

Dimensões da qualidade das compras governamentais: um enfoque para o combate ao desperdício passivo no uso dos recursos públicos

Valdemir Pires*

Alexandre Ribeiro Motta**

RESUMO

Este artigo desenvolve uma visão multifacetada da noção de qualidade das compras governamentais, com a finalidade de oferecer uma perspectiva de gestão dessa atividade dos governos que vá além do combate ao desperdício ativo (desvios, corrupção etc.) e se foque também no desperdício passivo (baixa economicidade da despesa), gerado pela insuficiência de atenção aos aspectos administrativos, orçamentários e econômico-financeiros das compras e contratações públicas.

Palavras-chave: Compras governamentais. Gasto público. Licitações. Gestão de compras.

*Economista, professor-doutor do Curso de Administração Pública da Universidade Estadual Paulista (UNESP) e pesquisador-líder do Grupo de Pesquisa sobre Controle Social do Gasto Público da UNESP/FCL-Ar.

** Economista, Diretor-Geral da Escola de Administração Fazendária (ESAF) do Ministério da Fazenda e membro do Grupo de Pesquisa sobre Controle Social do Gasto Público da UNESP/FCL-Ar.

1 INTRODUÇÃO

As compras governamentais¹, ao contrário do que acontece com as aquisições realizadas por particulares, não ocorrem à base de uma avaliação custo-benefício objetivada por meio de vontades livres e autônomas, que decidem efetivar trocas, visando ao próprio interesse, geralmente racional-maximizador. No mercado, movido pelos indivíduos, famílias e empresas, sob a égide do direito privado, basta que duas vontades se ponham de acordo para que uma transação se realize sem margem a questionamentos, exceto nos casos de logros e conluios, coibidos por leis, como os códigos de defesa do consumidor e da concorrência. Enquanto que, por sua vez, a relação entre um fornecedor privado e um comprador governamental se pauta pelo direito público e precisa considerar a necessidade coletiva, incapaz de se expressar tão objetivamente quanto no caso dos agentes econômicos privados.

Em regimes democráticos, uma compra governamental é uma transação decidida pelo povo, que se expressa por meio de seus representantes eleitos, e é operacionalizada por um corpo burocrático especificamente designado para esta tarefa. Como podem este quadro de agentes administrativos e os governantes eleitos realizar compras de qualidade, ou seja, compras que atendam às necessidades coletivas, junto a fornecedores não privilegiados por suas relações com governantes ou administradores públicos e pelas quais não se pague mais do que o preço justo?

Essa é uma questão que subjaz a todos os esforços que historicamente vêm sendo feitos, em todo o mundo, para legislar sobre as condições sob as quais devem ocorrer as decisões e ações dos governos para se abastecerem dos bens e serviços necessários ao seu funcionamento e à provisão de serviços e políticas públicas para a sociedade. Assim, licitar, ou tornar lícita (pôr de acordo com a lei), uma aquisição ou contratação é assegurar, por meio de procedimentos (como concorrências e pregões, por exemplo), que as compras governamentais tenham as qualidades da impessoalidade, da igualdade de tratamento a fornecedores, da transparência e da economicidade, entre outras exigências que podem constar das normas. Em geral existem leis específicas para garantir essas qualidades às compras, obrigando-as, como de resto, em tudo na administração pública, ao princípio da legalidade. O respeito às leis, por si só, não assegura, todavia, que as compras governamentais tenham suficiente qualidade: para tanto são necessários decisões e procedimentos quotidianos que, além de respeitarem as leis, visem, na prática, à referida qualidade, de modo consciente e potente, materializando-se em ações que assegurem a provisão de bens e serviços com o padrão preconizado pela lei e necessário ao atendimento do interesse público. Quais são, então, as dimensões da qualidade das compras governamentais a serem consideradas pelas decisões, procedimentos e ações da administração pública? Responder a esta questão é o objetivo do presente artigo, que se inicia (tópico 1) apresentando uma acepção recente e de curso internacional de integridade das compras governamentais (ORGANISATION, 2008), prossegue desenvolvendo uma

1 Toma-se a expressão compras governamentais, aqui, como o conjunto de transações realizadas pelos governos com particulares, envolvendo compras de bens e contratação de serviços.

visão de qualidade dessas compras com base nos critérios administrativo, jurídico-legal, orçamentário e econômico-financeiro (tópico 2), e culmina com observações conclusivas.

