas trata-los isoladamente.
- Análise do custo total de operação e não apenas os custos do item isoladamente. Os serviços e também os materiais estão se tornando cada vez mais complexos e abrangentes. Por exemplo, limpeza, pode envolver equipamentos e materiais que facilitam o gerenciamento.

- Reduzir a fragmentação do contrato: bens, serviços e mão de obra (ilegal na área pública, salvo exceções, por ser considerada burla do concurso público).
- Desenvolver instrumentos de Gestão, contendo orientações para os diversos atores, desde o gerenciamento da recepção do item de fornecimento até a avaliação dos serviços e potencial manutenção do fornecedor.
- Incluir sistema de avaliação indutor da qualidade, com indicadores e pontos que permitam ônus ou descontos parciais e evite glosa integral de faturas que comprometam o andamento dos serviços.
- Utilizar preços máximos de referência, com a definição de modelo de cálculo do preço de referência do item de fornecimento que deverá, preferencialmente, decompor as atividades nas menores unidades para identificação do custo e posterior definição de unidades de medida significativas para a formação do preço; aplicação do modelo definido com base em pesquisa de preços dos insumos no mercado e identificação dos fatores de custo mais relevantes para a simulação de preços.
- Desenvolver simuladores de preços que facilitem adaptação a condições locais, por exemplo, tributárias, trabalhistas e logísticas.
- Trabalhar com famílias ou grupos de produtos ou serviços correlatos, quando a aquisição de um item afeta ou influencia a análise do todo. No caso de frota temos, por exemplo, de maneira indissociável: veículo, combustível, motorista e manutenção, que requerem análise conjunta.
- Desenvolver instrumentos para a contratação dos itens de fornecimento, contendo minuta de documentos licitatórios com as especificações dos mesmos para serem utilizados no processo de compra e contratação, os requisitos mínimos a serem exigidos para a habilitação técnica dos fornecedores, as obrigações contratuais das partes, os preços de referência para a contratação e protótipos de simulação de preços.

CONCLUSÕES

A melhoria da qualidade do gasto público pode ser conseguida de diversas maneiras. Entretanto, qualquer que seja a escolha feita pelo poder público, as mudanças envolvem, necessariamente, múltiplas perspectivas. Política, legislação, economia, ética, aspectos técnicos. Tudo isso se mistura, contribuindo para a geração da complexidade que se observa na administração pública.

Além disso, qualquer solução passa, ainda, por integração, por olhar o todo, sem desconsiderar as partes. É exatamente nesse sentido que a gestão de cadeia de suprimentos se mostrou uma abordagem vencedora para a iniciativa privada e se, com as devidas adaptações por conta dos objetivos distintos dos setores público e privado, for adotada para o setor público, pode contribuir para a construção de uma visão integrada e sistêmica.

Contudo, há uma grande dificuldade de modernizar o arcabouço legislativo que rege as compras públicas. Há conflitos entre princípio, como legalidade x eficiência e dificuldade de métricas e procedimentos voltados a elevar a convergência, na aplicação dos mesmos. Preço mínimo, corte de despesas e visão de curto prazo são dominantes, deixando o princípio da eficiência pouco aplicado. Visões mais amplas envolvendo custo x benefício com qualidade do gasto público tornam-se utópicas. Mas a legislação em si, como por exemplo, a Lei 8.666/93, principal balizadora das compras públicas não proíbe avanços e concepções mais integradas e sistêmicas da gestão de suprimentos, mas eles pouco ocorrem por várias razões. Em primeiro lugar há um desestímulo a inovação na área pública. O risco das iniciativas podem superar os confortos da paralisia. Os princípios, como citado no artigo 37 da constituição e a própria lei 8.666/93 são confundidas com políticas públicas, como algo mais amplo do que realmente são. A mencionada lei trata apenas das regras para as compras e licitações públicas. Não aborda estudos de demanda de mercado, determinação do custo global etc.

Também a dificuldade de licitar, segundo a lei, é tão grande, que sobra pouco espaço para análise e aprofundamento nas outras questões logísticas correlatas. Vale adicionar, ainda, que o debate entre os especialistas, departamentos,

níveis hierárquicos e segmentos profissionais não é suficientemente evolutivo, consagrando procedimentos muitas vezes anacrônicos. A necessidade de progresso é desprezada. As formulações vagas se perpetuam sem pesquisas e aprofundamento que justifique as mudanças.

Em muitos casos, a adoção de instrumentos de padronização ou de gestão de contratos (SLA), bem como a utilização de preços de referência podem ser suficientes para obtenção de ganhos significativos, compreendendo, no mínimo, os três tipos de economias citados ao longo do artigo (de informação e aprendizagem, de escala e de processo).

Julgamos que há necessidade de aumentar a centralização das compras públicas, mesmo que inexista consenso quanto ao melhor modelo. Temos o caso de São Paulo, em que os referenciais para compras, licitações e contratações foram centralizados e grandes ganhos foram obtidos com a operação por meio de unidades descentralizadas. Por outro lado, temos o caso do Rio Grande do Sul, em que foi instituída uma unidade central de compras, com ganhos de processo e de escala.

