

## Termo de Referência e Compras Públicas

Jair Eduardo Santana

Mestre pela PUC de São Paulo

Administrador pelo ICSS (ênfase em Investimentos)

Advogado e Consultor da Plataforma **TRweb®**

**Resumo:** *Compras Públicas* (nome utilizado para denominar os Suprimentos Governamentais) é espécie pertencente à gênero de outra grandeza. O fenômeno *suprir demandas* não é exclusivo do Setor Público, mas este – sem dúvida – pode ser considerado o maior demandante do nosso Planeta. Se a essência de tal atividade, no entanto, externaliza inúmeras semelhanças entre os setores privado e público, é inegável que o qualificativo *público* a conduz para um ponto de disparidades exigentes de saberes plurais e convergentes à realização de determinados fins. A gestão do ciclo dos suprimentos públicos (*Supply Chain Management in Public Sector Procurement*), tradicionalmente entendida dentre nós de maneira reducionista (*jurídico-formal*), atrai os pensamentos complexo e sistêmico, dada a inter-relação indissociável dos seus pilares essenciais e elementos componentes. Visão linear-cartesiana sobre o tema impede, acaso não dificulte, a materialização das funções dos Suprimentos Governamentais. Se pertencesse a um tipo de *Via Láctea*, a especificação do objeto feita através da elaboração do Termo de Referência seria, de uma só vez, importantíssima *estrela* do Sistema Solar e também tarefa das mais dificultosas, as quais são explicadas aqui a partir de certas coordenadas geográficas. Pois afinal *é ele, o Termo de Referência, que contém os códigos genéticos da aquisição que será levada a efeito.*

**Palavras-chave:** Termo de Referência. Especificação do objeto. Suprimentos Governamentais. Compras Públicas. Suprimentos Públicos. Licitações. Contratos Administrativos. *Supply Chain Management in Public Sector Procurement* (SCM). Gestão do Ciclo dos Suprimentos Governamentais. Funções das Compras Públicas. Planejamento. Plano Anual de Compras. Gestão Baseada em Riscos. Matriz de Riscos.



Estudo Técnico Preliminar. Políticas Públicas. Resultados. Eficiência. Controles. Marco Regulatório.

**Sumário:** **1.** Coordenadas geográficas. **2.** *Supply Chain Management* e o Setor Público. **3.** O Brasil (a 10°S 55°O) e as Compras Públicas. **4.** Funções das Aquisições Governamentais. **5.** A especificação do objeto: Alice também não sabe o que quer. **6.** A biologia é amiga das Compras Públicas (e René Descartes também). **7.** A (re)visita a Aristóteles: provavelmente ele não imaginou as grandes dicas que daria para a elaboração do Termo de Referência. **8.** A previsibilidade do *porvir*. **9.** Bibliografia.

## 1. Coordenadas geográficas

**1.1.** Com o intuito de situar e contextualizar o leitor, o **primeiro registro** deste artigo diz respeito ao tempo verbal que aqui utilizo - de propósito - fugindo das técnicas usuais<sup>1</sup> permitindo-me expressar na primeira pessoa do singular.

**1.2.** O **segundo (registro)** que faço é para justificar uma necessidade insuperável de se delimitar o campo de análise e, de tal modo, facilitar a compreensão dos inúmeros temas que serão adiante abordados. Não deixo de fazer, desse modo, um tipo de proposta<sup>2</sup> para diminuir o abismo que (eventualmente) possa existir entre o leitor e o objeto do estudo.

**1.3.** Falando em delimitar (e delimitando) destaco que a expressão *coordenadas geográficas* é usada aqui como uma espécie de metáfora (**terceiro registro**). Ela remete a um importante e certo posicionamento (por parte de quem lê) no tocante aos temas centrais que são dois: *termo de referência* e *suprimentos públicos*.

---

<sup>1</sup> Refiro-me à ABNT como exemplo.

<sup>2</sup> Há, no particular, um empréstimo das lições de BUZZI quando ele formula proposta para obtenção de conhecimento: “propomo-nos a aprender a pensar. E aprender a pensar, no sentido mais nobre e sublime, significa empenhar o pensamento na luta por merecer a linguagem e o conhecimento da realidade. Precisamos, pois, falar desses três momentos de que se constitui a arte de pensar: da linguagem, do conhecimento e do ser da realidade. Quem aprende é o pensamento. E quanto mais se aprende a pensar, mais se torna conhecimento e se faz linguagem (BUZZI, Arcângelo R. *Introdução ao pensar. O ser, o conhecimento, a linguagem*. Petrópolis: Editora Vozes, 1995, 23a ed., p. 11).



**1.3.1.** É que para entender os temas propostos, o leitor deverá levar em conta uma série de suposições que são implicadas com uma geografia que é, queiramos ou não, ligada a um marco regulatório inflacionado posto num mapa federativo altamente assimétrico e assincrônico.

**1.3.2.** Por outras palavras, esclareço que compreender o *Termo de Referência* - sob os domínios da estática e da dinâmica dos *Suprimentos Governamentais* - exige que nos situemos em relação a eles considerando uma série de situações, incluindo até mesmo a nossa posição geográfica<sup>3</sup> como eu disse há pouco.

**1.4.** O **quarto registro** tem a ver com uma visão pragmática que aqui quero empregar. A ideia é compartilhar alguns dos principais entraves em relação ao Termo de Referência. E, por isso, não pode haver uma preocupação metódica exagerada com o uso de determinadas palavras. Assim (e por exemplo) seguem como sinônimas as expressões *Compras Públicas*, *Suprimentos Governamentais*, *Suprimentos Públicos*, *Aquisições Públicas* e *Aquisições Governamentais*.

## 2. *Supply Chain Management* (SCM) e o Setor Público

**2.1.** A gestão do ciclo de suprimentos (*Supply Chain Management* - *SCM*) é um fenômeno multifacetário integrado pelas *demandas*, de um lado, e pelo ato de *suprir*, de

---

<sup>3</sup> Vários ensaios interessantes podem ser feitos. Um deles, na visão regulatória: as suas coordenadas geográficas determinam (é evidente) a sua localização e está, curiosamente, implica na definição correta do marco regulatório incidente nos Suprimentos Governamentais da localidade onde você se encontra. Isso porque sobre o sistema de *mapeamento da Terra* se pode enxergar (imaginariamente) a camada regulatória produzida pelas diversas fontes normativas que atuam naquela porção territorial. Esta é a base de determinação do regime jurídico incidente porque, em se tratando de Brasil, há incidência normativa simultânea de “normas nacionais”, “normas gerais”, “normas federais”, “normas distritais”, “normas estaduais” e “normas municipais”. Todas possivelmente válidas, a um só tempo, para tratar de um mesmo assunto: Suprimentos Públicos. Assuntos tais - aliás - sempre foram objeto de intensa preocupação (de minha parte) porque embora a excessividade de regras incidentes no Setor seja incontestável, há muito a se apreender a respeito das *competências legislativas* dentro de um ambiente federativo. Das primeiras coisas que me pergunto, ao deparar com um procedimento de aquisição qualquer: “qual o regime jurídico que incide no caso”? seria a “norma nacional”? ou a “norma federal”? “normas locais, municipais, podem estabelecer soluções diversas da norma federal”? E assim por diante. O fato é que - nesse ponto - um simples *registro de preços* pode se transformar numa fantástica aventura e numa quase arqueologia jurídica para se determinar o verdadeiro regime legal.

outra parte, descabendo aqui ingressar nas inúmeras teorias<sup>4</sup> criadas em torno desse instituto.

**2.2.** O ato de *suprir* determinadas *demandas* envolve - é intuitivo imaginar - um extenso ciclo e uma grandiosa série de componentes, objetivando conectar o mercado (mais especificamente o produto, o bem, o material, o serviço, o artefato, etc.) ao consumidor que é o detentor da demanda.

**2.3.** Assim visto, pode parecer algo simples e ligado tão somente à produção e à logística<sup>5</sup>, cujos estudos são relativamente recentes no mundo.