O desenvolvimento e as conclusões do presente artigo tiveram por base a experiência político-administrativa precedente de seus autores e reflexões teóricas desenvolvidas independentemente, um em pesquisa para elaboração de dissertação de mestrado na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) (MOTTA, 2010); outro, em projeto de pesquisa desenvolvida numa pareceria entre a Universidade Estadual Paulista (UNESP) e o Instituto de Estudios Fiscales (IEF), do governo espanhol, resultando no livro *Eficiencia y transparencia em las compras públicas* (BLANCO GARCÍA et al., 2010). Ao longo das pesquisas foram realizados estudos bibliográficos e de campo, tendo sido entrevistados agentes responsáveis por compras governamentais em âmbito federal e municipal, abrangendo Brasil e Espanha.

2 INTEGRIDADE DAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS: PERSPECTIVA TRADICIONAL

Em 2008, o Conselho da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico divulgou o documento “Recomendação sobre o Fortalecimento da Integridade na Contratação Pública” (ORGANISATION, 2008), dirigido aos países-membros e estendido aos não-membros, na forma de convite à adoção de boas práticas. Os países economicamente mais desenvolvidos e com democracias consolidadas, portanto, ampliaram, recentemente, suas preocupações com a falta de integridade nas compras e contratações públicas, e demonstraram que esse problema não ocorre somente em países economicamente menos desenvolvidos e com democracias jovens.

Neste documento, há uma definição clara e específica de integridade das compras governamentais:

Integrity can be defined as the use of funds, resources, assets, and authority, according to the intended official purposes and in line with public interest. A ‘negative’ approach to define integrity is also useful to determine an effective strategy for preventing ‘integrity violations’ in the field of public procurement. Integrity violations include:

- corruption including bribery, ‘kickbacks’, nepotism, cronyism and clientelism;
- fraud and theft of resources, for example through product substitution in the delivery which results in lower quality materials;
- conflict of interest in the public service and in post-public employment;
- collusion;
- abuse and manipulation of information;
- discriminatory treatment in the public procurement process; and
- the waste and abuse of organisational resources. (ORGANISATION, 2008, p. 3).

Os princípios recomendados para se obter a integridade das compras governamentais são agrupados entre: transparência; boa gestão; prevenção de má conduta, conformidade

com as regras e monitoramento; accountability e controle. Formam um decálogo, a saber:

1. Member countries should provide an adequate degree of transparency in the entire public procurement cycle in order to promote fair and equitable treatment for potential suppliers.
 2. Member countries should maximise transparency in competitive tendering and take precautionary measures to enhance integrity, in particular for exceptions to competitive tendering.
 3. Member countries should ensure that public funds are used in public procurement according to the purposes intended.
 4. Member countries should ensure that procurement officials meet high professional standards of knowledge, skills and integrity.
 5. Member countries should put mechanisms in place to prevent risks to integrity in public procurement.
 6. Member countries should encourage close co-operation between government and the private sector to maintain high standards of integrity, particularly in contract management.
 7. Member countries should provide specific mechanisms to monitor public procurement as well as to detect misconduct and apply sanctions accordingly.
 8. Member countries should establish a clear chain of responsibility together with effective control mechanisms.
 9. Member countries should handle complaints from potential suppliers in a fair and timely manner.
 10. Member countries should empower civil society organisations, media and the wider public to scrutinise public procurement.
- (ORGANISATION, 2008, p. 4-6)

Como se vê, na concepção da OECD, os desvios são os principais problemas a combater para assegurar a integridade das compras governamentais, embora apareça no documento a preocupação com a “boa gestão” e com a qualificação dos profissionais de compra.

3 DIMENSÕES DA QUALIDADE DAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS NUMA PERSPECTIVA AFIRMATIVA

Em que pese a inegável contribuição que oferece a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, na sigla inglesa) à discussão sobre a qualidade das compras governamentais, seu documento (ORGANISATION, 2008), antes mencionado, ainda enfatiza sobretudo (assim como, por exemplo, as leis brasileiras de licitações e contratos – as Leis 8.666/93 e 8.883/94²) os cuidados contra desvios, e recomenda transparência e prestação de contas, avançando, inclusive, muito positivamente, na sugestão de fortalecimento do controle pela sociedade civil e pela opinião pública. Motta (2010), diferentemente, ancorado na visão de Bandiera, Pratt

2 Embora esta legislação inclua entre os princípios a serem observados nas compras e contratações públicas o da economicidade, há entre gestores, técnicos e estudiosos um consenso de que ela se volta muito mais à conformidade legal das práticas, relegando a questão da economicidade e da eficiência a segundo plano. Toma-se isto como uma constatação, confirmada nas entrevistas realizadas ao longo das duas pesquisas mencionadas na introdução deste artigo.

