

O CENÁRIO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL E AS PRÁTICAS SUSTENTÁVEIS SOBRE OS TRADE-OFF LICITATÓRIOS

EL ESCENARIO DE LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS EN BRASIL Y LAS PRÁCTICAS SOSTENIBLES DE LAS LICITACIONES DE

COMPENSACIÓN THE SCENARIO OF PUBLIC CONTRACTING IN BRAZIL AND SUSTAINABLE PRACTICES ABOUT TRADE-OFF BIDDING

Sylvia Karla Gomes Barbosa¹; Leandro de Sousa Floriano²; Marise Cristina Monteiro da Silva³
Josimar Vieira dos Reis⁴

1. Economista pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), Mestra em Administração e Desenvolvimento Rural pela UFRPE e Docente do Centro Universitário Brasileiro (UNIBRA). E-mail: Sylvia.economia@gmail.com

2. Mestrando em Administração e Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). E-mail: florianoleandro43@gmail.com

3. Graduanda em Ciências Econômicas pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE) e em Ciências Contábeis pelo Centro Universitário Brasileiro (UNIBRA) E-mail: Marise.monteiro.silva@gmail.com

4. Professor de Administração e Doutorando em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA) Pela Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: prej86@gmail.com

RESUMO

Este estudo buscou analisar o cenário das contratações públicas no Brasil entre os anos de 2018 a 2021 e suas respectivas práticas sustentáveis, valorizadas pelo princípio da economia das contas públicas, com vistas ao uso consciente dos recursos disponíveis. Para isso, a pesquisa foi direcionada para sinalizar os custos dos processos licitatórios e demonstrar os déficits e/ou ineficiências dos processos gerenciados pela máquina pública, além de desmistificar paradigmas pré-estabelecidos na sociedade sobre a forma de contratação pública. Foi realizada uma pesquisa bibliográfica utilizando materiais previamente publicados em livros, artigos, dissertações, teses e nos sites oficiais do governo federal e sites especializados em transparência. Vale ressaltar que, em termos de número de contratos, destaca-se o estado do Rio de Janeiro, porém em termos de volume monetário, o Distrito Federal ocupa a primeira posição em comparação aos demais estados brasileiros em contratos de licitação.

PALAVRAS-CHAVE

Contratações Públicas; Gestão Pública; Responsabilidade Social.

RESUMEN

Este estudio buscó analizar el escenario de las compras públicas en Brasil entre los años 2018 a 2021 y sus respectivas prácticas sostenibles, valoradas por el principio de la economía de las cuentas públicas, con miras al uso consciente de los recursos disponibles. Para ello, la investigación estuvo dirigida a señalar los costos de los procesos de licitación y evidenciar los déficits y/o ineficiencias de los procesos gestionados por la máquina pública, además de desmitificar paradigmas preestablecidos en la sociedad sobre la forma de contratación pública. Se realizó una búsqueda bibliográfica utilizando materiales previamente publicados en libros, artículos, disertaciones, tesis y en sitios web oficiales del gobierno federal y sitios web especializados en transparencia. Vale la pena mencionar que, en términos de número de contratos, se destaca el estado de Río de Janeiro, pero en términos de volumen monetario, el Distrito Federal ocupa la primera posición en comparación con otros estados brasileños en licitaciones de contratos.

PALABRAS CLAVE

Contratos Públicos; Gestión pública; Responsabilidad social.

ABSTRACT

This study sought to analyze the scenario of public contracts in Brazil between the years 2018 to 2021 and their respective sustainable practices, valued by the principle of the economy of public accounts, with a view to the conscious use of available resources. For this, the research was directed to signal the costs of the bidding processes and demonstrate the deficits and/or inefficiencies of the processes managed by the public machine, in addition to demystifying pre-established paradigms in society on the form of public procurement. Bibliographic research was carried out using materials previously published in books, articles, dissertations, theses and on official websites of the federal government and websites specialized in transparency. It is worth mentioning that, in terms of number of contracts, the state of Rio de Janeiro stands out, but in terms of monetary volume, the Federal District occupies the first position compared to other Brazilian states in bidding contracts.

KEY WORDS

Public Contracts; Public Management; Social responsibility.

1 INTRODUÇÃO

A gestão nos procedimentos internos para aquisição de bens e equipamentos e contratação de serviços pode ser prejudicada pela burocracia exigida ou falta de capacitação, o que acarreta no aumento do tempo para a conclusão do processo, que pode ir desde a elaboração do termo de referência ou projeto básico (fase interna ou preparatória) até a homologação e contratação (fase externa ou executória) podendo gerar a repetição de processos e mais despesas aos cofres públicos (MENDES, 2012; NASCIMENTO, 2016; SEBRAE, 2017).

O setor de compras diante desse cenário torna-se peça fundamental para o bom funcionamento de toda instituição, pois interage com os demais setores e quando competente proporciona eficiência para todo o conjunto, logo: o setor de compras constitui um componente importante para o alcance dos objetivos da Administração Pública e atendimento das necessidades da sociedade. É por meio de uma eficiente aquisição de bens e serviços que uma organização conseguirá atingir seus fins com menos dispêndio de recursos financeiros (CAMPOS, 2012 apud REIS, 2017).

As atribuições e importância desse setor nas instituições privadas e públicas não diferem, porém os métodos utilizados na esfera pública precisam seguir alguns critérios para a escolha do fornecedor, sendo um dos métodos mais populares os processos licitatórios (CARVALHO, 2017).

A Lei federal n. 8.666 de 21 de junho de 1993 é responsável pela regulamentação das normas gerais de licitações e contratos administrativos, onde em seu Art. 1º aponta a submissão dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios sob à obrigatoriedade prévia do processo para obtenção de serviços, obras e aquisição de bens e equipamentos daquele contratante que apresente a melhor proposta à luz da necessidade pública (BRASIL, 1993).

A prática da Lei é complexa e resulta em inúmeras complicações que retardam o andamento de determinada solicitação, prova disso, que no ano de 2011, segundo Lima e Correia (2017), a Lei 12.462 de 4 de agosto de 2011, foi promulgada no sentido de criar um Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) para agilizar obras ligadas ao esporte e outras.