**2.4.** A questão se potencializa se o confronto entre *demandar* e *suprir* envolve atores adjetivados de *público* ou *governamental*<sup>6</sup>, como registrei juntamente com a minha colega RENATA CASTRO. De fato, se o *SCM* já é um universo, como então resumir as atividades que ele contempla quando adjetivamos os suprimentos de *públicos* (*Supply Chain Management in Public Sector Procurement*)?

---

<sup>4</sup> Há farta literatura a respeito do assunto merecendo citar, dentre outras: MENTZER, DeWITT, KEEBLER, MIN, NIX, SMITH, AND ZACHARIA. *Defining supply chain management*. JOURNAL OF BUSINESS LOGISTICS, Vol.22, n. 2, 2001; CHOPRA, Sunil, and Peter Meindl. *Supply Chain Management: strategy, planning, and operation*. Upper Saddle River, N.J.: Pearson, 2012.

<sup>5</sup> COOPER, Martha C., DOUGLAS M. Lambert, and Janus D. Pagh (1997), “*Supply Chain Management: More Than a New Name for Logistics*,” *The International Journal of Logistics Management*, Vol. 8, n. 1, pp. 1-14;

<sup>6</sup> Afirmando que não apenas em razão do volume financeiro dessas aquisições. Mas como restou escrito: os “abismos na igualdade socioeconômica brasileira motivam a constante busca por melhorias e incremento da qualidade de vida. O Brasil tem 8.514.876 km<sup>2</sup> de extensão territorial, com uma população estimada em aproximadamente 200,4 milhões de habitantes e Produto Interno Bruto de R\$ 4.403 trilhões, em 2012, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2013). Três são os principais índices levados em conta quando falamos do desenvolvimento de um Estado: o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o Índice de Gini e o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)”. “O chamado “poder de compra do Estado” corresponde justamente ao percentual da economia que é empenhado nestas compras e contratações por parte da Administração Pública. Equivale, hoje, a percentuais variáveis que flutuam entre 10% e 15% do PIB (Produto Interno Bruto). Estes percentuais repetem-se nas variadas esferas de governo (União, Estados e Municípios). A Constituição da República Federativa do Brasil é clara ao estabelecer no seu art. 219 que o mercado interno integra o patrimônio nacional e, por isso, deve ser incentivado. Esta previsão constitucional demonstra a consciência do constituinte de que investimentos internos são capazes de melhorar exponencialmente os aspectos de desenvolvimento cultural, socioeconômico, de bem estar e, até, a autonomia tecnológica do país” (SANTANA, Jair Eduardo. *O poder de compra do estado como ferramenta de fomento ao desenvolvimento local: uma visão estratégica de aplicação do Estatuto das Micro e Pequenas Empresas. Et Alter.*, RAMOS DE CASTRO. Renata Maria Silva. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura: Editora Revista do Tribunais*. Vol. 1, abril/junho/2017).



2.5. Sob tal domínio, o fenômeno *SCM* implica análise num outro tipo e patamar de coordenação entre as partes envolvidas, os procedimentos, os fornecimentos e os resultados que – monitorados ou não - são específicos do Setor Público.

2.6. É que o Setor Governamental tem indispensáveis motivações<sup>7</sup> que sustentam a gestão do ciclo de suprimentos, todas bem diversas do que ocorre no Setor Privado. Essas e outras condições diferenciadas - naturais no ciclo dos suprimentos públicos - modificam significativamente o ambiente dentro do qual o falado ciclo se perpetra; e não apenas na questão regulatória.

2.7. Como decorrência dessa natural condição é que o *comprador público está obrigado a orientar dito ciclo dos suprimentos públicos e - por consequência - conduzir o mercado, estimulando-o*. E isso pouco depende de esforços normativos e muito mais de disciplina organizacional e planificadora, aspectos raramente encontráveis dentre nós.

2.8. No entanto, desse natural e assustador contraste entre os suprimentos privados e aqueles realizados em torno do Poder Público, não se pode jamais - sob o signo da complexidade extrema - encontrar quaisquer justificativas para assimilar um retrato negativo que expressa desde sempre inúmeras deficiências.

2.9. É que se os *suprimentos públicos* direta ou indiretamente se voltam para a comunidade, e esta não pode ser punida duplamente: uma, ao financiar todo o ciclo referido e seus produtos<sup>8</sup> (no sentido de resultados); duas, não receber de modo eficiente o que dos governos minimamente se espera quando este se apodera dos volumes financeiros destinados às Compras Públicas<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> O nível estratégico de considerações feitas pelo Setor Governamental, a propósito das suas demandas, deve levar em conta uma série de Planos e Programas existentes. Veja, a respeito: OGC - Office of Government Commerce. *Supply chain management in public sector procurement: a guide*. London, June, 2006.

<sup>8</sup> Poderia mencionar – sem a menor cientificidade – o sentimento nacional (brasileiro) a respeito da “**qualidade**” das Compras Públicas. Mais adiante citarei a origem normativa do critério do julgamento de propostas que está introjetado de modo negativo dentre nós: o “**mais barato**” (que descuida há um século da citada “**qualidade**”).

<sup>9</sup> Em *War Dogs* (TODD, Phillips. Director. *War dogs*. Warner Bros. Pictures. EUA, 2016), a interessante narrativa ocorre em torno de dois jovens que “descobrem” na internet a potencialidade de fornecimento (de armas) ao sistema de defesa dos Estados Unidos durante a Guerra do Iraque. Para quem gosta de *licitações e contratos públicos*, é um filme bem interessante de se ver.



## 3. O Brasil (a 10°S 55°O) e as Compras Públicas

3.1. Não é de hoje que mantenho (ou tento manter) uma visão caleidoscópica quando me defronto com os assuntos relacionados aos Suprimentos Públicos. Realmente, tenho assistido em posição de conforto – mas com a inquietação que me é própria – grande parte da movimentação que ocorre neste interessantíssimo Setor.

3.2. Se observar tanto a estática quanto a dinâmica dos Suprimentos Públicos é tarefa que traz inúmeras curiosidades, olhar para outros sistemas normativos e poder fazer comparações torna isso mais desafiador ainda.

3.3. Iniciar este artigo com uma introdução denominada de *Coordenadas Geográficas* poderá parecer, em princípio, apenas um recurso retórico para desenvolver argumentos de modo não usual. Curiosamente, não se trata disso. É que por aí se vê algo que acaba sendo previsível: o comportamento do ciclo dos suprimentos em diversas *coordenadas geográficas* não é de difícil explicação.

3.4. Nisso já posso até adiantar (agora sim como recurso argumentativo) que não se compreende bem no Brasil os fundamentos do descaso para com o *planejamento das Aquisições Públicas*. Mas posso explicar o fenômeno a partir do *Tratado de Tordesilhas*.

3.5. Um olhar investigativo sobre o nosso *planisfério* (refiro-me sim à representação cartográfica da Terra) facilita visualizar alguns dos continentes e concluir que nas Américas do Sul, Central e do Norte, e na Europa, há elementos fortes (pela comparação simples) que auxiliam bastante no entendimento de **como as coisas se passam por aqui, a 10°S 55°O** (dez graus a Sul e cinquenta e cinco graus a Oeste), que são as **coordenadas geográficas do Brasil**.

3.6. E não é fora de propósito fazer breve retrospectiva de pouco mais de 500 anos em relação ao Continente Sul-americano para lembrar que em dado momento da história os conquistadores portugueses e espanhóis firmaram um acordo para dividir terras já descobertas e territórios por descobrir (Tratado de Tordesilhas, ano de 1.494).

3.7. O fato tem relação direta com as colonizações ibérica (espanhola) e portuguesa, e também com outras tantas influências culturais além do idioma (reserve essa informação; ela será conectada adiante).



**3.8.** E nesse ponto posso dizer que a evolução brasileira (histórica, cultural, social, econômica etc.) se faz acompanhar (ponto que interessa no presente instante) do *regime normativo das aquisições públicas*, como é natural.