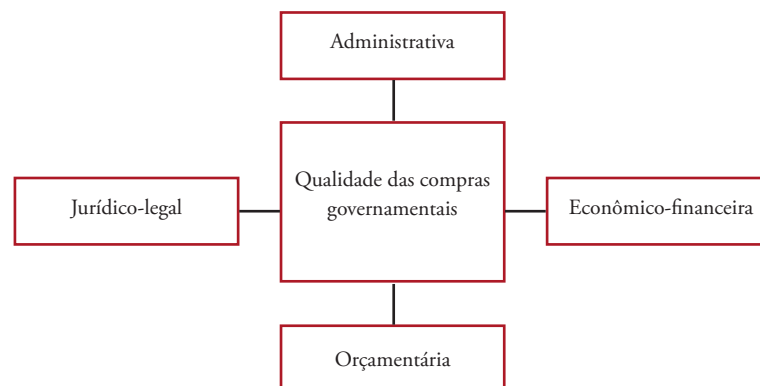
e Valetti (2009), mas avançando em relação a eles, chama a atenção para o desperdício passivo que marca a gestão de suprimentos dos governos; e defende maior atenção no combate a ele, no campo da gestão, sem que isso implique abandono do cuidado contra os desvios de natureza ilegal (desperdício ativo, por meio de atos de corrupção, lesivos ao patrimônio e ao interesse públicos).

A seguir, desenvolve-se uma visão integrada das dimensões da qualidade das compras governamentais, com o objetivo de aprofundar o item II - Gestão, do documento da ORGANISATION (2008) sobre estas compras, representando isso mais um passo na direção defendida por Motta (2010) e complementar à perspectiva anticorrupção dominante.

A qualidade das compras governamentais é multifacetada e é preciso assim considerá-la quando se deseja enfrentar os inúmeros problemas por elas envolvidos, pois do contrário corre-se o risco de armar todo um aparato legal e punitivo contra certas práticas sem, contudo, sanar as deficiências que afetam a gestão pública, sem prepará-la para ser eficiente, eficaz e efetiva, como desejado pela comunidade que a sustenta.

As dimensões fundamentais da qualidade das compras governamentais, ou para sua integridade, são as seguintes: administrativa, jurídico-legal, econômico-financeira e orçamentária, conforme o DIAGRAMA 1.

DIAGRAMA 1 – DIMENSÕES DA QUALIDADE DAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS



Fonte: Elaborado pelo autor.

3.1 A DIMENSÃO ADMINISTRATIVA DA QUALIDADE DAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS

Esta dimensão se refere a comprar com profissionalismo, o que requer o preparo dos agentes públicos que coordenam e implementam as rotinas governamentais de aquisição e contratação, para que dominem as técnicas de gestão de suprimentos. Não basta que estejam familiarizados com as normas licitatórias e prontos para aplicá-las, sendo

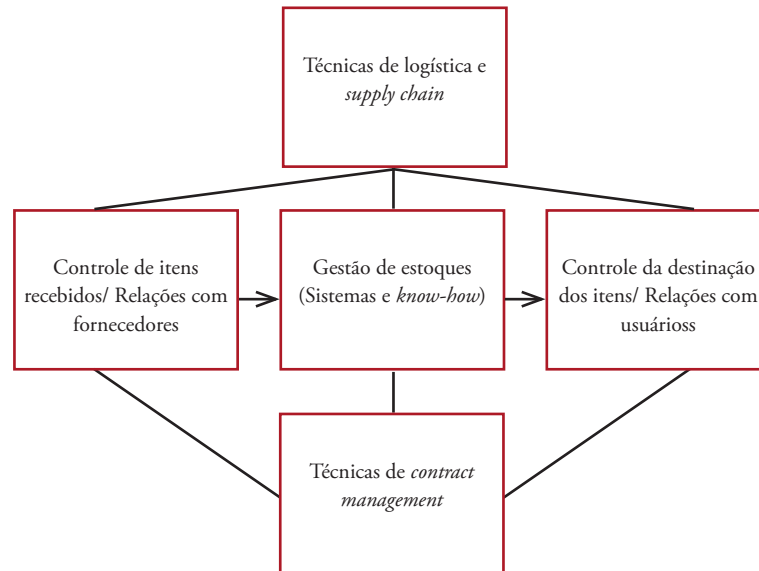
este um requisito necessário, mas não suficiente. Trata-se, de algum modo, de dotar a administração pública de um comportamento estratégico em relação a seus potenciais fornecedores, com vistas a obter mais e de melhor qualidade, com o menor custo possível, tal como fazem as empresas e como defende Motta (2010) ao propor a adoção das técnicas de gestão de cadeias de suprimento pelos governos. Um exemplo de como isso pode ocorrer é dado por Santana e Rocha (2006) que demonstram, cabalmente, como o barato pode sair caro quando se busca a pseudoeficiência da aquisição pelo menor preço, desconsiderando-se o verdadeiro critério de eficiência econômica, baseado numa relação custo-benefício.