Sendo assim, a Lei de licitações estabelece normas que dispensam o processo licitatório ou ainda considera inexigível sua prática, as características para o fato suceder dessa maneira respaldam-se, em geral, no valor do objeto ou em suas peculiaridades, por exemplo a contratação de um serviço específico por um profissional qualificado da área (MENDES, 2012; SOUZA, CARVALHO e PENHA, 2019). Além dessas alternativas, o cartão corporativo também é uma ferramenta interessante, mas que deve ser usado apenas em casos excepcionais, sendo suas principais vantagens

a promoção da economicidade e agilidade no processo de aquisição e contratação nos órgãos públicos (REIS, 2018).

Outro método de destaque é o pregão eletrônico, que se configura como uma modalidade do processo licitatório, que retoma os moldes do contexto histórico do surgimento das licitações, ainda na Europa Medieval, quando os lances eram dados em reuniões presenciais e a melhor proposta à Administração Pública era escolhida naquele exato momento conforme propostas levantadas (BRASIL, 2019; SEBRAE, 2017).

Apesar dessas possibilidades, licitações, dispensas, inexigibilidade ou ainda a utilização de cartões corporativos é bem sabida da ineficiência das instituições públicas, estas não conseguem cumprir prazos, possuem processos extremamente burocráticos o que torna a máquina pública engessada e incapaz de exercer seu papel perante à sociedade, a qual representa sua principal finalidade.

A estrutura do processo de compras e contratações nas instituições públicas contempla um emaranhado de solicitações, que diante da fadiga do retrabalho para atendimento dessas normas e regulamentações vão sendo deixada de lado. A consequência disso é a repetição dos processos, gastos públicos elevados, ineficiência da máquina pública, serviços limitados pela falta de equipamentos, e ainda a suscetível possibilidade de corrupção, conforme visto nos noticiários recentes.

A sistematização dos setores destinados a aquisição de materiais nas instituições pode gerar economicidade e consciência reducionista, fazendo uso de práticas de reutilização, reciclagem e o reuso de bens, minimizando assim os custos envolvidos nas operações.

Sendo assim, no intuito de minorar o desperdício, trazer economicidade e sustentabilidade para as instituições públicas e seus respectivos setores, além de agilizar os processos de contratações públicas, e ainda, na necessidade de se estabelecer métodos e ações inovadoras que venham de alguma forma, contribuir para a sua implementação, é que se motiva a presente pesquisa.

Nesse sentido, objetiva-se a realização de um estudo que demonstre analisar o cenário das contratações públicas no Brasil entre os anos de 2018 a 2021 e suas respectivas práticas sustentáveis, valorizadas pelo princípio da economia das contas públicas, com vistas ao uso consciente dos recursos disponíveis.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Licitações: Contexto Histórico e Definições

O advento do processo licitatório ocorreu na Europa Medieval quando a Administração pública em decorrência da ausência de recursos, mas diante da necessidade da compra de bens e serviços e execução de obras, distribuiu avisos informando data, local e hora para aqueles que tivessem interesse e pudessem participar de tal escolha que garantisse a dada necessidade do Estado naquele momento (RIBEIRO, 2007 apud MARÇOLA, 2018).

Figueiredo e Costa (2019) explicam que o procedimento licitatório antigo consistia em reunião que ao iniciar era acesa uma vela e os interessados iniciavam os seus respectivos lances até que a vela se apagasse, sendo o vencedor aquele que cobrasse o menor valor por determinada contratação, este sistema ficou conhecido por “Vela e Pregão”, dado o mecanismo aplicado para seleção.

No Brasil, as licitações surgiram em meados do século XIX, através do Decreto 2.926/1862 quando utilizado para realização de compras e alienação junto ao Ministério da Agricultura, passando por diversas alterações em virtude das mudanças econômicas, sociais, políticas, históricas e culturais ao longo do tempo, todos os posteriores decretos foram revogados pela Lei nº 8.666, criada em 21 de junho de 1993 (SILVA, 2017).

A Lei nº 8.666/1993 foi considerada um grande avanço para o país, no entanto, as modalidades as quais estão, precisa atender, tais como: concorrência, tomada de preço, convite, concurso e leilão deixam, em determinadas circunstâncias, o processo bastante lento e engessado, conforme Persson, Porto e Lavor (2016) salientam ao comparar a Lei de licitações com o RDC.

Dessa forma, diante das complicações apresentadas pela Lei de Licitações outra modalidade foi regulamentada pela Lei 10.520/2002, o pregão (FIGUEIREDO e COSTA, 2019). Nesta modalidade, tem-se basicamente uma retomada aos moldes medievais, semelhante ao leilão, porém no sentido contrário, uma vez que o licitante oferta lances para baixo, proporcionando agilidade e economicidade para os contratantes (BATISTA, 2019).

Assim sendo, pode-se definir Licitação como um processo administrativo prévio que visa a intermediação entre um ente público e interessados, que permite a escolha de um contratante que levantou a proposta mais interessante e conveniente do ponto de vista da solicitação desejada pela Administração (FRANÇA, 2017).

Licitação é o procedimento necessário para que a administração pública – ou seja, os governos federal, estaduais e municipais e os órgãos públicos associados a eles – adquira bens e serviços e venda bens que não lhe servem mais, sempre com o objetivo de obter a proposta mais vantajosa

(BATISTA e PRESTES, 2004). Dessa maneira, Di Pietro (2018) reitera que no exercício de sua função, um ente público submete-se ao processo licitatório para que seja possível identificar o melhor contratante para atender suas necessidades visando o custo-benefício da contratação (PIETRO, 2018).

2.2 Contratações Públicas

Ao falar de contratações públicas existe uma associação natural à utilização do termo licitações, no entanto o processo de contratação é bem mais amplo e detalhado e as licitações são apenas parte desse todo, porém essa terminologia equivocada é utilizada há décadas visto as prioridades que são dadas em tais negociações (MENDES, 2012).

Assim sendo, as contratações públicas podem ser divididas em duas etapas: a fase interna (planejamento e construção do edital) e a fase externa (seleção da proposta que pode acontecer por meio da licitação, dispensa ou inexigência). Desse modo, na visão tradicional a fase externa ganhou maior notoriedade e conseqüentemente tornou-se comum chamar de licitação o processo de contratação pública, não sendo diferente no âmbito jurídico (MENDES, 2012).

