Nota Técnica

REVISÃO DO ARRANJO DAS COMPRAS PÚBLICAS A PARTIR DE UM CONTEXTO DE CRISE

Eduardo P. S. Fiuza
Felippe Vilaça Loureiro Santos
Virginia Bracarense Lopes
Bernardo Abreu de Medeiros
Franklin Brasil Santos

Nº 68

Diset
Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

Junho de 2020

ipea

Nota Técnica

REVISÃO DO ARRANJO DAS COMPRAS PÚBLICAS A PARTIR DE UM CONTEXTO DE CRISE

Eduardo P. S. Fiuza
Felippe Vilaça Loureiro Santos
Virginia Bracarense Lopes
Bernardo Abreu de Medeiros
Franklin Brasil Santos

Nº 68

Diset
Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

ipea

Governo Federal

Ministério da Economia
Ministro Paulo Guedes

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura
André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Mylena Fiori

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Nota Técnica

REVISÃO DO ARRANJO DAS COMPRAS PÚBLICAS A PARTIR DE UM CONTEXTO DE CRISE

Eduardo P. S. Fiuza
Felippe Vilaça Loureiro Santos
Virginia Bracarense Lopes
Bernardo Abreu de Medeiros
Franklin Brasil Santos

Nº 68

Diset
Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

Junho de 2020

ipea

EQUIPE TÉCNICA

Eduardo P. S. Fiuza
Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

Felippe Vilaça Loureiro Santos
Técnico em Assuntos Educacionais da Defensoria Pública da União, atualmente cedido como chefe de Serviço de Compras e Contratos na Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares.

Virginia Bracarense Lopes
Especialista em políticas públicas e gestão governamental, atualmente cedida como assessora na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais.

Bernardo Abreu de Medeiros
Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Franklin Brasil Santos
Auditor da Controladoria-Geral da União.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas)e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.
Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 7

2 MOTIVAÇÃO 7

3 EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL DE COMPRAS CONJUNTAS EM GERAL E PARA A SAÚDE 8

4 MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO À COVID-19 E A CONSTRUÇÃO DE ARCABOUÇO LEGAL PARA UM NOVO SISTEMA DE COMPRAS COORDENADAS (ACORDO-MARCO) 9

5 PROPOSTAS PARA O ACORDO-MARCO 13

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 17

REFERÊNCIAS 19

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR 20

1 INTRODUÇÃO[1]

A pandemia da Covid-19 expôs ao mundo a fragilidade dos arranjos institucionais de suprimentos para os sistemas de saúde mundiais. Insumos básicos para o atendimento de saúde, como equipamentos de proteção individuais (EPIs), respiradores artificiais e higienizantes/saneantes, passaram a ser disputados por diversos países e a ensejar comportamentos fraticidas entre sistemas de saúde privado e público de diferentes esferas no Brasil: pelo menos seis estados e diversas prefeituras editaram atos administrativos para requisitar insumos e produtos como respiradores durante a pandemia, levando a União a reagir na Justiça e a defender uma centralização das compras desses produtos. Entes privados como a Associação Nacional de Hospitais Privados (ANAHP), a Confederação das Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades Filantrópicas (CMB) e a Confederação Nacional de Saúde (CNS) questionaram judicialmente o privilégio dos hospitais públicos na distribuição de EPIs. Concorrência semelhante entre entes aconteceu na Itália, segundo relato de Albano (2020).

Em seguida, esse conflito deixou as primeiras páginas dos jornais, dando lugar a outro problema: as irregularidades nas compras de respiradores. Até o fechamento desta nota técnica, já havia investigações em onze estados e no Distrito Federal sobre irregularidades em compras relacionadas à pandemia, gerando 410 procedimentos preliminares e operações ostensivas, como Placebo (RJ), Ragnarok (BA) e Para Bellum (PA).

Nesse contexto de ruptura da cadeia de suprimentos e de concorrência predatória entre compradores, a Organização Mundial da Saúde (OMS) recomenda, além da racionalização da demanda e do uso dos insumos hospitalares, a gestão centralizada dessas aquisições e a coordenação do abastecimento das unidades de saúde para evitar excessos e quebras de estoques (WHO, 2020). A transposição dessa reflexão para o cenário brasileiro requer uma apreciação dos desafios e das oportunidades de aperfeiçoar os mecanismos de agregação de demandas e as sistemáticas de compras conjuntas disponíveis para os gestores públicos envolvidos no enfrentamento da emergência de saúde pública da Covid-19, com maior colaboração entre os entes públicos e o possível envolvimento de entes privados que atendam majoritariamente pacientes do Sistema Único de Saúde (SUS), ao mesmo tempo que se preserve a transparência e se facilite a fiscalização. Algumas alterações legais e procedimentais são necessárias, parte delas no nível mais geral das compras e contratações, e sua implementação em caráter experimental, se alcançar resultados satisfatórios, pode se tornar definitiva e inclusive ser expandida para outros contextos (objetos de contratação, modalidades, poderes e entes).

A nota tem mais cinco seções além desta introdução. Na próxima, fazemos uma motivação para um arcabouço de compras centralizadas em saúde. Em seguida, varremos algumas experiências internacionais de compras centralizadas e o que tem sido feito no Brasil a respeito. As seções seguintes detalham, então, o arcabouço legal para se implementar um Sistema de Registro de Preços de Emergência, que chamamos de Acordo-Marco, e um leque de propostas de implementação para esse sistema. A última seção consolida as considerações finais.

2 MOTIVAÇÃO

Compras conjuntas de órgãos públicos no Brasil seguem o modelo do Sistema de Registro de Preços (SRP). Ele tem um vício de origem: os diversos custos administrativos envolvidos na organização do certame licitatório não são devidamente precificados (não há nenhum tipo de remuneração ao órgão gestor da ata de registro de preços), gerando uma provisão subótima de bons registros de preços. Ainda assim, Fiuza e Medeiros (2014) mostravam que, nas compras federais de medicamentos com registro de preços, o número médio de unidades participantes era de apenas 2,7, evidenciando uma baixíssima concentração de compras no serviço público federal. A situação atual não está muito diferente. Fizemos uma nova extração de dados no *data warehouse* Comprasnet complementando a lista de categorias de materiais utilizada na Nota Técnica Disoc n. 63 (Servo *et al.*, 2020) – que permeia vinte padrões descritivos de mercadorias (PDMs) e 244 códigos de materiais (Catmat) – com a classe de materiais de drogas e medicamentos 16505, que compreende 1.205 PDMs e 4.674 Catmats. As conclusões a que se chegou estão listadas a seguir.

1) Os vinte maiores fornecedores por valor homologado em cada classe selecionada (restrita aos Catmats listados) respondem por 90% a 100% do valor homologado em seis das sete classes, baixando para 58% a 88% na classe 16505.

2) Ao tabularmos as distribuições do valor das compras e da quantidade de itens de compra por órgão (seja o órgão superior da unidade compradora, seja o da unidade responsável pela compra), há indícios de divisão das compras na esfera federal,[2] bem como pulverização de unidades compradoras nos respectivos órgãos.

1. Esta nota técnica é uma versão simplificada de Fiuza *et al*. (2020), ainda em processo editorial, e visa atender o grande público com um texto mais direto e enxuto. Agradecemos a valiosa assistência de Nicolas Monteiro da Silva, a quem eximimos de responsabilidade pelos erros remanescentes, que são exclusivamente nossos. As opiniões aqui exaradas não são necessariamente endossadas pelos nossos superiores e são de nossa inteira responsabilidade.

2. A semelhança entre as distribuições nos indica que as compras centralizadas organizadas por uma unidade responsável cobrem majoritariamente (em valor) outras unidades participantes do mesmo órgão, ou seja, parece haver especialização e/ou pouca coordenação entre eles.

3) Na análise entre o valor homologado do Catmat/ano e o número de propostas submetidas, embora mereça uma análise mais aprofundada, fica a impressão de que compras com escala muito grande não atraem empresas pequenas, que não têm capacidade de atendimento para oferecer a quantidade solicitada, ou sequer podem atender a critérios de qualificação financeira.

Do terceiro resultado, importa destacar que o uso atual do SRP eleva a escala de operação mínima para um licitante atender às encomendas de grupos grandes de compradores, que normalmente se juntam nas atas de registro de preços. Isso porque o modelo de registro de preços é eminentemente unifornecedor: só são adjudicados mais de um fornecedor na ata se o primeiro colocado ofertar uma quantidade menor que o total estimado, e, mesmo assim, o segundo colocado só será convocado a vender se o primeiro atingir sua quota. A legislação em favor das microempresas (MEs) e das empresas de pequeno porte (EPPs) veio apenas como um remendo para esse problema de exclusão. Ela obriga os compradores públicos a separar itens de compra (isto é, lotes) para MEs/EPPs. Além de beneficiar apenas as micro e pequenas, deixando as médias de fora, ela, no máximo, dobra o número de fornecedores potenciais em um mesmo Catmat, para quatro. Esse problema foi endereçado em outros países com o uso de acordos-quadro multifornecedores e de *marketplaces* (OECD, 2018), conforme seção 5.