**3.9.** É evidente que quando a análise dos Suprimentos Públicos é posta sob visão amplíssima (veja, adiante, o item sobre as *Funções das Aquisições Públicas*), a história do Brasil tem muito a contribuir permitindo ver que não são novas as distorções atualmente existentes<sup>10</sup>.

**3.10.** Do período Colonial ao Imperial (como dito), chegando à República, é certo que o ambiente brasileiro nunca se mostrou propício para acomodar um retrato virtuoso e de excelência para os Suprimentos Públicos, os quais de sua vez se atrelam naturalmente ao caminhar histórico-evolutivo-governamental.

**3.11.** Tais circunstâncias explicam em boa parte o tamanho exagerado de inúmeros fatos que atravancam o **Setor das Compras Públicas** que se mostra – como no passado - **deficiente e carente de reformulações que possam ressignificar os seus limites e propósitos**.

**3.12.** O **fator tempo** (se for ele um indicador de eficiência das Aquisições Públicas) é um componente que se mostra intuitivamente pernicioso aos nossos olhos e também na visão da comunidade externa<sup>11</sup>: “*Contract implementation in Brazil is frequently delayed (six months to a year is common) for a variety of reasons including deficient and incomplete specifications, unrealistic completion periods, delayed access to the construction site, uncertain funding and payment delays. Most of the deficiencies are attributed to poor planning and inadequate contract management.*”

**3.13.** Poucas são aquelas Unidades Administrativas que possuem indicadores (“*quantit*” e “*qualit*”) aplicados efetivamente. A simples mensuração do tempo é fator que não se

---

<sup>10</sup> Corrupção, tráfico de influência, nepotismo, favorecimento e abuso de autoridade são práticas que vemos hoje mas elas remontam ao século XVI em nosso País. A historiadora ROMEIRO (Adriana), Doutora e Mestre em História, elaborou interessante estudo baseado em evidências e documentos existentes no Brasil, em Portugal e na Espanha, para lançar suas conclusões na obra intitulada *Corrupção e poder no Brasil: uma história, séculos XVII a XVIII*.

<sup>11</sup> *Brazil. Country Procurement Assessment Report*. Report n. 28446-BR. 2004. World Bank. Os destaques não constam do original.



utiliza com frequência (diferentemente do Setor Privado). A todo modo, sabe-se (porque é notório) que os procedimentos internos das aquisições apresentam baixíssima performance neste quesito temporal.

**3.14.** Há duas décadas, o *leilão reverso* (introduzido por Medida Provisória) trapaceou a esperança de muitos neófitos que viram nele um expediente que permitiria *a realização de licitações projetadas para apenas oito dias úteis*. Mas as etapas antecedentes (como já dizíamos), dita interna ou preparatória, se vê - desde sempre - recheada de obstáculos quase que intransponíveis.

**3.15.** O **valor das aquisições** é outro elemento de preocupação constante de todo aquele que milita no Setor. **Não me refiro unicamente ao “valor financeiro” propriamente dito** que, na outra face da moeda poderia significar “despesa pública”. O termo deve ser entendido aqui numa expressão mais superlativa.

**3.16.** Pouco ou quase nada me preocupa quando ouço expressões do tipo “o Governo pagou muito (caro<sup>12</sup>) por um computador”. Fico mais ansioso em saber se, naquela Unidade Administrativa que adquiriu dito bem, haverá alguma espécie de retorno do investimento feito, ciente de que haverá justificativas para equipamentos tais que custam<sup>13</sup> de R\$ 680,00 (seiscentos e oitenta reais) a aproximados R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

**3.17.** O “poder de gasto” governamental suporta investimentos (ou “despesas”) de montante elevado, por sua própria essência. A dificuldade ocorre durante o trâmite da “decisão do gasto” porque ela é, como estou dizendo, opaca no tocante ao seu retorno (refiro-me, novamente, a resultados qualificados pela efetividade).

---

<sup>12</sup> Acho curioso que até o momento não haja superação generalizada do famigerado *menor preço* (como critério de julgamento) que se associa, até mesmo no imaginário social brasileiro, à *coisas da pior espécie*. Não sem motivo que no passado (poucos sabem) o critério de julgamento era selecionar a “**a proposta mais barata, verificada, em primeiro lugar, a idoneidade dos concorrentes**, salvo outras razões de preferência antecipadamente assinaladas no edital” (§ 1º, art. 51). Dizia-se, ainda, que “o fornecimento de qualquer artigo **cabará ao proponente que houver oferecido preço mais barato** (§ 4º, art. 54). Isso ocorria há quase 100 (cem) anos atrás (*vide* o então vigente Código de Contabilidade da União).

<sup>13</sup> Pesquisei no Google. O computador de maior valor é para uso de “gamers”. E não errei na digitação. Custa mesmo cerca de US\$ 20 mil (dólares americanos) e podem ser adquiridos (se a alguém interessar) no site <[www.originpc.com](http://www.originpc.com)>.



**3.18.** Ênfase que sob o aspecto do valor financeiro, há muita diferença quando se fala de “investimento” em lugar de “despesa pública”.<sup>14</sup>

**3.19.** Há muito penso, ainda, que existem questões mais abrangentes e sensíveis envolvendo outros possíveis indicadores de eficiência dos Suprimentos Públicos. É o caso da **qualidade**. E aqui, igualmente, a abordagem não pode ser reducionista. Não estou falando apenas e tão somente da “qualidade do objeto” em si. Mas essencialmente da própria *qualidade do investimento ou gasto público*; da *qualidade da alocação dos recursos que suportarão determinada ação governamental*.

**3.20.** E é por aí que podemos até falar de *desperdícios e desnecessidades*.

**3.21.** Difícil é mensurar se o *desperdício* e a *ineficiência*, incluindo aí a falta de resultados, superam até mesmo a combatida corrupção nos Suprimentos Públicos. Merece citar, a respeito, o excelente trabalho de MOTTA intitulado *O combate ao desperdício no gasto público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compras privado, público-federal norte-americano e brasileiro*.

**3.22.** Uma das conclusões possíveis de se tirar quando se avalia o Brasil (passado e presente) e os seus Suprimentos Públicos é que as deficiências experimentadas não são simplesmente de regulação normativa ou, tampouco, afetas ao Setor Produtivo (Mercado) ou à Logística. É que evoluímos muito pouco e lentamente numa abordagem transversal e sistêmica de todos os assuntos que são pertinentes ao Setor, o que implicaria numa passagem pelo *planejamento* e por *estratégias* de cunho perene.

**3.23.** Creio que fica fácil entender – como há muito eu insisto em dizer – que o Brasil tem se dedicado com muita ênfase ao aspecto *jurídico-formal* e, como decorrência disso, há literatura jurídica<sup>15</sup> farta à nossa disposição. E poucos se aventuram a depositar no estudo dos Suprimentos Públicos visões plurais, mais afetas à governança.

---

<sup>14</sup> A quem interessar, recomendo a leitura de material a respeito do tema custos na Administração Pública. Interessante (e triste ao mesmo tempo) ver que pouco ou quase nada se faz de concreto em relação a isso: avaliar custos e controlar a qualidade no Poder Público. SANTANA, Jair Eduardo. *Sistema de Custos e Avaliação de Metas na Administração Pública*. BDA - Boletim de Direito Administrativo. Editora NDJ - Nova Dimensão Jurídica. São Paulo: out. 2010, p. 1.137 e ss.

<sup>15</sup> É muito curioso verificar o quanto há literatura jurídica sobre licitações e contratações públicas no Brasil. E mais curioso ainda é o fato da existência de quase infinitas *questões controvertidas*, explicáveis por raciocínio metódico que perpassa simultaneamente pela *lógica deôntica* e pela *hermenêutica do (e no)*

**3.24.** Há uma predominância indevida e excessiva desse prisma (*jurídico-formal*) sobre as dimensões planificadora, estratégica e operacional em todo o ciclo dos Suprimentos Públicos. E tal discrepância aos poucos vai sendo notada por autores modernos que também focam suas preocupações na visão multidimensional que é indispensável ao Setor.