A qualidade das compras governamentais, por essa dimensão, se revela quando:

1. técnicas de logística e/ou de *supply chain* (BOWERSOX, CLOSS e COOPER, 2002) e de estocagem são consideradas ao estabelecer o fluxo de aquisições, evitando-se compras excessivas ou lacunas de suprimentos; as primeiras elevando custos e as últimas prejudicando o funcionamento dos serviços e das políticas públicos;
2. a perspectiva de *contracting management* (AUSTRALIAN GOVERNMENT/ DEPARTMENT OF FINANCE AND ADMISTRTION, 2007) substitui a noção meramente jurídica de contratação de serviços predominantes em ambientes focados no combate ao desperdício ativo;
3. a tempestividade está presente nos cronogramas de compras, evitando-se os constantes lapsos temporais entre a detecção de necessidades e a provisão dos insumos para atendê-las;
4. existe eficaz controle de itens recebidos dos fornecedores, quanto à quantidade, qualidade, prazos, manutenção e assistência técnica, seguros etc.;
5. ocorre eficaz destinação das aquisições, quanto à eficiência e ao atendimento das necessidades e ao público a que se destinam.

O diagrama 2, articula os aspectos qualificadores das compras governamentais do ponto de vista administrativo.

DIAGRAMA 2 – QUALIDADE DAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS DO PONTO DE VISTA ADMINISTRATIVO



Fonte: Elaborado pelo autor.

3.2 A DIMENSÃO JURÍDICO-LEGAL DA QUALIDADE DAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS

As compras governamentais devem obedecer ao princípio da legalidade, o que requer, primeiro, que sejam feitas com recursos devidamente previstos e liberados (ou seja, ancorados por dotação existente na lei orçamentária, que permita o prévio empenho do valor envolvido); segundo, que sejam licitadas, a fim de que respeitem os princípios da impessoalidade, da igualdade de oportunidade aos potenciais fornecedores, da economicidade, entre outros. A desobediência a esses princípios e/ou aos procedimentos a que eles obrigam é um elemento desqualificador das compras governamentais, não tolerado pelas normas legais que, no Brasil, são: Lei 4.320/64 (BRASIL, 1964), Lei Complementar 101/00 (BRASIL, 2000), Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993), modificada pela Lei 8.883/94 (BRASIL, 1994) e complementada por outras, como, por exemplo, a Lei 10.520/2002 (BRASIL, 2002), que instituiu o pregão.

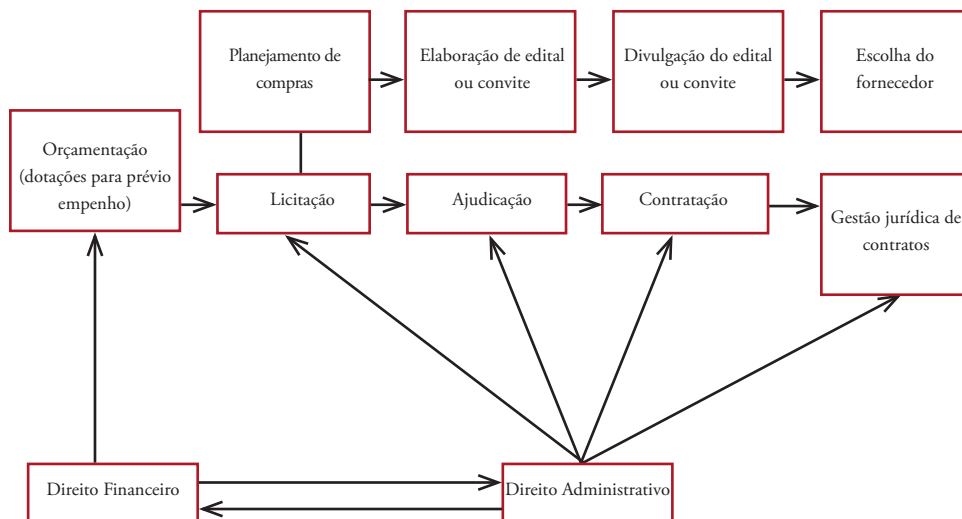
De fato, o que se busca assegurar às compras governamentais com o aparato legal que as disciplinam é o bom uso do dinheiro público, no que diz respeito a atender finalidades coletivas, sociais e meritórias e no que tange a gastar bem, gastar com parcimônia, maximizando o potencial de cada unidade monetária para prover bens e serviços destinados ao bem-estar coletivo. Sem zelo com relação a essas premissas, que são o “espírito das leis” disciplinadoras da orçamentação e das licitações e contratos, perde-se a essência das compras governamentais, que é exatamente ampliar as possibilidades da