3 EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL DE COMPRAS CONJUNTAS EM GERAL E PARA A SAÚDE

As compras colaborativas ou conjuntas são um dos instrumentos mais efetivos para reduzir custos em sistemas de saúde. Das quatro áreas de gerenciamento de ciclos de suprimento (seleção, compra, distribuição e uso), a compra eficiente fornece a maior oportunidade de economia de custos (Burnett, 2003). Isso envolve mais que simplesmente obter o menor preço – trata-se de criar um mercado saudável em que produtos de alta qualidade estão disponíveis no tempo certo por preços acessíveis e na quantidade certa (WHO, 2016).

A compra estratégica por um grupo de países compreende vários níveis de colaboração. No primeiro nível, em que a compra é apenas "informada", os participantes compartilham informações sobre preços e fornecedores e, em uma ação mais coordenada, fazem pesquisas de mercado conjuntas, definem padrões e especificações também em conjunto e monitoram os preços e o desempenho dos fornecedores. Uma ação de compras coordenada leva, primeiro, a uma negociação conjunta e, em um estágio mais avançado ou extremo, à criação de um organismo centralizado, que realiza as licitações e adjudicação de contratos em favor dos seus membros.

Mas centralizar compras necessariamente leva a preços mais baixos para o serviço público? Não necessariamente. Dubois, Lefouili e Straub (2019) resenham vários artigos teóricos que mostram em que condições o preço pode ser afetado positiva ou negativamente pela formação de um *pool* de compradores. Na prática, as experiências de compras centralizadas também têm efeitos variados. Na área de saúde, são dignas de nota experiências como as do Serviço de Medicamentos do Leste Caribenho (ECDS); do Programa de Compras em Grupo do Conselho de Cooperação do Golfo[3] (GPP/GCC); do Fundo Estratégico da Organização Pan-Americana de Saúde (Opas); do Plano de Emergência do Presidente dos Estados Unidos para Combate à Aids (PEPFAR); do Fundo Global de Combate à Aids, Tuberculose e Malária; do BeNeLuxA; do Acordo de Parcerias Bálticas; da Colaboração Finose; do Conselho Nórdico; do Fórum Nórdico de Farmacêuticos; do Grupo Nórdico de Apreçamento e Reembolso (NPT); do Grupo da Declaração de Sófia; do Grupo da Declaração de Valletta. Nos Estados Unidos, em particular, a partir de 1999, foram surgindo os chamados *bulk buying pools*, reunindo de dois a onze estados, ou agências e clínicas de até 45 estados, como o National Medicaid Pooling Initiative (NMPI), o Top Dollar Program (TOP), o Sovereign States Drug Consortium (SSDC), o Northwest Prescription Drug Consortium (NPCD) e a Minnesota Multistate Contracting Alliance for Pharmacy (MMCAP) – Barbosa (2015); Espín *et al.* (2011); O'Mahony (2019); Grubert (2018). No combate à pandemia do H1N1, o Joint Procurement Agreement (JPA) europeu visou, de um lado, evitar a disputa entre potenciais compradores signatários e, de outro, coordenar as operações de aquisição de insumos médicos – tanto em nível nacional como supranacional – centralizando-as na Comissão Europeia, a quem compete efetivar as compras, seja em contratos diretos, com duração e quantidades já pré-estabelecidas, seja a partir de acordos-quadros (*framework agreements*) – Araújo e Montenegro (2020).

Por fim, um relatório relativamente recente da OMS resenhou as evidências empíricas do efeito do uso de licitações em compras de medicamentos (WHO, 2016), baseando-se em uma busca exaustiva da literatura por meio de palavras-chave e classificadores MeSH (usados na base PubMed), que foi por nós complementada, para incluir estudos sobre preços de dispositivos médicos, e atualizada. O que esses estudos nos mostram? Em primeiro lugar, pode-se dizer que a expectativa de que o alto volume fosse pré-requisito para a obtenção de preços mais baixos nem sempre se confirma. Em alguns casos, preços competitivos foram encontrados mesmo em encomendas de volumes relativamente baixos; em outro caso, o efeito do volume sobre preços era mais pronunciado nos produtos de referência; em outro

3. Bahrain, Kuwait, Oman, Qatar, Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos.

ainda, a correlação entre preços e volumes de vacinas foi considerada insignificante. A combinação de maus pagadores com bons pagadores também pode reverter, ao menos em parte, o efeito da escala. Alguns estudos encontraram que a compra centralizada pode ser associada com menor despesa em comparação às compras por preço de atacado pago pelas farmácias ou às despesas previstas, embora não se possam afastar efeitos confundidores. Outro estudo de caso mostrou que a formação de consórcio intermunicipal de saúde diminuiu a incidência de desabastecimento. No México, a agregação de compras de medicamentos patenteados foi obtida por meio de uma negociação centralizada, e os efeitos negativos sobre preços e gastos foram significativos.

A qualidade institucional do órgão comprador e a relação entre o pessoal administrativo e o pessoal de linha de frente (corpo médico) são apontadas como determinantes para o sucesso de compras de dispositivos médicos com variados graus de complexidade e tecnologia em estudos realizados na Itália. No Chile, mostrou-se que os preços da Cenabast (central de abastecimento do Ministério da Saúde chileno) são menores que os obtidos no *marketplace* nacional, o Mercado Público, e menores ainda que os obtidos nas licitações descentralizadas, e essa diferença é maior quanto maior a concentração da oferta do produto (maior o grau de monopolização). Também é conhecido o diagnóstico da OCDE sobre o funcionamento dos convênios-marcos chilenos, que são multifornecedores, aceitam uma quantidade excessiva de fornecedores no primeiro estágio e não procedem certames de segundo estágio: não há suficiente concorrência no primeiro estágio e muito menos no segundo (OECD, 2017). Outros resultados empíricos podem ser conferidos em Fiuza *et al.* (2020).

Vê-se, portanto, que, na Saúde, a centralização de compras pura e simples não é uma estratégia que funcione para todas as situações, pois baixar preços de face não deve ser a única preocupação do gestor público, precisando ser complementada por uma estratégia de racionalização de logística e estoques, e que garanta também suprimentos estáveis, bem como a obtenção de bens e serviços que deem suporte a uma gestão de qualidade na Saúde. É necessário um arcabouço misto e flexível, permitindo diferentes graus de centralização e agregação, algo que o SRP não nos oferece atualmente e não há perspectiva de oferecer dentro do novo arcabouço de compras públicas previsto no Projeto de Lei (PL) nº 1.292/1995, em tramitação no Congresso Nacional (Fiuza e Rauen, 2019, seção 5).

4 MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO À COVID-19 E A CONSTRUÇÃO DE ARCABOUÇO LEGAL PARA UM NOVO SISTEMA DE COMPRAS COORDENADAS (ACORDO-MARCO)

Via de regra, toda contratação efetivada pela administração pública no Brasil deve ser precedida de regular procedimento licitatório. É o que dispõe a Constituição Federal em seu art. 37, inciso XXI. A contratação direta é, portanto, medida excepcional, admitida apenas nas hipóteses previstas em lei. O Tribunal de Contas da União (TCU) firmou entendimento segundo o qual, embora seja possível a dispensa do procedimento licitatório, a escolha do fornecedor e a justificativa do preço devem seguir critérios análogos, em alguma medida, aos procedimentos gerais licitatórios regulares. Nesse ponto, são relevantes as inovações trazidas pela Lei federal nº 13.979/2020, que dispôs sobre medidas excepcionais para o enfrentamento da emergência em saúde decorrente da Covid-19 e trouxe as primeiras inovações em matéria de licitações e contratos. A ela se sucederam medidas provisórias (MPs) que acrescentaram novos dispositivos à lei, como as MPs nºs 926 e 951, além da MP nº 961, que alterou outros normativos relacionados às compras públicas, autorizando pagamentos antecipados nas licitações e contratos, aumentando os limites de dispensa de licitação em razão do valor e ampliando o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) durante o estado de calamidade. Até emenda constitucional (EC) tratando do tema foi promulgada. A EC nº 106, de 7 de maio de 2020, dentre outras medidas referentes ao regime extraordinário fiscal, dispensou a demonstração de regularidade com a Seguridade Social para contratações com o poder público durante o período de calamidade.