No entanto, o autor supracitado considera que é na fase de planejamento e construção do edital que se constrói toda a base para a realização das etapas seguintes e a partir desta pode-se definir o melhor método de contratação (que não essencialmente precisa ser a licitação) que a Administração Pública deve fazer uso, dada sua necessidade a fim de obter êxito nos resultados, e por isso para o autor esta é a fase mais complexa e determinante para todo o processo.

Com relação à fase externa que representa a seleção da proposta, apesar da popularidade da licitação, é importante ressaltar a existência de outros métodos – dispensa, dispensável e inexigência, os quais podem ser denominados de contratações diretas e estão previstas na Lei 8.666/1993. Conforme Souza Brasil, Carvalho e Penha (2019), a prática desses métodos em substituição da licitação preza pela economicidade, segurança nacional e garantia do interesse público maior, valores que se sobrepujam ao princípio jurídico da licitação. As fases da contratação podem ser observadas no quadro 1:

Quadro 1 - Descrição das fases do processo de contratação pública

Fonte: Adaptação Sebrae (2017)

Fase interna	Fase externa
1. Solicitação do setor interessado	1. Abertura - publicação do edital
2. Autorização da autoridade competente	2. Habilitação
3. Autuação do processo	3. Classificação - julgamento
4. Definição do objeto	4. Homologação

5. Construção do projeto básico exigido para contratação de obras e serviços nas modalidades - concorrência, tomada de preço e convite	5. Adjudicação
6. Construção do termo de referência exigido para contratação de bens e serviços comuns na modalidade pregão	
7. Estimativa de valores por 3 (três) fornecedores	
8. Indicar os recursos orçamentários e a adequação financeira à Lei de Responsabilidade Fiscal	
9. Elaboração do projeto executivo	
10. Escolha do método de contratação pública (licitação - modalidades ou contratação direta)	
11. Anexar edital ou convite, se necessário	
12. Parecer jurídico.	

Fonte: Brasil (2022)

De acordo com o Art. 17 da Lei 8.666/93 a licitação é dispensada em caso de alienação de bens públicos cabendo justificativa e avaliação prévia em casos especificados na Lei (BRASIL,1992).

No que tange as dispensáveis, constam os critérios necessários no Art. 24 da Lei acima mencionada, cabendo para tais casos analisar o valor a ser contratado, excepcionalidade para situações emergenciais, ou em razão de alguma especificidade do objeto (obras ou bens a serem adquiridos) ou pessoa (contratação pública) (BRASIL, 1993; SOUZA; CARVALHO; PENHA, 2019).

E quanto à inexigência, Mendes (2012) aponta 4 (quatro) elementos que a justifica: o grau de subjetividade, redução do risco do insucesso, a especificação do objeto/serviço e a impossibilidade de comparar critérios por meio da licitação.

No entanto, cabe destacar que de acordo com Bittencourt (2017) os afastamentos licitatórios só devem ocorrer nos casos em que a competição licitatória não se faça possível ou quando a concorrência possa implicar em situações adversas ao interesse público precisando da comprovação desta, estando tais situações previstas e respaldadas pela Lei 8.666/93.

2.2.1 Modalidades e Tipos de Licitação

As modalidades de licitações existentes são listadas e conceituadas no Art. 22 da Lei 8.666/93:

A primeira refere-se à concorrência que permite a disputa entre todos aqueles interessados no processo desde que possuam os requisitos e habilitação necessária para aquela solicitação da Administração pública.

A segunda modalidade é a tomada de preços, que igualmente a anterior permite que aqueles devidamente cadastrados e habilitados participem do processo licitatório podendo este cadastro ser feito com três dias de antecedência à data do recebimento das propostas.

A terceira faz referência ao convite, sendo o procedimento realizado através de no mínimo três organizações escolhidas e convidadas que esteja direcionado à atividade solicitada podendo outras empresas cadastradas se manifestarem com 24 horas de antecedência.

A quarta modalidade é o concurso que se fundamenta na escolha de um trabalho técnico, científico ou artístico remunerando ou premiando aquele vencedor, precisando que o edital tenha sido publicado com 45 dias de antecedência em imprensa oficial.

E a quinta e última modalidade é o leilão que se baseia na venda de bens móveis sem utilidade para a Administração ou produtos apreendidos ou penhorados, ou ainda a alienação de bens imóveis, conforme art. 19, sendo selecionado aquele que apresentar o maior lance, igual ou superior ao valor estipulado na avaliação dele.

O Sebrae (2017) acrescenta que a escolha da modalidade de licitação pode levar em consideração dois critérios. O primeiro, de cunho qualitativo, quando observada as características do objeto solicitado. E o segundo, de caráter quantitativo, quando se analisa o valor estimado do objeto e não há nenhuma objeção com relação às peculiaridades dele.

Com relação ao segundo critério, a Lei de licitações estabelece valores limites para cada tipo de modalidade, cabendo atualizações de valores, conforme Decreto de Nº 9.412/2018, na gestão do então Presidente Michael Temer que estabeleceu a última atualização (BRASIL, 2018). Podendo ser vista na tabela abaixo:

Tabela 1 - Valores limites por tipo de modalidade conforme decreto Nº 9.412/2018

Inciso I - Obras e Serviços de Engenharia	
Convite	Até R\$ 330.000,00
Tomada de Preço	Até R\$ 3.300.000,00
Concorrência	Acima de R\$ 3.300.000,00
Inciso II - Compras e Serviços Não Inclusos no Inciso I	
Convite	Até R\$ 176.000,00
Tomada de Preço	Até R\$ 1.430.000,00
Concorrência	Acima de R\$ 1.430.000,00

Fonte: Brasil (2018)

Além das modalidades, a Lei de licitações apresenta os tipos de licitações cabíveis à escolha/julgamento das propostas conforme especificidades do objeto desejado pela Instituição solicitante exceto a modalidade concurso que não é respaldada nos seguintes critérios: menor preço; melhor técnica; técnica e preço; maior lance e oferta (em casos de alienações e concessão de direito real de uso).