sociedade na sua busca de condições de vida e de convivência as mais bem providas e harmoniosas possíveis, fazendo uso de recursos reunidos com os esforços de todos, por meio da tributação.

Operacionalmente falando, os desafios envolvidos nesta dimensão qualificadora das compras governamentais são: o planejamento das necessidades de gasto (no momento da elaboração orçamentária, para que sejam fixadas dotações suficientes); a programação das compras de acordo com as necessidades (quantitativas e qualitativas), ao longo da execução orçamentária, dando início ao processo de compras sem atropelo legal; a licitação (elaboração e divulgação do edital, recebimento e julgamento de propostas de fornecimento); a adjudicação e a contratação; gestão jurídica de contratos (que se diferencia da gestão administrativa, tratada no tópico 3.1, envolvendo aspectos do Direito Administrativo). Todas as operações se voltam, aqui, a assegurar o respeito às leis e o adequado estabelecimento e total cumprimento de contratos, concatenando vontades e interesses individuais com os coletivos a fim de garantir lisura e transparência aos processos.

No diagrama 3 são explicitados os elementos a considerar na busca da qualidade jurídico-legal das compras governamentais, indicando a interação entre Direito Financeiro e Direito Administrativo como base para a boa gestão jurídica do processo de contratação e dos próprios contratos.

DIAGRAMA 3 – QUALIDADE DAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS DO PONTO DE VISTA JURÍDICO-LEGAL



Fonte: Elaborado pelo autor.

3.3 A DIMENSÃO ORÇAMENTÁRIA DA QUALIDADE DAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS

As dotações necessárias para que as compras governamentais sejam possíveis devem ser previstas no processo de elaboração (pelo Poder Executivo) e discussão/aprovação (pelo Poder Legislativo) do orçamento público. Em seguida, essas compras serão objeto de uma parte da execução orçamentária e financeira, que se completa com outras despesas, como pessoal e encargos, pagamento do principal e do serviço da dívida, transferências etc., que não se caracterizam como compras e não se submetem aos processos licitatórios.

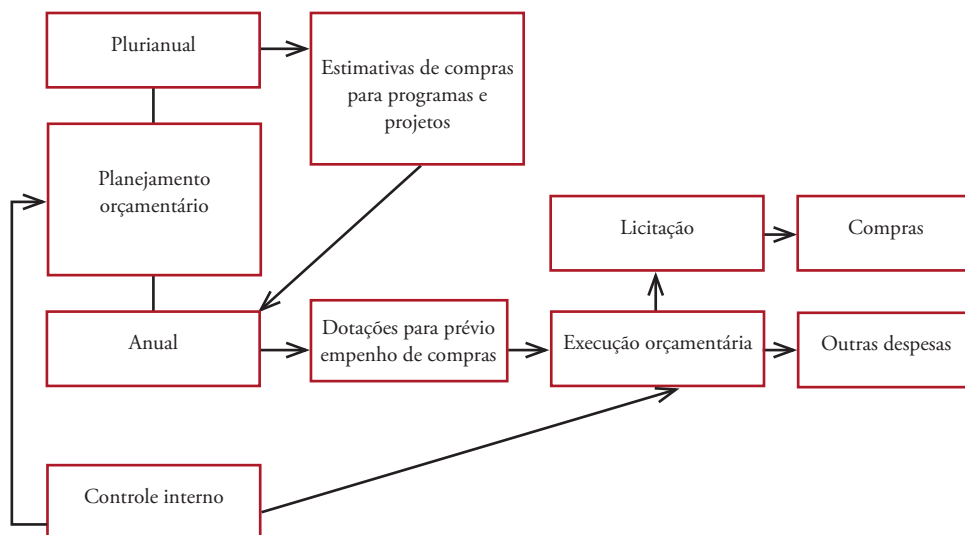
O bom planejamento orçamentário, em termos de priorização de gastos e de boa estimativa para cada um deles, é um requisito qualificador das compras, dependendo em grande medida da capacidade das unidades orçamentárias de apresentar boas estimativas e demandas de despesas, de custeio e investimento, no momento em que são chamadas a fazê-lo, pelo órgão central de planejamento e/ou de orçamentação. E a boa execução, por sua vez, exige um acompanhamento dos gastos, em geral, e das compras, em particular, visando, através de controle interno, a que eles não se desviem das finalidades previstas nos programas, planos e projetos constantes do orçamento. A gestão por programas, legalmente exigida, mas nem sempre concretamente adotada, pode assegurar um bom desempenho nas compras pelo menos nos projetos e atividades por eles abrigados, desde que exista avaliação dos mesmos, com base em indicadores.

