

Título do capítulo	CAPÍTULO 2 – CARACTERIZAÇÃO DOS CONTRATOS DE COMPRAS PÚBLICAS EXISTENTES NO SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO DE SERVIÇOS GERAIS
Autores	Cássio Garcia Ribeiro Edmundo Inácio Júnior
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-046-2/capitulo2
Título do livro	COMPRAS PÚBLICAS PARA INOVAÇÃO NO BRASIL: NOVAS POSSIBILIDADES LEGAIS
Organizador	André Tortato Rauen
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2022
Edição	-
ISBN	978-65-5635-046-2
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-046-2

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

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.

CARACTERIZAÇÃO DOS CONTRATOS DE COMPRAS PÚBLICAS EXISTENTES NO SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO DE SERVIÇOS GERAIS¹

Cássio Garcia Ribeiro²
Edmundo Inácio Júnior³

1 INTRODUÇÃO

As compras governamentais fazem parte da política fiscal, estando associadas ao gasto realizado por órgãos públicos, autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e instituições financeiras vinculadas ao Estado. Tais aquisições se relacionam aos gastos correntes e de capital e representam uma parcela expressiva da despesa pública e do produto interno bruto (PIB) dos países. Esse mercado dá ensejo à chamada política de compras governamentais, importante modalidade de política por meio da qual o Estado promove o desenvolvimento industrial, científico, tecnológico, social e ambiental de um país.

Cabe ressaltar que temas prioritários na agenda de modernização da gestão pública – tais como desempenho, eficiência, transparência e prestação de contas –, em particular no caso das compras governamentais, estão associados ao processo de construção de programas de governo eletrônico alicerçado no uso das tecnologias de informação e comunicação (TICs). A emergência das TICs provocou mudanças significativas nos sistemas de gestão organizacional da administração pública, criando condições para que o Estado cumpra suas funções de maneira mais eficiente. Inserida nesse contexto, a administração pública brasileira vem passando por um processo de transformação, com a implementação de programas de governo eletrônicos. O sistema de compras governamentais é uma das áreas em que essa modificação é mais visível. O uso das TICs no contexto das compras da administração pública brasileira está associado à criação do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg) e ao seu Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet).

1. Pesquisa realizada, em parte, com recursos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

2. Professor adjunto II no Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (Ieri/UFU); e consultor da CEPAL no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *E-mail*: <cassiogarcia@ufu.br>.

3. Professor livre docente na Faculdade de Ciências Aplicadas da Universidade Estadual de Campinas (FCA/Unicamp). *E-mail*: <inaciojr@unicamp.br>.

Essa experiência brasileira no campo do governo eletrônico trouxe transparência aos processos de aquisição de bens e serviços, redução de custos e desburocratização dos processos. Além disso, ao conferir mais publicidade às licitações realizadas pelas entidades governamentais brasileiras, o sistema Siasg/Comprasnet ampliou a participação dos fornecedores. Assim, pode-se dizer que esse sistema aumentou a eficácia e a legitimidade dos certames licitatórios conduzidos pelo setor público do país, além de tornar possível que se aprofundasse o controle pela sociedade (Carvalho, 2009).

Muito embora não cubra todo o espectro das compras públicas no Brasil, com base nesse sistema é possível acessar estatísticas das compras de bens e serviços realizadas pela administração federal e fazer desagregações interessantes, tais como: evolução das compras homologadas; subdivisão das compras homologadas entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário federais; compras homologadas por descrição do serviço e material; compras homologadas por modalidade; e compras homologadas segundo o porte do fornecedor. O objetivo deste capítulo é realizar uma caracterização dos contratos de compras públicas existentes no sistema Siasg.

Em razão de este livro se destinar ao estudo de instrumentos voltados, principalmente, a órgãos federais da administração direta e parte da indireta, optou-se por realizar uma profunda análise do Siasg. Mas é importante que o leitor saiba: i) nem todos os órgãos públicos das esferas subnacionais (prefeituras e Unidades da Federação – UFs) alimentam esse sistema; e ii) as compras das empresas públicas como Petrobras e o Sistema Eletrobras não estão inclusas no referido sistema. Considerando o último dado disponível (2019), as compras públicas totais representam cerca de 9,19% do PIB (tabela 3). Entretanto, as compras públicas apresentadas no Siasg, que incluem pelo menos todas as entidades da administração direta, representam apenas 1,46% do PIB (dado referente ao ano de 2020).

Por outro ângulo, também é verdade que algumas das possibilidades legais apresentadas neste livro, como as Encomendas Tecnológicas – Etecs (capítulo 13) e o Contrato Público de Solução Inovadora – CPSI (capítulo 12), por estarem, respectivamente, descritas na Lei de Inovação (Lei nº 10.973/2004) e no Marco Legal das *Startups* (Lei nº 182/2021), também podem ser usadas em empresas públicas cujos dados não compõem o Siasg. Então, a análise aqui realizada é uma amostra do enorme potencial das compras públicas de todas as instituições que compõem o Estado brasileiro.

A metodologia para a realização deste capítulo se apoia em pesquisa bibliográfica, documental e compilação e análise de dados secundários. A pesquisa bibliográfica abarca alguns dos temas centrais abordados neste capítulo, tais como: compras governamentais, governo eletrônico e iniciativas de governo eletrônico no Brasil. A pesquisa documental se apoia fundamentalmente na análise de legislações

brasileiras ligadas à regulamentação das atividades licitatórias do setor público. Por fim, no que se refere à análise de dados secundários, a parte empírica deste estudo foi construída a partir da compilação e análise de dados disponíveis no DW Siasg.⁴

Metodologicamente é muito importante destacar que aqui se emprega o conceito de compras homologadas, isto é: o valor efetivo de contrato com determinado fornecedor(es) a ser pago segundo as regras do próprio contrato. Outros capítulos irão utilizar bases e conceitos de compra distintos, adequados a cada objetivo específico e às respectivas necessidades de comparação e análise. Por isso, sugere-se atenção e cautela na comparação dos dados de compra entre os capítulos.

Este capítulo está dividido em mais cinco seções, além desta introdução. Na seção 1, aborda-se o tema das compras governamentais, enfatizando os procedimentos/atividades que caracterizam os processos licitatórios da administração pública, bem como os principais objetivos associados às aquisições de bens e serviços pelo Estado. Na seção 2, tem-se como finalidade introduzir o tema do uso das TICs pelos governos, com destaque às perspectivas descortinadas pelo governo eletrônico do ponto de vista das compras governamentais brasileiras. Na seção 4, caracteriza-se o sistema Siasg/Comprasnet. Na seção 5, apresentam-se análises empíricas sobre o mercado de compras governamentais brasileiro (com ênfase no Poder Executivo federal) a partir dos dados do DW Siasg. Por fim, na seção 6, são apresentadas as considerações finais do estudo.

2 COMPRAS GOVERNAMENTAIS: PROCESSOS E OBJETIVOS

As entidades públicas são grandes compradoras de bens e serviços. Essas aquisições se destinam a manter em funcionamento a máquina pública, bem como ao fornecimento de bens públicos e à execução de políticas governamentais. As aquisições realizadas por entidades públicas começam com um problema que precisa ser resolvido: a necessidade de compra que deve ser atendida. Para satisfazer esta necessidade, certas atividades devem ser realizadas, as quais constituem o processo de compra. Tal processo se subdivide em quatro atividades distintas: i) especificação; ii) seleção de fornecedores; iii) contratação; e iv) acompanhamento/avaliação. Contudo, como se verá nos capítulos posteriores, as exigências documentais e de processo dessas atividades variam muito entre os diferentes instrumentos de compra pública que podem ser empregados como estratégia de fomento à inovação.

4. "O DW Siasg é um sistema informatizado que utiliza tecnologia *Data Warehouse* para integrar, consolidar, organizar e disponibilizar informações relativas às compras e contratações do governo federal a partir de dados extraídos das bases do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg) e do Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet). O referido sistema tem por objetivo apresentar informações analíticas relativas às compras e contratações efetuadas pela Administração Pública Federal, assim como de seus fornecedores. Estas informações baseiam-se nos critérios de quantidades e valores, permitindo que os usuários habilitados criem e executem relatórios que fornecerão subsídios aos processos decisórios em suas áreas de atuação" (Roriz, 2016).

Para fins ilustrativos, os parágrafos a seguir delineiam uma realidade de cunho geral e abrangente. De fato, essa regra geral é a que diz respeito ao comportamento mais aceito e enraizado nas práticas públicas brasileira. Ele reflete uma concepção de mercado perfeito, com pouca previsão de situações com falha de mercado, como é a inovação e o desenvolvimento tecnológico. Contudo, sua descrição é relevante, pois permite compreender qual é o pensamento dominante quanto ao processo público de aquisição. No capítulo 3, as especificidades do processo inovativo serão contrastadas com esse entendimento geral.

Na fase de especificação, ocorre a determinação da necessidade de compra. Essa necessidade pode ser especificada técnica e/ou funcionalmente. As especificações funcionais descrevem a funcionalidade para o usuário, detalhando em termos gerais, o que o produto ou o serviço deve cumprir, de modo a incluir quaisquer restrições. De forma geral, no que diz respeito às especificações técnicas, o gestor de compras deve descrever as propriedades técnicas e as características do produto ou serviço licitado, descrevendo as atividades que o fornecedor terá de executar para atender à demanda do setor público (Kaufman, Tucci e Brumer, 2003). Novamente, em se tratando de compras públicas para inovação, a dinâmica é um tanto distinta. Ou seja, deixam-se as especificações técnicas aos fornecedores no sentido de permitir criatividade.

A fase de seleção consiste na exploração do mercado de abastecimento e na seleção de fornecedores. Embora não seja considerada uma boa prática de contratação pública, que espera condições de concorrência equitativas entre os fornecedores, as especificações podem ser definidas pelo órgão licitante, tendo em mente fornecedores específicos. Em outros casos, tais fornecedores podem ser envolvidos no processo mediante solicitações de estimativa de custos ou especificações técnicas. Portanto, a fase de seleção é altamente influenciada pelas especificações definidas, e estas determinam e podem limitar quais fornecedores serão considerados para a seleção (McCue, Buffington e Howell, 2007).

Depois que um fornecedor foi selecionado, um contrato deve ser elaborado, refletindo os termos e as condições do acordo. O número de contratos para uma determinada compra depende da decisão de fornecimento, que muitas vezes será tomada na fase de seleção: usar fonte única, fonte dupla ou fonte múltipla. Essa decisão e o número subsequente de contratos podem ser influenciados por objetivos da política de compras. Exemplificando, o governo pode contratar um consórcio composto por microempresas e pequenas empresas com vistas a fomentar esse grupo de empresas (Caldwell, Bakker e Read, 2007).

Quanto ao acompanhamento e à avaliação das aquisições, nessa etapa o departamento de compras deve acompanhar e avaliar seus fornecedores. Nessa etapa, há a gestão dos fornecedores, o acompanhamento do cronograma físico-financeiro,

a obtenção de dados e informações que permitam aferir o desempenho dos fornecedores e a adoção de mecanismos de incentivos e sanções. Cabe ressaltar que o acompanhamento e a avaliação de desempenho representam atividades importantes em contextos nos quais há objetivos conflitantes subjacentes à compra, tais como a priorização de baixo custo e a busca pela melhor relação custo-benefício. A contratação pública pode ter de conciliar esses dois objetivos, além de contemplar objetivos socioeconômicos mais amplos, como a inovação. A avaliação de desempenho em situações que envolvem a compatibilização de objetivos complexos, às vezes potencialmente conflitantes, requer *links* claros entre medição de desempenho, gestão de desempenho e metas (McCue, Buffington e Howell, 2007). O próximo capítulo discute em maior profundidade essa questão.