2.2.2 Pregão

A Lei 10.520/2002 instituiu a modalidade de licitações denominada pregão para aquisição de bens e serviços comuns nas esferas dos Governos Federal, estaduais, municipais e Distrito Federal (BRASIL, 2002).

De acordo com Pontes e Xavier (2018) o pregão caracteriza-se pela disputa do fornecimento do objeto solicitado pela Administração Pública por meio de propostas e lances que culminam na classificação daquele que ofereceu a melhor proposta (menor preço) e sendo feita a análise documental posteriormente para finalização do processo, isto é, há uma inversão das fases em comparação com o modelo tradicional de licitações pelas outras modalidades, o que para os autores configura-se como um ponto positivo, uma vez que permite a agilidade e eficácia do processo.

O Sebrae (2017) acrescenta que a escolha sempre será daquele que oferete o menor preço, proporcionando economicidade para os cofres públicos e que tal modalidade tem um caráter inovador tendo em vista sua aplicação em qualquer valor estimado para a contratação pública e sua associação as demais modalidades existentes com base na Lei 8.666/93.

O Pregão vem se somar às demais modalidades previstas na Lei nº 8.666/1993, que são a Concorrência, a Tomada de Preços, o Convite, o Concurso e o Leilão. Diversamente destas modalidades, o pregão pode ser aplicado a qualquer valor estimado de contratação, de forma que constitui alternativa a todas as modalidades. Outra peculiaridade é que o Pregão admite, como critério de julgamento da proposta, somente o menor preço (SEBRAE, 2017).

2.3 Cartão de Pagamentos do Governo Federal

O Cartão de Pagamentos do Governo Federal (CPGF) foi instituído no mandato de Fernando

Henrique Cardoso (FHC), em seu último ano de mandato – 2001, tendo como principal objetivo eliminar o sistema de apresentação/comprovação de notas, pois segundo o então presidente era um processo falho que não promovia a transparência necessária ao Tribunal de Contas da União (TCU) e a sociedade. Dessa maneira, a proposta do cartão corporativo era ampliar a confiabilidade das transações do governo visto que as transações financeiras ali registradas não poderiam ser alteradas ou camufladas.

O CPGF funciona como um cartão corporativo que permite à administração pública efetuar compras e/ou pagamentos de serviços listados como suprimento de fundos proporcionando mais rapidez e eficiência nas transações necessárias no dia a dia (BRASIL, 2019a). Entende-se como Suprimentos de fundo um valor monetário (sob a forma de cartão de crédito) concedido a um servidor público (Agente Suprido) que quando autorizado pelo Ordenador de despesas pode realizar operações financeiras mediante regras regida no Decreto-Lei nº 93.872/1996 (BRASIL, 2019; BRASIL, 2015; REIS, 2018). Os valores para tais transações podem ser observados através da Tabela 2 a seguir:

Tabela 2: Detalhamento das despesas de pequenos vultos conforme Portaria n.95/2002

INSTRUMENTO	CPGF	
Natureza	Compras e Serviços	Obras e Serviços de Engenharia
a) por concessão (incisos I, II e III)	R\$8.000,00	R\$15.000,00
b) por despesa (isto é: por valor do documento de comprovação do gasto - inciso III)	R\$800,00	R\$1.500,00

Fonte: Brasil (2015)

Ressalta-se que o uso desse tipo de pagamento, conforme vista na Tabela acima, configura-se como uma excepcionalidade para casos em que as despesas sejam de pequeno vulto, despesas eventuais e de caráter sigiloso (BRASIL, 2019a). As despesas de pequenos vultos podem ser conferidas através da Portaria n. 95/2002.

2.4 Responsabilidade Social, Sustentabilidade e Economicidade das Contratações Públicas

O compromisso com a sociedade mediante o consumo consciente, práticas reducionistas e sustentabilidade nas aquisições de bens e serviços por parte dos entes públicos é citado na Lei de

Licitações quando destaca a importância de ser preservada a escolha do contratante não apenas pelas questões financeiras, mas sim aquelas vinculadas à promoção do desenvolvimento sustentável (SILVA CRISTÓVAM; FERNANDES, 2018).

A Responsabilidade social e economicidade nas aquisições de bens e contratações de serviços em todas as esferas do Governo devem ser fundamentadas no consumo racional, minoração de desperdícios, redução de acúmulo e, sobretudo, na transparência das negociações em respeito aos seus contribuintes, conforme Guimarães e Franco (2015). A Administração Pública, especialmente por seu poder de compra, pode se colocar como interventora no mercado por meio de práticas diferenciadas de consumo, estimulando e criando meios que fortaleçam um modelo menos pautado no acúmulo despropositado e que seja mais racional.

Nesse sentido, fica a cargo do Estado/Administração Pública valorizar o interesse do coletivo uma vez que estão no exercício de sua função representando a sociedade e, portanto, cabe a estes a responsabilidade de escolhas sábias se valendo da exigibilidade da Lei para aquisição de bens e contratação de serviços de maneira eficiente, culminando na economicidade e qualidade do processo, sem abrir mão das práticas sustentáveis e a importância da consciência reducionista (REIS; BECKES, 2017).

Não obstante entende-se por compras sustentáveis o atendimento simultâneo dos critérios econômicos, social e ambiental, tal como a base conceitual do tripé da sustentabilidade, visando uma perspectiva reducionista, mas que permita resultados eficientes (OLIVEIRA; SANTOS, 2015).

As práticas que preservam a economicidade e o compromisso social e sustentável apesar de embrionária no Brasil, já vem sendo discutida mais assiduamente na União Europeia tendo em vista ser precursora na conscientização e relevância do assunto passando em março de 2004 adotar critérios de licitações sustentáveis (KORKMAZ, 2010 apud OLIVEIRA; SANTOS, 2015).

No Brasil, os primeiros indícios de adequação visando à sustentabilidade das compras públicas ocorreram somente em 2010, isto é, seis anos após a União Europeia ter implementado as exigências em seus processos licitatórios (BARRETO; FIALHO, 2017).

Sendo assim, compras públicas sustentáveis estão respaldadas na economicidade e no uso racional dos bens e serviços adquiridos em todas as esferas do Governo e, portanto, prezam pela eficiência e redução de desperdícios nas instituições públicas (BRASIL, 2010).

