

COMPRAS GOVERNAMENTAIS: PANORAMA ATUAL E DESAFIOS

GOVERNMENT PURCHASES: CURRENT OVERVIEW AND CHALLENGES

Recebido: 15/02/2018 – Aprovado: 05/11/2018 – Publicado: 24/01/2019

Processo de Avaliação: Double Blind Review

Renato Eliseu Costa¹

Mestre em Integração da América Latina pela Universidade de São Paulo (USP)

Mestrando em Gestão de Políticas e Organizações Públicas na Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) – Campus Osasco

Heloisa Candia Hollnagel²

Doutora em Ciências Biológicas pela USP

Professora da Unifesp – Campus Osasco

Ricardo Luiz Pereira Bueno³

Doutor em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Professor da Unifesp – Campus Osasco

RESUMO

As compras governamentais são relevantes tanto do ponto de vista socioeconômico quanto para a eficiência da Administração Pública. No atual panorama das compras públicas no Brasil, há perspectiva de considerável redução de custos ao erário, de maior eficácia, efetividade e transparência, com tendência de inclusão e fortalecimento de novas abordagens com as compras sustentáveis, compras eletrônicas e das políticas públicas de fomento às micro e pequenas empresas. Assim, refletir sobre os processos de gestão das compras governamentais se torna relevante. O presente artigo; por meio da pesquisa bibliográfica e descritiva com uso de estatísticas divulgadas pelo governo e análise multivariada de dados, contextualiza a licitação no país e suas tendências; demonstra que o sistema de contratação pública no Brasil, ainda não atingiu o esperado,

¹ Autor para correspondência: Unifesp: Universidade Federal de São Paulo campus Osasco – Unifesp Rua Angélica, 100 – Jd. Das Flores, Osasco – SP, 06132-380. Brasil E-mail: renatoeliseu@gmail.com

² hollnagelhelo@gmail.com

³ ricardolpbueno@gmail.com



resultados que evidenciam que existe necessidade de buscar o aperfeiçoamento, além dos parâmetros mais avançados das compras das organizações privadas, respeitando-se os princípios da Administração Pública.

Palavras-chave: Compras sustentáveis; Compras eletrônicas; Política de preferência à Micro e Pequenas Empresas; Tendências em Administração Pública.

ABSTRACT

Government procurements are relevant from both the socioeconomic point of view and the efficiency of the Public Administration. Given the current panorama of public procurement in Brazil, under social responsibility and sustainable development, there is a significant reduction in costs to the public treasury, in addition to greater efficacy, effectiveness and transparency of this market, with a tendency to include and strengthen new forms of purchase. Approaches such as sustainable procurement, electronic procurement, and public policies to promote small and micro enterprises (SMEs). In this sense, reflecting on the processes implemented for the management of government procurement in some recent legal and attitudinal framework becomes relevant. Thus, the present article; through bibliographic and descriptive research, using government statistics and multivariate data analysis, contextualized the bidding related to government purchases and trends; demonstrating that the public procurement system in Brazil, within the scope of public management, despite having incorporated electronic purchases in a growing manner, considering the sustainable purchases and inclusion of SMEs has not yet reached the expectations. These results show that there is a need to seek improvement, in addition to the more advanced parameters of private organizations' purchases, respecting the principles of Public Administration.

Keywords: Sustainable procurement; Electronic purchases; Micro and Small Business preference policy; Tendencies in Public Administration.



1. INTRODUÇÃO

Mesmo em tempo de recessão econômica, o Governo Federal é certamente o maior comprador de produtos e serviços do país. Segundo o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão somente para 2016 o valor total dos processos de compras alcançou a marca de R\$ 51.070.690.300,78, distribuídos em 105.658 diferentes processos de compras (MP, 2017).

Todo o processo de aquisições no poder público é ordenado pela Lei Federal n. 8.666, de 21 de junho de 1993, conhecida como **Lei de Licitações** (BRASIL, 1993), que regulamenta o Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, instituindo as normas para Licitações e Contratos Administrativos, pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações.

Nesse passo, insta salientar que **a licitação**:

[...] é procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato (DI PIETRO, 2005, p. 209).

Os princípios constitucionais que regem diretamente a licitação são citados no art. 3º da Lei n. 8.666/1993:

[...] isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993).

Para Biage e Calado (2015, p. 603), **novos desafios** estratégicos decorrentes da globalização, tais como a responsabilidade social e o desenvolvimento sustentável, surgem para a Administração Pública, em especial para compras públicas, em função



dos acordos internacionais os quais o Brasil é signatário, tais como Agenda 21 (Eco/Rio 92) e o Plano de Ação de Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS – 2016-2020). Entretanto, existe uma lacuna sobre um panorama real de como as **compras sustentáveis** vêm sendo praticadas no Brasil, principalmente considerando a preferência das **Micro e Pequenas Empresas (MPE)** nesse processo como previsto na Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006.

No atual contexto da **administração gerencial e reforma do papel do Estado**, o conceito de Gestão de Compras Públicas ganhou novo enfoque, sempre visando otimizar o investimento público e a prestação de serviços para a comunidade, inclusive através de compras sustentáveis e de pequenos produtores. Conforme Heinritz e Farrel (1986 apud BIAGE; CALADO, 2015, p. 603), as compras nas organizações privadas “têm como objetivo coordenar a sua atividade com outras importantes fases da organização, aproximando a ligação com os outros departamentos” para a finalidade comum de uma operação lucrativa. No caso das compras das organizações públicas, uma das suas finalidades é a economicidade, pois trata-se de recurso público.

Um exemplo é o estudo da Confederação Nacional da Indústria (CNI, 2014) mostrando que o planejamento eficiente das aquisições de obras de interligação entre intermodais viários poderia gerar para o Brasil uma economia na ordem de 21,6 bilhões de reais entre 2014 e 2020.

O desperdício nas compras públicas no Brasil infere não somente questões éticas, mas a necessidade de aperfeiçoamento operacional. Conforme Motta (2010), as compras públicas, no âmbito do Governo Federal, não estão baseadas no resultado, mas no cumprimento estrito das formalidades legais. Outrossim, o esforço brasileiro está centrado no combate ao desperdício ativo (corrupção), e o “combate ao desperdício passivo (ineficiência) está em segundo plano” (MOTTA, 2010, p. 95). Contudo, existe um potencial associado às aquisições no setor público depois da LC n.123/2006.

De acordo com dados do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) dos 6,4 milhões de estabelecimentos que existem no país, 99% são micro e pequenas empresas (MPE), responsáveis por 52% dos empregos com carteira assinada no setor privado (16,1 milhões).