Note-se que a Lei nº 13.979/2020 é uma regra cogente aplicável às pessoas jurídicas de direito público interno, federal, estadual, distrital e municipal, e aos entes privados e às pessoas naturais. Tem abrangência nacional no que se refere a contratações públicas, tal qual a Lei nº 8.666/1993. Em seu artigo 4º, com a redação dada pela MP nº 926/2020, essa lei prevê uma nova hipótese de dispensabilidade de licitação, temporária e específica, aplicando-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública decorrente da Covid-19. Trata-se de uma simplificação do procedimento de dispensa visando dar a celeridade necessária ao enfrentamento da crise. Adicionalmente, se a autoridade competente verificar restrição de fornecedores ou prestadores de serviço, poderá, mediante justificativa, dispensar a apresentação da documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista ou, ainda, o cumprimento de um ou mais requisitos de habilitação. Será possível ainda a contratação de fornecedora de bens, serviços e insumos de empresas que estejam com inidoneidade declarada ou com o direito de participar de licitação ou contratar com o poder público suspenso, quando se tratar, comprovadamente, de única fornecedora do bem ou serviço a ser adquirido.

O termo de referência ou projeto básico poderão ser simplificados. As estimativas dos preços poderão ser obtidas por cinco meios alternativos, e poderão ser dispensadas mediante justificativa. A existência de estimativas de preços, todavia, não impede a contratação pelo poder público por valores superiores, decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, desde que também justificadas.

As alterações trazidas pela MP nº 926/2020 trouxeram ainda a figura de um "pregão simplificado", sujeito a regras distintas das estipuladas pela Lei nº 10.520, com prazos previstos reduzidos pela metade e dispensabilidade da realização de audiência pública. Os contratos deles decorrentes terão prazo de duração de até seis meses prorrogáveis por períodos sucessivos, enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento dos efeitos da situação de emergência de saúde pública. Além disso, está prevista também a possibilidade de alteração unilateral quantitativa, isto é, a administração pública poderá prever que os contratados fiquem obrigados a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões ao objeto contratado, em até 50% do valor inicial atualizado do contrato, inovando assim nesse aspecto quantitativo.

A grande novidade, no que se refere ao âmbito da presente nota, das medidas referentes ao enfrentamento à Covid-19, veio com a alteração seguinte no ordenamento das compras públicas. No dia 15 de abril de 2020, foi editada nova MP alterando a Lei nº 13.979: a MP nº 951/2020. A principal inovação foi a permissão da utilização do SRP nas contratações feitas por dispensa regidas pela lei. De acordo com a redação atual, caso a contratação direta interesse a mais de um órgão ou entidade, o SRP poderá ser utilizado. Nesse caso, se o ente federativo não dispuser de regulamento específico, poderá adotar a regulamentação federal da matéria – o Decreto federal nº 7.892/2013. A mudança permite, assim, que as compras compartilhadas entre órgãos e entidades públicos ganhem nova dimensão. Finalmente, ainda de acordo com as alterações feitas pela MP nº 951/2020, as licitações realizadas na modalidade pregão executadas por meio de SRP serão consideradas compras nacionais, o que traz relevantes consequências na sistemática e nos limites quantitativos a elas aplicáveis. Em suma, a MP nº 951/2020 constrói uma importante ponte entre o SRP e a dispensabilidade de licitações, ampliando ainda o potencial dos pregões para registro de preços, mas não trata os pontos nevrálgicos dessa sistemática, mencionados anteriormente.

A atual regulamentação do SRP é feita pelo Decreto nº 7.892/2013, que define o SRP como um "conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras", envolvendo três tipos de atores: órgão gerenciador, órgão participante e órgão não participante, também conhecido como "carona". Na normatização anterior (Decreto federal nº 3.931/2001), o carona poderia contratar até 100% do quantitativo consignado na ata de registro de preços e não havia limites para quantidade de adesões, gerando um número potencial ilimitado de contratações, sendo essa uma das grandes controvérsias do mecanismo, a possibilidade de adesão tardia à ata de registro de preços, que foi objeto de análise pelo TCU, o qual expressou sua discordância em relação a essa condição irrestrita.

Após um pedido de reexame por parte do governo federal, o TCU permitiu que os novos limites para a adesão à ata de registro de preços somente valessem a partir de 2013, e neste ínterim foi editado o Decreto nº 7.892/2013, estipulando que a adesão tardia do carona precisava ser autorizada pelo edital e pela entidade que promoveu a licitação, justificada pelo aderente e ainda limitada a 100% do quantitativo registrado na ata para cada aderente, além de respeitado o limite global do quíntuplo do quantitativo previsto em ata. O Decreto nº 8.250/2014 incluiu a figura da "compra nacional" para atender às necessidades dos entes federados em programas e projetos de execução descentralizada pelo governo federal, e simplificou a figura do cadastro de reserva. Em 2018, o Decreto federal nº 9.488 alterou o Decreto nº 7.892 para prever que cada aderente somente possa contratar 50% do registrado na ata e a soma de todas as adesões não ultrapasse o dobro do registrado na ata, ressalvada a figura da "compra nacional", que manteve os limites quantitativos anteriormente previstos. Além disso, passou a exigir que os órgãos e entidades elaborassem estudos nos quais fossem demonstrados o ganho de eficiência, a viabilidade e a economicidade para a administração pública da utilização da ata de registro de preços tardiamente e os submetessem ao gerenciador da ata, que deveria aprová-los como condição à autorização da carona. Isso representou um significativo desestímulo à prática da adesão, ao impor obrigações e responsabilidades ao gerenciador ainda maiores do que as previstas pelo TCU em acórdão de 2018.

Por fim, cumpre registrar duas previsões de SRP criadas em paralelo àquela prevista pela Lei Geral de Licitações e Contratos. A primeira se refere ao SRP vinculado ao RDC. Esta figura está prevista no art. 32 da Lei do RDC (Lei nº 12.462/2011), regulamentada nos arts. 87 a 108 do Decreto nº 7.581/2011. A segunda previsão em paralelo de SRP que merece registro é aquela presente na Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016), que estipula, em seu art. 66, a figura de um SRP especificamente destinado às licitações por ela regidas.

As perspectivas para o SRP na legislação vindoura, como salientado por Fiuza, Pompermayer e Rauen (2019) e Fiuza e Rauen (2019), especialmente no PL nº 1.292/1995, ficam muito aquém do que já é empregado em outros países, notadamente os da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

1) Uma vez expirada a vigência temporária da MP nº 951/2020, o registro de preços voltará a requerer procedimento licitatório, seja concorrência, seja pregão; em particular, se um produto é monopolizado, cada órgão comprador tem que fazer seu próprio processo de inexigibilidade, o que é um contrassenso, pois deixa cada órgão sozinho à mercê de um único vendedor, em vez de os órgãos negociarem em conjunto.
2) A adjudicação de mais de um fornecedor só acontece quando o ofertante do menor preço não oferece toda a quantidade solicitada na ata.
3) O único critério de adjudicação é o menor preço.
4) Todas as condições contratuais e especificações dos bens ou serviços comuns são rigorosamente iguais para todas as unidades compradoras, tanto as que são originalmente membros da ata como as que aderem depois (os caronas).
5) A gestão da ata não é uma atividade remunerada; pelo contrário, enseja encargos e submete o gestor ao risco de várias penalidades.

A falta de um dispositivo que coordene as compras de produtos semelhantes dá origem a atas que concorrem entre si, frustrando, ainda que em parte, o objetivo de agregar compras e ganhar escala para o governo. A própria figura do carona é sinal de mau planejamento e também mina o poder de compra do governo, pois a quantidade licitada é menor do que a real. Ao mesmo tempo, o comportamento caronista cria conflitos derivados do fato de que não se reconhecem todos os custos de transação e o ônus administrativo e jurídico incorrido na atividade de gestão de atas.