O desenvolvimento sustentável se alia a isso, ou seja, seguindo essa risca, preservar o meio ambiente é importante assim como é necessário crescer economicamente. Para isso, é necessário produzir alinhado a prática da economicidade com consciência e respeitando os limites do planeta.

Para alcançar esse nível de sustentabilidade, tendo em vista uma modificação dos recursos naturais para as novas gerações, é preciso da atuação do poder público, empresários e consumidores em geral (MASTRODI; BRITO, 2017).

Por outro lado, os governos têm o papel fundamental de criar leis e regulamentos, incentivos, impostos, mas também, sendo os consumidores mais ativos do mercado, tem a obrigação de liderar dando exemplos, estabelecendo um padrão para a sociedade em geral praticando o que prega. Para tanto, basta incorporar as suas contratações e aquisições exigências socioambientais, ainda que mínimas, de forma a regulamentar e incentivar práticas de compras públicas sustentáveis nos órgãos públicos (PINHEIRO, 2013).

Dessa forma, com o poder público demonstrando um comportamento mais sustentável para a população, pode provocar nos diferentes setores a abrir um novo leque de novas segmentações de mercado e empregos "verdes". Cenário onde tende a ganhar mais visibilidade no âmbito internacional e nas compras públicas nos próximos anos (MOURA, 2013).

3. MATERIAL E MÉTODOS

Trata-se de uma pesquisa bibliográfica, que de acordo com Gil (2016) refere-se a uma pesquisa feita por fases. Seu número está diretamente ligado ao surgimento do problema, o nível de conhecimento que o pesquisador tem sobre o tema e a confiança sobre a temática da pesquisa. Dessa forma, a pesquisa bibliográfica é observada a partir de experiências acumuladas pelos autores, com isso, esse tipo de pesquisa é dado pelas seguintes etapas: definição do tema, levantamento bibliográfico, elaboração do problema, elaboração da estrutura de assuntos, fontes, leitura didática, fichamento, organização concisa e pôr fim a redação textual.

No caso dessa pesquisa, além dos materiais publicados em livros, artigos, dissertações, teses para que fosse possível detalhar o cenário das contratações públicas no Brasil foi preciso utilizar como base de pesquisa o site do Governo Federal vinculado ao Ministério do Planejamento, atualmente integrado ao Ministério da Economia chamado de Painel de compras.

Nesse site específico é possível analisar o comportamento desses dados no cenário nacional ou estadual e por modalidades de compras, dependendo do objetivo da pesquisa. Vale ressaltar que as variáveis trabalhadas foram com periodicidade anual e os anos coletados foram de 2018 a 2021, uma vez que a coleta dos dados aconteceu ao longo dos meses de março e abril de 2022 e ainda não havia dados agregados para ano de 2022.

Sendo assim, tendo em vista que o objetivo desse estudo é analisar o cenário das contratações públicas no Brasil entre os anos de 2018 a 2021 e suas respectivas práticas sustentáveis, por meio do site (<http://paineldecompras.economia.gov.br/>) foram selecionadas as variáveis: valor homologado das contratações públicas em termos monetários, valor homologado das contratações públicas em termos monetários por modalidade, e valor homologado das contratações públicas em termos monetários por estado brasileiro, destacando os mais representativos. Todos os dados foram exportados para o Excel 2010 e foram tratados conforme o objetivo da discussão dos resultados, isto é, alguns dados foram analisados em termos absolutos, outros em termos relativos analisando sua representatividade em relação ao todo (total de contratações públicas).

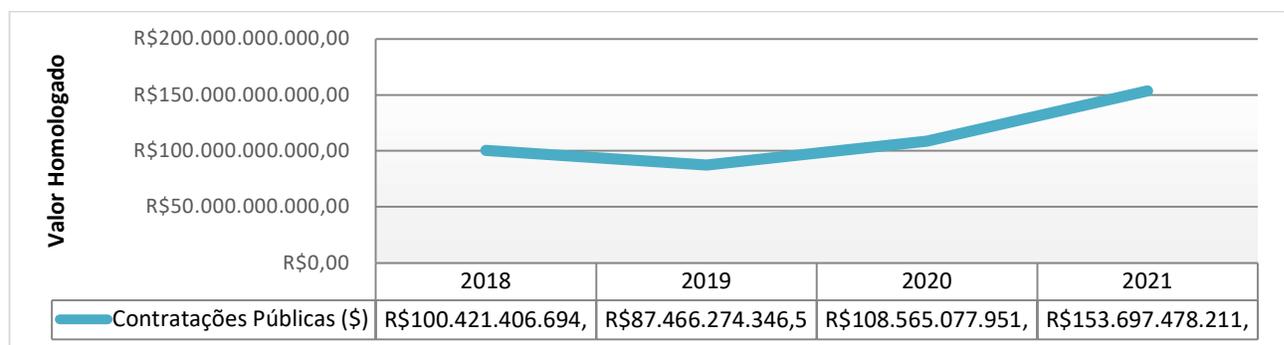
Para facilitar a visualização dos dados apresentados foram elaborados gráficos e tabelas a fim exprimir a dinâmica das contratações públicas no âmbito nacional entre 2014 e 2021 e, por conseguinte atingir o objetivo proposto da pesquisa.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. Panorama das Contratações Públicas Nacionais dos anos de 2018 a 2021

O comportamento das contratações públicas, em termos monetários, no período que foi analisado, pode ser observado a partir do Painel de Compras do Governo Federal, um instrumento que proporciona transparência para todos os participantes dos processos de contratações – fornecedores e solicitantes e os contribuintes, isto é, a sociedade que esteja interessada em analisar como o dinheiro público é utilizado, a partir do Gráfico 1 a seguir é possível analisar a trajetória das contratações públicas.

Gráfico 1 - Comportamento das contratações entre os anos de 2018 e 2021



Fonte: Brasil (2022)

Diante do gráfico acima o que se pode observar com relação aos processos de contratações públicas dos Governos federal, estaduais e municipais é que houve uma pequena queda no ano de

2019 em comparação com o ano de 2018 de aproximadamente 13%. Isso pode ser explicado pela mudança de governo e o cenário de estagnação econômica vivida desde 2015 no cenário nacional.