A literatura em torno das compras governamentais não se restringe à análise a respeito das atividades que devem ser realizadas pelo gestor público para que a necessidade da entidade pública seja satisfeita. A esse respeito, cabe enfatizar as contribuições de Thai (2001) no que se refere aos objetivos subjacentes às compras públicas. Segundo o autor, as compras do setor público abarcam: i) objetivos ligados à aquisição; e ii) objetivos não ligados a aquisições em si. Quanto aos objetivos ligados à aquisição, a depender da natureza, bem ou serviço licitado, tais objetivos podem variar. Nesse sentido, cabe ressaltar que nem sempre o alvo do setor público será comprar pelo menor preço possível. Haverá situações em que o gestor público terá como foco a obtenção do maior retorno para o investimento realizado e outras em que privilegiará a melhor técnica. Thai (2001) elenca outros objetivos ligados à aquisição, a saber: qualidade, prazo de entrega, minimização dos riscos comerciais, financeiros e técnicos, maximização da concorrência e manutenção da integridade do processo.

Muitas regras e regulamentos (como o Acordo de Compras Governamentais da Organização Mundial do Comércio – OMC) se concentram em garantir a abertura e a concorrência justa, a transparência e o combate à corrupção. Assim, colocam menos ênfase em um processo de aquisição eficiente (Thai, 2001). Espera-se que o setor público aja com integridade para realizar o que foi prometido, evitando práticas impróprias, desperdiçadoras ou corruptas e fraudulentas. Quanto à transparência, tal objetivo envolve a realização de esforços com vistas a permitir que todos os interessados possam ter acesso aos meios e processos reais pelos quais os contratos são concedidos e gerenciados. Isso implica oportunidades iguais para todos os licitantes e um processo transparente. As entidades públicas contratantes e seus funcionários podem ser questionados e devem ser capazes de explicar em todos os momentos sua maneira de operar. É do interesse da organização pública e dos fornecedores também (pelo menos até certo ponto) que haja concorrência e seja garantida a competição justa. Esse interesse está relacionado a questões como transparência e não discriminação.

Quanto aos objetivos não ligados à compra em si, é possível defini-los como aqueles que vão além do contrato em questão. No setor público, as aquisições podem ser usadas como uma alavanca para a implementação de políticas governamentais mais amplas. Em resumo, a política de compras governamentais pode representar um importante vetor para o alcance de alguns objetivos, conforme resumido adiante:

- criação de empregos;
- fortalecimento da indústria;
- envolvimento de pequenas e médias empresas – PME (por exemplo, dividindo os pedidos em lotes menores para que empresas menores possam participar de concorrências);
- diversidade, de modo a favorecer vários grupos de fornecedores (minorias, pessoas com deficiência e mulheres);
- estímulo à inovação; e
- sustentabilidade e meio ambiente, com a aquisição de produtos ou a adoção de processos de produção ecológicos (McCue, Buffington e Howell, 2007).

Sendo assim, as aquisições públicas podem ter também outros objetivos associados, como o desenvolvimento econômico, social, tecnológico e infraestrutural. Ou seja, as organizações públicas podem se apoiar em suas aquisições de bens e serviços para alcançar também uma série de objetivos não diretamente ligados à aquisição em si. Tal como mostra este livro, promover a inovação é um dos objetivos alternativos mais relevantes para o desenvolvimento econômico, e é justamente isso que faz um novo grupo de pesquisadores, como Edler e Georghiou (2007) e Edquist e Zabala-Iturriagoitia (2012).

Desse modo, estamos diante de um assunto desafiador. Primeiramente, conforme destacado, uma adequada compra pública passa pela observância das diferentes atividades que caracterizam um processo de compra realizada pelo gestor público. Além disso, a organização pública pode perseguir vários objetivos por meio de suas aquisições (direta e indiretamente ligados à aquisição em si), como também atrelados ao atendimento do público em geral, que será impactado por obras, bens e serviços oriundos de compras públicas. O gestor público que atua no setor de compras precisa lidar com tensões em virtude das múltiplas expectativas dos diversos atores que compõem a sociedade em torno das compras governamentais, tais como transparência, combate à corrupção, eficiência e eficácia na gestão dos recursos e o alcance de objetivos de políticas públicas. Por fim, o arcabouço legal que rege as compras públicas muitas vezes envolve não apenas regras locais, mas também supranacionais. Tais regras são extensas

e complexas, podendo ser cumulativas ou mutuamente contraditórias. Assim, estamos diante de um tema complexo, que frequentemente envolve objetivos e interesses conflitantes (Schapper, Malta e Gilbert, 2006).

3 TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO APLICADAS ÀS COMPRAS GOVERNAMENTAIS

O surgimento de um novo paradigma tecnológico pautado nas TICs⁵ é crucial para o entendimento das profundas mudanças ocorridas no seio do capitalismo a partir da década de 1970. Entre as mudanças observadas, destacam-se as perspectivas descortinadas pelo comércio eletrônico, em termos de redução dos custos nas operações de venda, e o aumento na velocidade das transações, acompanhadas de um intenso processo de evolução tecnológica e miniaturização de componentes relevantes. Assim, as TICs, ao modificarem a forma de comunicação, intermediação e integração das organizações, repercutiram fortemente sobre a eficiência dos mercados, a estrutura das empresas e as cadeias de valor da indústria (Maira e Taylor, 1999).

Tal paradigma influenciou tanto as organizações privadas como as públicas. No caso da administração pública, as TICs são utilizadas em seus processos internos e nos serviços públicos prestados à sociedade. É possível afirmar que elas propiciaram os meios técnicos necessários para a reconstrução das bases de relacionamento entre Estado e sociedade no mundo contemporâneo. Influenciada por esse contexto, a administração pública brasileira vem passando por um processo de transformações, o qual, em boa medida, se apoia na adoção das TICs e na implementação de programas de governo eletrônico. Segundo Diniz (2005), a inserção das TICs na gestão pública brasileira seguiu trajetória semelhante àquela observada entre as organizações do setor privado, inicialmente por meio do uso da informática, a partir da década de 1970. Desde então, sua utilização se difundiu entre os órgãos da administração pública direta e indireta, de modo a cobrir todas as esferas governamentais.

A partir dos anos 1980, iniciou-se um forte movimento de reforma da gestão pública e modernização do Estado, influenciado por um contexto de crise fiscal e esgotamento do modelo de gestão burocrática e do modo de intervenção estatal. De acordo com Mora (2005), as TICs são usadas pelo governo brasileiro desde o fim dos anos 1980, como instrumento de modernização da administração pública. Segundo essa autora, a administração pública do país tem obtido êxito em seus projetos de governo eletrônico. A simplificação do processo de declaração de ajuste anual do Imposto de Renda (IR), as eleições gerais com o auxílio das urnas eletrônicas no nível

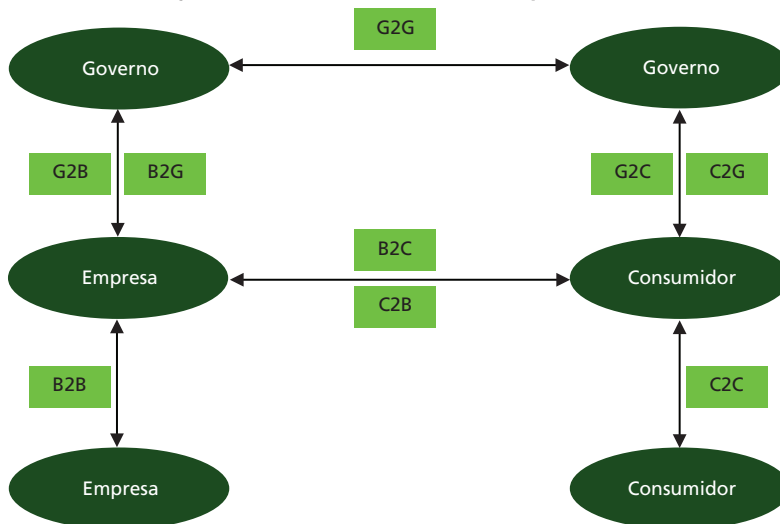
5. Adota-se nesse projeto o conceito mais amplo de TICs, as quais abarcam "o conjunto convergente de tecnologias em microeletrônica, computação (*software* e *hardware*), telecomunicações/rádiodifusão, e optoeletrônica" (Castells, 1999, p. 29).

nacional e as compras governamentais com o uso do pregão eletrônico (tratado no capítulo 4) são algumas das iniciativas da administração pública brasileira no campo do governo eletrônico que a literatura especializada trata como sucesso.

Os novos conceitos de gestão adotados pela administração pública brasileira, em boa medida se valeram do uso das TICs para que os resultados de alto desempenho fossem alcançados. Nesse contexto, as TICs, ao criarem condições para a circulação de um volume significativo de dados e informações, deram ensejo a uma verdadeira revolução na gestão pública. Diniz *et al.* (2009) afirmam que o uso estratégico das TICs evoluiu para o que é hoje chamado de governo eletrônico, trazendo à tona novas perspectivas do ponto de vista da administração pública brasileira. Agune e Carlos (2005) conceituam governo eletrônico como um movimento em escala mundial que pode ser entendido como a adoção pela administração pública de um conjunto de medidas modernizadoras, as quais extrapolam a simples disponibilização de serviços públicos por meio de serviços *on-line*, pois se refere também a outras ações, pautadas no uso das TICs, que modificam a maneira como o Estado alcança seus objetivos e cumpre suas funções.

O governo eletrônico propicia que a administração se comunique com as empresas (G2B) e com os consumidores (B2C), bem como consigo mesmo (G2G), o que otimiza a realização de suas tarefas (Takahashi, 2000). A figura 1 ilustra as modalidades de comunicação com diferentes atores da sociedade a partir das TICs.

FIGURA 1
Formas de interação entre os atores da sociedade a partir das TICs



Fonte: Moraes, Valente e Silva (2007).

Cabe ressaltar que temas prioritários na agenda de modernização da gestão pública, tais como desempenho, eficiência, transparência e prestação de contas, estão associados ao processo de construção de programas de governo eletrônico alicerçadas no uso das TICs. Existe uma série de fatores que motivam a administração pública a criar programas de governo eletrônicos, entre os quais se destacam: melhoria dos processos da administração pública, melhoria da governança, aumento da eficiência nas políticas e serviços prestados, monitoramento das políticas públicas, integração entre governos, aumento da transparência, participação democrática e prestação de conta dos governos. Segundo Diniz *et al.* (2009, p. 27), “além de ser uma das principais formas de modernização do Estado, o governo eletrônico está fortemente apoiado numa nova visão do uso das tecnologias para a prestação de serviços públicos, mudando a maneira pela qual o governo interage com o cidadão, empresas e outros governos”.

Percebe-se, sobretudo, a partir da segunda metade da década de 1990, que foi criada uma série de programas de governo eletrônicos no Brasil, “como elementos alavancadores de novos patamares de eficiência da administração pública” (Diniz *et al.*, 2009, p. 25). A disseminação das compras governamentais em meio eletrônico é prova inequívoca do engajamento do Estado do país na área de governo eletrônico.