**3.25.** Recomendo, a propósito, duas pesquisas importantes: *Compras públicas: para além da economicidade* (COSTA, Caio César de Medeiros e TERRA, Antônio Carlos Paim) e *Compras públicas inteligentes: um modelo de análise estratégica para a gestão das compras públicas estudo de caso do instituto do meio ambiente e dos recursos hídricos do distrito federal* (TERRA, Antônio Carlos Paim).

**3.26.** Na visão estreita (mais afeta à dimensão jurídico-processual) é fato que qualquer indicador de resultado que porventura se tenha acaba se mostrando negativo e dissociado de Políticas Públicas eficientes. Com isso, ficam manietadas as potencialidades das Compras bem assim as suas *funções*.

**3.27.** Não advogo (registro de modo expresso para não causar dúvidas) o descaso para com a regulação normativa; ao reverso, é óbvio que as regras legais são indispensáveis e também a burocracia. Mas, ambas, em dose certa.

**3.27.1.** O excesso normativo - que perpetra a inflação burocrática - é causa natural de diversos sintomas apresentados pelo Setor, incluindo a corrupção e os desvios de condutas de compradores e fornecedores.

**3.28.** A *planificação ou planejamento das Compras Públicas* tem recebido de minha parte observações que remontam ao Tratado de Tordesilhas (como eu mencionei antes que seria importante lembrar). Eu venho dizendo há muito tempo que é intolerável (ou, no mínimo, incompreensível para ser menos rude) que possuímos *leis orçamentárias* e não termos *planos anuais de aquisições* (na verdade, o fenômeno é bem recente dentre nós, como detalharei adiante).

---

*Direito Público.* É dizer, de modo mais simples, chega a ser interessante como um só texto de norma acopla sobre fato similar (nunca “o mesmo” – estou contrabandeando a ideia de Aristóteles) produzindo “n” possibilidades interpretativas (seja pelos intérpretes “autênticos” ou não). Nesse cenário de “n” possibilidades hermenêuticas, o agente público – responsável pela prática de determinado “ato”, dentro do ciclo de Suprimentos – se encontra sem a menor segurança jurídica, o mesmo se passando com o particular que ocupar posição nesse citado ciclo. É o retrato do “excesso jurídico-formal” a que me referi.

**3.29.** Isso é uma curiosidade bem marcante no tocante ao gasto público que está embalado pela lei orçamentária anual. Esta autoriza a realização de despesas e fixa, de modo estimado, os ingressos que advirão para os cofres públicos. Sabemos, de antemão ao exercício financeiro vindouro, todas as despesas que serão realizadas (porque isso é uma autorização dada pelo Parlamento segundo as nossas regras orçamentárias). Mas não temos ideia, curiosamente, de um plano de prévio e anual de compras públicas que, noutra dimensão, gerarão as já autorizadas despesas. Esse já é um dado assustador.

**3.30.** Se olharmos ao nosso redor, verificaremos que a maioria dos Países da América Latina possui há muito tempo os seus planos anuais de contratações públicas (Paraguai<sup>16</sup>,

---

<sup>16</sup> **Ley 2051/03: “Artículo 12.- Programa Anual de Contrataciones. A más tardar el veinte y ocho de febrero de cada año, de acuerdo con el Presupuesto General de la Nación o los Presupuestos Municipales vigentes, con los decretos y resoluciones reglamentarias y con los lineamientos emitidos, los organismos, las entidades o las municipalidades elaborarán el Programa Anual de Contrataciones, sujetándose a las previsiones establecidas en la Ley de Administración Financiera y su reglamento.** El Programa Anual de Contrataciones incluirá aquellos proyectos que abarquen más de un ejercicio fiscal. El referido programa deberá ser puesto a disposición de los interesados, tanto en las oficinas de los organismos, las entidades o las municipalidades, como a través del Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP). Aunque no constituirá un compromiso de contratación, será obligatorio contar con el citado programa para la ejecución del presupuesto de cada año, el cual, sólo por causas debidamente justificadas, podrá ser adicionado, modificado, suspendido o cancelado.



Chile<sup>17</sup>, Ecuador<sup>18</sup>, Argentina<sup>19</sup>, Costa Rica, etc.) o mesmo ocorrendo em países europeus e na América do Norte (Estados Unidos e Canadá).

---

**17 Artigo N° 98 del Reglamento de Compras**, “Cada Entidad deberá elaborar y evaluar un *Plan Anual de Compras* que contendrá una lista de los bienes y/o servicios que se contratarán durante cada mes del año”. Las entidades a las que se refiere el párrafo anterior corresponden a aquellas señaladas en el Artículo 1° de la Ley N° 18.575, vale decir, “la Administración del Estado estará constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley”.

**18 LEY ORGANICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACION PUBLICA: “Art. 22.- Plan Anual de Contratación.- Las Entidades Contratantes, para cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, sus objetivos y necesidades institucionales, formularán el Plan Anual de Contratación con el presupuesto correspondiente**, de conformidad a la planificación plurianual de la Institución, asociados al Plan Nacional de Desarrollo y a los presupuestos del Estado. El Plan será publicado obligatoriamente en la página Web de la Entidad Contratante dentro de los quince (15) días del mes de enero de cada año e interoperará con el portal COMPRASPUBLICAS. De existir reformas al Plan Anual de Contratación, éstas serán publicadas siguiendo los mismos mecanismos previstos en este inciso. El contenido del Plan de contratación y los sustentos del mismo se regularán en el Reglamento de la presente Ley. Art. 23.- Estudios.- Antes de iniciar un procedimiento precontractual, de acuerdo a la naturaleza de la contratación, la entidad deberá contar con los estudios y diseños completos, definitivos y actualizados, planos y cálculos, especificaciones técnicas, debidamente aprobados por las instancias correspondientes, vinculados al Plan Anual de Contratación de la entidad. Los estudios y diseños incluirán obligatoriamente como condición previa a su aprobación e inicio del proceso contractual, el análisis de desagregación tecnológica o de Compra de Inclusión, según corresponda, los que determinarán la proporción mínima de participación nacional o local de acuerdo a la metodología y parámetros determinados por el Servicio Nacional de Contratación Pública. La máxima autoridad de la Entidad Contratante y los funcionarios que hubieren participado en la elaboración de los estudios, en la época en que éstos se contrataron y aprobaron, tendrán responsabilidad solidaria junto con los consultores o contratistas, si fuere del caso, por la validez de sus resultados y por los eventuales perjuicios que pudieran ocasionarse en su posterior aplicación.

**19 Artículo 6 del Decreto N° 1023/2001. PROGRAMACIÓN DE LAS CONTRATACIONES.** Cada jurisdicción o entidad formulará su *programa de contrataciones* ajustado a la naturaleza sus actividades y a los créditos asignados en Ley de Presupuesto de la Administración Nacional. Artículos 12 y 13 del Reglamento aprobado por el Decreto N° 893/2012. Artículo 12. PLAN ANUAL DE CONTRATACIONES. Las unidades operativas de contrataciones elaborarán el plan anual de contrataciones, de conformidad con los créditos asignados en la respectiva Ley de Presupuesto, el que deberá ser aprobado por la máxima autoridad de la jurisdicción o entidad contratante. A tales fines las unidades requerientes deberán brindar la información que les requiera la unidad operativa de contrataciones. Cuando la naturaleza de las actividades, las condiciones de comercialización u otras circunstancias lo hicieran necesario, se efectuará la programación por períodos mayores a UN (1) año. En estos casos, los planes se ajustarán a las previsiones del artículo 15 de la Ley N° 24.156 y sus modificaciones. Artículo 13. ENVÍO DEL PLAN ANUAL DE LAS CONTRATACIONES. El plan anual de las contrataciones, así como sus correcciones en base a ajustes originados en las modificaciones de crédito presupuestario, en la asignación de cuota presupuestaria u en otras razones, deberá ser enviado por las unidades operativas de contrataciones a la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES, a través del sistema o los medios y en el formato que ésta determine y dentro del plazo que establezca a tal fin. La OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES centralizará la información resultante de los planes anuales de contrataciones, debiendo difundirlos en su sitio de Internet.