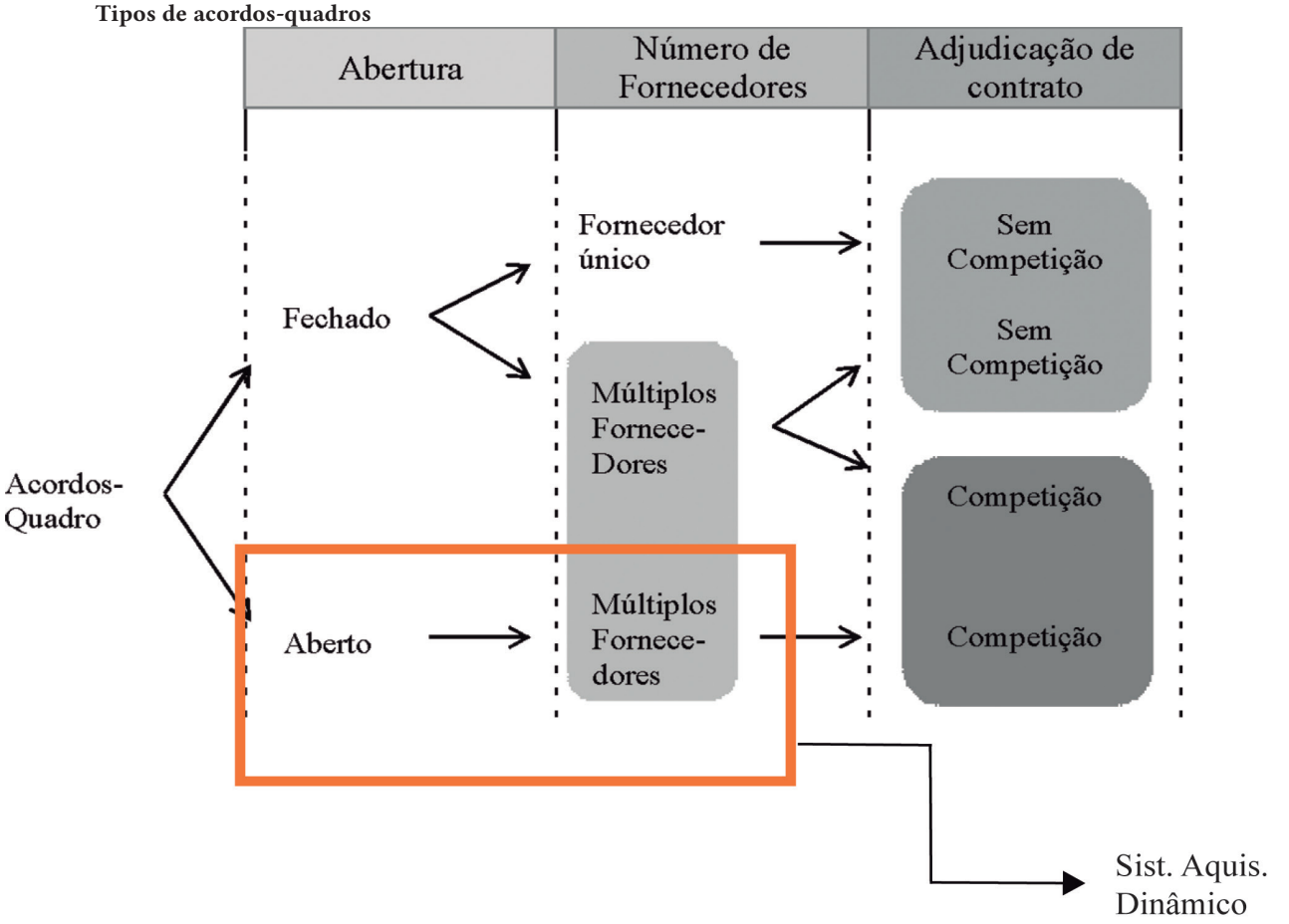
Essa dificuldade de coordenação entre órgãos e entidades, bem como entre entes federados e poderes, poderia ser contornada com a centralização de compras sob uma perspectiva institucional, ou seja, com uma ou poucas unidades criadas dedicadas a realizar licitações e contratações para os demais e, assim, ter uma percepção do todo demandado e orquestrar as atas de registro de preços e demais instrumentos que atendam a propósito similar. Tal iniciativa não é uma novidade, datando de um período até bem antigo em nossa história, apesar de pouco lembrado, em dois movimentos durante os governos de Getúlio Vargas, entre 1931 e 1945, marcados por limitações e resistências (Fernandes, 2015). Experiências de compras centralizadas como o Programa Nacional do Livro Didático e os registros de preços de medicamentos, ônibus escolares, carteiras escolares e equipamentos de informática datam do final do século passado e início do século presente. Em 2014, o antigo Ministério do Planejamento criou a Central de Compras federal, com a missão de racionalizar processos, pensar modelos de forma estratégica, fomentar práticas inovadoras, garantir qualidade nas compras e promover redução de custos, fundamentada em transparência, agilidade, eficiência e sustentabilidade. Destacam-se resultados expressivos dos projetos de compra direta de passagens aéreas e o Táxi-Gov, com reduções de 15% a 60% nas despesas (Miranda, 2018; Ollaik, 2018).

Na mesma esteira, a centralização de compras tem sido experimentada, em diversos graus de intensidade e formatos, por governos subnacionais, em busca de otimizar processos e aumentar eficiência. Há relatos sobre experiências na maior parte dos estados (Santos, 2019).

Corroborando esse cenário de fortalecimento das compras centralizadas, o PL nº 1.292/1995 determina expressamente, em seu art. 19, inciso I, que a centralização deve ser adotada como medida preferencial na aquisição e contratação de bens e serviços, bem como dispõe, no art. 181, que os entes federativos deverão instituir centrais de compras ou consórcios públicos. Merecem registro os casos de unidades centrais de compras estaduais já em funcionamento no Rio Grande do Sul, em Sergipe, em Mato Grosso do Sul, em Minas Gerais, no Distrito Federal, no Rio de Janeiro e em Santa Catarina.

Se o mecanismo de coordenação de compras por excelência no arcabouço regulatório brasileiro é o SRP, de utilização ampla pela administração pública brasileira, e que traz graves deficiências já apontadas anteriormente, a discussão que se coloca como chave para resolver as deficiências de coordenação no enfrentamento à pandemia da Covid-19 passa pelo aperfeiçoamento desse mecanismo, além do aprimoramento do aparato governamental que opera as compras. Vamos, então, entender como se insere o SRP no arcabouço mundial de compras centralizadas ou coordenadas (figura 1).

FIGURA 1
Tipos de acordos-quadros



Fonte: adaptado de Albano e Nicholas (2016).
Elaboração dos autores.
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Há no mundo uma grande variedade de práticas de compras coordenadas reunidas sob um arcabouço comum chamado *acordos-quadros* (AQs). Em comum, essas práticas permitem a uma ou mais entidades compradoras celebrarem um acordo guarda-chuva estabelecendo com um ou mais fornecedores uma parte ou o todo das obrigações contratuais de fornecimento de um bem ou serviço a qualquer momento dentro de um prazo determinado, com ou sem diferenças nas condições para essas entidades. Havendo mais de um fornecedor, o *matching* entre o comprador e o fornecedor a cada ordem de compra pode dar-se de maneiras diferentes, que são previstas no acordo ou por algum estatuto legal ou regulatório, e definidas no AQ.

As variações principais entre os AQs estão listadas a seguir (Albano e Nicholas, 2016; Uncitral, 2011).

1) Se há restrição ao número de fornecedores admitidos ao AQ quando ele é concluído, seja por regulação, seja na prática. Isso define se o AQ é aberto ou fechado:
   - fechado: uma vez celebrado o AQ, não se admitem novos fornecedores; e
   - aberto: outros fornecedores podem ser admitidos ao longo da duração do AQ.
2) Quão completo é o AQ:
   - completo: todos os termos e condições para o fornecimento de bens ou serviços concernentes são estabelecidos no AQ; e
   - incompleto: nem todos os termos e condições para o fornecimento de bens ou serviços concernentes são estabelecidos no AQ.
3) Se o uso do AQ é opcional ou obrigatório para os órgãos compradores participantes.
4) Se o AQ contém ou não um compromisso vinculativo de adquirir uma quantidade mínima ou fixa.
5) Se os fornecedores estão comprometidos a atender aos pedidos sob o AQ, ou a fornecer quantidades até um limite definido.

6) Se são admitidos ao AQ apenas um ou mais de um fornecedor (uniforne cedor *versus* multifornecedor, respectivamente).

Do ponto de vista dos compradores, um AQ incompleto pode ser interessante: o órgão contratante pode decidir não estipular todos os termos contratuais, porque antecipa que suas necessidades variarão ao longo da duração desse AQ. Por sua vez, os AQs de um único fornecedor provavelmente serão mais atraentes para os fornecedores, devido à relativa certeza de que o vencedor receberá uma boa quantidade de pedidos de compra e, portanto, poderá resultar em preços competitivos.

Os AQs multifornecedores dão, em princípio, uma maior segurança de fornecimento aos compradores, uma vez que, se um fornecedor não responde a um pedido de compra, pode ser solicitado a outro fornecedor. Além disso, os AQs multifornecedores não vinculam as autoridades contratantes (ACs) a um determinado fornecedor, mas permitem que elas façam a escolha entre diferentes fornecedores com base em procedimentos ou critérios pré-acordados específicos. Neles, a entidade compradora, em um segundo estágio, pode utilizar um minicertame com os fornecedores "credenciados" no acordo. AQs multiadjudicados e incompletos situam-se em posição intermediária entre um contrato-quadro e um contrato simples, do ponto de vista de padronização do contrato-mestre. Isso sugere que o principal objetivo de um AQ *stricto sensu* deveria ser resolver o *trade-off* entre padronização da demanda e eficiência processual, de um lado, e flexibilidade e eficiência alocativa, de outro.