A modalidade licitatória pregão eletrônico foi instituída com a finalidade de proporcionar economia de tempo e de custos processuais, além de aumentar a competição, a transparência e a prestação de contas do processo de aquisição de bens e serviços pelo setor público. Além disso, como os editais são publicados na internet, o pregão eletrônico confere publicidade muito maior ao processo licitatório, pois alcança também as empresas localizadas fora da região da entidade licitante. Diante disso, na visão de Bandeira (2005), o pregão eletrônico aumenta a competição e torna mais difícil a possibilidade de que algum participante seja beneficiado, o que evita, por conseguinte, a existência de corrupção nos certames licitatórios.

Fernandes (2003, p. 196) argumenta que

as transações eletrônicas do tipo B2G (*Business-to-Government*) poderão induzir à reestruturação nos mercados fornecedores governamentais, em especial por meio da redução dos custos de transação peculiares ao fornecimento para governos a exemplo do cumprimento de normas e legislação complexas, da tramitação por múltiplas instâncias formais e da maior dificuldade de acesso à informação.

Torres (2004), ao examinar o uso do pregão eletrônico pela administração pública federal, enfatiza os enormes benefícios propiciados por esse novo mecanismo licitatório no que se refere aos quesitos agilidade, eficiência e transparência. De acordo com tal autor, “com o pregão eletrônico, o sistema de compras do governo federal tornou-se muito mais ágil, transparente e eficiente, propiciando enormes ganhos para a administração pública” (*op. cit.*, p. 192). Nesse contexto, o autor afirma que o pregão eletrônico representa uma referência em termos de governo eletrônico no Brasil.

Diante do sucesso obtido por meio do uso do pregão pela administração pública federal, foi criada a Lei nº 10.520/2002, o que conferiu caráter nacional a esse novo procedimento licitatório. Especificamente em relação ao uso do pregão eletrônico, essa lei estabelece que “poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica” (Brasil, 2002). A partir daí, estados e municípios brasileiros passaram a criar dispositivos legais para disciplinar o uso do pregão eletrônico por órgãos e entidades a eles ligados, com vistas a usufruir dos benefícios advindos da adoção desse procedimento licitatório, como o barateamento dos itens adquiridos. Outra prova do êxito alcançado com o uso do pregão, especialmente em seu formato eletrônico, foi a publicação do Decreto nº 5.450/2005, o qual determina que “nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns⁶ será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica” (Brasil, 2005). Nesse mesmo sentido, a nova Lei de Licitações e Contratos brasileira, Lei nº 14.133/2021, também incentiva o uso eletrônico do pregão, muito embora não o obrigue a ocorrer dessa forma.

4 O USO DAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO NAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS DO PAÍS: O SISTEMA SIASG/COMPRASNET

A utilização das TICs nos procedimentos de compra e contratação do governo brasileiro está associada ao Siasg, instituído pelo Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994.

Auxiliar do SISG, destinado a sua informatização e operacionalização, com a finalidade de integrar e dotar os órgãos da administração direta, autárquica e fundacional de instrumento de modernização, em todos os níveis, em especial: I - o catálogo unificado de materiais e serviços; II - o cadastramento unificado de fornecedores; III - o registro de preços de bens e serviços (Brasil, 1994).

A partir da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2001 (Brasil, 2001), ano em que foi criado o grupo de estudo destinado a estabelecer procedimentos para o ingresso de todos os órgãos e entidades participantes do orçamento fiscal, da seguridade social e investimento no Siasg, a obrigatoriedade de utilização desse sistema tem sido consignada nas LDOs subsequentes (Roriz, 2016).

O Siasg é composto por um conjunto de módulos, conforme a seguir descrito.

- 1) Cadastro de fornecedores:
 - a) o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf) tem a função de cadastrar e habilitar parcialmente as pessoas físicas ou jurídicas que pretendem participar dos processos licitatórios realizados pela administração federal.

6. “Consideram-se bens e serviços comuns, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais do mercado” (Brasil, 2002).

- 2) Catálogos de materiais e de serviços:
 - a) por meio do Catálogo Unificado de Materiais (Catmat) e do Catálogo Unificado de Serviços (Catser), é realizado o registro, de maneira padronizada, das especificações técnicas relacionadas aos requisitos de desempenho para os materiais e serviços licitados. Estes dois catálogos são utilizados nos editais e nos contratos realizados pela administração federal.
- 3) Divulgação eletrônica de editais:
 - a) o Sistema de Divulgação Eletrônica de Compras (Sidec) tem como função divulgar no portal Comprasnet os avisos e os editais relacionados às contratações, além de se incumbir do encaminhamento simultâneo para a publicação pela Imprensa Nacional desses avisos e editais.
- 4) Registro de preços praticados:
 - a) por meio do Sistema de Preços Praticados (SISPP), é feito o registro e a comparação dos valores praticados nas aquisições realizadas pela administração federal, permitindo que sejam determinados os valores de referência que integrarão os editais.
- 5) Emissão de ordem de pagamento:
 - a) a partir do Sistema de Minuta de Empenho (Sisme), é feita a emissão das minutas de empenho: i) para o pagamento dos bens que serão licitados; e ii) para o pagamento dos contratos de prestação de serviços que tenham sido executados. Tais minutas são encaminhadas automaticamente ao Sistema de Execução Financeira da Administração Federal (Siafi), que irá proceder ao empenho do respectivo valor.
- 6) Gestão de contratos:
 - a) por meio do Sistema de Gestão de Contratos (Sicon), é feito:
 - o cadastramento dos extratos de contratos celebrados pela administração federal;
 - o encaminhamento desses extratos para publicação pela Imprensa Nacional;
 - o registro dos cronogramas físico-financeiros; e
 - a execução dos contratos que autorizam os pagamentos aos fornecedores.

2) Portal Comprasnet:

- a) é o portal de compras do governo federal na *internet* a partir do qual é feito o cadastramento de fornecedores no Sicaf, a consulta dos catálogos (Catmat e Catser) e dos preços praticados (SISPP). Ao acessar esse portal, é possível identificar avisos, editais, resultados de licitações, extratos de contratos publicados, além dos programas de acesso ao pregão e à cotação eletrônica, e consultar as estatísticas do Siasg.

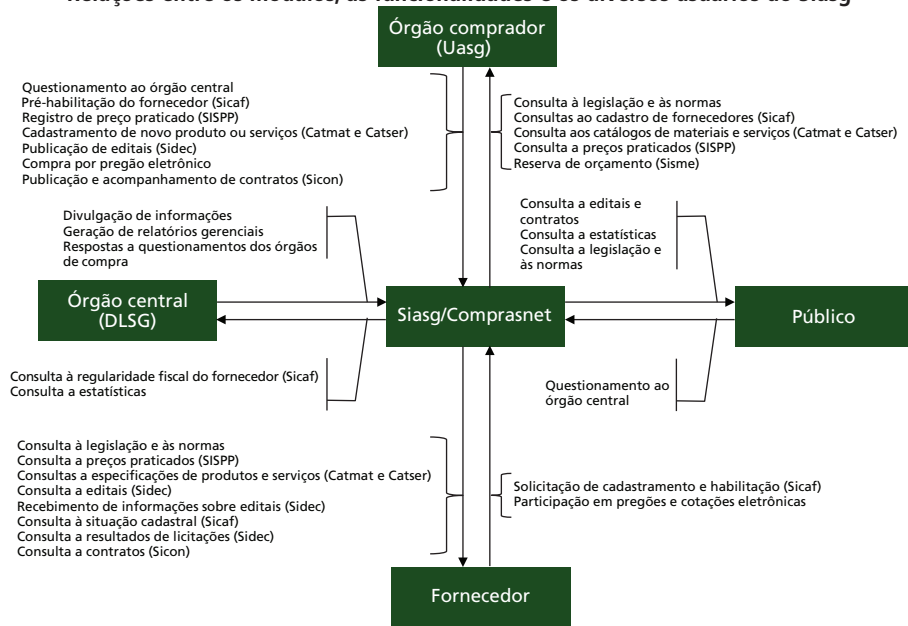
Assim, por meio do Siasg/Comprasnet, os gestores públicos podem realizar os diversos procedimentos que perpassam o processo de compras e contratações da administração federal brasileira, a saber:

cadastramento de fornecedores, catalogação de materiais e serviços, divulgação eletrônica de compras, registro de preços praticados, emissão de ordem de pagamento (empenho), registro e acompanhamento dos contratos e acesso a um conjunto de serviços e informações pela Internet, oferecidas no portal Comprasnet (Fernandes, 2003, p. 86).

Por intermédio do Comprasnet, os fornecedores podem se cadastrar como usuários do Siasg, tendo acesso aos módulos e às respectivas funcionalidades associadas à sua participação nos contratos da administração federal. Nesse mesmo portal, é permitido o acesso às diversas funcionalidades disponíveis ao público em geral, como a consulta de editais, contratos, estatísticas, legislação e normas. A gestão do Siasg/Comprasnet é realizada pelo Departamento de Logística e Serviços Gerais (DLSG). A figura 2 ilustra o esquema de módulos, relacionamentos e respectivas funcionalidades básicas do Siasg/Comprasnet.

É interessante destacar nesse sentido que, em estudo publicado pelo Banco Mundial, tal portal obteve nota máxima nos seguintes indicadores: i) transparência na divulgação das licitações e de seus respectivos resultados; e ii) utilização de métodos licitatórios competitivos. O fato de ser o primeiro portal do gênero no mundo aceito pelo Banco Mundial e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para compras de bens e serviços financiadas com recursos desses dois organismos multilaterais atesta a eficiência do sistema Siasg/Comprasnet (Carvalho, 2009).

FIGURA 2
Relações entre os módulos, as funcionalidades e os diversos usuários do Siasg



Fonte: Fernandes (2003, p. 89).

5 CARACTERIZAÇÃO DOS CONTRATOS DE COMPRAS PÚBLICAS EXISTENTES NO SIASG/COMPRASNET

Conforme destacado na seção anterior, com a finalidade de avançar no desenvolvimento das ações de logística governamental, a partir do Decreto nº 1.094/1994, foi criado o Sistema Integrado de Serviços Gerais da Administração Pública (Sig) pelo governo federal. Entre as principais ações implementadas para o êxito do Sig, cumpre ressaltar a criação do Siasg e do portal Comprasnet,⁷ ferramentas que, posteriormente, passam a trabalhar de maneira integrada.

O sistema de compras eletrônicas do governo federal, Comprasnet, está disponível não apenas para a União, como também para estados e municípios.⁸ O governo federal editou portaria em 2005 com vistas a simplificar a adesão ao seu sistema de compras eletrônicas. A partir da publicação dessa norma, o tempo médio para a adesão ao sistema, que antes era de dois meses, em média,

7. Disponível em: <<https://bit.ly/3OzJNhl>>.

8. De acordo com Cristiano Heckert, secretário de gestão do Ministério da Economia (ME), o Comprasnet pode ser utilizado por estados e municípios, de forma gratuita, para a realização de pregões eletrônicos e licitações em geral, de modo que "não é necessário contratar ou desenvolver um novo sistema. O Comprasnet está apto para realizar os procedimentos licitatórios de todos os interessados em utilizar a plataforma" (Estados..., 2020).

hoje em dia, é de cerca de vinte dias. Atualmente, 2.374 municípios e todos os 27 estados brasileiros empregam, em alguma medida, o Comprasnet de forma totalmente gratuita. Trata-se de um incentivo concedido pelo governo federal aos dois outros entes da Federação para melhorar a transparência e a qualidade dos serviços públicos brasileiros.