Pela sua importância no cenário nacional, percebe-se que são necessários estímulos direcionados para as MPE, principalmente porque estas são parceiras fundamentais do

desenvolvimento ao colaborar com a inclusão social e econômica nos pequenos municípios.

A iniciativa do governo federal com políticas de incentivo à participação de MPE nas licitações públicas por meio da Lei Geral das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (BRASIL, 2006), que visa promover o desenvolvimento local e melhorar a economia dos municípios, será analisada no presente estudo. Paralelamente, temas correlatos, como as compras sustentáveis (Decreto Federal n. 7.746, de 05 de junho de 2012) e compras eletrônicas (Lei n. 10.520/2002, que trata do Pregão Eletrônico), também necessitam de uma análise quantitativa.

Dessa forma, o trabalho está dividido em três seções. Na primeira, após os aspectos introdutórios, são apresentadas as **modalidades de licitação e novas tendências em uso (compras eletrônicas, compras de micro e pequenas empresas e compras sustentáveis)**. Na segunda seção, *a metodologia e na terceira seção são tratadas as análises estatísticas* e, por fim, as **considerações finais e referências bibliográficas**.

Com relação à metodologia de pesquisa, esta consiste em revisão da literatura sobre a política de compras governamentais por meio de pesquisa telematizada; pesquisa documental e legislativa; e análise de dados secundários: oriundos das bases do Governo Federal. Com o objetivo de mensurar fenômenos que não podem ser diretamente observados será realizada a análise fatorial, que “[...] é uma técnica de interdependência na qual todas as variáveis são simultaneamente consideradas, cada uma relacionada com todas as outras [...]” (HAIR et al. 2005). Finalmente, no que se refere ao tratamento dos dados e análise dos resultados, foram eles apresentados em tópicos específicos, sendo organizados em partes, tanto para a construção de categorias descritivas quanto para possibilitar a identificação/comparação entre ambos os processos de compras.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. AS MODALIDADES DE LICITAÇÃO

Segundo a Lei de Licitações (BRASIL, 1993), as modalidades da licitação são a **concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão**. Cada uma destas modalidades traz peculiaridades e possui uma justificativa própria, podendo ser escolhidas sob diferentes critérios; com tempo e condicionantes conforme Quadro 1:

Modalidade	Valor	Necessidade de Edital	Tempo
Concorrência	Acima de R\$ 650.000,00 para compras e serviços, e acima de R\$ 1.500.000,00 para obras e serviços de engenharia	Sim	30 a 45 dias para recebimento das propostas. Para obras e serviços de engenharia: 45 dias, para outros serviços: 30 dias
Pregão	Sem limites	Sim	Mínimo de 8 dias úteis de exposição do edital, 3 dias corridos após realização do pregão para apresentação de recurso
Convite	Até R\$ 80.000,00 para compras e serviços, e até R\$ 150.000,00 para obras e serviços de engenharia	Sim	7 dias corridos da exposição do edital e lançamento de proposta; 2 dias para emissão de parecer técnico; 2 dias para apresentação de recurso; 7 dias corridos para emissão de nota de empenho; até 15 dias para entrega
Tomada de preços	Até R\$ 650.000,00 para compras e serviços, e até R\$ 1.500.000,00 para obras e serviços de engenharia	Não	Para obras e serviços de engenharia: 30 dias; para outros serviços: 15 dias
Dispensa de licitação	Até R\$ 8.000,00	Não	Tempo necessário para receber a resposta de no mínimo 3 cotações
Inexigibilidade de licitação	Sem limite	Não	Sem prazos legais
Concurso	Sem limite	Sim	45 dias
Leilão	Sem limite	Sim	15 dias

Quadro 1 – Modalidades de licitação e suas características.

Fonte: Elaboração própria com base na Lei Federal n. 8.666/1993.

O Quadro 1 demonstra que cada modalidade conta com regras específicas, em especial quanto ao seu tempo de duração, que está relacionado aos níveis de complexidade – aquelas que envolvem maiores recursos e maiores tempos de publicação, com aquelas modalidades que dispensam o ato licitatório como um todo. É possível perceber que, quanto maior o valor que a licitação envolve, mais complexo e mais demorado o processo, a fim de garantir que todos os princípios constitucionais sejam cumpridos da melhor maneira possível.

Vale destacar que diferentes tipos de licitação podem ocorrer nas diferentes modalidades. Trata-se, portanto, de uma combinação de elementos. Segundo a lei n. 8.666/1993, os tipos de licitação referem-se ao modelo de decisão na escolha do vencedor da licitação (BRASIL, 1993). À exceção do concurso, cujo julgamento é o parecer de uma comissão de especialistas na área, a Lei n. 8.666/1993 elenca os seguintes tipos de licitação:

- **Menor preço:** neste tipo de licitação, mais comum, vence a proposta mais vantajosa com o menor custo para a administração pública;

- **Melhor técnica:** já neste tipo de licitação, vence a proposta de melhor técnica, que aceitar o valor da proposta mais baixa dentre todas as com a técnica mínima exigida no edital;

- **Técnica e preço:** as propostas recebem uma nota que considera a técnica e o preço (com pesos na composição da nota definidos no edital), e vence o certame aquele candidato a com melhor nota.

- **Maior lance ou oferta:** para o caso de venda de bens, aplicável somente nas modalidades de leilão ou concorrência.

Em geral, é comum que os governos optem pelo regime de menor preço, dado que este envolve menor risco para o gestor de compras e maior facilidade de gerenciamento pelo Contratante (BARBOSA, 2013).

Importante destacar que a lei n. 8.666/1993 traz casos específicos que supõem a dispensa ou a inexigibilidade da licitação, tornando o regramento mais claro e assertivo. A **dispensa de licitação** ocorre quando o procedimento licitatório é viável, mas não gera benefícios satisfatórios para a Administração Pública. O art. 24 da Lei n. 8.666/1993 enumera todos os casos de dispensa de licitação, em seus mais de 30 incisos. Justen Filho (2004) divide os casos previstos na lei para a dispensa de licitação

em quatro grupos: 1) custo econômico da licitação; 2) custo temporal da licitação; 3) ausência de potencialidade de benefício; e 4) destinação da contratação.

Já a **inexigibilidade de licitação** ocorre quando não há possibilidade de competição, ou seja, o processo torna-se inviável. A Lei das Licitações considera a licitação inexigível sob três hipóteses: 1) aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo; 2) contratação de serviços técnicos de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização; 3) contratação de profissional de qualquer setor artístico consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

Desta forma, a lei n. 8.666/1993 estabelece não apenas os critérios de estabelecimento de processos licitatórios, como também os casos em que estes mesmos processos não são aplicáveis, seja por medidas de eficiência e economicidade, seja em prol do interesse público.