Em outras palavras, o objetivo principal do AQ multifornecedor incompleto é agilizar o processo para compras repetidas, alocando uma porção grande do esforço geral requerido *no primeiro estágio*, embora deixando algum espaço para customização e mais concorrência no segundo estágio, quando as necessidades reais e suas principais características são mais bem conhecidas.

O nosso SRP é um caso bem particular de AQ: uniforne cedor, completo e fechado. Além disso, como apontado, só admite a adjudicação do contrato mediante processo licitatório, ou seja, só contamos com a fração de uma dentre quatro possíveis combinações de dimensões de AQ. Vamos, portanto, explorar na próxima seção as possibilidades que esse arcabouço nos oferece, dentro da realidade institucional brasileira.

5 PROPOSTAS PARA O ACORDO-MARCO

Como vimos na seção anterior, o arcabouço institucional brasileiro só previa, até o advento da MP nº 951/2020, a compra de quantidades indefinidas com entrega indefinida (*indefinite delivery, indefinite quantity* – IDIQ), ou seja, o nosso registro de preços, junto a fornecedores selecionados por meio de concorrência, pregão ou RDC. A MP nº 951/2020 permitiu que uma quarta modalidade de compra fosse usada: a dispensa de licitação prevista na Lei nº 13.979, art. 4º. Além disso, definiu que essas compras seriam consideradas compras nacionais.

Vale lembrar que o Decreto nº 10.024/2019 atualizou a regulamentação do pregão eletrônico e previu também, em seu art. 51, a regulamentação da dispensa eletrônica por meio de ato normativo do secretário de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, que ainda não foi editado.

Por fim, vale notar que a Lei nº 13.303/2016 (Lei de Responsabilidade das Estatais) conferiu aos gestores de compras das empresas estatais maior discricionariedade para assimilar e pôr em prática novos modelos de contratação pública. Esta lei trouxe inovações em matéria de compras vistas como tendências para o tema no cenário brasileiro (Heckert, Fernandes e Fenili, 2019).

A Lei de Responsabilidade das Estatais buscou aprimorar a governança das aquisições no âmbito das empresas estatais brasileiras, concedendo inclusive liberdade de elaboração de regulamentos internos de contratações capazes de inovar em suas licitações e contratos, desde que não vislumbrada incompatibilidade com o disposto na lei. Assim, verifica-se a possibilidade de resolução interna desse desafio, viabilizando uma possível aplicação prática dos AQs de forma célere, com dependência exclusiva de evolução do regulamento interno das empresas para viabilizar essa assimilação, especialmente para ampliar a transparência do instrumento inovador.

Temos, portanto, três abordagens/estratégias possíveis, que não são mutuamente exclusivas, explicitadas a seguir.

1) *Emendar o Decreto nº 10.024 de molde a que a regulamentação das dispensas eletrônicas se aplique também às dispensas previstas na Lei nº 13.979.*

   Com esta estratégia, as dispensas com registro de preços, introduzidas na Lei nº 13.979 pela MP nº 951/2020, podem ser feitas eletronicamente. Associa-se a esse instrumento também um credenciamento prévio de

fornecedores, nos moldes propostos por Fiuza e Rauen (2019, seção 6). A dispensa eletrônica passaria a ser, portanto, o segundo estágio do Sistema de Aquisições Dinâmico, que é um caso particular dos AQs.

2) *Atualizar o Decreto nº 7.892 com uma regulamentação completamente nova para o SRP – neste caso, é necessário manter o nome de registro de preços para continuar regido pelo art. 15 da Lei nº 8.666 e pelo art. 11 da Lei nº 10.520 no primeiro estágio e se implementar na prática o SRP previsto na Lei nº 12.462.*

   Com essa estratégia, pode-se refazer completamente o SRP, ainda que seja com uma duração determinada e com aplicação aos eventos de calamidade e emergência. O fio condutor dessa proposta está na redação proposta para o PL nº 1.292/1995 por Fiuza e Rauen (2019, seção 5). A dispensa eletrônica pode ser incorporada ao segundo estágio, de preferência com um certame simplificado semelhante à cotação eletrônica, que tem apenas uma fase de propostas (em última análise, um leilão de envelopes fechados).

3) *Adotar um novo acordo-marco por meio de regulamento específico de empresas estatais com esta atribuição, como a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), ou que venham a ganhá-la.*

   Esta estratégia tem menor alcance, mas poderia servir de piloto para as contratações públicas de bens e serviços de saúde, e inspirar a adoção das estratégias 1 e/ou 2 mais à frente. O modelo para o acordo-marco seria, também, a redação proposta para a estratégia 2.

Em todas as três estratégias, o comprador final terá ao seu dispor um cadastro de fornecedores pré-qualificados e prontos para atender a suas ordens de compra, e poderá fazer um procedimento bastante simplificado de cotação (nas estratégias 1 e 2, uma dispensa eletrônica ou convite; na estratégia 3, um certame de primeiro preço com envelopes fechados, que também poderia se assemelhar à modalidade convite restrita aos credenciados), mas preservando a transparência e a *accountability*.

Vale notar que esse procedimento em dois estágios foi implementado em vários países no formato de loja eletrônica, ou *marketplace*. Nesse tipo de arranjo, há uma plataforma, ou mercado de dois lados, mantido por um agente que intermedeia compradores e vendedores de bens e serviços. Exemplos cotidianos de plataformas no setor privado como essas são Amazon Marketplace, Uber, iFood, AirBnB, Booking.com, Alibaba e várias grandes redes de varejo que conectam compradores a fornecedores (*business to consumer* – B2C). Essas plataformas mantêm índices de aprovação (*rating*) dos fornecedores pelos consumidores, e também fazem o *screening* do crédito dos consumidores (recebem os pagamentos e os repassam aos fornecedores, cobrando desses uma taxa, e ou conferem a validade e segurança de seus cartões de pagamentos). Plataformas *business to business* (B2B) têm funcionamento semelhante, sendo que as posições de contratante e contratado podem se inverter, dependendo da transação mediada.

Governos também podem se valer de *marketplaces* através da construção de plataformas públicas próprias ou da contratação de plataformas privadas (Nóbrega e Torres, 2020). Exemplos de *marketplaces* públicos já existentes em governos são MePA,[4] na Itália, e ChileCompra Express,[5] no Chile, bem como Government eMarketplace,[6] na Índia, e Crown Commercial Service eMarketplace,[7] no Reino Unido. A entrada de cada fornecedor no catálogo do produto ou categoria é precedida do primeiro estágio do acordo-marco ou SRP, e sua saída decorre da expiração da ata ou de seu descredenciamento por insuficiência de desempenho, ou ainda por mútuo acordo ou mesmo falência da empresa.

O uso das plataformas eletrônicas pode agilizar as compras de pequenos órgãos públicos de todas as esferas e ainda pode ser estendido a entidades filantrópicas a serviço do Estado. Essa agilidade pode ser estendida também aos pagamentos. A MP nº 961/2020 introduziu os pagamentos antecipados nas compras feitas para o enfrentamento à Covid-19, buscando incentivar a participação dos fornecedores nas aquisições públicas, considerando o cenário concorrencial. A caracterização desse cenário ganhou destaque na mídia brasileira, com relatos sobre as dificuldades nas aquisições públicas de equipamentos de suporte à vida, como respiradores pulmonares, essenciais no combate à crise de saúde pública.[8] O pagamento antecipado não é uma novidade propriamente dita, uma vez que já era previsto na Orientação Normativa AGU nº 37/2011 (Brasil, 2011b); o que a MP nº 961 fez foi positivar tal previsão na legislação nacional, ainda que pendente de confirmação pelo Legislativo. É o caso de ser o pagamento antecipado uma condição necessária ao sucesso da compra ou promova economia significativa de recursos; haver previsão dessa dinâmica nos

4. Disponível em: <https://www.acquistinretepa.it/opencms/opencms/vetrina_iniziative.html?filter=ME>.

5. Disponível em: <https://www.mercadopublico.cl>.

6. Disponível em: <https://gem.gov.in>.

7. Disponível em: <https://www.crowncommercial.gov.uk/help-and-support/emarketplace/>.

8. Ver, como exemplo: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/04/02/33percent-das-cidades-brasileiras-tem-no-maximo-10-respiradores-mecanicos-entenda-por-que-aparelho-e-essencial-no-combate-ao-coronavirus.ghtml>.

instrumentos balizadores da contratação, permitindo a ciência dessa opção pelos potenciais fornecedores; e terem sido adotadas garantias para manter o resguardo do erário público caso haja uma inexecução contratual, somadas ao compromisso de restituição de eventuais recursos pagos de forma adiantada.