A utilização do Comprasnet é obrigatória para órgãos da administração federal direta, autárquica e fundacional que integram o Sisg. Os órgãos federais que não integram o Sisg da União, como as empresas públicas e sociedades de economia mista federais, têm a opção de utilizar seus próprios sistemas de pregão eletrônico, mas podem aderir ao sistema federal, ou seja, utilizar o Siasg/Comprasnet.

Além disso, a partir de 2019, com a publicação do Decreto nº 10.024, o uso do pregão eletrônico passou a ser obrigatório nas aquisições de bens e serviços realizadas por estados e municípios com recursos de transferências voluntárias da União (Brasil, 2019). Tal medida também tem como resultado uma ampliação do uso do sistema Siasg/Comprasnet pelas entidades subnacionais.

Assim dizendo, o Siasg representa apenas uma parcela do total de compras públicas no Brasil, mas cobre a totalidade das aquisições do Executivo federal, objeto principal de interesse deste livro.

Feitos esses esclarecimentos, a seguir são apresentadas algumas tabulações para demonstrar as perspectivas descortinadas em termos de desagregação e cruzamentos a partir das estatísticas disponibilizadas na base de dados DW-Siasg/Comprasnet. Essas tabulações não são exaustivas nem procuram representar determinada amostra, ao contrário, servem de exemplos didáticos às discussões que serão tratadas ao longo deste livro.

A tabela 1 tem a finalidade de revelar como se distribuem as compras homologadas⁹ por esfera da Federação entre 2000 e 2020.

9. Envolve o valor ratificado do processo licitatório que produzirá efeito jurídico sobre sua contratação.

TABELA 1
Compras homologadas por esfera – Siasg

Ano	Valor (R\$ 1 milhão)				Proporção (%)			
	Federal	Estadual	Municipal	Total	Federal	Estadual	Municipal	Total
2000	33.843	-	-	33.843	100,0	0,0	0,0	100,0
2001	47.932	-	-	47.932	100,0	0,0	0,0	100,0
2002	37.731	-	-	37.731	100,0	0,0	0,0	100,0
2003	25.998	1	-	25.999	100,0	0,0	0,0	100,0
2004	37.005	11	-	37.016	100,0	0,0	0,0	100,0
2005	57.869	471	-	58.340	99,2	0,8	0,0	100,0
2006	49.259	779	15	50.054	98,4	1,6	0,0	100,0
2007	73.368	632	76	74.076	99,0	0,9	0,1	100,0
2008	89.580	9.942	655	100.176	89,4	9,9	0,7	100,0
2009	114.606	2.255	1.042	117.903	97,2	1,9	0,9	100,0
2010	127.142	2.824	1.364	131.330	96,8	2,2	1,0	100,0
2011	101.465	3.172	727	105.365	96,3	3,0	0,7	100,0
2012	127.436	5.279	882	133.598	95,4	4,0	0,7	100,0
2013	123.087	10.562	1.597	135.246	91,0	7,8	1,2	100,0
2014	122.043	8.795	2.307	133.145	91,7	6,6	1,7	100,0
2015	94.113	8.218	2.579	104.910	89,7	7,8	2,5	100,0
2016	99.807	9.089	1.742	110.638	90,2	8,2	1,6	100,0
2017	87.091	9.621	1.055	97.767	89,1	9,8	1,1	100,0
2018	91.456	11.863	1.967	105.286	86,9	11,3	1,9	100,0
2019	75.165	15.101	977	91.242	82,4	16,6	1,1	100,0
2020	87.740	19.357	2.009	109.106	80,4	17,7	1,8	100,0

Fonte: DW-SIASG/Comprasnet.

Elaboração dos autores.

Obs.: Dados deflacionados para dezembro de 2020 com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

O exame da tabela 1 evidencia o peso expressivo das aquisições homologadas pelo governo federal comparativamente àquelas realizadas pelos dois outros entes da Federação. Tal quadro deve ser interpretado a partir da seguinte ressalva: nem todas as aquisições realizadas pelos estados e municípios brasileiros são captadas pelo Siasg/Comprasnet, pois esses dois entes da Federação podem utilizar seu próprio sistema eletrônico de compras ou de outros órgãos. Todavia, pode-se perceber que as medidas tomadas pelo governo federal para aumentar a utilização do Comprasnet surtiram efeito. A partir de 2003 e 2006, os estados e municípios brasileiros, respectivamente, passaram a utilizar tal sistema. Entre as décadas de 2000 e 2010, a utilização do sistema foi se elevando, de modo que em 2020 cerca de 20% das compras homologadas (registradas pelo sistema Siasg/Comprasnet)

foram realizadas pelos estados e municípios do país. Ainda em relação à tabela 1, pode-se perceber dois movimentos das compras homologadas pelo governo federal: i) entre 2000 e 2012, há uma tendência de elevação, quando o valor dessas compras mais do que triplicaram; e ii) entre 2012 e 2020, observa-se um movimento no sentido contrário, pois nesse período tais compras sofreram um recuo da ordem de cerca de 32%.

A tabela 2 traz dados sobre a evolução das compras homologadas do governo federal, para anos selecionados, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

TABELA 2
Compras homologadas da esfera federal

Ano	Valores (R\$ 1 milhão)					Proporção (%)				
	Executivo		Judiciário	Legislativo		Executivo		Judiciário	Legislativo	
	Sisg	N-Sisg	N-Sisg	N-Sisg	Total	Sisg	N-Sisg	N-Sisg	N-Sisg	Total
2000	31.988	1.824	31	-	33.843	94,5	5,4	0,1	0,0	100,0
2001	43.584	4.295	53	-	47.932	90,9	9,0	0,1	0,0	100,0
2002	31.177	4.524	2.030	-	37.731	82,6	12,0	5,4	0,0	100,0
2003	21.814	4.134	50	-	25.998	83,9	15,9	0,2	0,0	100,0
2004	30.931	5.860	214	-	37.005	83,6	15,8	0,6	0,0	100,0
2005	47.370	9.786	707	6	57.869	81,9	16,9	1,2	0,0	100,0
2006	36.828	11.108	1.300	24	49.259	74,8	22,6	2,6	0,0	100,0
2007	50.245	20.611	2.462	50	73.368	68,5	28,1	3,4	0,1	100,0
2008	64.664	23.513	1.343	60	89.580	72,2	26,3	1,5	0,1	100,0
2009	73.038	39.493	1.836	239	114.606	63,9	34,5	1,6	0,2	100,0
2010	83.222	41.377	2.449	94	127.142	65,5	32,6	1,9	0,1	100,0
2011	70.253	28.829	2.190	194	101.465	69,4	28,5	2,2	0,2	100,0
2012	91.643	33.042	2.451	302	127.436	72,1	26,0	1,9	0,2	100,0
2013	78.897	40.713	2.955	522	123.087	64,1	33,1	2,4	0,4	100,0
2014	68.053	50.936	2.835	219	122.043	55,9	41,8	2,3	0,2	100,0
2015	56.038	35.341	2.281	453	94.113	59,8	37,7	2,4	0,5	100,0
2016	60.278	37.256	1.901	372	99.807	60,6	37,5	1,9	0,4	100,0
2017	56.583	28.417	1.842	249	87.091	65,2	32,7	2,1	0,3	100,0
2018	58.920	30.281	1.900	355	91.456	64,7	33,2	2,1	0,4	100,0
2019	42.721	30.264	1.825	355	75.165	57,1	40,5	2,4	0,5	100,0
2020	50.440	34.761	2.057	482	87.740	57,8	39,8	2,4	0,6	100,0

Fonte: Sistema DW-Siasg/Comprasnet.
Elaboração dos autores.

Obs.: Dados deflacionados para dezembro de 2020 com base no IPCA.

Primeiramente, cabe salientar o fato de que, no âmbito federal, o Legislativo e o Judiciário podem utilizar sistemas próprios para realizar suas compras, assim como as entidades federais da administração indireta (daí o emprego da sigla N-Sisg – Não-Sisg, na tabela 2).¹⁰ Apesar do fato, a partir da tabela 2, pode-se identificar uma tendência de aumento na utilização do sistema Siasg/Comprasnet pelo Legislativo e Judiciário federal, bem como pelas entidades federais da administração indireta. Apesar da maior utilização do sistema Siasg/Comprasnet por esses Poderes, sua participação nas compras homologadas do governo federal é marginal comparativamente à parcela das compras homologadas pelo Poder Executivo federal em relação ao dispêndio total com tais compras. Era de se esperar esse resultado, pois a grande maioria das entidades governamentais (e, conseqüentemente, dos gastos) está associada ao Poder Executivo, que congrega ministérios e demais unidades da alta gestão.

Ainda em relação à tabela 2, é possível perceber um movimento inicial de expansão das compras homologadas pelas entidades federais dos três Poderes entre a década de 2000 e a primeira metade da década de 2010. Em seguida, a tendência se inverte. O declínio mais acentuado acontece no caso da administração federal direta (portanto, que compõe o Sisg): o recuo foi da ordem de aproximadamente 45% entre 2012 (quando atinge o pico, com compras homologadas no valor de R\$ 91,6 bilhões) e 2020, último ano da série. O primeiro movimento pode ser explicado pelo crescimento da economia a taxas mais elevadas (especialmente ao longo da década de 2000) em comparação ao padrão médio recente e pelo aumento na arrecadação de tributos por parte do governo federal. No que diz respeito ao segundo movimento, são evidentes os efeitos da crise econômica e seu impacto sobre as contas públicas.

A tabela 3 traz dados das compras homologadas por esfera e poder, em valores absolutos e como proporção do PIB. É importante destacar que essa tabela apresenta dados além daqueles coletados pelo Siasg e de fato representa o esforço de compras públicas totais na economia brasileira. Nela é possível observar a contribuição do Siasg no total de aquisições públicas brasileiras.

10. O órgão é Não-Sisg quando não possui obrigatoriedade de registro das etapas finais da compra no sistema. Disponível em: <<https://bit.ly/3OD070n>>.

TABELA 3
Compras homologadas por esfera e poder como proporção do PIB e total Brasil

Ano	Proporção do PIB (%)											PIB (R\$)	
	Executivo						Judiciário	Legislativo	Total federal	Total Siasg	Total Brasil ¹		
	Federal			Estadual	Municipal	Total	Total	Federal					
	Sisg	N-Sisg	Total					N-Sisg					N-Sisg
2000	0,80	0,05	0,84	-	-	0,84	0,00	0,00	0,84	0,84	-	4.015.899	
2001	1,05	0,10	1,15	-	-	1,15	0,00	0,00	1,15	1,15	-	4.158.362	
2002	0,71	0,10	0,82	-	-	0,82	0,05	0,00	0,86	0,86	13,01	4.370.037	
2003	0,49	0,09	0,58	0,00	-	0,58	0,00	0,00	0,58	0,58	11,42	4.481.204	
2004	0,66	0,13	0,79	0,00	-	0,79	0,00	0,00	0,79	0,79	12,20	4.672.195	
2005	0,98	0,20	1,19	0,01	-	1,20	0,01	0,00	1,20	1,21	12,03	4.814.244	
2006	0,73	0,22	0,95	0,02	0,00	0,96	0,03	0,00	0,97	0,99	12,76	5.056.331	
2007	0,91	0,37	1,28	0,01	0,00	1,29	0,04	0,00	1,33	1,34	12,69	5.534.793	
2008	1,07	0,39	1,46	0,16	0,01	1,63	0,02	0,00	1,48	1,65	13,97	6.057.220	
2009	1,19	0,64	1,84	0,04	0,02	1,89	0,03	0,00	1,87	1,92	13,24	6.130.344	
2010	1,21	0,60	1,82	0,04	0,02	1,88	0,04	0,00	1,86	1,92	13,51	6.851.793	
2011	0,96	0,40	1,36	0,04	0,01	1,41	0,03	0,00	1,39	1,45	12,38	7.286.128	
2012	1,22	0,44	1,66	0,07	0,01	1,74	0,03	0,00	1,69	1,77	13,25	7.526.736	
2013	1,00	0,52	1,52	0,13	0,02	1,67	0,04	0,01	1,56	1,72	12,81	7.874.831	
2014	0,84	0,63	1,48	0,11	0,03	1,61	0,04	0,00	1,51	1,65	13,13	8.059.244	
2015	0,71	0,45	1,16	0,10	0,03	1,30	0,03	0,01	1,20	1,34	11,21	7.857.945	
2016	0,81	0,50	1,31	0,12	0,02	1,46	0,03	0,01	1,34	1,49	10,10	7.424.272	
2017	0,77	0,39	1,16	0,13	0,01	1,30	0,03	0,00	1,19	1,33	9,39	7.337.155	
2018	0,78	0,40	1,18	0,16	0,03	1,36	0,03	0,00	1,21	1,39	10,02	7.579.995	
2019	0,55	0,39	0,94	0,20	0,01	1,15	0,02	0,00	0,97	1,18	9,19	7.726.266	
2020	0,68	0,47	1,14	0,26	0,03	1,43	0,03	0,01	1,18	1,46	-	7.447.858	

Fontes: Sistema DW-Siasg/Comprasnet; Siafi; Sistema de Informação das Estatais (Sist); Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Dados calculados sob a ótica das despesas pagas, e não do valor homologado.