2.2. NOVAS TENDÊNCIAS EM USO

Apesar da regra geral de licitações permanecer constante para a Administração Pública brasileira, é possível destacar algumas leis complementares que buscam flexibilizar e tornar os processos de compras mais condizentes com práticas modernas.

A Lei n. 10.520/2002 (BRASIL, 2002) tem grande impacto na administração pública brasileira, instaurando a modalidade de **Pregão Eletrônico**, destinada à aquisição de bens e serviços comuns. Esta modalidade tem se tornado referência para toda a administração pública brasileira. Atualmente, a maior parte das compras públicas, principalmente em nível federal, é feita por **pregão eletrônico** (BRASIL, 2017). A legislação brasileira considera bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser definidos em edital objetivamente, por meio de especificações técnicas usuais e de amplo conhecimento no mercado.

A lei n. 10.520/2002 (BRASIL, 2002) afirma que o pregão poderá ser realizado por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica. Importante destacar que o pregão eletrônico, por se tratar de legislação federal, é uma modalidade de licitação que pode ser adotada por todos os entes federados: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para aquisição dos

mencionados bens e de serviços comuns, mediante plataformas próprias ou de forma centralizada.

De acordo com Fernandes (2012), as **compras eletrônicas** apresentam as seguintes funções, entre outras: a) estímulo aos negócios através da criação de ambientes de transações seguras; b) aquisição de bens e serviços por meio da Internet, como licitações públicas eletrônicas, leilões eletrônicos, cartões de compras governamentais, bolsas de compras virtuais e outros tipos de mercados digitais para os bens adquiridos pelo governo; c) maior transparência na prestação de contas. Assim, com as compras eletrônicas, há, em tese, maior facilidade na constituição de históricos de formação de preços para cada tipo de produto, possibilitando maior gerenciamento em logística e redução de custos.

A utilização de ferramentas eletrônicas permite oferecer serviços de melhor qualidade a preços mais baixos e aumentar o controle e “engajamento dos cidadãos nas ações governamentais” (ALVEZ; SOUZA, 2010, p. 2):

Enquanto **avanço**, também é possível citar a Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006, que **institui o Estatuto Nacional da Microempresa (ME) e da Empresa de Pequeno Porte (EPP)**. Além dos demais benefícios conferidos a essas categorias de empreendedores, a legislação determina seu favorecimento nos procedimentos de compras públicas, abrangendo os três poderes e as três esferas de governos.

Cabe destacar que dentre os benefícios garantidos às MPE pela LC n. 123 de 14 de dezembro de 2006 estão a realização de licitações exclusivas para MPE nas contratações de até R\$ 80 mil além da regulamentação da possibilidade de reservar, para essas empresas, até 25% do valor das licitações de bens e serviços divisíveis em lotes. A referida lei prevê também que, no caso de licitações de valor superior a R\$ 80 mil, os órgãos contratantes podem exigir a subcontratação de empresas de menor porte e, no caso de empate em licitações pelo critério de menor preço, a preferência será das MPE, sem esquecer da preferência até o limite de 10% do melhor preço válido (§ 3º, art. 48) para MPE sediadas local ou regionalmente.

Outra alteração que teve impacto nas contratações públicas é o **Regime Diferenciado de Contratações – RDC**, instituído pela Lei n. 12.462 de 2011 pelo Governo Federal como uma nova modalidade de licitação a fim de ampliar a eficiência nas contratações

públicas e competitividade, promover a troca de experiências e incentivar a inovação tecnológica.

2.3. COMPRAS SUSTENTÁVEIS

O conceito de sustentabilidade pode ser decomposto em três dimensões fundamentais: ambiental, social e econômica. Qualquer política que atue em prol dela deve equilibrar tais dimensões, portanto, o poder de compra governamental pode ser uma forma de incentivar melhores práticas ambientais conforme previsto no Plano de Ação para a Produção e o Consumo Sustentáveis (BRASIL, 2010) do governo federal.

O Decreto Federal n. 7.746, de 05 de junho de 2012, consolidou a aquisição de produtos sustentáveis pelos órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes. O referido ato normativo regulamentou o art. 3º da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do **desenvolvimento nacional sustentável** nas contratações realizadas pela Administração Pública Federal e instituiu a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP. Os critérios e práticas de sustentabilidade podem ser veiculados como especificação técnica do objeto da licitação ou como obrigação da contratada.

Conforme preceitua o art. 4º do Decreto 7.746, de 05 de junho de 2012 (BRASIL, 2012), são diretrizes de sustentabilidade, entre outras:

I – menor impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água; II – preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local; III – maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia; IV – maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local; V – maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra; VI – uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais; e VII – origem ambientalmente regular dos recursos naturais utilizados nos bens, serviços e obras.

De acordo com a orientação sobre compras sustentáveis do Ministério da Fazenda (2014), relevante sob o ponto de vista socioambiental: “[...] necessitam de esforço



combinado, no qual os governos desempenham um papel fundamental como indutores de mudanças para o estabelecimento de um novo paradigma de desenvolvimento, compatível com os limites do Planeta” (BRASIL, 2014, p. 7).

A orientação do Ministério da Fazenda também assevera que as contratações sustentáveis conhecidas como “licitações públicas sustentáveis, compras públicas sustentáveis, eco aquisições, compras ambientalmente amigáveis, consumo responsável e licitação positiva” (BRASIL, 2014, p. 8) não devem restringir o objetivo final das compras públicas como a busca pelo menor preço, mas ampliar as possibilidades de transformação da realidade.

[...] além do preço, prazo e qualidade, é possível estimular o desenvolvimento da instituição que está comprando, do comprador, dos fornecedores e até fomentar o desenvolvimento local. As premissas passam a ser o diálogo, a cooperação e o desenvolvimento. Já na Administração Pública, ter a gestão de compras e suprimentos voltada à sustentabilidade é também promover o desenvolvimento nacional sustentável, com eficiência na gestão e voltada para o bem coletivo (BIAGE; CALADO, 2015 p. 617).

Entretanto, alguns autores pontuam os limitadores das Compras Públicas Sustentáveis (CPS): aspectos comportamentais (individuais e coletivos para novos processos e insegurança jurídica – não seguir a 8.666); operacionais (falta de fornecedores qualificados, complexidade de comparar custo/valor de avaliação real do dinheiro, compreensão das implicações ambientais dos produtos e demora nos processos em função dessa análise adicional) (KORKMAZ; 2010; PREUSS; WALKER, 2011).