No caso de compras e contratações que abarcam mais do que um exercício fiscal (uma grande obra, como uma hidrelétrica, por exemplo), a orçamentação plurianual aparece como elemento essencial para assegurar a dimensão orçamentária da qualidade das compras envolvidas, pois ela viabiliza a projeção dos gastos e compras e seu impacto sobre cada um dos orçamentos anuais cobertos pelo plano plurianual, evitando a colisão dessas despesas com outras, exigidas para manutenção das outras atividades e dos outros projetos.

No diagrama 4 as relações entre compras e orçamentação (anual e plurianual) são sintetizadas, destacando-se também o controle interno³ como instrumento necessário ao bom andamento dos gastos e à busca de consistência entre o planejamento e a execução do orçamento. Dentre as tarefas do controle interno está a de monitorar os processos de licitação, compras e contratações.

3 A Constituição Federal brasileira de 1988 prevê o controle interno em seu artigo 74; do mesmo modo, a Lei 4.320/64 (art. 75 e 76), com o reforço existente na Lei Complementar 101/00 (art. 59).

DIAGRAMA 4 – QUALIDADE DAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS DO PONTO DE VISTA ORÇAMENTÁRIO



Fonte: Elaborado pelo autor.

3.4 DIMENSÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DA QUALIDADE DAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS

A qualidade das compras governamentais, do ponto de vista econômico-financeiro, consiste em assegurar a elas uma relação custo-benefício vantajosa e em realizá-las com o menor ônus financeiro possível, no caso de haver necessidade de financiamento com recursos de terceiros.

Como em qualquer transação, o ideal é a compra à vista, inclusive aproveitando oportunidades de negociação para grandes lotes. A gestão do fluxo de caixa é, então, uma condição necessária às boas compras, pois ao evitar desencaixes entre receitas e despesas não se incorre na realização de operações que adicionam custos financeiros, seja solicitando empréstimo, seja arcando com juros de mora. Quando isso não é possível, é preciso buscar e negociar fontes de financiamento com as menores taxas de juros e encargos. A opção de atraso no pagamento, como fato consumado e sem pagamento de juros, é, inclusive, uma das causas não explícitas para que os potenciais fornecedores ofereçam ao setor público bens e serviços com preços maiores do que os praticados no setor privado.

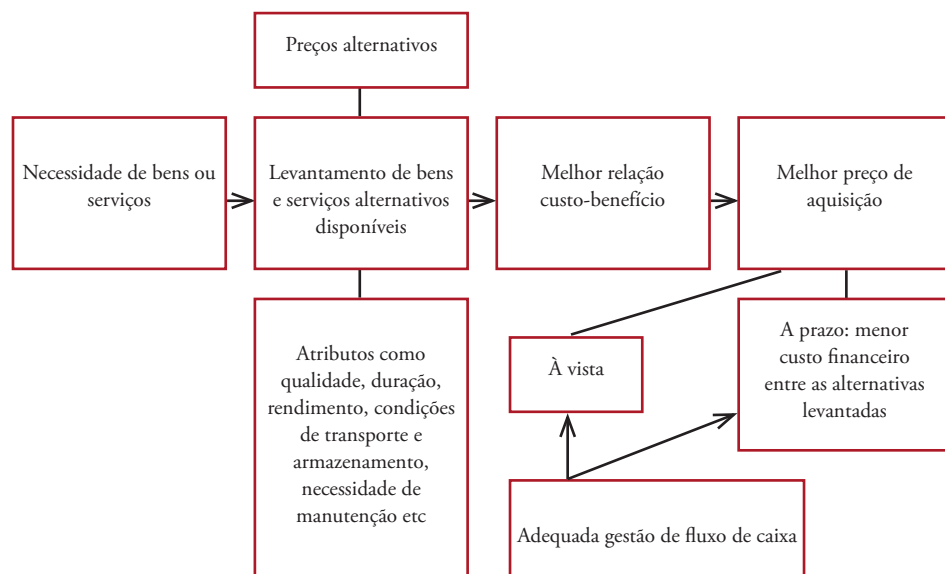
A eficiência econômico-financeira das compras não ocorre quando se adquirem bens e serviços mais baratos, mas sim pelo melhor preço: as expressões não são sinônimas. O melhor preço é aquele em que cada unidade monetária dispendida resulta em maior benefício para o comprador, seja em qualidade, seja em rendimento, seja em durabilidade.