Obs.: Dados deflacionados para dezembro de 2020 com base no IPCA.

A tabela 3 evidencia algumas características do mercado de compras governamentais que puderam ser identificadas a partir das tabelas 1 e 2. A despeito do aumento na utilização do sistema Siasg/Comprasnet pelos Poderes Legislativo e Judiciário federais, notadamente a partir da segunda metade da década de 2000, seu dispêndio com compras homologadas como proporção do PIB é bastante reduzido (nunca superior a 0,05%). Em contrapartida, o exame da tabela 3 torna evidente o

protagonismo do Poder Executivo federal. Com a inclusão da administração direta (Sisg) e da indireta (N-Sisg) para quinze dos 21 anos registrados na tabela 3, o indicador compras homologadas/PIB foi superior a 1%, atingindo o ápice em 2009 (quando foi de 1,84%). De 2009 em diante, percebe-se uma tendência de queda nesse indicador, mais acentuada a partir da segunda metade da década de 2010.

Quanto aos governos estaduais e municipais, os dados contidos na tabela 3 reiteram a tendência destacada anteriormente, qual seja, de aumento na utilização do sistema Siasg/Comprasnet pelos governos subnacionais brasileiros. No caso dos estados brasileiros, o ápice é atingido justamente no último ano da série, quando alcança uma participação de 0,26% do PIB. Em relação aos governos municipais, suas compras homologadas como proporção do PIB não superam o patamar de 0,03%. Duas ressalvas devem ser feitas a respeito dos dados apresentados na tabela 3 sobre os estados e os municípios brasileiros, conforme descrito a seguir.

- 1) Apesar do esforço do governo federal para ampliar a utilização do seu sistema eletrônico pelos governos subnacionais, nem todo o gasto com compras realizado por esses governos é efetuado por esse sistema.
- 2) Há somente dados sobre compras homologadas do Poder Executivo dessas duas esferas do Estado brasileiro, disponíveis no Sistema DW-Siasg/Comprasnet.

A penúltima coluna da tabela 3, com dados das despesas pagas,¹¹ representa um esforço para preencher a lacuna existente na base DW-Siasg/Comprasnet, isto é, o fato de que ela não capta todos os gastos com compras de bens e serviços realizados pelos três entes da Federação. Essa coluna, intitulada *Total Brasil*, representa uma compilação dos dados extraídos do Siafi, Sist e Siconfi, das despesas pagas realizadas pela União, pelos estados e municípios. A partir dessa metodologia, é possível identificar um indicador das compras governamentais brasileiras/PIB expressivamente maior, comparativamente ao indicador calculado com base nos dados do Sistema DW-Siasg/Comprasnet. Apesar da tendência de queda, especialmente a partir da segunda metade da década de 2010, alcançando um indicador de 9,19% em 2019, ao longo do período abordado a participação relativa das compras governamentais no PIB do país foi de 12%, em média.

11. Seguindo a metodologia apresentada em Ribeiro e Inácio Júnior (2019, p. 15), "para a União, os estados e os municípios, utilizamos o conceito de pagamentos, ou seja, o terceiro estágio da despesa orçamentária. Além disso, consideramos todas as despesas pagas no exercício, tendo sido elas geradas no exercício em si ou vindas de exercício anterior. Nesse sentido, três rubricas são somadas, sendo elas: despesas pagas; restos a pagar processados pagos; e restos a pagar não processados pagos. Os restos a pagar (processados ou não processados) provêm daquelas despesas empenhadas no exercício anterior que, por não terem sido liquidadas, são inscritas em restos a pagar, sendo pagas no exercício subsequente".

Esse indicador mais elevado, comparativamente àquele calculado a partir dos dados disponíveis na base DW-Siasg/Comprasnet, deve-se ao fato de que a antepenúltima coluna abarca os dados de entidades governamentais que utilizam sistemas próprios ou outros sistemas (em vez do Siasg/Comprasnet) para registrarem suas atividades de compras de bens e serviços, como a maior parte das empresas públicas. Portanto, a penúltima coluna capta *também* dados da administração indireta federal, dos Poderes Legislativo e Judiciário federais e dos estados e municípios das despesas pagas com a aquisição de bens e serviços que não são “alimentados” na base DW-Siasg/Comprasnet.

A Petrobras, sociedade de economia mista brasileira, por exemplo, realiza gastos bilionários com compras, tendo atingido um pico de R\$ 370 bilhões em 2012. Ao longo do período abordado (2002 a 2019), a participação relativa das compras dessa companhia no PIB do país foi de 4%, em média.

Apenas para ilustrar, uma vez que as óticas de cálculo são diferentes – valores homologados para a coluna Siasg e despesas pagas para a coluna total do Brasil –, as compras do Siasg representavam, em 2019, algo próximo de 13% do total de compras públicas no Brasil. Acontece, pois, que é esse o subconjunto de principal interesse deste livro.

Voltando apenas à esfera de atuação do Siasg e com o intuito de detalhar os principais instrumentos licitatórios, a tabela 4 apresenta dados sobre as compras homologadas, por modalidade de licitação, para o Poder Executivo do governo federal. O exame de seus dados evidencia o enorme peso – em valores absolutos e relativos – da modalidade pregão (capítulo 4 desta obra) entre todas as formas de licitação previstas no marco legal que rege as compras do setor público brasileiro. Cabe ressaltar a elevação abrupta na participação dessa modalidade nas licitações realizadas pelo Poder Executivo federal: de 0,3% em 2000 para 48,9% em 2005. Atualmente, e ao longo de toda a década de 2010, mais da metade das licitações do Poder Executivo federal são realizadas por meio de pregão. Apesar de os dados disponibilizados não identificarem a participação dos pregões presencial e eletrônico, certamente este último formato tem um peso expressivo nas compras em que o gestor público optou por essa modalidade de licitação, haja vista as vantagens que traz, comparativamente ao pregão presencial, ao pregoeiro, aos fornecedores e à sociedade em geral.

TABELA 4
Compras homologadas da esfera federal, Poder Executivo, por modalidade de compra

Ano	Valores (R\$ 1 milhão)										Proporção (%)							
	Pregão	Dispensa de licitação	Inexigibilidade de licitação	Concorrência	Tomada de preços	Concorrência internacional	Convite	Concurso	Total Executivo federal	Pregão	Dispensa de licitação	Inexigibilidade de licitação	Concorrência	Tomada de preços	Concorrência internacional	Convite	Concurso	Total Executivo federal
2000	95	6.164	6.008	16.597	1.994	1.916	1.038	-	33.812	0,3	18,2	17,8	49,1	5,9	5,7	3,1	-	100,0
2001	5.990	12.016	7.708	12.958	2.521	5.119	1.566	-	47.879	12,5	25,1	16,1	27,1	5,3	10,7	3,3	-	100,0
2002	4.504	8.404	6.825	10.667	1.752	2.335	1.215	0	35.701	12,6	23,5	19,1	29,9	4,9	6,5	3,4	0,0	100,0
2003	4.587	6.337	6.423	4.971	1.253	1.442	934	0	25.948	17,7	24,4	24,8	19,2	4,8	5,6	3,6	0,0	100,0
2004	9.800	9.346	6.597	4.501	1.195	4.310	1.042	0	36.791	26,6	25,4	17,9	12,2	3,2	11,7	2,8	0,0	100,0
2005	27.939	9.444	11.364	6.207	1.014	506	681	0	57.156	48,9	16,5	19,9	10,9	1,8	0,9	1,2	0,0	100,0
2006	21.890	8.037	8.554	8.035	903	85	431	0	47.935	45,7	16,8	17,8	16,8	1,9	0,2	0,9	0,0	100,0
2007	34.690	11.588	10.277	12.387	925	513	473	3	70.856	49,0	16,4	14,5	17,5	1,3	0,7	0,7	0,0	100,0
2008	42.317	15.050	11.672	17.357	1.288	231	261	1	88.177	48,0	17,1	13,2	19,7	1,5	0,3	0,3	0,0	100,0
2009	50.817	10.202	22.381	26.002	1.221	1.782	125	2	112.531	45,2	9,1	19,9	23,1	1,1	1,6	0,1	0,0	100,0
2010	65.998	17.991	14.613	23.273	1.005	1.628	86	5	124.599	53,0	14,4	11,7	18,7	0,8	1,3	0,1	0,0	100,0
2011	53.294	13.314	20.316	11.119	832	143	59	4	99.082	53,8	13,4	20,5	11,2	0,8	0,1	0,1	0,0	100,0
2012	63.248	22.782	17.359	20.181	852	221	39	4	124.684	50,7	18,3	13,9	16,2	0,7	0,2	0,0	0,0	100,0
2013	77.423	14.472	18.171	8.874	623	18	23	5	119.610	64,7	12,1	15,2	7,4	0,5	0,0	0,0	0,0	100,0
2014	80.667	14.406	18.912	4.174	565	221	18	26	118.989	67,8	12,1	15,9	3,5	0,5	0,2	0,0	0,0	100,0
2015	56.512	13.647	18.772	2.133	256	47	8	5	91.379	61,8	14,9	20,5	2,3	0,3	0,1	0,0	0,0	100,0
2016	55.468	16.582	22.929	2.298	240	7	9	2	97.534	56,9	17,0	23,5	2,4	0,2	0,0	0,0	0,0	100,0
2017	46.658	19.506	15.447	3.156	207	18	6	1	85.000	54,9	22,9	18,2	3,7	0,2	0,0	0,0	0,0	100,0
2018	50.499	21.523	15.207	1.396	349	213	12	1	89.201	56,6	24,1	17,0	1,6	0,4	0,2	0,0	0,0	100,0
2019	46.663	12.106	12.991	843	363	1	17	1	72.985	63,9	16,6	17,8	1,2	0,5	0,0	0,0	0,0	100,0
2020	50.573	18.932	14.364	892	431	1	8	1	85.201	59,4	22,2	16,9	1,0	0,5	0,0	0,0	0,0	100,0

Fonte: Sistema DW-Siasg/Comprasnet.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Dados deflacionados para dezembro de 2020 com base no IPCA.