3. METODOLOGIA

De acordo com Lakatos e Marconi, (2015,p.187) a pesquisa é **descritiva** quando a “[...] principal finalidade é o delineamento ou análise das características de fatos ou fenômenos, a avaliação de programas, ou o isolamento de variáveis principais ou chave”.

Dessa forma, esta pesquisa se caracteriza descritiva, pois objetiva expor a característica de processos/fenômenos já existentes e estabelecer uma relação (ou não) entre eles,



sendo que sua contribuição final será proporcionar uma visão aprofundada sobre ações já existentes e conhecidas.

Além da técnica anterior, foi realizada a **i) revisão da literatura e pesquisa bibliográfica** sobre a política de compras governamentais do país, destacando: a importância e os impactos, além das regras nacionais vigentes, a fim de proporcionar o entendimento de uma temática com base em informações teóricas publicadas em documentos – nesse caso, a Lei Federal n. 8.666/1993; por meio de pesquisa telematizada em bases de dados (SciELO, Google Scholar, Portal de Periódicos da Capes)

ii) a pesquisa documental: análise de artigos, leis, periódicos, relatórios, manuais e monografias entre outros; e **iii) análise de dados secundários**, oriundos das seguintes bases de dados, a saber: dados do Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet), do Painel de Compras do Governo Federal e do Portal de Compras Públicas Sustentáveis, administrados pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; além das Finanças Brasil (Finbra), para estados e municípios, o Siafi Gerencial e o relatório anual do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, intitulado “Execução Orçamentária das Empresas Estatais”, para o governo federal.

Quanto ao paradigma, a pesquisa caracteriza-se por ser quantitativa (análise multivariada), utilizando de amostras probabilísticas, mas também se valendo do método indutivo, partindo de informações suficientemente constatadas, buscando aprofundá-las com a inserção de novas premissas, ampliando as análises existentes.

Com o objetivo de mensurar fenômenos que não podem ser diretamente observados, será realizada a análise fatorial, que é uma técnica estatística utilizada para representar um processo aleatório multivariado por meio da criação de novas variáveis, derivadas das variáveis originais. A análise fatorial “é uma técnica de interdependência na qual todas as variáveis são simultaneamente consideradas, cada uma relacionada com todas as outras, empregando ainda o conceito de variável estatística, a composição linear das variáveis” (HAIR et al., 2005,p.32) com o uso do Statistical Package for the Social Sciences (SPSS).

Finalmente, no que se refere ao tratamento dos dados e análise dos resultados, foram estes apresentados em tópicos específicos, sendo que os dados extraídos das análises dos documentos oficiais, livros, leis, dentre outros, foram organizados em partes, tanto para a construção de categorias descritivas dos processos de compras governamentais,

quanto para a possibilitar a identificação/comparação de semelhanças ou diferenças entre ambos os processos, e, a partir daí a criação de orientações.

4. ANÁLISE ESTATÍSTICA

4.1. O PROCESSO DE COMPRAS PÚBLICAS EM NÚMEROS

O Portal “Compras Governamentais”, sob responsabilidade do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), traz dados que concentram, em um só local, os dados de compras públicas realizadas no país. Apenas até abril de 2017, conforme aponta o Painel de Compras Públicas do Governo Federal (MP, 2017), foram realizados 17.991 processos de compras, totalizando o valor de R\$ 10.894.583.856,59. Esses dados, quando comparados em relação ao passar dos anos, permite observar a importância das compras públicas para a economia nacional (figura 1).

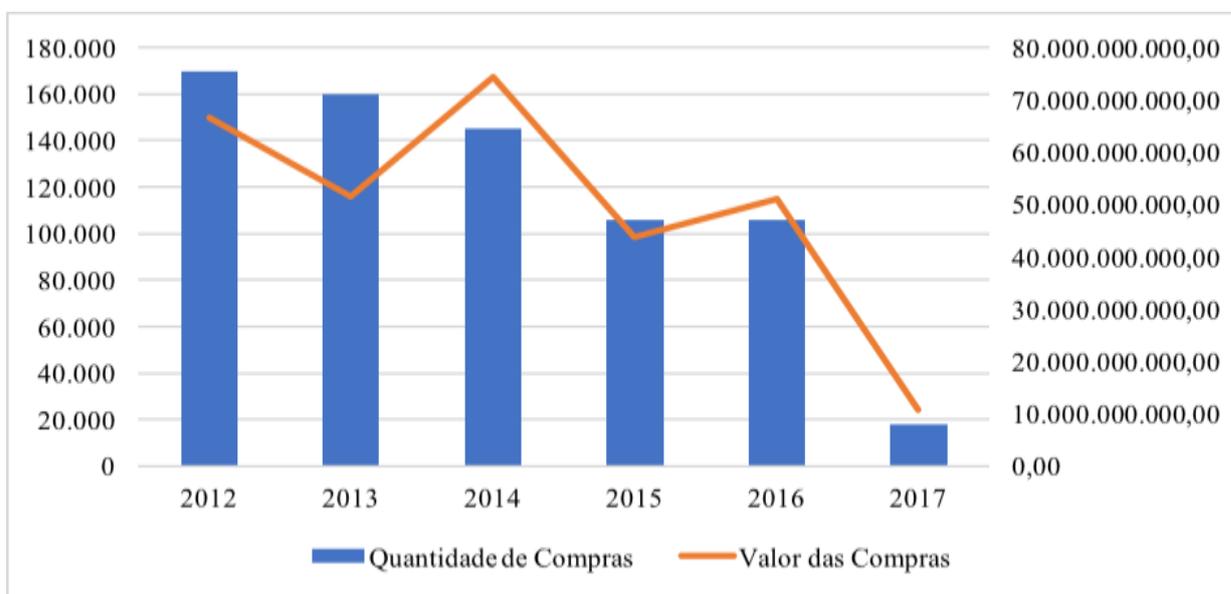


Figura 1 – Compras públicas realizadas em volume e recursos, no período de 2012 a abril/2017*

Fonte: Elaboração própria, com base em Brasil (2017).

A quantidade e valores despendidos por meio de compras públicas no período de 2012 a abril de 2017, de acordo com a figura 1, confirmam que estas refletem um cenário **muito impactante** para a economia nacional. O volume de compras públicas, medido na casa dos bilhões, permanece em altos volumes em todos os anos, com exceção de

2017, pois se trata de um ano ainda no início e que, segundo as projeções econômicas de crise, tende a seguir os padrões dos anos anteriores, porém em patamares muito superiores ao atual.

É possível observar ainda que, apesar de 2012 e 2013 concentrarem um volume de compras sensivelmente maior, 2014 foi o ano de maior gasto, em termos financeiros, com compras públicas no país. A queda de volume e recursos nos anos seguintes pode ser explicada, também, pela crise econômica que abate o país desde então.