Apesar de ser uma prática com potencial para atrair fornecedores, subjazem à previsão da antecipação do pagamento as preocupações com: *i*) a finalização rápida da compra para garantir a entrega; e *ii*) a liquidez das empresas. Quanto à primeira preocupação, a antecipação de pagamento não parece ser suficiente, pois mesmo as garantias previstas na MP nº 961 não parecem ter impedido o inadimplemento contratual dos fornecedores – e, em um tempo de pandemia, mais importante que reaver as garantias prestadas, quando isso acontece, é obter a entrega de um insumo escasso e urgente.

Quanto à segunda preocupação, entendemos que uma melhor solução seria ampliar o uso dos cartões de pagamento. Essa solução poderia, inclusive, ser mantida após a pandemia dentro de um reordenamento mais amplo do arcabouço institucional de compras públicas; diferentemente do que foi estatuído provisoriamente pela MP nº 961, que, no longo prazo, seria um procedimento de alto risco para o gestor público.

De fato, é prática comum nas compras em *marketplaces* privados que os administradores da plataforma medeiem o processo de pagamento, pois consolidam as informações cadastrais e do histórico de pagamento dos compradores, de um lado, e do histórico de desempenho dos vendedores participantes da plataforma, de outro. Essa mediação permite à plataforma agilizar o *matching* entre a entrega do produto ou serviço e o seu pagamento, dando celeridade às transações, controle e segurança às operações, e tal realidade não pode se fazer estranha à administração pública.

Ora, em verdade, já há instrumento no âmbito federal que promove essa aproximação público-privado na forma de pagamento, porém ele ainda é timidamente explorado: o Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF), regulamentado atualmente pelo Decreto nº 5.355/2005. A utilização do cartão é prevista para pagamento de pequenas despesas, conhecidas como suprimento de fundos, e pode ser estendida para outras despesas. Isso já aconteceu com a compra direta de passagens aéreas, modelo de êxito, premiado e reconhecido pelos órgãos de controle (interno e externo), operado entre 2014 e 2018 no Poder Executivo do governo federal. É possível adotar o cartão de pagamento como instrumento de pagamento eletrônico para outros bens e serviços. Além dos benefícios já apontados, ele viabiliza o fomento à atividade empresarial e a atratividade de novos mercados para relacionamento junto aos entes governamentais e, ainda, ganhos em economicidade em função do incremento na competitividade durante os certames licitatórios. Para alcançar tais benefícios, foi (e continua sendo) necessário realizar alteração normativa, uma vez que os órgãos e entidades públicos estão obrigados, nos pagamentos de seus fornecedores, a realizar a retenção na fonte de tributos como imposto sobre a renda, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e contribuição para o Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) – art. 64 da Lei nº 9.430/1996. O uso ampliado do CPGF e outros cartões de pagamento de governos subnacionais, sem retenção tributária, seria, portanto, uma alternativa melhor para resolver falhas de mercado do que a antecipação pura e simples presente na MP nº 961.

É fato que a implantação da sistemática dos AQs via SRP ou acordo-marco pode requerer o uso adaptado do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg)/ComprasNet, enquanto as rotinas de seleção de fornecedores, de emissão de notas de empenho e de pagamento ocorrerem no sistema governamental. Caso a hipótese de contratação e pagamento via CPGF fosse validada, o cenário seria simplificado, demandando o uso do Siasg/ComprasNet somente caso a seleção do fornecedor ainda ocorresse pelo sistema oficial de compras do governo federal.

É possível expor, no quadro 1, a interação entre ferramentas e essas etapas da contratação, de acordo com diversos cenários de maturidade da sistemática.

No cenário 1, há, inicialmente, uma adaptação do Siasg/ComprasNet para realizar o primeiro estágio de seleção dos fornecedores, com uso de ferramentas básicas para conduzir o segundo estágio, como correio eletrônico e o portal da instituição na internet. No caso da estratégia 3, esse uso do Siasg/ComprasNet para o primeiro estágio pode ser substituído por um chamamento público de propostas fechadas, conduzido como uma espécie de licitação nos moldes do Regulamento de Licitações e Contratos da Ebserh (RLCE). De qualquer modo, o cenário 1 introduz um modelo da rápida implantação, mas com carga operacional maior para manter o funcionamento da sistemática e a transparência das contratações efetivadas.

A formalização dos acordos-marcos ocorreria pela assinatura de uma ata, espécie de pré-contrato centralizado, estimativo, contendo as regras para participação do segundo estágio. Esses contratos seriam decorrentes de pregão eletrônico ou de RDC, se utilizado o Siasg/ComprasNet para promover a disputa do primeiro estágio, ou de

uma simulação de compra direta, no caso do chamamento público. Em qualquer desses casos, a efetivação das contratações seria viabilizada pela emissão de notas de empenho com os fornecedores vencedores dos segundos estágios, por intermédio de execução descentralizada dos contratos no Siasg. Os pagamentos seguiriam a rotina atualmente vigente para organizações públicas que utilizam esse sistema governamental.

O cenário 2 é uma evolução que agrega uma ferramenta de *marketplace* contendo os produtos credenciados e os fornecedores pré-contratados e dispondo dos preços máximos obtidos no primeiro estágio e outras condições contratuais com uma *performance* mínima, que servem de limitadores para as ofertas a serem submetidas no segundo estágio. A transparência dos atos se tornaria mais automatizada, por componente de socialização dos dados na internet, diretamente.

Por fim, o cenário 3 traz à tona outra dinâmica, mais próxima dos *marketplaces* encontrados nas experiências internacionais. Ao incluir as etapas de contratação e de pagamento diretamente na ferramenta, mediante autorização para uso do CPGF com essa finalidade, torna-se possível agregar também o momento de primeiro estágio de seleção dos fornecedores, diante da independência em relação ao Siasg/ComprasNet. Nesse cenário, os compradores utilizariam somente o mercado eletrônico para efetivar as contratações via acordo-marco, otimizando os procedimentos e racionalizando esforços, mantendo os requisitos de transparência das ações conduzidas. A sua utilização não impede, porém, que as estatais e as administrações direta e indireta continuem executando outros tipos de compras, mas não existiria mais a concorrência por atas, pois um ou mais *marketplaces* se especializariam, no máximo, por mercado coberto ou por esfera administrativa; em um mundo ideal, todos os *marketplaces* existentes deveriam ter uma coordenação comum para tornar mais eficazes os mecanismos de agregação de compras.

QUADRO 1

Ferramentas informatizadas destinadas à operacionalização das estratégias 1 a 3, por etapa da contratação e por cenário de maturidade da sistemática

ETAPA	CENÁRIO 1 COMPRASNET	CENÁRIO 2 *MARKETPLACE* + COMPRASNET	CENÁRIO 3 *MARKETPLACE* + CPGF
Seleção dos fornecedores (primeiro estágio)	Simulação de pregão eletrônico ou de RDC para ranquear os fornecedores ou realização de chamamento público de propostas fechadas (dispensa eletrônica?). Formalização de acordos-marcos no Siasg, com natureza pré-contratual, para permitir a emissão de notas de empenho a cada efetivação de contratação.	Simulação de pregão eletrônico ou de RDC para ranquear os fornecedores ou realização de chamamento público de propostas fechadas (dispensa eletrônica?). Formalização de acordos-marcos no Siasg, com natureza pré-contratual, para permitir a emissão de notas de empenho a cada efetivação de contratação.	Procedimento simplificado do tipo envelopes fechados para credenciar os fornecedores, registrando seus *scores* – que serão utilizados no segundo estágio. O critério de julgamento pode ser menor preço, maior desconto ou técnica e preço.
Seleção dos fornecedores (segundo estágio)	Convite e envio de propostas por mensagem eletrônica, transparência pelo portal da Ebserh.	Convite, envio de propostas e transparência pelo *marketplace*.	Coleta de propostas, que serão avaliadas levando-se em conta no *score* final, como parte da fórmula, o ranqueamento original do primeiro estágio.
Contratação	Emissão de nota de empenho via Siasg.	Emissão de nota de empenho via Siasg.	Via *marketplace*, com adaptação de um meio de pagamento por cartão de crédito, para uso do CPGF.
Pagamento	Via Siasg.	Via Siasg.	Pré-autorizado no momento da contratação. Efetivado contra confirmação de entrega.

Elaboração dos autores.

Note-se que todos e cada um dos cenários podem ser implementados por qualquer uma das estratégias de 1 a 3 – a diferença estaria no teor da regulamentação exarada em cada uma delas. Em outras palavras, cada estratégia envolve uma abordagem legislativa-regulatória diferente. Além disso, a etapa 3 pode correr em paralelo, seja à estratégia 1, seja à estratégia 2, pelo seu caráter experimental. O cenário 1 é o mais simples e o cenário 2 pode ser visto como uma evolução daquele. O cenário 3 é o mais sofisticado de todos.