O maior uso da modalidade pregão veio acompanhado de uma queda na utilização das modalidades concorrência, tomada de preços, concorrência internacional e convite, em termos absolutos e relativos. Com relação à essa tendência, cumpre ressaltar a queda na participação da modalidade concorrência: de primeiro lugar em 2000 (com 49,1% do universo investigado) caiu para quarto lugar em 2020 (com 1%) entre todas as modalidades de compra utilizadas pelo Poder Executivo federal.

Ainda em relação à tabela 4, deve-se destacar a participação dos procedimentos dispensa de licitação e inexigibilidade. Tais modalidades ocupam o segundo e o terceiro postos, respectivamente, entre todas as formas de licitação escolhidas pelos gestores públicos do Poder Executivo federal em 2020. A tabela 5, por sua vez, apresenta dados sobre os processos de compra por tipo de consumo. Dois aspectos podem ser identificados a partir da análise de seus dados, conforme resumido adiante.

- 1) Os gastos com a aquisição de material e serviços se elevam até a primeira metade da década de 2010; em seguida, há uma tendência de queda em ambos os gastos.
- 2) Entre 2000 e 2012, os gastos com serviços superavam as despesas com materiais, todavia, a partir de 2013, a tendência se inverte.

Quanto à primeira tendência, ela se coaduna com o fenômeno identificado nas tabelas anteriores e pode ser explicada a partir do ciclo vicioso, que se retroalimenta, causado pela crise econômica. No que diz respeito à segunda tendência, o que se pode aventar como hipótese para explicá-la é o fato de que ao longo dos anos a aquisição de materiais foi se tornando cada vez mais importante do ponto de vista do funcionamento da máquina pública federal, bem como no que se refere à execução de políticas públicas, diante da aquisição de serviços. Tal importância se reflete em uma queda menos acentuada nos gastos homologados com a compra de materiais comparativamente aos gastos homologados com a compra de serviços pelo Poder Executivo federal.

TABELA 5
Compras homologadas da esfera federal, Poder Executivo, por natureza da compra (2000-2020)

Ano	Valores (R\$ 1 milhão)			Proporção (%)		
	Material	Serviço	Total	Material	Serviço	Total
2000	7.817	25.994	33.812	23,1	76,9	100,0
2001	13.469	34.409	47.879	28,1	71,9	100,0
2002	11.735	23.966	35.701	32,9	67,1	100,0
2003	11.339	14.609	25.948	43,7	56,3	100,0
2004	13.866	22.925	36.791	37,7	62,3	100,0
2005	21.512	35.644	57.156	37,6	62,4	100,0
2006	22.469	25.466	47.935	46,9	53,1	100,0
2007	29.011	41.846	70.856	40,9	59,1	100,0
2008	37.118	51.058	88.177	42,1	57,9	100,0
2009	51.005	61.526	112.531	45,3	54,7	100,0
2010	54.337	70.262	124.599	43,6	56,4	100,0
2011	49.315	49.767	99.082	49,8	50,2	100,0
2012	53.010	71.674	124.684	42,5	57,5	100,0
2013	62.371	57.239	119.610	52,1	47,9	100,0
2014	68.580	50.409	118.989	57,6	42,4	100,0
2015	49.217	42.163	91.379	53,9	46,1	100,0
2016	51.923	45.611	97.534	53,2	46,8	100,0
2017	43.687	41.313	85.000	51,4	48,6	100,0
2018	49.727	39.473	89.201	55,7	44,3	100,0
2019	43.100	29.885	72.985	59,1	40,9	100,0
2020	47.486	37.715	85.201	55,7	44,3	100,0

Fonte: Sistema DW-Siasg/Comprasnet.
 Elaboração dos autores.

Obs.: Dados deflacionados para dezembro de 2020 com base no IPCA.

A tabela 6 apresenta o *ranking* dos dez primeiros materiais mais adquiridos pelo governo federal entre 2018 e 2020.

TABELA 6
Compras homologadas da esfera federal, Poder Executivo, por descrição da compra, segundo natureza da compra

Produto ou serviço	Natureza		2020		
	Material	Serviço	Valor (R\$ 1 milhão)	Proporção (%) ¹	Ranking
Vacina	x		3.941	4,6	1
Serviço de engenharia		x	3.154	3,7	2
Assistência médica – hospitalar/domiciliar complementar de saúde/convênio		x	2.876	3,4	3
Prestação de serviços de apoio administrativo		x	2.449	2,9	4
Ônibus	x		1.696	2,0	5
Conservação/manutenção/restauração de rodovia		x	1.667	2,0	6
Serviço de vistoria/validação/certificação		x	1.360	1,6	7
Livro didático	x		1.327	1,6	8
Fornecimento/transporte de água – carro-pipa		x	1.046	1,2	9
Manutenção/reforma predial		x	997	1,2	10
Veículo <i>pick-up</i>	x		878	1,0	11
Microcomputador	x		866	1,0	12
Todos os demais fornecimentos	x	x	62.944	73,9	-
Total Executivo federal			85.201	100,0	-

Fonte: Sistema DW-SIASG/Comprasnet.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Natureza da compra: porcentagem sobre o total; fornecimentos: porcentagem sobre o total da categoria. Selecionados fornecimentos com participação maior ou igual a 1% sobre o total.

Obs.: Dados deflacionados para dezembro de 2020 com base no IPCA.

A tabela 6 evidencia algo que era de se esperar, isto é, há uma grande pulverização no que diz respeito aos materiais e serviços adquiridos pelo Poder Executivo federal. Somente doze itens possuem participação maior ou igual a 1% sobre o valor total das compras homologadas. Entre os itens listados nessa tabela, poucos podem ser associados a ministérios/entidades da administração pública federal ou políticas públicas específicas.

De todo modo, é possível fazer as seguintes associações a partir dos dados da tabela 6: i) vacina (Ministério da Saúde – MS/política de saúde pública); ii) conservação/manutenção/restauração de rodovias (Ministério da Infraestrutura – Minfra, antigo Ministério do Transporte/política de infraestrutura); e iii) livro didático (Ministério da Educação – MEC/política educacional). Cabe ressaltar o valor das compras homologadas referente ao item vacina em 2020. Foi despendido o montante de R\$ 3,9 bilhões com compras homologadas para a aquisição desse item, o qual

representou 4,6% do total das aquisições do Poder Executivo federal. Evidentemente, tais despesas estão associadas à aquisição de vacinas para covid-19 durante a política de enfrentamento da pandemia.

TABELA 7
Compras homologadas do Poder Executivo federal pela empresa para anos selecionados

	2000	2010	2020
Valores (R\$ 1 milhão)			
Microempresa	483	19.535	7.971
Pequena empresa	2.247	15.591	12.042
Outros portes	26.465	84.530	56.675
NI/NA ¹	4.617	4.943	8.513
Total Executivo federal	33.812	124.599	85.201
Proporção/total do ano (%)			
Microempresa	1,4	15,7	9,4
Pequena empresa	6,6	12,5	14,1
Outros portes	78,3	67,8	66,5
NI/NA	13,7	4,0	10,0
Total Executivo federal	100,0	100,0	100,0

Fonte: Sistema DW-SIASG/Comprasnet.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹NI: não informado; e NA: não se aplica.

Obs.: Dados deflacionados para dezembro de 2020 com base no IPCA.

A partir dos dados apresentados na tabela 7, é possível observar o protagonismo das empresas de médio e grande porte nas compras homologadas pelo governo federal, com uma participação superior a 65% do total para os três anos selecionados. Apesar disso, verificou-se um aumento da participação das micro e pequenas empresas (MPEs) no universo das aquisições homologadas pelo Poder Executivo federal, que saltou de 8% em 2000 para 23,5% em 2020. Tal aumento pode ser, em alguma medida, atribuído à Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, a qual estabelece tratamento favorecido, diferenciado e simplificado às MPEs nas contratações públicas da administração pública federal (Brasil, 2006). Esse marco legal determina que órgãos públicos federais realizem licitações exclusivas para as MPEs nas contratações e aquisições de até R\$ 80 mil. Além disso, em licitações do tipo menor preço, a legislação em vigor (Lei nº 8.666/1993) estabelece que seja dada preferência às MPEs. Nesse caso, as micro e pequenas empresas terão prioridade quando suas propostas forem iguais ou até 10% superiores à proposta classificada em primeiro lugar.

Refletindo a política de enfrentamento da pandemia de Sars-COV-2 e a elevada aquisição de materiais (vacinas), a tabela 8 destaca os principais fornecedores do governo brasileiro, com base no valor das compras homologadas.

TABELA 8
Compras homologadas da esfera federal, Poder Executivo, por fornecedor, segundo natureza da compra (2020)

Fornecedor ¹	Natureza		2020		
	Material	Serviço	Valor (R\$ 1 milhão)	Proporção (%)	Ranking
Fundação Butantan	x		1.593	1,9	1
Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde (Fiotec)		x	1.442	1,7	2
Astrazeneca UK Limited		x	1.354	1,6	3
Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos	x	x	1.185	1,4	4
Fundação Ezequiel Dias	x	x	951	1,1	5
Man Latin America Industria e Comércio de Veículos Ltda.	x		944	1,1	6
Glaxo Smithkline Biologicals	x		910	1,1	7
LCM Construção e Comércio S.A.		x	887	1,0	8
Glaxosmithkline Exported Limited	x		845	1,0	9
Bionovis S.A. – Cia Brasileira de Biotec Farmacêutica	x	x	818	1,0	10
Todos os demais fornecedores	x	x	74.274	87,2	-
Total Executivo federal			85.201	100,0	-

Fonte: Sistema DW-Siasg/Comprasnet.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Seleccionados fornecedores com participação maior ou igual a 1% sobre o total.

Obs.: Dados deflacionados para dezembro de 2020 com base no IPCA.

Em relação à tabela 8, três aspectos devem ser ressaltados: i) a grande pulverização em relação aos fornecedores do Poder Executivo federal; ii) a importância das compras realizadas nas entidades governamentais ou fundações que as auxiliam; e iii) o papel das compras realizadas pelo MS. Quanto ao primeiro aspecto, somente dez fornecedores possuem participação maior ou igual a 1% sobre o valor total das compras homologadas pelo Poder Executivo federal. No que diz respeito ao segundo aspecto, quatro instituições públicas – a Fundação Butantan, que apoia o Instituto Butantan; a Fiotec, que apoia a Fiocruz; a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos; e a Fundação Ezequiel Dias – figuram na tabela 8. Por fim, no que se

refere à terceira dimensão, há sete entidades – quatro privadas¹² e três públicas¹³ – que atuam no ramo da saúde. As aquisições realizadas nessas entidades perfazem R\$ 9,4 bilhões, o que representa aproximadamente 9% das compras homologadas pelo governo federal em 2020.

A tabela 9 apresenta um *ranking* dos principais órgãos superiores (ministérios) em termos de compras homologadas, para anos selecionados.