Além dos dados gerais, é importante também observar os dados desagregados, quanto do volume total de compras foi realizado em cada modalidade licitatória, conforme observado na figura 2:

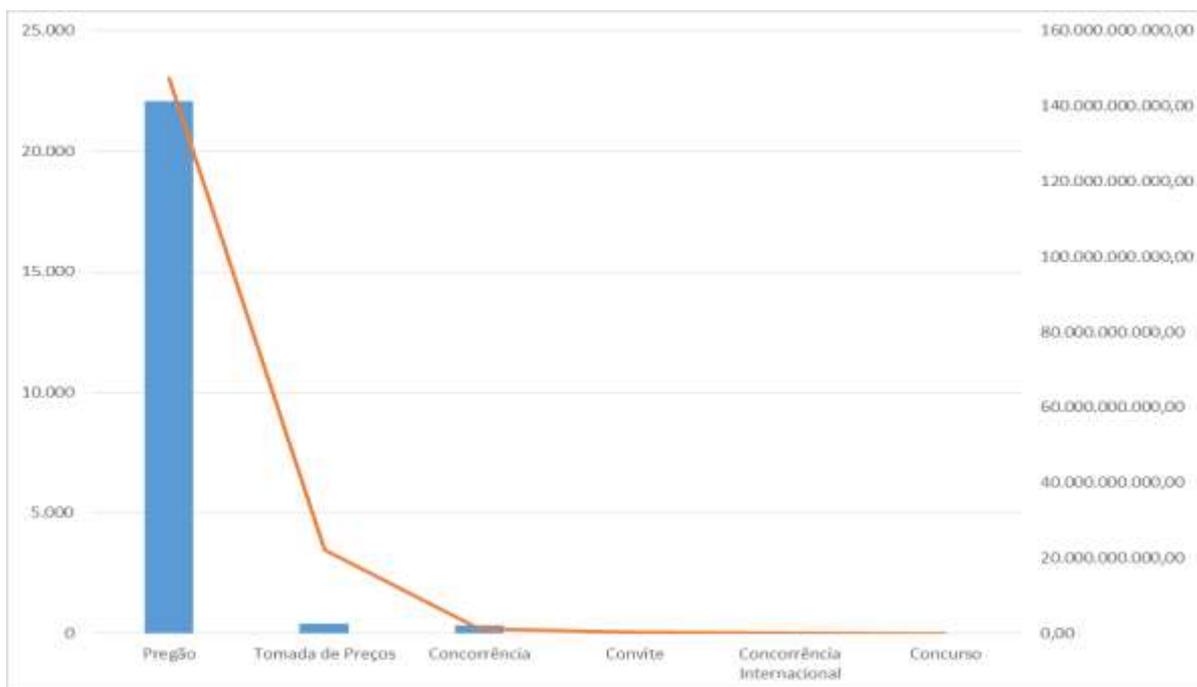


Figura 2 – Modalidades de Compras públicas realizadas em volume e recursos, no período de 2012 a abril/2017*

Fonte: Elaboração própria, com base em Brasil (2017).

A figura 2 aponta em suas barras o volume de compras realizadas por modalidade, contabilizadas no eixo esquerdo, e a linha gráfica representa o valor em reais das transações efetuadas, contabilizados no eixo direito. É possível perceber **grande destaque dado ao procedimento de pregão, em especial eletrônico**, seguido da tomada de preços e da modalidade de concorrência, foco do presente trabalho.

Apesar do enorme destaque dado ao pregão eletrônico, é importante salientar que este é muito utilizado pelo Governo Federal, dado que este possui condições para realizar tal procedimento. Não é o caso da maioria dos 5.570 municípios brasileiros, que ainda encontram na modalidade concorrência a forma de executar suas compras. Mesmo que o foco do presente trabalho seja o olhar para o governo federal, é importante observar que a modalidade de concorrência é, muitas vezes, a principal opção dos demais entes federados.

Outra questão a ser considerada é que, apesar de pouco expressivo frente aos processos realizados por meio de pregão eletrônico, os processos da modalidade concorrência se referem a 3.727 processos ocorridos entre 2012 a abril de 2017, somando a quantia de R\$ 1.398.952.840,65, pois, no geral, são usados para grandes obras, nas quais estão os maiores montantes pagos individualmente.

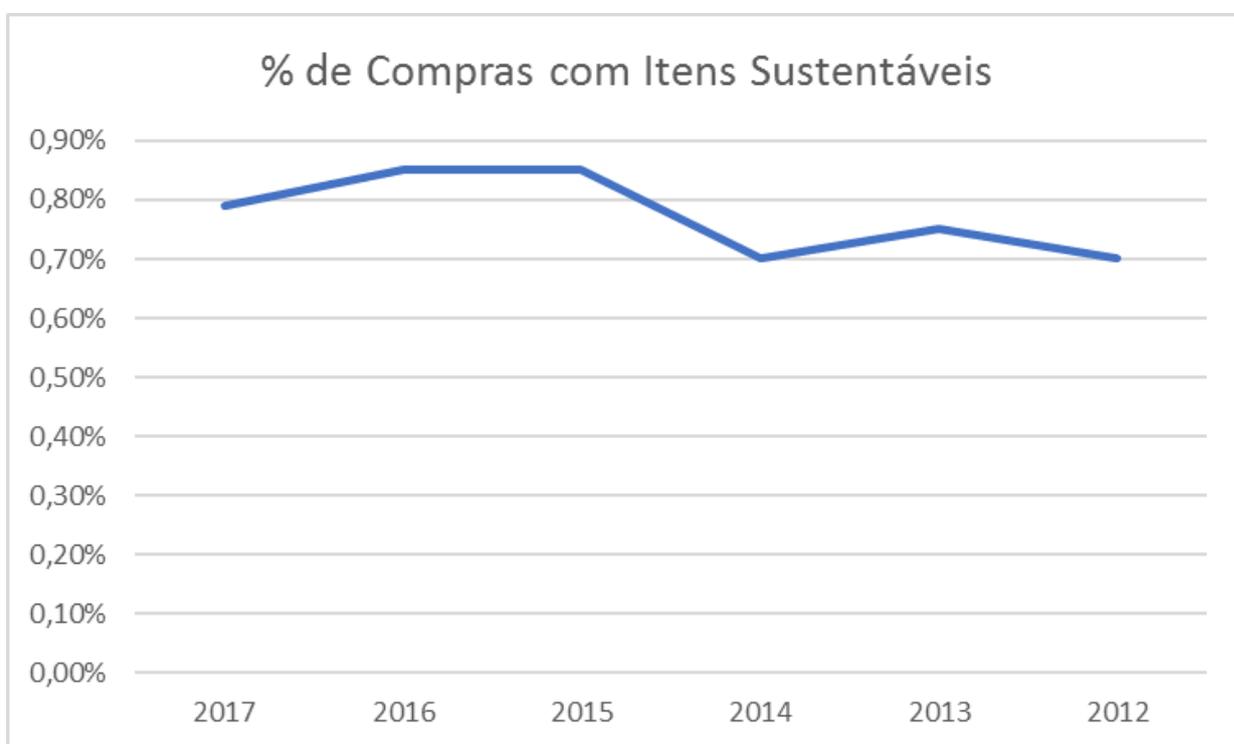


Figura 3 – Representatividade das Compras sustentáveis (porcentagem do total).