REFERÊNCIAS

AFONSO, A.; WERNER, E.; SCHUKNECHT, L.; MICHAEL, T.; *Quality of Public Finance and Growth*, European Central Bank, Working Paper Series N° 438, 2005

AFONSO, A.; SCHUKNECHT, L.; TANZI, V.; *Public Sector Efficiency: An International Comparison*, European Central Bank, Working Paper Series N° 242, 2003

AURIOL, E. *Corruption in procurement and public purchase*. International Journal of Industrial Organization, p. 867-885, Setembro, 2006

B2G – Business to Group, Seminário de Inteligência em Compras (2ª Edição), 14 de abril de 2015.

BONNEFOY, J. C.; ARMIJO, M. *Indicadores de Desempeño en el Sector Público*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile, noviembre, 2005.

BRASIL, 1993. *LEI Nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

BRASIL, 2002. *LEI No 10.520, de 17 de julho de 2002*. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

BULOS, U. L. *Reforma administrativa. Revista de direito administrativo*. vol. 214, outubro/dezembro 1998. Rio de Janeiro: Renovar.

CHEMLI, S. B. R.; NETICHA, M. H. B.; *Efficiencie du financement des services publiques et croissance économique dans les Pays em développement: Analyse en coupe transversale*, Journées Scientifiques du Réseau “Analyse Economique et Développement”, Paris, Setembro, 2006

CLEVERLEY, W., NUTT, P. *The effectiveness of group-purchasing organizations*. Health Services Research, vol. 19, n. 1, pp. 65–81, 1984.

FAES, W., MATTHYSSENS, P., VANDENBEMPT, K., *The pursuit of global purchasing synergy*. Industrial Marketing Management, vol 29, n. 6, pp. 539–553, 2000.

HENDRICK, T. *Purchasing Consortiums: Horizontal Alliances Among Firms Buying Common Goods and Services. What? Who? Why? How?*. Arizona State University, 1997

JOYCE, W., *Accounting, purchasing and supply chain management*. Supply Chain Management: an International Journal vol. 11, n. 3, pp. 202–207, 2006

KARJALAINEN, K., *Estimating the cost effect of purchasing centralization – Empirical evidence from framework agreements in the public sector*, Journal of Purchasing & Supply Management, vol. 17, pp. 87-97, 2011.

KRISTENSEN, J.; GROSZKY, W.; BÜHLER, B.; *Outcome-focused Management and Budgeting*, OECD Journal on Budgeting, v. 1, n. 4, Paris, 2002.

MCCUE, C., PITZER, J. *Centralized vs. decentralized purchasing: current trends in governmental procurement practices*. Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management, vol.12, n.3, pp. 400–420, 2000.

MEDAUAR, O. *Direito Administrativo Moderno*. 14ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MEIRELLES, H. L. *Direito Administrativo Brasileiro*. 36ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, *Informações Gerenciais de Contratações e Compras Públicas*, janeiro a dezembro, 2014.

MURRAY, G., *Improving Strategic Procurement & SCM Risk Management*, UU MSc Business Improvement, Novembro, 2009.

NOLLET, J., BEAULIEU, M., 2003. *The development of group purchasing: an empirical study in the health care sector*. Journal of Purchasing and Supply Management, vol. 9, n. 1, pp. 3–10, 2003.

PIRES, V.; *Gestão Orçamentária e Qualidade do Gasto Público*, Araraquara, 2008 [Disponível em: <http://professorpires.files.wordpress.com/2012/09/gestorcgastopubliz.pdf>].

SUNDFELD, C. A., *Direito Administrativo para Céticos*, 2ª ed, São Paulo: Malheiros, 2015.

TEIXEIRA, H. J., MARTELANC, R., PRADO FILHO, L. P. C. & SALOMÃO, S. M. *Logística de Suprimentos e Gestão de Compras e Contratações na Administração Pública: Como Fortalecer uma Visão Integrada*. IV Congresso Consad de Gestão Pública, 25-27 Maio, p. Painel 17/059, 2011.

TEIXEIRA, H. J., MARTELANC, R. & PRADO FILHO, L. P. C. *Dilemas e Perspectivas da Terceirização no Setor Público*. II Congresso Consad de Gestão Pública, 6-8 Maio, p. Painel 17, 2009.

TRIDAPALLI, J.P., FERNANDES, E., MACHADO, W.V., *Gestão da cadeia de suprimento do setor público: uma alternativa para o controle de gastos correntes no Brasil*, RAP – Revista de Administração Pública, vol. 45, pp. 401-433, FGV, 2011.

VAGSTAD, S. *Centralized vs. Decentralized procurement: Does dispersed information call for decentralized decision-making?* International Journal of Industrial Organization, vol. 18, pp. 949-963, 2000.

VILLELA, R. *A qualidade do Gasto público*; Revista Desafios do Desenvolvimento – IPEA, Ano 3, Edição 18, Janeiro, 2006; [Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=791:catid=28&Itemid=23].

WILLIAMSON, O. E. *The economic institutions of capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: The Free Press, 1987.

AUTORIA

Helio Janny Teixeira – Professor Doutor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo – FEA/USP.

Endereço eletrônico: janny@usp.br

Luiz Patrício Prado Filho – Economista, pesquisador e consultor da Fundação Instituto de Administração – FIA, São Paulo, SP.

Endereço eletrônico: lpatricio@fia.com.br

Fernando Nascimento – Bacharel em física e Administrador de empresas pela USP, pesquisador e consultor da Fundação Instituto de Administração – FIA, São Paulo, SP.

Endereço eletrônico: fernandonascimento.usp@gmail.com