TABELA 9
Compras homologadas da esfera federal, Poder Executivo, por órgão superior, para anos selecionados

Órgão superior	2000			2010			2020		
	Valor (R\$ 1 milhão)	Proporção (%)	Ranking	Valor (R\$ 1 milhão)	Proporção (%)	Ranking	Valor (R\$ 1 milhão)	Proporção (%)	Ranking
52000 – Ministério Defesa	1.326	3,9	7	38.733	31,1	1	25.760	30,2	1
36000 – Ministério da Saúde	4.142	12,3	2	11.218	9,0	5	20.719	24,3	2
26000 – Ministério da Educação	3.846	11,4	3	24.962	20,0	2	14.883	17,5	3
39000 – Ministério dos Transportes	3.461	10,2	4	20.572	16,5	3	5.686	6,7	4
30000 – Ministério da Justiça	584	1,7	8	3.938	3,2	7	3.843	4,5	5
25000 – Ministério da Economia	2.593	7,7	6	4.790	3,8	6	2.558	3,0	6
53000 – Ministério da Integração Nacional	201	0,6	10	613	0,5	11	2.208	2,6	7
20113 – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	557	1,6	9	934	0,7	9	1.627	1,9	8
33000 – Ministério da Previdência Social	3.402	10,1	5	2.392	1,9	8	1.515	1,8	9
55000 – Ministério da Cidadania	7	0,0	11	896	0,7	10	1.036	1,2	10
Todos os demais órgãos	13.694	40,5	1	15.552	12,5	4	5.367	6,3	11
Total Executivo federal	33.812	100,0	-	124.599	100,0	-	85.201	100,0	-

Fonte: Sistema DW-Siasg/Comprasnet.

Elaboração dos autores.

Obs.: Dados deflacionados para dezembro de 2020 com base no IPCA.

12. Astrazeneca UK Limited, Glaxo Smithkline Biologicals, Glaxosmithkline Exported Limited e Bionovis S.A. – Cia Brasileira de Biotec Farmaceutica.

13. Fundação Butantan, Fiotec e Fundação Ezequiel Dias.

Em relação à tabela 9, os três primeiros órgãos, em 2020, possuem uma participação relativa de 72% do total. Cumpre ressaltar o aumento exponencial nas compras homologadas pelo Ministério da Defesa entre 2000 e 2010, de R\$ 1,3 bilhão para R\$ 38,7 bilhões, respectivamente. Em função desse aumento, o ministério passou de sétimo para primeiro lugar no *ranking*, posição que manteve até 2020. A elevada participação relativa do Ministério da Defesa no valor total das compras homologadas entre os órgãos superiores do Poder Executivo federal (de 24,69% em 2020) pode ser atribuída às(aos) encomendas/projetos que se inserem no reaparelhamento das Forças Armadas. Quanto ao peso do MS (24,3%) e do MEC (17,5%), tal situação se deve às vinculações constitucionais e legais obrigatórias nessas duas áreas. Em relação ao MS, em função da pandemia da covid-19, houve um aumento de cerca de 20% (de R\$ 16,6 bilhões para R\$ 20,7 bilhões) nas despesas homologadas com compras desse ministério, entre 2019 e 2020.

Nesse sentido e em teoria, os Ministérios da Saúde, da Defesa (em parte tratados nos capítulos 10 e 9 desta obra respectivamente) e da Educação seriam aqueles nos quais existe maior margem para aplicar os instrumentos de compra pública para inovação apresentados neste livro.

A tabela 10 traz dados sobre as compras homologadas pelo Poder Executivo federal, levando em conta a UF em que os fornecedores se localizam.

TABELA 10
Compras homologadas da esfera federal, Poder Executivo por UF do fornecedor

UF	2000				2020						
	Valor (R\$ 1 milhão)	Proporção (%)	Ranking	Ranking	Valor (R\$ 1 milhão)	Proporção (%)	Ranking	Ranking			
São Paulo	5.964	17,6	2	2	22.366	17.951	21.252	17.841	21.408	25,1	1
Rio de Janeiro	2.836	8,4	3	3	14.718	10.764	10.477	10.603	10.169	11,9	2
Distrito Federal	13.872	41,0	1	1	11.239	14.179	12.741	6.340	7.761	9,1	3
Minas Gerais	1.894	5,6	4	4	8.736	6.740	7.370	5.114	7.180	8,4	4
Externo	1.644	4,9	5	5	5.481	5.063	4.153	4.408	5.983	7,0	5
Paraná	520	1,5	13	13	6.316	3.274	3.477	2.912	4.845	5,7	6
Goiás	139	0,4	6	6	4.098	3.858	4.203	2.851	3.968	4,7	7
Rio Grande do Sul	425	1,3	7	7	6.238	4.349	4.120	3.100	3.401	4,0	8
Santa Catarina	335	1,0	9	9	2.653	2.366	2.454	2.189	2.568	3,0	9
Bahia	271	0,8	11	11	1.675	1.521	1.534	1.490	1.995	2,3	10
Pernambuco	199	0,6	10	10	4.420	2.448	3.770	3.148	1.760	2,1	11
Ceará	234	0,7	17	17	1.531	1.598	1.504	1.458	1.734	2,0	12
Pará	80	0,2	8	8	2.455	1.017	1.198	1.629	1.724	2,0	13
Amazonas	327	1,0	14	14	3.410	3.426	1.788	1.612	1.530	1,8	14
Espírito Santo	136	0,4	21	21	467	692	1.339	1.356	1.397	1,6	15
Matto Grosso do Sul	45	0,1	15	15	1.027	1.053	756	1.318	1.025	1,2	16
Maranhão	119	0,4	18	18	755	588	474	565	844	1,0	17
Rio Grande do Norte	64	0,2	19	19	2.190	738	913	726	685	0,8	18

(Continua)

(Continuação)	2000					2020					
	Valor (R\$ 1 milhão)	Proporção (%)	Ranking	2010	2016	2017	2018	2019	Valor (R\$ 1 milhão)	Proporção (%)	Ranking
UF											
Paraná	53	0,2	20	1.220	636	593	732	516	634	0,7	19
Mato Grosso	50	0,1	25	1.279	632	741	720	637	579	0,7	20
Acre	18	0,1	16	221	136	162	225	100	495	0,6	21
Piauí	84	0,2	26	1.187	344	340	353	273	417	0,5	22
Roraima	18	0,1	23	278	262	271	248	273	325	0,4	23
Alagoas	29	0,1	22	1.574	165	124	267	219	298	0,3	24
Sergipe	31	0,1	12	2.086	192	177	253	162	261	0,3	25
Rondônia	147	0,4	24	4.810	1.053	565	444	356	260	0,3	26
Tocantins	27	0,1	27	184	123	124	193	210	214	0,3	27
Amapá	9	0,0	28	131	114	120	80	118	176	0,2	28
NA ¹	4.240	12,5	-	1.738	1.128	1.440	2.161	1.461	1.564	1,8	-
Total Executivo federal	33.812	100,0	-	124.599	97.534	85.000	89.201	72.985	85.201	100,0	-

Fonte: Sistema DW-Siasg/Comprasnet.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ NA: não se aplica.

Obs.: Dados deflacionados para dezembro de 2020 com base no IPCA.

Em 2000, primeiro ano do recorte temporal apresentado na tabela 10, é possível identificar uma preponderância dos fornecedores localizados no próprio Distrito Federal, os quais lideravam o *ranking* de fornecimento ao Poder Executivo federal. As compras homologadas nesses fornecedores totalizaram naquele ano o montante de cerca de R\$ 14 bilhões, o que representa 41% do mercado em questão. Cumpre ressaltar que, além dos fornecedores do Distrito Federal, em 2000, os fornecedores localizados nos três estados mais importantes da região Sudeste do país também ocupavam uma posição de destaque nas compras homologadas pelo Poder Executivo federal. As compras homologadas nos fornecedores desses estados alcançaram, em conjunto, um montante de R\$ 10,7 bilhões aproximadamente (os fornecedores paulistas, fluminenses e mineiros, conjuntamente, detinham 31,6% desse mercado). Portanto, traço marcante do mercado de compras homologadas do Poder Executivo federal em 2000 era o grande protagonismo dos fornecedores do Distrito Federal, de São Paulo, do Rio de Janeiro e de Minas Gerais. Juntos, ocupavam 72,6% desse mercado.

Ao longo da década de 2010, esse cenário se modifica, visto que os fornecedores do Distrito Federal perdem espaço no mercado representado pelas compras homologadas pelo Poder Executivo federal, especialmente para os fornecedores paulistas e fluminenses. No último ano da série, 2020, os fornecedores de São Paulo ocupam a liderança do *ranking*, seguidos pelas empresas fornecedoras do Rio de Janeiro, do Distrito Federal e de Minas Gerais, com uma participação de 25,1%, 11,9%, 9,1% e 8,4% nesse mercado, respectivamente. A queda expressiva na participação relativa dos fornecedores do Distrito Federal (de 41% para 9,1%) é acompanhada por um espriamento do mercado de compras homologadas do Poder Executivo federal.

Além dos três principais estados da região Sudeste, os fornecedores da região Sul e do estado de Goiás passam a ter um protagonismo maior em relação aos dados do início da série. Apesar desse espriamento, ainda se trata de um mercado bastante concentrado em torno de seis estados (São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná, Goiás, Rio Grande do Sul) e o Distrito Federal. Juntos eles ocupam 71,9% do mercado de compras homologadas do Poder Executivo federal.

Em outros termos, as compras do governo federal se constituem em mercado consumidor que pode ser explorado nacionalmente, e não apenas nas proximidades geográficas das unidades administrativas. Evidentemente, isso é reflexo do avanço dos princípios do governo eletrônico tradados anteriormente.

Por fim, cabe ressaltar a participação dos fornecedores externos nas compras homologadas pelo Poder Executivo federal. As compras homologadas nesses fornecedores subiram de aproximadamente R\$ 1,6 bilhão em 2000 para cerca de R\$ 6 bilhões em 2020, o que provocou um aumento na participação relativa desses

fornecedores no valor total de compras homologadas pelo Poder Executivo federal de 4,9% para 7%. Caso os fornecedores externos fossem ordenados junto dos estados e do Distrito Federal no *ranking* de 2020, eles ocupariam a quinta posição.

Sobre esse último aspecto, é importante ressaltar o enorme potencial que as compras do governo federal possuem ante os mercados externos. Negociações recentes, como o acordo Mercosul-União Europeia,¹⁴ podem modificar completamente esse cenário, que ainda é um tanto marginal, e colocar os fornecedores estrangeiros entre os primeiros.

6 CONCLUSÕES

Este capítulo aborda um mecanismo importante de intervenção do Estado no domínio econômico, qual seja, a política de compras governamentais. Tal importância se justifica seja pela magnitude do mercado de compras governamentais, seja em função dos impactos dessa política no desenvolvimento de um país. Como um dos maiores compradores em muitos mercados de produtos e serviços, os governos podem utilizar seu poder de compra para fomentar geração de empregos, MPÉs, empresas locais, desenvolvimento ambiental, grupos desfavorecidos e inovação.

Nos últimos anos, a quantidade de despesas com aquisições tem aumentado, bem como a demanda do público por mais transparência e eficiência. Apesar de sua importância e da atenção direcionada às aquisições de bens e serviços pelo setor público, informações globais sobre o mercado de compras governamentais são escassas. Informações confiáveis, comparáveis e coletadas de maneira sistemática são cruciais para todas as partes interessadas: as empresas do setor privado que participam de licitações, a fim de otimizar suas chances de acesso ao mercado público; as entidades governamentais, com vistas a garantir que sejam informadas sobre o que o mercado tem a oferecer e alcançar melhor valor para o dinheiro; e, em última análise, para os cidadãos, que querem eficiência na alocação dos impostos por eles pagos.