Fonte: Elaboração própria, com base em Brasil (2017).

O Estudo de Oliveira e Santos (2015) buscou esclarecer como o Estado tem contribuído para o desenvolvimento sustentável fazendo uso de seu poder de compra, concluindo que os resultados ainda são incipientes, pois os maiores desafios são garantir clareza de

critérios, realizar a avaliação sistemática de seus resultados e impactos, e a transparência e controle público dos processos.

No que se refere às **compras sustentáveis**, verifica-se que desde a criação da legislação, em 2012, até o ano de 2015, não houve grandes modificações, ficando sempre com menos de 1% das compras (figura 3), mesmo com o reforço dado pela Lei Federal no 11.947/2009, que determina a utilização de, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para alimentação escolar, na compra de produtos da agricultura familiar.

A figura 4 mostra o cenário para aquisição pela administração pública de produtos e serviços de MPE.

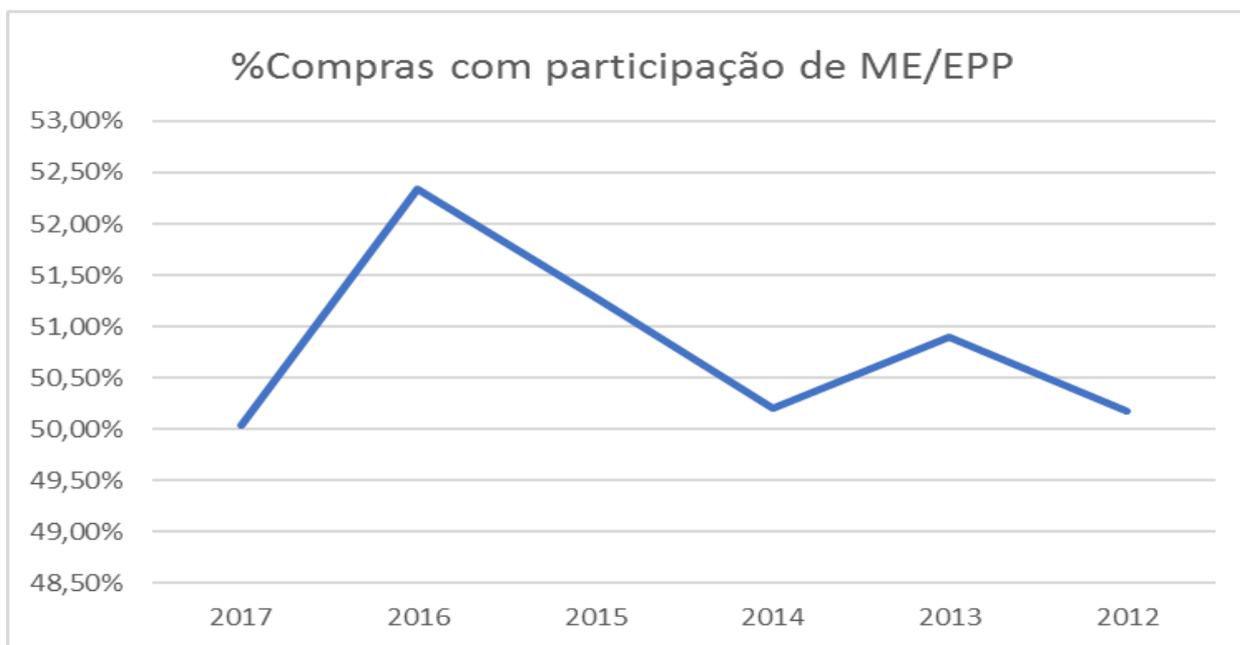


Figura 4 – Representatividade das Compras de Pequenas empresas (porcentagem do total).

Fonte: Elaboração própria, com base em Brasil (2017).

Quanto às **compras públicas advindas de pequenas e médias empresas**, verifica-se que, apesar da lei de incentivo ser de 2006, esta estabilizou e tem variação maior que 2% sempre ficando próximo aos 50 % das compras de 2012 a 2017 (figura 4).

Cabral, Costa Reis e Sampaio (2015) analisaram quais fatores explicam a participação e o sucesso das MPE em 542 contratos de compras realizados por um órgão da administração pública federal brasileira, entre 2005 e 2011 concluindo que mesmo com

aumento da participação das MPE nos processos licitatórios após a LC n. 123/2006, ainda não se verifica o êxito destas em certames públicos.

4.2. ANÁLISE FATORIAL

Para realizar a **análise fatorial** no SPSS foram utilizadas como base de dados as informações relacionadas ao processo de compra realizados por 27 estados (unidades federativas) nos seguintes quesitos: *porcentagem de compras sustentáveis, porcentagem de compras de micro e pequenas empresas e a porcentagem de pregões do tipo eletrônico.*

Essa análise consistiu em selecionar as possibilidades de aderência e as estatísticas descritivas em que se busca verificar a adequação da aplicação da análise fatorial. Após a determinação dos fatores a serem estudados, obtiveram-se os seguintes *outputs*:

- **Estatísticas Descritivas:** Apresenta, na tabela 1, as médias e o desvio-padrão de cada uma das unidades de análise desse estudo.

Tabela 1 – Estatísticas Descritivas.

	Média	Erro Desvio	Análise N
% de Compras com Itens Sustentáveis	0,010	0,0038	27
% Compras com participação de ME/EPP	0,522	0,0640	27
% Pregão Eletrônico	0,995	0,0086	27

Fonte: Elaborada pelos autores.

- **Matriz de Correlação:** A matriz de correlações difere da matriz identidade. Os valores abaixo representam a significância do teste de correlação de Pearson tanto mais será adequado o uso da análise fatorial quanto mais próximos de -1 ou 1, o que não se verificou no teste realizado, conforme apresenta a tabela 2:

Tabela 2 – Matriz de correlações para confirmar a adequação da análise.