É possível verificar que no ano de 2020 houve um crescimento de 24,12% em relação a 2019, e um crescimento ainda maior de 2020 para 2021 de 41,57%, principalmente pela crise do sistema de saúde provocado pela pandemia do Covid-19. Em suma, verifica-se que os valores monetários das compras públicas de 2018 a 2021 totalizaram R\$ 450.150.237.203,78.

Outro dado importante disponível no Portal é a quantidade de processos de compras gerados por ano e por tipo de modalidade, para o caso da abertura de processos licitatórios, ou por contratações diretas, dispensas e inexigibilidade, conforme mostra a Tabela 3.

Tabela 3 – Valor homologado das contratações públicas por modalidades de 2018 a 2021

Modalidade de compras	Valor Homologado 2018 (R\$)	(%)	Valor Homologado 2019 (R\$)	(%)
PREGÃO	64.640.746.578,22	64,37	62.186.045.337,48	71,10
DISPENSA DE LICITAÇÃO	19.904.793.618,49	19,82	11.632.801.714,20	13,30
INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO	14.064.536.131,78	14,01	12.472.326.635,45	14,26
CONCORRÊNCIA	1.278.918.774,31	1,27	808.504.207,66	0,92
TOMADA DE PREÇOS	323.486.229,41	0,32	348.619.713,66	0,40
CONCORRÊNCIA INTERNACIONAL	196.814.188,01	0,20	796.303,91	0,00
CONVITE	10.848.885,96	0,01	16.334.434,18	0,02
CONCURSO	1.262.288,00	0,00	846.000,00	0,00
TOTAL	100.421.406.694,18	100,00	87.466.274.346,54	100,00

Modalidade de compras	Valor Homologado 2020 (R\$)	(%)	Valor Homologado 2021 (R\$)	(%)
PREGÃO	73.805.422.702,03	67,98	109.426.608.323,71	71,20
DISPENSA DE LICITAÇÃO	18.998.804.382,79	17,50	24.100.714.496,83	15,68
INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO	14.425.091.696,64	13,29	19.000.114.876,11	12,36
CONCORRÊNCIA	891.603.588,41	0,82	900.979.373,38	0,59
TOMADA DE PREÇOS	433.926.711,54	0,40	261.818.664,36	0,17
CONCORRÊNCIA INTERNACIONAL	611.926,70	0,00	85.339,69	0,00
CONVITE	8.256.643,07	0,01	6.309.776,34	0,00
CONCURSO	1.360.300,00	0,00	847.361,45	0,00
TOTAL	108.565.077.951,18	100,00	153.697.478.211,87	100,00

Fonte: Brasil (2022)

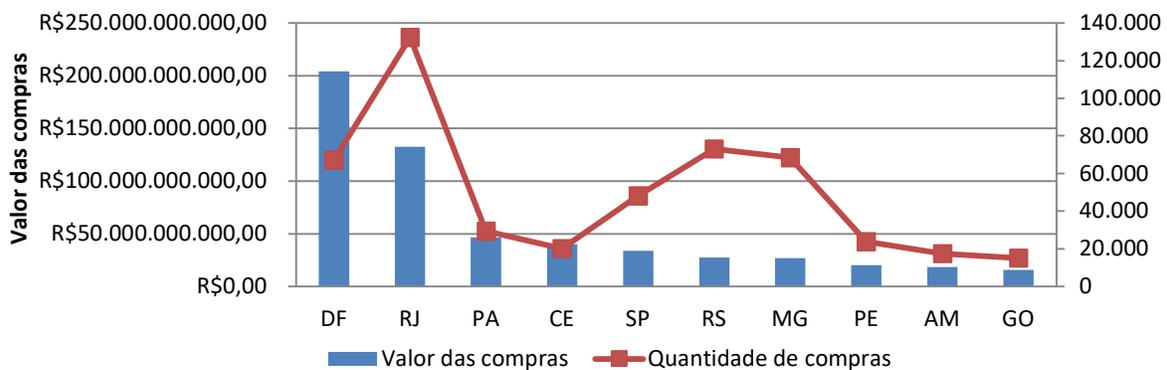
Conforme a tabela acima é possível verificar que a licitação pela modalidade Pregão tem uma representatividade considerável em relação às demais modalidades para todos os anos analisados, isto

é, aproximadamente 70% do valor homologado das contratações públicas do Governo são procedidos dessa maneira nos últimos quatro anos, tendo em vista a agilidade, praticidade e economicidade dessa operação.

Ressalta-se que no ano de 2020 em decorrência da pandemia a modalidade dispensa de licitação obteve um crescimento de 63,32% em comparação com ano de 2019, bem como de 2021 em relação ao ano de 2020 também houve um crescimento, que apesar de ter sido mais sutil pode-se dizer que foi representativo (26,85%).

Outro aspecto interessante visto na Tabela acima diz respeito a inexigibilidade de licitação que de 2021 em comparação com 2020 apresentou um crescimento de 31,71% o que também pode ser justificado pela pandemia, visto o caráter de emergência das contratações públicas nesse período. Com relação às contratações públicas separadas por esferas estaduais os 10 estados com o maior número de processos e valores monetários movimentados somados os anos de 2014 a 2018, podem ser analisados a partir dos dois gráficos a seguir.

Gráfico 2 – Valor das compras dos 10 Estados que apresentaram o maior volume monetários X Quantidade de processos de compras de 2018 a 2021



Fonte: Brasil (2022).

Ao observar o gráfico nota-se que o Distrito Federal, Rio de Janeiro e Pará ocupam os três primeiros lugares no que tange o volume monetário das contratações públicas, embora que quando observada a quantidade de processos de compras, o Rio de Janeiro assume a primeira posição, seguido do Rio Grande do Sul e Minas Gerais.