Em suma, há espaço para adotar de forma imediata acordos-quadros, seja com o rótulo de SRP, seja com o rótulo de acordo-marco, como instrumento de centralização de compras, inaugurando seu uso no cenário brasileiro de compras públicas, inicialmente para otimizar as contratações em prol do enfrentamento da emergência da Covid-19, mas certamente se solidificando como sistemática atualizada de aquisições governamentais e contribuindo para catalisar a implementação de políticas públicas. A maior flexibilidade dos acordos-marcos geridos por empresas estatais permite, também, o emprego de ferramentas de *marketplace* de forma mais imediata e alinhada com as formas flexíveis de contratação.

Toda essa nossa exposição leva a crer que, diante do contexto atual, tais aprimoramentos deveriam ocorrer no setor de Saúde, e a estratégia de contratação pública coordenada poderia ser iniciada por empresas estatais, tendo como piloto a Ebserh, já com experiência em compras conjuntas para os hospitais universitários federais (HUFs) sob sua responsabilidade.

A Ebserh foi criada pela Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011 (Brasil, 2011a), como empresa pública dependente do Tesouro Nacional, vinculada ao Ministério da Educação (MEC). Possui como missão prestar serviços de assistência à saúde e apoiar o ensino e a pesquisa no campo da saúde pública, atuando na gestão de, atualmente, quarenta HUFs pertencentes a instituições federais de ensino superior (Ifes) que firmaram contrato de gestão com a estatal. A centralização das compras faz parte da trajetória da Ebserh e de seu modelo de gestão, construído para solucionar os desafios de aprimoramento e de reestruturação dos HUFs (Santos, 2019), cujos resultados têm sido considerados positivos, como redução do subfinanciamento crônico, ampliação real dos recursos destinados às unidades hospitalares, redução da mão de obra com vínculos precários, ampliação do número de colaboradores, profissionalização da gestão e aumento no número de leitos (Pereira Júnior, 2018). O uso do acordo-marco como forma inovadora de viabilizar contratações públicas centralizadas na Ebserh emerge como oportunidade de explorar a estatal como laboratório de inovação. Como forma de implementar o procedimento de compra em dois estágios, é necessário alterar o regulamento interno de compras da empresa.

Atualmente, as compras realizadas pela estatal são regidas pelo RLCE, revisado em 24 de setembro de 2019 (Brasil, 2019). Em Fiuza *et al.* (2020) é apresentada, em anexo, uma proposição para incorporar os dispositivos dos AQs na empresa, plausível de ser positivada por duas alternativas: uma alteração do RLCE para inclusão definitiva dos trechos referentes à nova sistemática ou, considerando o caráter inicialmente temporário da solução posta, a aprovação de um anexo ao RLCE para tratar exclusivamente do tema. Assim, é perfeitamente possível o uso imediato dos acordos-marcos como instrumento de centralização das compras na Ebserh, cabendo à estatal a promoção dos ritos de aprovação de uma atualização sobre o seu regulamento interno de compras. A partir disso, a operacionalização dos acordos-marcos passa a ser o desafio, tendo em vista que os sistemas de compras governamentais disponíveis no país não estão adaptados a essa sistemática.

A dinâmica dos acordos-marcos, principalmente a natureza de dois estágios, demanda a elaboração de ferramenta própria para sua operacionalização, especialmente com a possibilidade de sua expansão para um modelo de mercado eletrônico de compras/*marketplace*. Para tanto, seria necessário conduzir um desenvolvimento próprio de sistema de informação ou buscar a adaptação de alguma ferramenta disponível no mercado.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil e o mundo têm experimentado uma realidade dramática na obtenção de insumos básicos de saúde diante do cenário de ruptura das cadeias internacionais de suprimentos, causado pelo enfrentamento coletivo e descoordenado da emergência de saúde pública do coronavírus. O estado de calamidade pública instituído no país em fevereiro de 2020 propiciou o rápido surgimento de um direito provisório com vistas a suprir mais rápida e eficazmente as urgentes necessidades de aquisições e contratações.

Entre as medidas recentemente positivadas, destacamos a previsão de utilização da dispensa de licitação para seleção de fornecedores para atas de registro de preços, a ampliação do uso do RDC, o pagamento antecipado de despesas contratadas, e o aumento temporário do limite de valor de dispensa de licitação. Destaca-se que boa parte das dinâmicas inovadoras explicitadas na legislação provisória tem dispositivos análogos no PL nº 1.292/1995, em tramitação no Congresso Nacional como possível substituto do arcabouço legal geral de compras públicas no Brasil, a Lei nº 8.666/1993. Se por um lado tais inovações apontam para um cenário experimentalista promissor (Justen Filho, 2020), por outro, a criação de novos regimes paralelos de contratação pode ser vista como um *bypass* institucional (Toledo, 2020) que acentua a falta de sistematicidade da legislação sobre compras públicas no país, já há muito caracterizado como uma "colcha de retalhos" (Oliveira, 2015).

Ademais, os avanços propiciados pelas novas medidas ofertadas aos gestores públicos podem não ser ainda suficientes para permitir uma pronta e adequada resposta no âmbito do funcionamento logístico das unidades de saúde. Como exemplo, a maior facilidade em realizar registros de preços potencializaria o uso das compras coordenadas de vários entes, mas subsistem os desafios desse modo de contratação de um único fornecedor, reduzindo as chances de garantir o abastecimento dos estoques, aumentando o risco de insucesso de um procedimento que representa custos (seja de tempo, seja de pessoal) para a administração e reduz seu espaço de resposta para eventuais contingências. Além disso, o SRP não assimila adequadamente flutuações de preços, comuns durante a pandemia, por trazer valor fixo, definido na etapa única de seleção de fornecedor. Aparenta ser necessário estruturar uma sistemática inovadora para as contratações públicas, como a adoção dos acordos-quadros multifornecedores. A própria flutuação de preços se torna melhor assimilada por sua dinâmica de dois estágios, impedindo mergulhos de propostas em uma rodada única de disputa, gerando parcerias com riscos de inexecução por preços insustentáveis.

Em outro exemplo, os pagamentos antecipados de despesas contratadas aproximam o comprador público do comprador privado em possibilidade de transferência de recursos, mas requerem providências bastante cautelosas para se evitar prejuízo ao erário na contratação de empresas de reputação duvidosa, além de não solucionar a assimetria entre as duas esferas, visto que a retenção tributária obrigatória pelo poder público se apresenta como custo adicional aos fornecedores. Por sua vez, a adoção do cartão de pagamentos, sem retenção tributária, de fato traria incentivos à participação do mercado nas compras governamentais, reduzindo os riscos de liquidação e pagamento das obrigações estatais, além de promover transparência aos gastos e evitar corrupções no estágio de pagamento da despesa pública.

Entendemos que a coordenação das aquisições seria mais eficaz na presença de um comando centralizado e harmônico entre os membros do Pacto do SUS, que gerisse as intenções de registro de preço e estendesse o almoxarifado virtual federal em direção a um *marketplace* para as três esferas administrativas e, possivelmente, envolvendo também entidades a serviço do SUS. Isso permitiria:

- fazer grandes compras onde houvesse vantagem na distribuição centralizada – inclusive possibilitando a formação de estoques estratégicos, como foi feito pela Comissão Europeia;[9] e
- fazer grandes acordos-marcos, pelos quais uma unidade central credenciaria os fornecedores a fornecer com base em um primeiro certame classificatório e eliminatório, seguindo critérios de preço, garantia, prazo de entrega, frete etc., e, em seguida, as unidades compradoras fariam seus minicertames (*call-offs*) requerendo ofertas dos fornecedores já inscritos, usando os *scores* da primeira rodada como ponto de partida para os *scores* desses *call-offs*.

De fato, a resenha internacional mostra benefícios em compras conjuntas e no uso de licitações eletrônicas, mas não existe uma fórmula única. No Chile, por exemplo, demonstrou-se que o *marketplace* local não obtinha preços tão baixos quanto a Cenabast, mas não se levou em conta o custo de toda a cadeia logística nem os custos de estocagem. No Brasil, as grandes compras atraem poucos fornecedores. Elas podem obter preços bem baixos, mas, dependendo da estrutura de oferta do produto, pode acabar concentrando demais o mercado e inviabilizando a sobrevivência e/ou entrada dos pequenos fornecedores, que são os que exercem pressão competitiva ao longo do tempo. O que temos no Brasil são muitas compras pequenas e poucas compras grandes.