		% de Compras com Itens Sustentáveis	% Compras com participação de ME/EPP	% Pregão Eletrônico
Correlação	% de Compras com Itens Sustentáveis	1,000	0,294	-0,043
	% Compras com participação de ME/EPP	0,294	1,000	-0,026
	% Pregão Eletrônico	-,043	-,026	1,000
Sig. (unilateral)	% de Compras com Itens Sustentáveis		,068	0,417
	% Compras com participação de ME/EPP	0,068		0,448
	% Pregão Eletrônico	0,417	0,448	

Fonte: Elaborada pelos autores.

Para testar a adequação do modelo de análise fatorial, geralmente utilizam-se a estatística de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) e o teste de esfericidade de Bartlett, que indicam o grau de ajuste dos dados à análise (tabela 3).

- **Medida de Kaiser-Meyer-Okin:** Este teste admite que valores próximos de 1 indicam que o método de análise fatorial é perfeitamente adequado para o tratamento dos dados, ao passo que valores menores que 0,5 indicam certa inadequação do método. **Na análise realizada, o valor obtido de 0,504 denota a baixa adequação dos dados obtidos ao método;**

- **Teste de Esfericidade de Bartlett:** Este teste é baseado na distribuição estatística de *qui* quadrado. E serve para testar a hipótese de que a matriz de correlação é uma matriz identidade indicando que não há correlação entre as variáveis. Valores de significância maiores que 0,1 indicam que os dados não são adequados para o tratamento com o método utilizado. Já valores menores que o indicado permitem rejeitar a hipótese nula. O valor de significância do teste de Bartlett mostrou-se muito acima do nível aceitável, o que não permite considerar o método de análise fatorial para o tratamento dos dados (HAIR et al., 2005) sem adequações.

Tabela 03 – Teste de KMO e Esfericidade de Bartlett.

Medida Kaiser-Meyer-Olkin de adequação de amostragem.		0,504
Teste de esfericidade de Bartlett	Aprox. <i>Qui</i> quadrado	2,232
	Gl	3
	Sig.	0,526

Fonte: Elaborada pelos autores.

- **Comunalidades:** As comunalidades são quantidades de variância, ou seja, correlações de cada variável explicada pelos fatores. Quanto maior a comunalidade, maior será o poder de explicação daquela variável. Usualmente o valor mínimo aceitável é 0,5, o que obriga excluir o fator % Pregão Eletrônico e a refazer a análise fatorial, conforme apresenta a tabela 4. O Método de Extração foi a Análise de Componente Principal.

Tabela 4 – Cálculo das Comunalidades.

	Inicial	Extração
% de Compras com Itens Sustentáveis	1,000	0,638
% Compras com participação de ME/EPP	1,000	0,630
% Pregão Eletrônico	1,000	0,033

Fonte: Elaborada pelos autores.

- **Variância total explicada:** Este método serve para transformar um conjunto de variáveis correlacionadas em um conjunto de variáveis independentes. Na coluna de autovalores iniciais são mostrados os autovalores, o percentual da variância que os fatores são capazes de explicar e o percentual acumulado desta variância. Nas três colunas seguintes os valores dos fatores mantidos na análise após a extração são repetidos, sendo mantidos os fatores com autovalor superior a 1 e que serviriam para explicar 43,39% da variabilidade total.
- **Gráfico de Escarpa:** Serve para fazer a análise visual da variância das componentes principais.

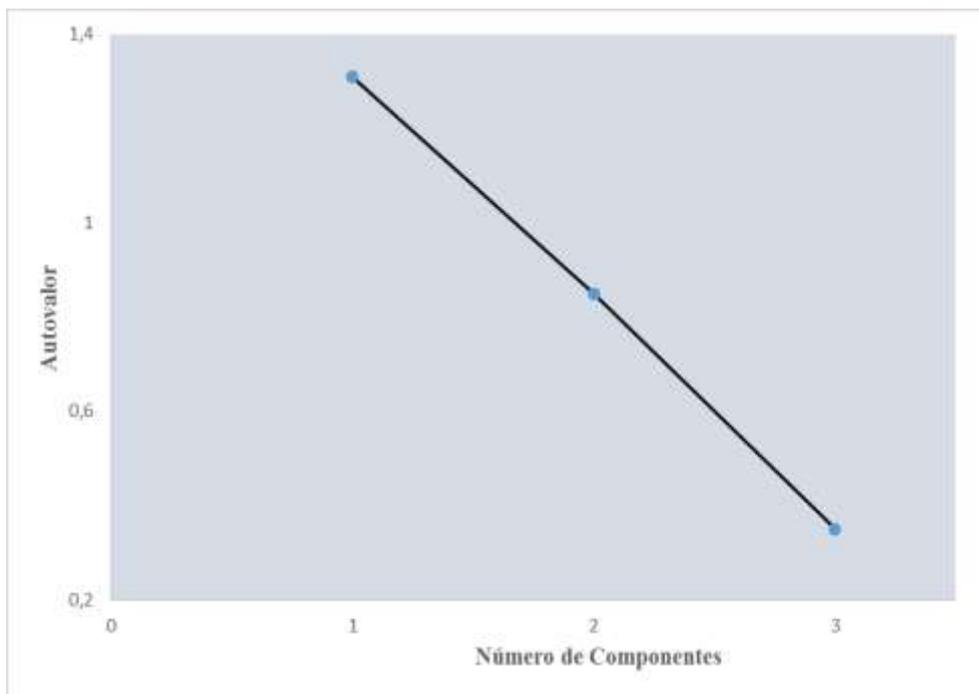


Figura 5 – Gráfico de Escarpa da análise fatorial exploratória.

Fonte: Elaboração própria.

A análise indicou que dois componentes satisfaziam os critérios de autovalor de >1 e explicavam 43,39% da variância. Esta indicação foi confirmada pelo gráfico de escarpa (figura 5).

Por todos esses elementos, e contrariando uma “hipótese inicial”, pode-se afirmar que não existem elementos fortes o suficiente para afirmar uma relação entre os três elementos apresentados, como isso não é possível, questiona-se: a metodologia aplicada de fato é mais a adequada para análise pretendida? A amostra – integralidade das licitações no período – poderia ter um recorte? Por fim, o fato de o espaço temporal da amostra ser limitado aos dados disponíveis no portal governamental e o período das legislações sobre compras sustentáveis, pregão e compra de microempresas serem relativamente novas, dificultam estabelecer uma relação segura? De todas essas novas hipóteses que se levantam, os pesquisadores trabalham com mais afinco nesta última, fazendo novos testes estatísticos na tentativa de comprová-las.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente artigo ficou evidenciado que as **contratações públicas de micro e pequenas empresas**, aproximadamente 50% das compras, embora tenham consideravelmente avançado por meio das ações governamentais promovidas com fundamento na Lei Federal n. 123, de 14 de dezembro de 2006, ainda há margem para um crescimento maior, o que traz perspectivas para os próximos anos. Como proposta, sugere-se um apoio maior de órgãos governamentais no processo de redação dos Editais e em tirar dúvidas para favorecer o sucesso destas nos processos licitatórios.