4.2. Contratações Públicas e Compromisso Socioeconômico

Estimular a participação de microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP) nos processos licitatórios pode ser entendida como uma prática pautada na concepção da responsabilidade social levando-se em conta a importância dessas empresas no contexto socioeconômico do país, vista a sua representatividade em termos de geração de empregos e conseqüentemente de renda. Nesse sentido, a Tabela 4 a seguir aponta os processos de contratação pública e a participação dessas empresas:

Tabela 4 – Representatividade da participação das ME/EPP nas contratações públicas nacionais de 2018 a 2021

PORTE	2018	(%)	2019	(%)
OUTROS PORTES	R\$ 79.138.393.221,55	78,81	R\$ 62.106.422.858,77	71,01
PEQUENA EMPRESA	R\$ 13.907.097.220,82	13,85	R\$ 17.173.778.645,43	19,63
MICRO EMPRESA	R\$ 7.375.913.251,82	7,34	R\$ 8.186.072.588,38	9,36
TOTAL	R\$ 100.421.403.694,19	100,00	R\$ 87.466.274.092,58	100,00

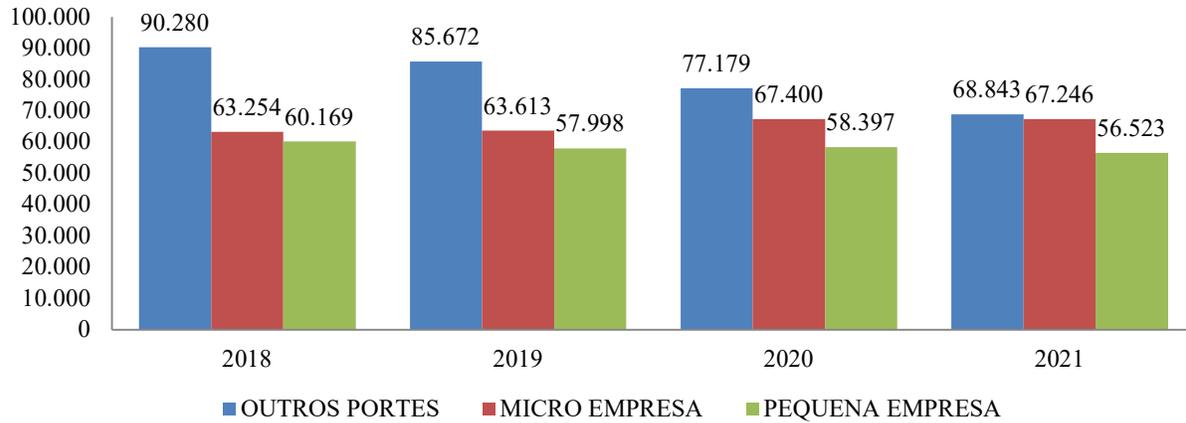
PORTE	2020	(%)	2021	(%)
OUTROS PORTES	R\$ 81.479.637.543,41	75,05	R\$ 111.727.027.385,69	72,693
PEQUENA EMPRESA	R\$ 16.356.394.788,73	15,07	R\$ 26.021.101.864,68	16,93
MICRO EMPRESA	R\$ 10.728.997.883,03	9,88	R\$ 15.949.344.894,78	10,377
TOTAL	R\$ 108.565.030.215,17	100,00	R\$ 153.697.474.145,15	100

Fonte: Brasil (2022)

Nota-se que a participação de ME e EPP ao longo desses quatro anos explicitados na Tabela acima ainda revelam-se tímidos, principalmente no que diz respeito às microempresas. No entanto, vale ressaltar que no ano de 2019 quase 20% do total do valor homologado referiam-se as pequenas empresas.

Além disso, de 2018 a 2021 houve um crescimento 87,10% do valor homologado por parte das pequenas empresas, bem como um aumento de 116,23% para as microempresas, demonstrando que apesar de sua relatividade ser pequena em relação ao total do valor homologados nos seus respectivos anos, o crescimento da participação destas revela seu potencial competitivo, podendo estas empresas tornarem-se ainda mais relevantes dentro do contexto socioeconômico brasileiro.

Considerando a quantidade de compras, as ME/EPP demonstraram ser bastante atuantes no cenário de contratações públicas no âmbito nacional, conforme é possível verificar no Gráfico 3 a seguir:

Gráfico 3 – Quantidade de compras de ME/EPP de 2018 a 2021 no âmbito nacional

Fonte: Brasil (2022).

Em todos os anos se fossem somadas as quantidades de compras das ME/EPP ultrapassariam o somatório das empresas de outro porte. Em outras palavras, tem-se que no que tange a participação dessas empresas na quantidade de compras homologadas 64,48% são de ME/EPP, enquanto com relação ao valor, apenas 25,70%.

5. CONCLUSÃO

As contratações públicas ao longo de 2018 a 2021 apresentaram um comportamento crescente, o qual pode ser justificado pela crise sanitária vivida no mundo diante da pandemia do Covid-19. Os pregões se mostraram como o processo mais requerido para a contratação pública dada a agilidade, economicidade e praticidade em realizá-lo, tendo em vista o longo caminho burocrático que as contratações públicas na maioria das vezes precisam percorrer. Não obstante, os pregões representaram ao longo de 2018 a 2021 em média cerca de 70% do valor homologado, bem como da quantidade de compras do setor público.

No que tange as contratações públicas respaldadas na responsabilidade social e meio ambiente verificou-se que analisando pela vertente da participação de microempresas e empresas de pequeno porte, dada sua relevância para as questões socioeconômicas, estas ainda se mostram sutis em relação ao valor homologado durante o período estudado, no entanto, com relação a quantidade de processos de compra estas se mostraram bastante atuantes.

Ressalta-se que não basta verificar a importância das ME e EPP no que diz respeito a sua representatividade em relação ao total do valor homologado, mas sim o seu crescimento ao longo dos

anos, o qual se mostrou muito interessante, revelando o potencial competitivo dessas empresas, bem como uma tendência crescente na geração de emprego e renda para a população brasileira.

No entanto, a preocupação com as contratações públicas sustentáveis no Brasil foram evidenciadas e firmadas em um contexto recente e, portanto, ainda encontram-se em um processo embrionário sugerindo-se, dessa forma, que outros estudos no futuro sejam realizados a fim de contemplarem essas mudanças de cenário das contratações públicas nacionais.

Com relação as limitações dessa pesquisa ressaltam-se para o fato de o Sistema Paineis de Compras não possuir nenhum filtro evidenciando as compras sustentáveis, nem mesmo os fornecedores, e por isso, com relação aos dados levantados acerca da responsabilidade social e meio ambiente, a pesquisa ficou atrelada apenas na importância da participação de ME e EPP.