**3.31.** Note que há uma ideia planificadora (não importando o “nome” que se queira dar ao “plano anual de compras”) vinculada aos orçamentos públicos, o que é mais do que natural.

**3.32.** Neste ponto permito-me ir além (exercitando o raciocínio sob o regime brasileiro) para registrar que a deficiência está - em realidade - não nos inexistentes ou deficientes “planos de aquisições”, mas no planejamento do Poder Público no geral. Há dificuldade (até hoje) em se entender os “programas” existentes nos planos plurianuais e raramente se vê “ações” (decorrentes dos “programas”) qualificadas em “indicadores qualitativos de resultados”, faltando-nos controle.

**3.33.** A todo modo, haja ou não lei formal impondo planos tais<sup>20</sup>, não se concebe do ponto de vista estratégico, gerencial e operacional a inexistência de arranjo do gênero.

**3.34.** Nesse particular há diversas e excelentes intenções recentes no Brasil em torno do assunto e, por vezes, ecoam medidas tópicas e fantásticas. Porém, de regra, estão acompanhadas da linearidade ínsita ao pensamento cartesiano e por isso não se chega a resultados ótimos exatamente pela ausência de planejamento sistêmico. Lembro, a propósito, que um punhado de boas ideias não é necessariamente um Plano. Aliás, “um plano bem detalhado pode ser até animador, mas não é uma estratégia”, como escreveu MARTIN, L. Roger<sup>21</sup>.

**3.35.** O que quero dizer, enfim, é que eventual Plano Prévio de Aquisições (Plano Anual Prévio ou nomenclatura que o seja) não pode e não deve ser limitar à simples análise das “compras que serão realizadas no próximo ano”, ainda que descritos alguns poucos dos seus elementos intrínsecos e extrínsecos. Sempre propus que arranjos tais fossem, não apenas uma regra jurídica, mas sobretudo *ferramentas de planificação e estratégicas para o cumprimento das funções das Compras Governamentais em cumprimento às Políticas Públicas que as fundamentam.*

---

<sup>20</sup> Por Instrução Normativa (IN), o **Governo Federal editou em 10 de janeiro de 2019 a IN 01** (Ministério da Economia) dispondo sobre o assunto.

<sup>21</sup> Martin, L. Roger. *Jogando para vencer. Como a estratégia realmente funciona.* Harvard Business Review. Brasil. Jan/2014, p. 51.



**3.36.** Por isso celebro muito quando essas iniciativas aparecem no Brasil, mas me mantenho cético em relação ao seu cumprimento de determinados propósitos. Um exemplo ajuda a entender o problema: houvesse plano anual prévio de suprimentos, tramitando à época da lei orçamentária, a publicação de um “possível cenário de compras” poderia facilmente orientar o processo produtivo de fornecedores locais e regionais, facilitando sobretudo a efetividade de uma política pública que está plasmada na Constituição Federal escrita desde 1988 (*vide* Lei Complementar n. 123/06).

**3.37.** Se estou falando da constante busca pela efficientização do Setor de Suprimentos Públicos tenho que lembrar que a ele vai se achegando (no Brasil recente) um dado mecanismo pertencente ao mundo corporativo.

**3.38.** Falo da **GBR - Gestão Baseada em Riscos** e sobre isso cito (de nossa co-autoria<sup>22</sup>): “Não é incorreto pensar que as práticas da governança corporativa privada - que não difere na essência de seus fundamentos da governança pública – sejam para estas transpostas na medida em que o Setor Público tenta dar passos mais firmes rumo à excelência (no caso, “eficiência” seria mais apropriado para seguir a dicção prevista no modelo normativo constitucional). A todo modo e sem a menor pretensão de lançar justificativas para a falta de governança pública mínima, é perceptível que a *cultura da boa gestão* vai se alterando dentre nós, especialmente nos últimos 70 (setenta) anos, rumando para uma desejada *governança* (dita de modo reducionista de *gestão* ou *administração* seguida de inúmeros qualificativos, como *estratégica*).

**3.39.** Nesse contexto visivelmente evolutivo, a atividade de planejamento governamental vai se aproximando da governança e, nessa medida, buscando especialmente a efficientização<sup>23</sup>, as últimas décadas mostram que chegaria mesmo o instante de se intensificar providências daí decorrentes. Podemos afirmar com segurança

---

<sup>22</sup> SANTANA, Jair Eduardo et al. *Termo de Referência. O Impacto da Especificação do Objeto e do Termo de Referência na Eficácia das Licitações e Contratos*. 5a. Edição, Editora Fórum: Belo Horizonte, 2015.

<sup>23</sup> No mesmo sentido de ideias, veja-se *Planejamento Governamental e Gestão Pública No Brasil: Elementos Para Ressignificar o Debate e Capacitar o Estado*. Cardoso Jr., José Celso. Brasília, março de 2011, IPEA, Texto para Discussão, n. 1584. Consulte, ainda, se pretender aprofundamento: *Estado, Instituições e Democracia: Desenvolvimento do projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro* (IPEA).



que todas as iniciativas verificadas (fora e no Brasil), assim como as tendências sobre gestão de riscos, advindas principalmente do setor privado, fizeram com que os benefícios dessa gestão fossem percebidos e incorporados ao setor público.

**3.40.** Providências tópicas e esparsas começam a popular<sup>24</sup> o Setor das Compras Públicas visando a ele incorporar a prática para eficientizar todo o processo. Exemplo disso foi a edição de Instrução Normativa no âmbito do Governo Federal, em novembro de 2010, ao disciplinar as providências para contratar solução relacionadas à tecnologia de informação. Outros normativos que cuidam do assunto, em conexão com suprimentos públicos: Lei de Parcerias Público-Privadas (Lei 11.079/2004), a Lei das Concessões e Permissões (n. 8.987/95), Lei do Regime Diferenciado de Contratações (12.462/11), Lei das Estatais (n.13.303/2016).

**3.41.** Fato é que a matriz de risco, quando pertinente a sua presença, deve trazer os elementos que se mostrem necessários e suficientes à prevenção, identificação, mitigação e tratamento dos riscos. O objetivo é, como registrado, eficientizar os procedimentos administrativos não apenas no tocante à execução de uma contratação, mas sobretudo antes dela (na fase de planejamento).

**3.42.** E como eu disse antes, a tarefa pode até ser suportada em sua aparente complexidade por softwares que há tempos existem no Mercado para esse fim específico.

---

<sup>24</sup> A **GBR - Gestão Baseada em Riscos** voltada para o Poder Público aparece frente aos Suprimentos Governamentais (contratação de produtos e serviços, conforme estabeleceu a Instrução Normativa 04/2010 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento (MP). A **gestão de riscos de segurança da informação** surge normatizada pela Norma Complementar 04/2009 do Departamento de Segurança da Informação e Comunicações (DSIC) da Presidência da República. **No âmbito do Sistema Financeiro Nacional**, há diversos normativos existentes impondo a GBR (exemplificase pela recente Resolução 4.661, de 25 de maio de 2018, do Conselho Monetário Nacional, que dispõe sobre as diretrizes de aplicação dos recursos garantidores dos planos administrados pelas entidades fechadas de previdência complementar). Por esta normativa, é certo que **não pode haver Entidade Fechada de Previdência Complementar (EFPC) sem GBR**: “Art. 9º. A EFPC deverá designar administrador ou comitê responsável pela gestão de riscos, considerando o seu porte e complexidade, conforme regulamentação da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc).” Enfim, a partir de um conhecimento preliminar acerca da GBR, importa dizer que as práticas dela decorrentes são de adoção obrigatória no Poder Público brasileiro (no geral) na medida em que normas especiais exigem a sua adoção. Por outras palavras, se os vetores normativos e os princípios constitucionais que guiam o caminhar do Poder Público brasileiro permitem inferir, implicitamente, que a Gestão Baseada em Riscos deve ser adotada, ao descer de tal altiplano são encontráveis diversas normas (todas impositivas) que determinam o acoplamento dela nas práticas governamentais.