No entanto, em um cenário muito mais irrisório, as **compras públicas sustentáveis** não vêm sendo implementadas na gestão pública brasileira, subestimando a ferramenta socioambiental introduzida no arcabouço legal. Assim, há necessidade de novas políticas públicas de incentivo a esse tipo de contratação, havendo mais espaço para seu crescimento, já que representam menos de 1% das compras. Além da mudança de cultura, a definição de critérios claros para fornecedores e produtos (considerando aspectos ambientais e sociais) e certificações contribuiriam para aumentar essa porcentagem nos próximos anos.

Já as **compras eletrônicas – na modalidade pregão** – consolidaram-se como a principal forma de contratação governamental, o que representa, ao menos em tese, economia de recursos públicos. Nas políticas públicas de compras governamentais, o diagnóstico de fortalecimento das compras eletrônicas produz um mecanismo eficaz para incentivar a participação das micro e pequenas empresas, uma vez que há menor custo para participação destas organizações nos procedimentos licitatórios, além de mais informação e maior transparência.

Os governos nacionais e subnacionais promoveram, ao longo dos últimos anos, investimento no campo das compras eletrônicas para aumentar a eficiência das aquisições públicas, o que impacta no orçamento da Administração Pública brasileira.

O uso da Compra Compartilhada Sustentável tem sido uma importante ferramenta de atendimento às políticas estabelecidas no setor público, visto que uma licitação compartilhada pode garantir preços mais competitivos e/ou redução, contribuindo para que não haja dúvidas do gestor sobre essa decisão.

A política de compras governamentais é um instrumento importante para o desenvolvimento do país e do aperfeiçoamento da máquina pública, inclusive com



relevante participação no PIB e na geração de empregos. Esse mercado, dimensionado com base nos dados utilizados, demonstram a capacidade de fomento da economia nacional.

Estudos futuros considerando os atores envolvidos nesses processos poderão identificar as variáveis que possam alavancar a adoção das compras sustentáveis e aumentar a participação das MPE nas licitações públicas considerando sua relevância para a sociedade e o compromisso do Brasil com o desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS

ALVES, Tomaz Rodrigo; e SOUZA, Cesar Alexandre. **Compras eletrônicas governamentais: uma avaliação dos sites de e-procurement dos governos estaduais brasileiros**. Revista Eletrônica de Sistemas de Informação, Curitiba, v. 10, n. 1, jan-jun. 2011

BARBOSA, A. L. L. **Análise jurídica dos requisitos da modalidade de licitação concorrência, tipo menor preço global**. Brasília. – Artigo (Especialização) Instituto Brasiliense de Direito Público. p. 18, 2013.

BIAGE, V. S. M.; CALADO, L. R. Análise dos resultados das contratações públicas sustentáveis. **Revista eletrônica de Administração**, v. 82, n. 3, p. 601-621; set./dez., 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 7 jan. 2019.

_____. Presidência da República. **Lei n. 8.666/1993 – Lei de Licitações**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 21 jun. 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm>. Acesso em: 7 jan. 2019.



_____. Presidência da República. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 7 jan. 2019.

_____. **Lei n. 10.520 de 17 de julho de 2002 – Lei do Pregão Eletrônico**. 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. Brasília, 17 jul. 2002. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm>. Acesso em: 7 jan. 2019.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Plano de ação para a produção e o consumo sustentáveis: versão para consulta pública**. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/.../plano_de_aopara_pcs_documento_para_consulta_243.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2019.

_____. **Decreto n. 7.746, de 5 de junho de 2012**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7746.htm>. Acesso em: 7 jan. 2019.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portal de Compras do Governo Federal – Compras Governamentais**. Brasília, 20 abr. 2017. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/>>. Acesso em: 7 jan. 2019.

_____. **lei complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006**. Brasília. 14 dez. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp123.htm>. Acesso em: 20 jan. 2019

_____. Ministério da Fazenda, **Orientações: contratações sustentáveis**. Brasília: Coordenação-Geral de Recursos Logísticos/SPOA, 2014. 25 p



CABRAL, S.; COSTA REIS, P. R.; SAMPAIO, A. H. Determinantes da participação e sucesso das micro e pequenas empresas em compras públicas: uma análise empírica. **Revista de Administração**, São Paulo, v 50, n. 4, p. 477-491, out/nov/dez, 2015.

COSTA, A. L. Sistemas de compras públicas e privadas no Brasil. **Revista Rausp**, v. 35, n. 4, p. sad1-14, outubro/dezembro, 2000.

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Eixos Logísticos: Os projetos prioritários da indústria**. Rio de Janeiro, 2014.

FERNANDES, A. C. G. Compras governamentais pela internet: vantagens e desafios. BNDES, **Revista Informe-se**, n. 35, p. 1-6; jan. 2002.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

HAIR, J. F. JR.; et al. **Análise Multivariada de dados**. Trad. Adonai Schulp Sant'Anna e Anselmo Chaves Neto. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005. 593p.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 10. ed. São Paulo: Dialética, 2004.

KORKMAZ, A. **Benefits and obstacles of environmental, social and sustainable procurement**. Seul: IPPC4, 2010. Disponível em: <<http://www.ipppa.org/IPPC4/Proceedings/07GreenProcurement/Paper7-2.pdf>>. Acesso em: 4 jan. 2019.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MOTTA, A. R. **O combate ao desperdício no gasto público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte-americano e**



brasileiro. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, São Paulo, 208f, 2010.

OLIVEIRA, B. C. S. C. M.; SANTOS, L. M. L. Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 189-206, fev. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n1/0034-7612-rap-49-01-00189.pdf>>. Acesso em: 7 jan. 2019.

PEQUENOS NEGÓCIOS em números. **Sebrae – Serviço Brasileiro de Apoio Às Micro E Pequenas Empresas**. 25 ago. 2018. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/sp/sebraeaz/pequenos-negocios-em-numeros,12e8794363447510VgnVCM1000004c00210aRCRD>>. Acesso em: 7 jan. 2019.

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

RIBEIRO, C. G.; INÁCIO JR., E. Mensurando o mercado de compras governamentais brasileiro. **Caderno de Finanças Públicas**, Edição 14, p. 265-287, 2014.