Um produto mais barato pode ter menor duração, insuficiente qualidade, maior custo de manutenção ou outras desvantagens, tornando-se mais caro se bem feitas as contas em termos da relação entre o custo incorrido e o benefício recebido. Por exemplo, adquirir uma impressora barata, cujos cartuchos de tinta sejam muito mais caros do que outra de maior preço não representa o melhor preço. Comprar pela metade do preço um item de consumo que rende ou dura um terço do mais caro é o comprar por preço mais alto, embora se esteja comprando o mais barato.

Não é possível qualificar as compras governamentais do ponto de vista econômico-financeiro sem dois requisitos básicos: conhecimento dos custos e preços e avaliação dos benefícios. O primeiro depende de sistemas de informação sobre custos e preços. O segundo carece de habilidades de avaliação da qualidade dos bens e serviços adquiridos ou a adquirir. É necessário levantar alternativas e escolher a mais conveniente. Juntar informações de custos e preços e colocá-las frente às especificações de produtos e serviços alternativos é o procedimento fundamental para encontrar o preço mais vantajoso para qualquer setor, seja público, seja privado, sendo que no caso do setor público, podem ocorrer penalidades ao agente comprador que se desviar da melhor compra, tantas vezes qualificada, equivocadamente, ao amparo da lei, como menor preço.

O diagrama 5 define a qualidade econômico-financeira das compras governamentais pela articulação entre adequada relação custo-benefício e menor custo financeiro envolvido.

DIAGRAMA 5 – QUALIDADE DAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS DO PONTO DE VISTA ECONÔMICO-FINANCEIRO



Fonte: Elaborado pelo autor.

4 CONCLUSÃO

Nesse artigo são apontadas as quatro dimensões qualificadoras das compras governamentais, sem adentrar na discussão das medidas e providências necessárias para sua materialização, pois isto exigiria novos e demorados desenvolvimentos, dignos de serem empreendidos, mas impossíveis no âmbito de um único artigo. Isso, todavia, não diminui o valor do presente esforço analítico, uma vez que levantar e sistematizar referidas dimensões é, em si, útil para que se possa, caso se deseje, delinear uma estratégia empírica em busca de qualificação completa das compras e contratações públicas. Sem a clareza da natureza multifacetada da necessária qualidade das compras governamentais, termina-se buscando-a — quando isso acontece — sem possibilidade de sucesso, pela falta de clareza dos objetivos parciais envolvidos.

A partir do momento em que se estabelece que as compras governamentais carecem de mais do que legalidade e transparência para serem consideradas devidamente qualificadas, no sentido do bom uso do dinheiro público para prover o bem-estar geral, faz-se necessário conceber uma visão completa e articulada das dimensões a gerir com essa finalidade, e que sejam as dimensões administrativa, orçamentária e econômico-financeira, que se juntam à mais evidente na legislação, que é a dimensão jurídico-legal. Cada uma delas exige expertise diferente para serem correta e produtivamente manejadas, obrigando o tratamento multidisciplinar da gestão das compras governamentais, tanto na concepção do aparato legal que as conformam, quanto na estruturação de equipes para quotidianamente dar conta das tarefas correspondentes e para exercer os controles interno e externo de seu andamento e resultados.