**3.43.** Ainda na linha da efficientização dos Suprimentos Públicos, uma medida preparatória de planejamento desponta recentemente (logo após o *planejamento anual das Compras*).

**3.44.** Trata-se de mecanismo denominado ETP - Estudo Técnico Preliminar “o qual se destina a identificar e analisar a necessidade pungente projetada pela unidade administrativa ao realizar o seu planejamento estratégico e o plano anual de contratação, buscando evidenciar o problema a ser resolvido, assim como as soluções possíveis, com fins de avaliar as informações necessárias para subsidiar o respectivo processo de contratação”.

**3.45.** Não se confundindo integralmente com o *Plano de Necessidades*, quer-se que o ETP (existente na Lei 8.666/93, art. 6º, inciso IX, com aplicação para o Projeto Básico) seja uma fase antecedente da especificação do objeto (Instrução Normativa 5, de 26 de maio de 2017 – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, art. 24).

**3.46.** Dito ETP, juntamente com o ferramental da GBR (já abordei anteriormente), integra uma fase inicial da Aquisição e daí resultará – por certo – um excelente planejamento.

**3.47.** Das questões-problema que se colocam, em meu juízo, é que medidas do gênero (ainda que excepcionais do ponto de vista normativo), pertencem a uma geografia posta num mapa federativo (como eu registrei antes) assíncronico e assimétrico, o que por si só dissipa práticas gerenciais sofisticadas.

## 4. Funções das Aquisições Governamentais

**4.1.** Eu não saberia dizer se é correto afirmar que a abordagem comum das Compras Públicas (no Brasil), aquela que evidencia a visão *jurídico-formal*, poderia ser rotulada de *clássica* ou *tradicional*. Dentre nós arrisco a dizer que sim porque desde sempre privilegiamos as formas em detrimento dos fins<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Sempre lembro que a Administração Pública tem imensa dificuldade em abandonar o excesso burocrático que teima em permanecer em nosso meio. Chega a ser curioso em nossa história que nem mesmo o Ministério da Desburocratização (no PND - Programa Nacional de Desburocratização de 1979) - sim, tivemos um Ministério vocacionado a debelar essa quase incurável doença - foi capaz de vencer aquilo que o então Ministro, Hélio Beltrão, escreveu: “em minha desprezível opinião, a razão do insucesso tem



4.2. Mas é fato que nos últimos 100 (cem) anos, para não ir além do devido, os Suprimentos Governamentais são tratados no Brasil sob esse falado viés.

4.3. Comprovam o que digo os seguintes normativos: Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922 (veja os artigos 49 e seguintes); Decreto-lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986 e Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993).

4.4. Ditos normativos tem que ser compreendidos sob a dupla perspectiva: a do seu próprio tempo, de um lado, e o olhar da Administração Pública vigente à época respectiva, merecendo destaque observações de ajudam a entender o excesso de formalismos (operacionais e legais) existentes na atualidade:

**“A origem do emperramento da administração pública há de ser buscada na tradição cultural herdada do arcabouço burocrático colonial português. O centralismo, o autoritarismo, o formalismo e a tutela, que marcaram a administração colonial, ainda perduram, de forma expressa ou subjacente, na maior parte das leis, regulamentos e normas que regem a administração pública. E continuam, inconscientemente, a orientar o comportamento da maioria dos responsáveis pela administração das normas vigentes”** (BELTRÃO, Hélio. *Programa Nacional de Desburocratização. Cit.*).

4.5. Só em tempos mais recentemente (no ano de 2010) a Medida Provisória 495, convertida na Lei 12.349, de 15 de dezembro de 2010, permitiu a explicitação de uma funcionalidade das Compras Públicas: a de **promover o desenvolvimento nacional sustentável**, o que conduz forçosamente o Setor dos Suprimentos Públicos para algo além das formalidades jurídicas.

---

consistido em encarar-se o problema como essencialmente técnico, a ser resolvido com a aprovação de planos de alta qualidade, elaborados pelos melhores especialistas em organização e administração. Na verdade, **a grande alteração a fazer transcende o campo técnico e o antecede, situando-se no plano cultural e institucional, onde estão enraizadas as causas fundamentais do emperramento e da ineficiência. Se o ataque preliminar a essas causas, continuaremos a desperdiçar o esforço dos melhores especialistas do país.**” (BELTRÃO, Hélio. *Programa Nacional de Desburocratização. RAP - Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, julho/setembro - 1981, p. 92/3. Os destaques não constam do original*). Não se pode perder a oportunidade para dizer que de tempos em tempos, mesmo antes do PND e depois dele, é possível verificar tentativas de melhorias em relação a esse grave problema nacional. Mas isso é assunto que aqui não cabe ser amplificado e discutido.

4.6. Sem desmerecer a iniciativa, a impressão que tive (e tenho em relação a fatos tais) é que a produção legislativa subalterna e a efetividade das normas desdenham quase por completo daquilo que está (desde 1988) na Constituição Federal (que já determina mesmo essa busca: pelo desenvolvimento sustentável).

4.7. Escrevi, naquela ocasião, que<sup>26</sup> “na exposição de motivos nº 140, de 18 de junho de 2010, lê se que a Medida Provisória nº 495/10 tem por finalidade acrescentar ao procedimento a possibilidade de **adoção de medidas que agreguem ao perfil de demanda do Setor Público diretrizes atinentes ao papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico**, bem assim no **fortalecimento de cadeias produtivas de bens e serviços domésticos**. Daí a justificativa para tais alterações normativas, notadamente no que tange à pesquisa e à inovação, setores que promovem o aumento das potencialidades competitivas de um país. Ali igualmente se verifica que a concessão de privilégios à indústria nacional é **importante diretriz de política pública**, a exemplo do *Buy American Act*, do *American Recovery and Reinvestment Act* nos Estados Unidos, além de políticas similares praticadas na China, Colômbia, Argentina e outros países.”

4.8. Pouco antes disso ocorrer, em 14 de dezembro de 2006, uma norma introduziu ferramental para **promover política desenvolvimentista a partir do poder superlativo das Aquisições Governamentais** (Lei Complementar nº 123). Trata-se de outro corte no marco regulatório, de natureza profunda, que exponencializar algumas outras *funções das compras públicas*.

4.9. Claro é que - consideradas as demandas do Poder Público - as Aquisições que este realiza podem ser supridas de *modo instrumental* às suas atividades finalísticas. A questão principal que vejo é fazer entender o que possam ser as atividades finalísticas a serem supridas.

4.10. Nunca me referi a isso de maneira obtusa, estreita e reducionista, por entender que *demandas a serem supridas pelo Poder Público a partir da sua atividade de Compras não se limitam apenas e tão somente à simples aquisição dos objetos imediatos das*

---

<sup>26</sup> SANTANA, Jair Eduardo. *Impacto da Medida Provisória nº 495, de 19 de julho de 2010, nas licitações e nas contratações públicas*. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 9, n. 106, p. 58-65, out. 2010.



*licitações, tais como bens, serviços e obras. É que dita atividade se envolve, em especial, com as inúmeras Políticas de Estado que busquem resultados permitidos em nossa ordem constitucional de modo implícito ou explícito, sempre realizados em favor do cidadão.*

**4.11.** Quando assim se diz, se pode resumir estabelecendo que o cidadão<sup>27</sup> é o principal – se não o único - financiador do aparato governamental. E a milenar ação fiscal do Estado (em sentido amplo) se justifica em teoria para que aquela providencie retorno de bens, serviços e de utilidades públicas necessárias ao bem-viver comunitário.