O sistema Siasg/Comprasnet se insere nas experiências de governo eletrônico, que favorece a interação entre o governo, os fornecedores e a sociedade em geral. Por meio da realização de transações eletrônicas proporcionadas por esse sistema, o governo brasileiro tem reduzido o custo de transações; refreado dificuldades associadas aos procedimentos burocráticos e jurídicos da administração pública; aumentado a transparência em torno dos processos de compra; e melhorado o uso dos recursos públicos. O ME disponibiliza o Comprasnet de forma gratuita para estados e municípios realizarem pregões eletrônicos e licitações em geral, de forma que atualmente esses entes não têm a necessidade de contratar ou desenvolver um

14. Disponível em: <<https://bit.ly/3u5QdNz>>.

novo sistema, visto que a referida plataforma eletrônica está apta para realizar os procedimentos licitatórios de todos os interessados.

A partir dos dados apresentados neste capítulo, podem-se, portanto, destacar os seguintes aspectos das aquisições efetuadas pelo setor público do país sob a ótica do Siasg.

- 1) O peso expressivo das aquisições homologadas pelo governo federal comparativamente àquelas realizadas pelos dois outros entes da Federação. Conforme destacado ao longo da análise apresentada neste capítulo, deve-se olhar para esse dado com cautela, pois nem todas as aquisições realizadas pelos estados e municípios brasileiros são captadas pelo Siasg/Comprasnet.
- 2) Percebe-se que as medidas executadas pelo governo federal para aumentar a utilização do sistema Siasg/Comprasnet pelos governos subnacionais surtiram efeito. O aumento das compras homologadas pelos estados brasileiros, de R\$ 1 milhão em 2005 para R\$ 19,4 bilhões em 2020, certamente é reflexo da maior utilização desse sistema por parte desse ente da Federação.
- 3) Em relação aos dados sobre as compras homologadas pelo governo federal, extraídos da base DW-Siasg, é possível identificar dois movimentos:
 - a) entre 2000 e 2012, há uma tendência de elevação, quando o valor dessas compras mais do que triplicou; e
 - b) entre 2012 e 2020, observa-se um movimento no sentido contrário. O primeiro movimento pode ser explicado pelo crescimento da economia a taxas mais elevadas – especialmente ao longo da década de 2000 – em comparação ao padrão médio recente e pelo aumento na arrecadação de tributos por parte do governo federal. Esse cenário trouxe certa folga fiscal ao Estado, de modo a favorecer a realização de gasto público por parte do governo federal. Quanto à queda nas compras homologadas do governo federal (entre 2012 e 2020), para que se compreenda esse movimento, é importante que se considerem os seguintes fatores:
 - esse período é marcado por recessões (2015, 2016 e 2020) e períodos de baixo crescimento;
 - a política de renúncia fiscal, além de não trazer o resultado esperado do ponto de vista do estímulo à economia, provocou uma queda na arrecadação tributária da União; e

- a adoção de uma política contracionista. Esses fatores se retroalimentam, de modo a criar um terreno pouco fértil para a realização do gasto público.
- 4) A participação expressiva da modalidade pregão entre todas as formas de licitação previstas no marco legal que rege as compras do setor público brasileiro. Conforme ressaltado, as modificações no marco legal que regulamente as aquisições de bens e serviços do setor público brasileiro, particularmente a preferência pelo pregão eletrônico em relação às demais modalidades de licitação, certamente representaram um fator impulsor do seu uso em detrimento das demais.
 - 5) O protagonismo dos ministérios da Defesa, da Saúde e da Educação no universo das compras homologadas pelo Poder Executivo federal em 2020. As compras homologadas por tais órgãos em tal ano, consideradas conjuntamente, representaram 72% desse mercado. As encomendas e os grandes projetos associados ao reaparelhamento das Forças Armadas explicam a elevada participação do Ministério da Defesa. Quanto ao peso do MS e MEC (17,5%), tal situação se deve em grande medida às vinculações constitucionais e legais obrigatórias nessas duas áreas. Particularmente em relação ao MS, houve um aumento de cerca de 20% nas despesas homologadas com compras desse ministério entre 2019 e 2020. Certamente esse aumento foi puxado pelas despesas associadas ao combate da pandemia de Sars-COV-2, por exemplo, com a aquisição de vacinas. Cabe ressaltar o valor das compras homologadas referente ao item vacina: em 2020, foi spendido o montante de R\$ 3,9 bilhões com compras homologadas para esse item, o que representou 4,6% do total das aquisições do Poder Executivo federal.
 - 6) Sob a ótica do valor homologado, as empresas de médio e grande porte registraram uma participação relativa de 74% das compras homologadas pelo Poder Executivo federal. Não obstante esse fato, os dados apresentados neste capítulo revelam um aumento das MPEs no universo dessas aquisições. Tal aumento pode ser atribuído, em alguma medida, à Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, a qual estabelece tratamento favorecido, diferenciado e simplificado às MPEs nas contratações públicas da administração pública federal.
 - 7) Um dos achados da pesquisa é a constatação de que algumas entidades governamentais e de apoio direto a elas, como a Fundação Butantan, a Fiotec, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e a Fundação Ezequiel Dias, são importantes fornecedoras do Poder Executivo federal. O que é curioso, uma vez que o demandante público compra do próprio Estado.

- 8) Entre os dez principais fornecedores do governo brasileiro, sete entidades (quatro privadas e três públicas) atuam no ramo da saúde. Juntas perfazem aproximadamente 46% das compras homologadas pelo governo federal em 2020. Portanto, evidencia-se o papel do Sistema Único de Saúde (SUS) no universo das aquisições de bens e serviços realizadas pelo Estado brasileiro.
- 9) No que se refere à localização dos fornecedores do Poder Executivo federal, entre 2000 e 2020, percebem-se duas tendências:
 - a) redução significativa na participação relativa dos fornecedores do Distrito Federal (de 41% para 9,1%); e
 - b) espraiamento do mercado de compras homologadas do Poder Executivo federal, com aumento da participação dos fornecedores do Sul do país e de Goiás. Além dos três principais estados da região Sudeste, os fornecedores da região Sul e do estado de Goiás passam a ter relevância maior em relação aos dados do início da série. A despeito desse espraiamento, pode-se afirmar que o mercado de compras homologadas do Poder Executivo federal é bastante concentrado: seis estados (São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná, Goiás, Rio Grande do Sul) e o Distrito Federal, em conjunto, ocupam 71,9% desse mercado. Os fornecedores externos também possuem uma participação de destaque nas compras homologadas pelo Poder Executivo federal. Em 2020 eles ocupavam 7% desse mercado, atrás somente dos fornecedores de São Paulo, do Rio de Janeiro, do Distrito Federal e de Minas Gerais.

Esses achados, construídos principalmente pela ótica dos valores homologados no Siasg/Comprasnet (mas não somente), permitem afirmar que existe um enorme poder de intervenção pública que pode ser explorado para fomentar o desenvolvimento tecnológico e a inovação por meio do uso estratégico das demandas governamentais. Esse uso depende, portanto, da compreensão dos instrumentos tratados neste livro.

REFERÊNCIAS

AGUNE, R. M.; CARLOS, J. A. Governo eletrônico e novos processos de trabalho. *In*: LEVY, E.; DRAGO, P. A. (Org.). **Gestão pública no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Edições Fundap, 2005. p. 302-315.

BANDEIRA, L. F. A licitação eletrônica e a prevenção da corrupção. **Revista de Informação Legislativa**, v. 42, n. 165, p. 269-283, jan.-mar. 2005.

BRASIL. Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994. Dispõe sobre o Sistema de Serviços Gerais (Sisg) dos órgãos civis da administração federal direta, das autarquias federais e fundações públicas, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 mar. 1994.

_____. Lei nº 10.266, de 24 de julho de 2001. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2002 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 jul. 2001.

_____. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 jul. 2002.

_____. Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1º jun. 2005.

_____. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nºs 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 dez. 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/3TUSXHX>>.

_____. Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 set. 2019.

CALDWELL, N.; BAKKER, E.; READ, J. J. D. The purchasing process in public procurement. *In*: KNIGHT, C. H. L. *et al.* (Ed.). **Public procurement: international cases and commentary**. London: Routledge, 2007. p. 149-158.

CARVALHO, A. L. de. **Compras governamentais: uma proposta de dinamização do fluxo de compras em instituições públicas em saúde**. 2009. 173 f. Dissertação (Mestrado) – Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2009.

CASTELLS, M. (Org). **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

DINIZ, E. H. *et al.* O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 1, p. 23-48, jan.-fev. 2009.

DINIZ, V. A história do uso da tecnologia da informação na gestão pública brasileira através do Conip – Congresso de Informática Pública. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 2005, Santiago. **Anais...** Santiago: Clad, Oct. 2005.

EDLER, J.; GEORGHIOU, L. Public procurement and innovation – resurrecting the demand side. **Research Policy**, v. 36, n. 7, p. 949-963, Sept. 2007.

EDQUIST, C.; ZABALA-ITURRIAGAGOITIA, J. M. Public Procurement for Innovation as mission-oriented innovation policy. **Research Policy**, v. 41, n. 10, p. 1757-1769, Dec. 2012.

ESTADOS e municípios realizaram mais de 40 mil pregões eletrônicos em um ano. **Comprasnet**, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3Vquw7e>>. Acesso em: nov. 2021.

FERNANDES, C. C. C. **Sistemas de compras eletrônicas e sua aplicação à administração pública: o caso do Siasg/Comprasnet**. 2003. 173 f. Dissertação (Mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getulio Vargas, Brasília, 2003.

KAUFMAN, A.; TUCCI, C. L.; BRUMER, M. Can creative destruction be destroyed? Military IR&D and destruction along the value-added chain. **Research Policy**, v. 32, n. 9, p. 1537-1554, Oct. 2003.

MAIRA, A. N.; TAYLOR, M. R. The big picture: an overview of electronic commerce. **Arthur D. Little**, 30 Nov. 1999.

MCCUE, C. P.; BUFFINGTON, K. W.; HOWELL, A. D. The fraud/red tape dilemma in public procurement: a study of US state and local governments. *In*: KNIGHT, L. *et al.* (Ed.). **Public procurement: international cases and commentary**. New York: Routledge, 2007. p. 247-262.

MORA, M. **Governo eletrônico e aspectos fiscais: a experiência brasileira**. Rio de Janeiro: Ipea, maio 2005. (Texto para Discussão, n. 1089).

MORAES, A. F.; VALENTE, E.; SILVA, A. C. M. A implantação do e-government nas compras governamentais: um caminho de sucesso para a melhoria da eficiência do setor público. *In*: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA (SEGET), 4., 2007, Resende, Rio de Janeiro. **Anais...** Resende: Seget, 2007.

RIBEIRO, C. G.; INÁCIO JÚNIOR, E. **O mercado de compras governamentais brasileiro (2006-2017): mensuração e análise**. Brasília: Ipea, maio 2019. (Texto Para Discussão, n. 2476). Disponível em: <<https://bit.ly/3CSU0mf>>.

RORIZ, J. G. L. Treinamento DW SIASG aplicado a ações de controle. 2. Ed. Secretaria Federal de Controle Interno. Brasília, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3rSvkEs>>.

SCHAPPER, P. R.; MALTA, J. N. V.; GILBERT, D. L. An analytical framework for the management and reform of public procurement. **Journal of Public Procurement**, v. 6, n. 1-2, p. 1-26, Mar. 2006.

TAKAHASHI, T. (Org.). **Sociedade da informação no Brasil**: livro verde. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000. Disponível em: <<https://bit.ly/3EOqWxi>>. Acesso em: 17 nov. 2022.

THAI, K. V. Public procurement re-examined. **Journal of Public Procurement**, v. 1, n. 1, p. 9-50, Apr. 2001.

TORRES, M. D. de F. (Org.). **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2004.