Enquanto prevalecer uma perspectiva fundamentalmente legalista, focada no combate à corrupção, e opacidade na lida com as aquisições e contratações públicas, não chegarão os governos a uma necessária abordagem gerencial das compras governamentais, voltada para evitar o chamado desperdício passivo, resultante do insuficiente zelo administrativo, orçamentário e econômico-financeiro, tantas vezes provocado pela quase exclusiva preocupação com o desperdício ativo, ou seja, com a drenagem de recursos públicos para finalidades não coletivas, mormente por meio de atos ilícitos. A essa conclusão vão aos poucos chegando numerosos governos, como, por exemplo, o federal americano, que em 1994 aprovou a *Federal Acquisition Streamlining Act* (FASA), seguida pela *Federal Acquisition Reform Act*, de 1995⁴.

O grande dilema para a mudança de uma abordagem predominantemente jurídico-legal para outra multifacetada, em que ganhem destaque as dimensões gerenciais (administrativa, orçamentária e econômico-financeira), é a obtenção do difícil equilíbrio entre limitações e permissões ao arbítrio ou discricionariedade do agente público: quanto menor o seu poder individual para decidir e agir, por força das prescrições legais, menor sua possibilidade de gerir, de fato, as compras e contratos; quanto maior esse poder, por outro lado, maiores as oportunidades para que atue em benefício próprio, adotando comportamento abusivo em relação ao patrimônio e ao interesse públicos.

⁴ A respeito da experiência americana de reformas neste campo, ver Kelman (2002).

Somente inovações institucionais profundas podem levar a práticas de compras governamentais qualificadoras do gasto público em todas as dimensões aqui explicitadas. O estudo empírico de Blanco Garcia (2010), comparando inovações em um governo local brasileiro e em outro espanhol, embora preliminar e não conclusivo, é suficiente para revelar a natureza histórica e cultural da mudança, captável, retrospectivamente, por meio do método da narrativa analítica. Estudos como esse têm a utilidade de trazer à tona aspectos viabilizadores da inovação institucional, para que sirvam de referência às tentativas de mudança em andamento ou por emprender.

Dimensions of the quality in government procurement: an approach to combat passive wasteful use of public resources

ABSTRACT

This article develops a multifaceted view of the concept of quality of public procurement, in order to provide a perspective for the management of government activity that goes beyond the fight against active waste (deviations, corruption etc.). And also to focus on waste liability (low economy expense) generated by insufficient attention to administrative aspects, budgetary aspects and economic-financial aspect of the public procurement and contracting.

Keywords: Procurement. Public expenditure. Bidding. Purchasing management.

REFERÊNCIAS

- AUSTRALIAN GOVERNMENT. Department of Finance and Administration. **Developing and managing contracts**. 2007. Disponível em: <http://www.anao.gov.au/uploads/documents/Developing_and_Managing_Contracts.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2013.
- BANDIERA, O.; PRATT, A.; VALETTI, T. Active and passive waste in government spending: evidence from a policy experiment. *The Economics of Public Procurement*. Nashville, **American Economic Review**, v. 99, n. 4, p. 1278-1308, 2009.
- BLANCO GARCÍA, A. et al. **Eficiencia y transparencia em las compras públicas**. Análisis de dos casos: São Carlos y Las Palmas de Gran Canaria. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2010.
- BOWERSOX, D. J.; CLOSS, D. J.; COOPER, M. B. **Supply chain logistics management**. New York: McGraw-Hill, 2002.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 18 ago. 2013.
- _____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 18 ago. 2013.
- _____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 18 ago. 2013.
- _____. **Lei nº 8.883, de 08 de junho de 1994**. Altera dispositivos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8883.htm>. Acesso em: 18 ago. 2013.
- _____. **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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm>. Acesso em: 18 ago. 2013.
- _____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 18 ago. 2013.

KELMAN, S. **Remaking federal procurement**. Cambridge: JFK School of Government, Harvard University, 2002. (Working Paper, n. 3). 66 p. Disponível em: <<http://www.hks.harvard.edu/fs/skelman/Remaking%20Federal%20Procurement%20Visions%20paper.pdf>>. Acesso em 20 ago. 2013.

MOTTA, A. R. **O combate ao desperdício no gasto público**: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte-americano e brasileiro. Campinas: UNICAMP, 2010. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado, UNICAMP, 2010. 181 f.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Recomendation of the council on enchancing integrity in public procurement**. 2008. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/62/24/41549036.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2013.

SANT'ANA, Z. A. de; ROCHA, W. Custo total de propriedade: um estudo de sua aplicabilidade à lei de licitações. In: Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, São Paulo, 2006. **Anais...** Disponível em: <<http://www.congressosp.fipecafi.org/artigos62006/221.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2013.