**4.12.** Ao captar recursos tais, o Poder Público deles se vale para transitar pelo Setor dos suprimentos e, assim, busca na iniciativa privada (de regra) os bens, materiais, serviços, obras e etc. de que necessita para cumprir sua missão transcendendo ao simples formalismo.

**4.13.** Ainda que visto de modo simples, o movimento homenageia a iniciativa privada e o lucro concretizando os vetores da ordem econômica nacional reverberando em inúmeras direções na sociedade brasileira. E, de outra parte, permite sejam realizados os *fins do Estado*.

**4.14.** Diversas Políticas Públicas, enfim, podem (e devem) ser realizadas a partir do poder de compra governamental.

**4.15.** Destacando uma Política Pública específica (ainda a propósito das *funções das Compras Públicas*) tenho que novamente referenciar o trabalho produzido em conjunto com RENATA CASTRO<sup>28</sup>, onde ficou retida a conclusão segundo a qual:

*“a boa prática de governança aponta no sentido de fazer-se valer do poder de compra como ferramenta estratégica de indução de políticas públicas que atentem na direção da promoção do desenvolvimento local e regional, da criação de empregos, da melhor distribuição de riquezas, do incremento da geração de renda, do incentivo ao*

---

<sup>27</sup> Vou me utilizar da palavra *cidadão* em sentido bem rasteiro para designar o conjunto de *contribuintes* que são tributados pelo governo.

<sup>28</sup> SANTANA, Jair Eduardo. *O poder de compra do estado como ferramenta de fomento ao desenvolvimento local: uma visão estratégica de aplicação do Estatuto das Micro e Pequenas Empresas. Et Alter.*, RAMOS DE CASTRO, Renata Maria Silva. Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura: Editora Revista do Tribunais. Vol. 1, abril/junho/2017.



*empreendedorismo. Tanto o é que atualmente o gasto público tem sido medido não somente na sua quantidade, mas especialmente com base na sua qualidade”.*

**4.16.** E importa disso tudo dizer que o Setor de Suprimentos Públicos não é e, nunca poderá ser reduzido a um amontoado de regras, formalidades e burocracias com fim em si próprio.

**4.17.** Manifestando-se sobre as Aquisições Públicas e aspectos do Controle Externo, o Conselheiro Sebastião Helvecio<sup>29</sup>, do Tribunal de Contas de Minas Gerais<sup>30</sup>, destaca a eficiência (enquanto valor constitucionalizado) do Setor Público e a coloca no mesmo patamar de outros princípios como a legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade: **“Esta é, sem dúvida, a senha para que a análise das prestações de contas inclua também o parecer sobre o desempenho das políticas públicas, com suas metas**

---

<sup>29</sup> Fonte: TCE MG: Notícias, 19/08/2013.

<sup>30</sup> Merece destacar que os Tribunais de Contas tiveram papel preponderante na efetividade da Política Pública Desenvolvimentista das Compras Públicas, motivados por esforços grandiosos do SEBRAE: “Os Tribunais de Contas dos Estados no Brasil (seguindo a diretriz dada pelo Tribunal de Contas da União) tem feito hercúleo esforço para aprimorarem suas competências e ferramentas de fiscalização com o objetivo de conseguirem medir efetivamente a qualidade do gasto público executado. Destaca-se a atuação, portanto, do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, líder nas atividades relacionadas ao tema de suprimentos governamentais e na promoção do desenvolvimento econômico e social (local e regional). O Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, no ano de 2012, liderou o movimento denominado de Tribunais de Contas e o Desenvolvimento Local (TCDL), de iniciativa conjunta da Associação dos Tribunais de Contas (Atricon) e do Instituto Rui Barbosa (IRB). À época o Conselheiro mato-grossense Antônio Joaquim era Presidente da Atricon e, assim, o Estado que representa, levou a sério o compromisso feito entre todos os Tribunais de Contas dos Estados e todos os Sebraes estaduais de disseminarem o assunto e incentivarem a boa prática da utilização do poder de compra do Estado para fomentar o desenvolvimento local. O referido Tribunal de Contas do Estado, no espírito de não poupar esforços nas matérias que se relacionam com os temas de compras públicas, desenvolvimento econômico e social, e pequenos negócios, publicou a “Cartilha de Classificação de Irregularidades do TCE-MT”, na qual elenca a não observância do tratamento diferenciado às ME’s como irregularidade grave. Exalta, mais uma vez, o valor que dá a esta prática como ferramenta indutora de desenvolvimento local. O significado desta previsão enquanto irregularidade grave é que qualquer Unidade Administrativa que esteja sob a jurisdição do TCE-MT pode ser punida por não aplicar a Lei Complementar no. 123/06. Segundo a Cartilha supramencionada, “a padronização das irregularidades apontadas pelas equipes técnicas, a uniformização na aplicação de multas e a harmonização dos julgamentos realizados pelo Tribunal Pleno e pelas câmaras, tem sido objeto de discussão e aprimoramento no Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso desde a apreciação das contas anuais do governo e julgamento das contas anuais de gestão, do exercício de 2005”. No ano de 2013, foram publicadas 4.207 licitações municipais, destas, 1.533 contemplaram as microempresas e as empresas de pequeno porte. Este é o reflexo direto e objetivo do sucesso da empreitada realizada pelo Tribunal de Contas do Estado (“In” SANTANA, Jair Eduardo. *O poder de compra do estado como ferramenta de fomento ao desenvolvimento local: uma visão estratégica de aplicação do Estatuto das Micro e Pequenas Empresas. Et Alter.*, RAMOS DE CASTRO. Renata Maria Silva. Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura: Editora Revista do Tribunais. Vol. 1, abril/junho/2017).

e resultados, especialmente na melhoria da qualidade de vida do cidadão, verdadeiro estuário do gasto público”.

**4.18.** Nesse contexto e pensando no desenvolvimento nacional, Helvécio (*loc. cit.*) enfatiza que as políticas públicas se consolidam com o desenvolvimento das regiões e das cidades, observando que a mesma Constituição, em seu artigo 179, assinala claramente a opção pelo desenvolvimento a partir das potencialidades locais, inclusive determinando que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensem um tratamento jurídico diferenciado às microempresas e às empresas de pequeno porte, “visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei”.

**4.19.** O comprometimento das Cortes de Contas com o Setor de Suprimentos se reafirma com a lapidar mensagem (*loc. cit.*): “**é hora de viver o encantamento da possibilidade de termos o ideário da justiça e da cidadania se concretizando em cada aquisição pública praticada no território brasileiro**”.

**4.20.** O que se quer fixar neste momento é que as Compras Públicas possuem funções plurais, multidimensionais e afetam sobremodo - transversalmente - a sociedade não podendo ter existência limitada a um movimento de força centrípeta a imantar em seu núcleo central a sua própria existência.

## **5. A especificação do objeto: Alice também não sabe o que quer**

**5.1.** Deve estar às claras, a esta altura, a complexidade existente no grande universo onde a especificação do objeto ocorre (o Setor dos Suprimentos Públicos).

**5.2.** De outra parte, todos sabem o quanto é difícil a tarefa de especificar o objeto do suprimento, detalhando as características especialíssimas de Termo de Referência (TR) que é um documento indispensável ao procedimento.

**5.2.1.** Escrevi, certa vez, uma expressão que caiu no domínio público ao dizer que ele, *o TR, contém os códigos genéticos da licitação e do futuro contrato.*

**5.3.** Dita expressão foi elaborada em realidade, para expressar uma relação argumentativa baseada na similaridade e, de tal modo, designar uma série de fenômenos que da biologia podem ser transpostos para os Suprimentos Governamentais, a exemplo

da *universalidade dos códigos genéticos* que denotam uma espécie de *repetição criando um determinado modelo hereditário*.