A coordenação das compras permitiria ao Estado gerenciar melhor e balancear melhor objetivos de desenvolvimento regional, atendimento a emergências, promover os pequenos negócios e ou extrair ganhos de escala, incorporar novas tecnologias nas suas operações e dispor de produtos mais atualizados ao mercado, mas não podemos esquecer que, em vários casos, os maiores ganhos de escala são na redução da replicação de custos de transação incorridos na realização de certames licitatórios e adjudicação de contratos e atas de registro de preços. O particionamento de compras em vários fornecedores pode ter o condão de gerar dinamismo econômico nas várias regiões do Brasil, maior celeridade na entrega, e também já foi utilizado como ferramenta de promoção de pequenas e médias empresas em países da OCDE. Combiná-lo com meios de pagamento mais ágeis, como cartões de pagamento para pequenas compras, injetaria mais rapidamente capital nas cambaleantes empresas de pequeno porte do Brasil.

A pandemia pode ser uma ótima oportunidade de acelerarmos a convergência para essas compras coordenadas. Empresas estatais, como a Ebserh, podem ser o embrião de um esforço concertado de compras nos três níveis de governo, demonstrando o ganho em economia e eficiência nas contratações públicas e viabilizando condições para, após demonstrados os resultados e tratadas as necessidades mais imediatas de ajustes a esse modelo experimental, a expansão do *marketplace* para outros objetos de contratação, que carecem da mesma celeridade, transparência e efetividade.

9. Ver: <https://europa.eu/european-union/coronavirus-response_en>.

REFERÊNCIAS

ALBANO, G. L. Contratación de emergencia: un "test de estrés" para los sistemas de compras públicas. *In*: DIÁLOGO REGIONAL DE POLÍTICA Y GESTIÓN FISCAL VIRTUAL (DRP) COMPRAS PÚBLICAS Y SOLUCIONES DIGITALES: DESAFÍOS EN LA EMERGENCIA COVID-19, 3., 2020. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2020.

ALBANO, G.; NICHOLAS, C. **The law and economics of framework agreements**. Cambridge: Cambridge U. P., 2016.

ARAÚJO, T.; MONTENEGRO, L. **Pandemia, emergência e compras públicas**: experiências de Brasil e União Europeia. 2020. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/pandemia-emergencia-e-compras-publicas-experiencias-de-brasil-e-uniao-europeia-21052020>.

BARBOSA, K. O sistema brasileiro de registro de preços. *In*: SALGADO, L. H.; FIUZA, E. P. S. (Orgs.). **Marcos regulatórios no Brasil**: aperfeiçoando a qualidade regulatória. Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

BRASIL. Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares [...]. Brasília: Congresso Nacional, 2011a. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12550.htm>. Acesso em: 12 abr. 2020.

_____. Advocacia-Geral da União. Orientação Normativa nº 37, de 13 de dezembro de 2011. Brasília: AGU, 2011b. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/orientacao>. Acesso em: 6 jun. 2020.

_____. Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. **Regulamento de Licitações e Contratos da Ebserh** – 1ª revisão. Brasília: Ebserh, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/ebserh/pt-br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/legislacao-e-normas-de-licitacoes-e-contratos/arquivos/regulamento-de-licitacoes-e-contratos-da-ebserh-rlce-revisado-em-24-09-2019/view>. Acesso em: 12 abr. 2020.

BURNETT, F. Reducing costs through regional pooled procurement. **Essential Drugs Monitor**, 32, 7-8, 2003.

DUBOIS, P.; LEFOUILI, Y.; STRAUB, S. **Pooled procurement of drugs in low and middle income countries**. 2019. Mimeo. Disponível em: <https://www.cgdev.org/sites/default/files/pooled-procurement-drugs-low-and-middle-income-countries.pdf>. Acesso em: 6 maio 2020.

ESPÍN, J. *et al.* **How can voluntary cross-border collaboration in public procurement improve access to health technologies in Europe**. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe, 2016. (Policy Brief, n. 21).

FERNANDES, C. A centralização das compras na administração federal: lições da história. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 8., Brasília, 2015. Brasília: CONSAD, 2015.

FIUZA, E. P. S. *et al.* **Compras públicas centralizadas em situações de emergência e calamidade pública**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. (Texto para discussão). No prelo.

FIUZA, E. P. S.; MEDEIROS, B. A. D. **A agenda perdida das compras públicas**: rumo a uma reforma abrangente da lei de licitações e do arcabouço institucional. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1990).

FIUZA, E. P. S.; POMPERMAYER, F. M.; RAUEN, A. T. **A retomada da agenda perdida das compras públicas**: notas sobre o novo projeto de lei de licitações da Câmara dos Deputados em 2018-2019. Brasília: Ipea, 2019. (Nota Técnica Diset, n. 46).

FIUZA, E. P. S.; RAUEN, A. T. **Recomendações de alteração no texto do substitutivo ao Projeto de Lei nº 1.292/1995**. Brasília: Ipea, 2019. (Nota Técnica Diset, n. 49).

GRUBERT, N. **A landmark for international collaboration on HTA and pharmaceutical pricing**. 2018. Disponível em: <https://www.linkedin.com/pulse/landmark-international-collaboration-hta-pricing-neil-grubert/>. Acesso em: 8 maio 2020.

HECKERT, C.; FERNANDES, M.; FENILI, R. As contratações da Lei das Estatais. *In*: SILVA, M. S.; SCHMIDT, F. H.; KLIASS, P. (Orgs.). **Empresas estatais**: políticas públicas, governança e desempenho. Brasília: Ipea, 2019. p. 103-121.

JUSTEN FILHO, M. Um novo modelo de licitações e contratações administrativas? *In*: **Covid-19 e o direito brasileiro**. 2. ed. Curitiba: Justen, Oliveira, Pereira & Talamini, 2020.

MIRANDA, H. S. **Compra direta de passagens aéreas**. Brasília: Enap, 2018. (Coleção Casos SEGES: renovando a gestão pública). Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3460 . Acesso em: 12 abr. 2020.

NÓBREGA, M.; TORRES, R. C. Licitações públicas e e-marketplace: um sonho não tão distante. *In*: **O licitante**. 2020. Disponível em: <http://www.olicitante.com.br/marketplace-sonho-distante/#_ftn32>. Acesso em: 25 maio 2020.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Public procurement in Chile**: policy options for efficient and inclusive framework agreements. OECD public governance reviews. Paris: OECD Publishing, 2017.

_____. **SMEs in public procurement**: practices and strategies for shared benefits. OECD public governance reviews. Paris: OECD Publishing, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264307476-en>.

OLIVEIRA, R. **Licitações inclusivas**: os impactos do Estatuto da Pessoa com Deficiência nas contratações públicas. 2015. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2015/07/27/licitacoes-inclusivas-os-impactos-do-estatuto-da-pessoa-com-deficiencia-nas-contratacoes-publicas/>. Acesso em: 1º maio 2020.

OLLAIK, L. G. **TÁXIGOV**: inovando no serviço de mobilidade de servidores. Brasília: Enap, 2018. (Coleção Casos SEGES: renovando a gestão pública). Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3454>. Acesso em: 12 abr. 2020.

O'MAHONY, J. F. BeNeLuxA: what are the prospects for collective bargaining on pharmaceutical prices given diverse health technology assessment processes? **PharmacoEconomics**, 37, p. 627-630, 2019.

PEREIRA JÚNIOR, N. **Política, planejamento e gestão em hospitais universitários federais**. 2018. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2018.

SANTOS, F. **Compras públicas centralizadas**: a experiência da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. 2019. 257 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2019.

SERVO, L. M. S. *et al.* **Equipamentos de proteção individual, higienizantes e material de higiene pessoal**: preços, regulação e gestão da informação em tempos de coronavírus. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica Disoc, n. 63).

TOLEDO, R. **Coronavírus e o laboratório das contratações públicas**. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/reg/coronavirus-e-o-laboratorio-das-contratacoes-publicas-16042020>.

UNCITRAL – UNITED NATIONS COMMISSION ON INTERNATIONAL TRADE LAW. **Model law of public procurement**. 2011. Disponível em: <https://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/ml-procurement-2011/2011-Model-Law-on-Public-Procurement-e.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2020.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Challenges and opportunities in improving access to medicines through efficient public procurement in the WHO European Region**. Genebra: WHO, 2016.

_____. Rational use of personal protective equipment (PPE) for coronavirus disease (Covid-19). **Interim Guidance**, 19 Mar. 2020. Disponível em: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/331498>. Acesso em: 4 jun. 2020.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Reginaldo da Silva Domingos

Assistente de Coordenação
Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Supervisão
Camilla de Miranda Mariath Gomes
Everson da Silva Moura

Editoração
Aeromilson Trajano de Mesquita
Cristiano Ferreira de Araújo
Danilo Leite de Macedo Tavares
Herllyson da Silva Souza
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Leonardo Hideki Higa

Capa
Danielle de Oliveira Ayres
Flaviane Dias de Sant'ana

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 2026-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em linux libertine 10/13 (texto)
Ubuntu bold (títulos, gráficos e tabelas)
Brasília-DF

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA ECONOMIA

PÁTRIA AMADA BRASIL GOVERNO FEDERAL