REFERÊNCIAS

ANTÔNIO C. G. (2016). Como elaborar projetos de pesquisas (3. ed) São Paulo: Penso.

BARRETO, A., & FIALHO, J. V. M. (2017). O desenvolvimento das compras públicas sustentáveis na administração pública brasileira. *IV Encontro Brasileiro de Administração Pública*, 1084-1102

BATISTA, A. R. R. (2019). O pregão como ferramenta logística no processo de aquisição da administração Pública Brasileira/The auction as a logistic tool in the procurement process of the Brazilian Public administration. *Brazilian Journal of Development*, 5(2), 1736-1745.

BATISTA, H. G., & PRESTES, C. (2004). *Guia valor econômico de licitações*. Globo Livros.

BITTENCOURT, S. (2017). *Contratando sem Licitação*. Leya.

BRASIL. Ministério da Economia. Painel de Compras. Disponível em: <<http://painelcompras.economia.gov.br/>> Acesso em: 11/04/2022.

BRASIL. Portal da Transparência – Controladoria Geral da União. Cartão de Pagamentos do Governo Federal. 2019b. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/pagina-interna/603242-cartao-de-pagamento-do-governo-federal>> Acesso em 22/08/2019.

BRASIL. Presidência da República Casa Civil. Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018, 2018. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9412.htm> Acesso em 27/07/2019.

BRASIL. Presidência da República Casa Civil. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm> Acesso em 17/03/2019.

BRASIL. Presidência da República Casa Civil. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm> Acesso em

07/08/2019.

BRASIL. Presidência da República Casa Civil. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm> Acesso em 17/03/2019.

CARVALHO, M. B. (2017). A gestão de compras e o processo de licitação no setor público. *Caderno de Graduação-Ciências Humanas e Sociais-UNIT*, 4(1), 165.

CGU – Controladoria de Contas da União. Perguntas e respostas sobre suprimento de fundos e cartão de pagamentos. 2015. Disponível em: < www.cgu.gov.br.> Acesso em 21/08/2019.

DA SILVA C, J. S., & FERNANDES, H. (2018). Licitações públicas e sustentabilidade: uma análise da aplicação de critérios ambientais nas compras de órgãos públicos federais em Florianópolis (SC). *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, 9(2), 370-392.

DE OLIVEIRA, B. C. S., & DOS SANTOS, L. M. L. (2015). Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável. *Revista de Administração Pública*, 49(1), 189-206.

DE SOUZA BRASIL, M. R. V., CARVALHO, C., PENA, A., & WAGNER, H. (2019). Contratação direta sem licitação na administração pública. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, (abril).

FIGUEIREDO, J. I. E., & COSTA, A. V. (2019). Vantagens do Pregão Eletrônico. *ID on line REVISTA DE PSICOLOGIA*, 13(43), 845-864.

FRANÇA, M. A. D. C. (2017). *Comentários à lei de licitações e contratos da administração pública*. Editora Saraiva.

GUIMARÃES, E., & FRANCO, C. D. R. (2015). Controle das Políticas Públicas por meio das Licitações. *Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, (42).

LIMA, M. M., & CORREIA, J. V. F. B. (2017). Análise das vantagens e desvantagens do regime diferenciado de contratações de obras públicas num comparativo com Lei de Licitações 8.666 de 1993. *Caderno de Graduação-Ciências Exatas e Tecnológicas-UNIT*, 4(2), 99.

MARÇOLA, J. A. (2018). Modelo de decisão de licitação utilizando sistema fuzzy baseado em regras.

MARIA, S. Z. P. (2018). Direito administrativo. (31. ed. rev. atual e ampl) Rio de Janeiro: Forense.

MASTRODI, J., & DE BRITO, B. D. C. (2017). Licitações públicas sustentáveis: vinculação ou discricionariedade do administrador. *Revista de Direito Administrativo*, 274, 81-112.

MENDES, R. G. (2012). O processo de contratação pública: fases, etapas e atos. *Curitiba: Zênite*, 347-348.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e Governos Locais pela Sustentabilidade (ICLEI). Guia de compras públicas sustentáveis, 2010. Disponível

em:<<http://www.gespublica.gov.br/content/guia-de-compras-p%C3%BAblicas-sustent%C3%A1veis-para-administra%C3%A7%C3%A3o-federal>> Acesso em: 28/07/2019.

MOURA, A. M. M. D. (2013). As compras públicas sustentáveis e sua evolução no Brasil.

NASCIMENTO, M. S. D. (2016). A atuação do controle interno nas compras e licitações na prefeitura de um município da zona da mata mineira.

PERSSON, E., DA SILVEIRA PORTO, R., & LAVOR, A. K. C. (2016). O RDC como nova aposta da administração pública gerencial em licitações: o caso da Universidade Federal de Santa Catarina. *Revista do Serviço Público*, 67(1), 56-85.

PINHEIRO, M. G. (2013). As compras públicas sob o viés da sustentabilidade no âmbito das licitações sustentáveis. *BLC–Boletim de Licitações e Contratos, São Paulo, NDJ, ano, 29, 234-247*.

PONTES, H. U. N., & XAVIER, A. R. (2018). O pregão como processo de compras no governo do Estado do Ceará. *Revista Expressão Católica*, 6(2), 63-72.

REIS, D. D. S. D. (2018). A execução da despesa pública por suprimento de fundos: procedimentos na utilização do cartão de pagamento do governo federal na Embrapa.

REIS, J. H. O. D. (2017). Gestão de compras públicas: uma proposta para melhorar o processo de compras em um setor de saúde pública.

REIS, L. E., & BACKES, C. (2017). A licitação pública e sua finalidade de promover o desenvolvimento nacional sustentável. *Revista de Estudos Jurídicos UNESP*, 19(30).

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. Compras Públicas: um bom negócio para a sua empresa. – Brasília: Sebrae, 2017a.

_____. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. Pregão Presencial e Eletrônico. – Brasília: Sebrae, 2017b.

SILVA, C. V. D. (2017). Licitações públicas e desenvolvimento nacional sustentável: controle sobre o procedimento em busca da efetividade.

Tesouro Nacional. Cartão de Pagamentos do Governo Federal. 2019a. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/cartao-de-pagamento-do-governo-federal>> Acesso em 22/08/2019.