**5.4.** De modo simples, *significa que as informações inseridas no TR determinarão - como na genética - a hereditariedade do respectivo objeto e o seu sequenciamento no seu ciclo de vida. Refiro-me, na hipótese, ao ciclo dos suprimentos governamentais.*

**5.5.** Nessa lida e utilizando essa mesma simbologia, o que mais vemos na prática são *códigos genéticos degenerados e desacoplados daquele que seria o metabolismo desejado e esperado para o futuro ciclo de existência que em certo momento foi deflagrado.*

**5.6.** Nesse ponto sempre vem à minha mente o interessante e apropriado diálogo narrado por Lewis Carroll<sup>31</sup> (no clássico *Aventuras de Alice no País das Maravilhas*) naquele instante em que Alice pergunta ao Gato Risonho: *“poderia me dizer, por favor, que caminho devo tomar para ir embora daqui?”*. Responde o Gato Risonho: *“Depende bastante de para onde quer ir”*. Alice retruca: *“Não me importa muito para onde ir!”*. E finaliza o Gato: *“Então não importa que caminho tome”*.

**5.7.** Idêntico fenômeno se passa, não é incomum, com a especificação do objeto (elaboração do TR) em razão de uma série de circunstâncias que vão desde o desconhecimento das reais demandas (e das funções das Compras Públicas) chegando às possíveis maneiras de suprimento (alternativas).

**5.8.** Quero dizer que até se sabe ou pode haver noção da demanda sob uma percepção mais imediata (em termos finalísticos, ainda que plasmada nas políticas públicas e nos planos governamentais, a exemplo daqueles de cunho organizacional e orçamentário, v.g. plano plurianual).

**5.9.** Porém, não é tão simples dar cabo delas pensando tão somente na existência da via instrumental (que é, no mais das vezes, o caminho perseguido pelos Suprimentos Governamentais).

**5.10.** Esse verdadeiro “engate” entre a especificação do objeto e as “finalidades da concreta aquisição pública” é que se mostra opaco e carente de densidade. Perseguindo a

---

<sup>31</sup> CARROLL, Lewis. *Aventuras de Alice no País das Maravilhas*, Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2009. Pág. 76-77.



minha própria metáfora, é o momento da definição e da escolha dos códigos genéticos que serão utilizados no passo seguinte.

## 6. A biologia é amiga das Compras Públicas (e René Descartes também)

**6.1.** Numa tese escrita há quase uma década, abordei<sup>32</sup> a situação das aquisições governamentais e, considerando o respectivo ciclo (dos suprimentos), propus o abandono da estrutura linear-vertical em que se fundamenta. Sugeri o câmbio desse eixo teórico por algo mais abrangente e compreensivo a fim de tornar mais eficazes as ações desencadeadas no Setor, ainda carente de resultados ótimos. Utilizei-me, para tanto, dos *pensamentos complexo e sistêmico* aplicáveis às referidas aquisições, as quais estão assentadas na denominada Governança Pública.

**6.2.** Na ocasião mencionada registrei (e enfatizo no momento novamente) duas grandes vertentes do pensar: uma, relacionada ao pensamento linear-cartesiano; e outra, respeitante aos pensamentos complexo e sistêmico.

**6.3.** Com fundamento analítico, o pensamento cartesiano<sup>33</sup> *quebra fenômenos ou objetos complexos em pedaços para compreender a atuação do todo a partir das propriedades de seus pedaços ou partes*.

**6.3.1.** Esse *olhar*<sup>34</sup> tem se mostrado – sob certo aspecto – insuficiente para aquelas questões que foram postas no item anterior; relativas à compreensão de *temas* que reputo de *qualificados*.

---

<sup>32</sup> SANTANA, Jair Eduardo. *Pensamentos linear-cartesiano, sistêmico e complexo aplicados à governança pública: as aquisições governamentais*. XVII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 Nov. 2012.

<sup>33</sup> A segunda regra (regra da análise), exposta na obra *Discurso do método (Discours de la Méthode, 1637*, de René Descartes), dá força a tal premissa ao estabelecer a necessidade de “dividir cada uma das dificuldades que eu examinasse em tantas partes quantas possíveis e quantas necessárias para melhor resolvê-las” (“...*Le second, de diviser chacune des difficultés que j'examinerais, en autant de parcelles qu'il se pourrait, et qu'il seroit requis pour les mieux résoudre*”).

<sup>34</sup> Segundo o pensamento cartesiano (e conforme os respectivos *passos ou preceitos*), as coisas indubitáveis (P1) passam por uma espécie de “funil”, que impede a passagem de coisas que trazem dúvidas. No segundo (P2), as coisas são analisadas, ou seja, divididas para melhor compreensão, em tantas partes quantas se mostrem necessárias; no terceiro passo (P3), procede-se a síntese, ou agrupamento em graus de

**6.3.2.** Não se trata, pois, de renegar a esta altura da História a grandiosa contribuição dos pensadores que se dedicaram ao conhecimento valendo-se dessa *visão*. Até mesmo porque os ganhos que nos propiciaram são incontáveis.

**6.3.3.** Certo é, todavia, que a profundidade linear se distanciou da complexidade que envolve todo o conhecimento e seus respectivos objetos. A premissa *supra* está demonstrada – penso – na realidade que nos circunda. Basta olhar à nossa volta ou no próprio relato que fizemos no início para contrastar a profundidade do conhecimento com a ausência de sua aplicação (utilização).

**6.4.** O pensamento sistêmico, ao seu turno, não precisaria ser antítese (penso eu) do pensamento cartesiano, como fez o físico norte-americano David BOHM<sup>35</sup>. É dele a afirmação de que o “*modo linear de ver o mundo é uma espécie de doença*”:

**6.4.1.** A essa tradicional propensão da nossa cultura na construção do conhecimento, Bohm chamou de “doença do pensamento”; e nada mais “doente” do que o modo unilateral do pensamento linear tomado como única maneira de guiar o pensamento e gerir constelações de conhecimentos<sup>36</sup>. Não se trata, por certo, de “doença”, mas é necessário compreender a insuficiência desse modo de pensar.

**6.4.2.** É necessário deixar à mostra que o pensamento sistêmico busca interligar as partes do todo (objeto) e diminuir a distância entre elas permitindo visualizar o conjunto (sistema) sem perder de vista todos os seus componentes. Admite-se nesse modelo que na articulação entre as partes podem surgir novas propriedades (ideias novas), o que seria impossível de visualizar a partir do pensamento linear.

---

complexidade crescente. No último (P4), as conclusões são ordenadas e classificadas, segundo a análise permitiu.

<sup>35</sup> “O físico norte-americano David Bohm, ao analisar o modo de pensar predominante das pessoas, verifica que *temos grandes dificuldades para fazer conexões, imaginar outros contextos e buscar relações, extrapolar os limites do tempo e do espaço presentes e, talvez, o mais ingênuo: quando não conseguimos vislumbrar correlações imediatas e diretas entre os fenômenos em dadas circunstâncias, costumamos nos convencer de que não há relações para teorizar, classificar e ordenar*. Decorre daí outro aspecto paralisante do pensar na nossa cultura: a ideia de querer separar o que é teórico e o que é prático (operacional), como se a ação fosse algo que independe do pensamento e vice-versa.” Eterno Retorno (Blog): <<http://www.eternoretorno.com>>.

<sup>36</sup> Eterno Retorno (Blog). <http://www.eternoretorno.com>

**6.4.3.** Esse pensamento (sistêmico) é recente e surgiu no século XX em contraposição ao reducionismo do pensamento linear, mais precisamente a partir de 1920, **na área da biologia** com a noção do organismo compreendido como um sistema.

**6.4.4.** MATURANA<sup>37</sup> é de indispensável leitura para a compreensão do pensamento sistêmico.

**6.5.** Não quero tornar opaco o foco deste artigo ao fomentar a necessidade de se transcender até mesmo o pensamento sistêmico que, em muitos casos, igualmente ao pensamento linear-cartesiano, se mostra deficiente. Assim dizendo, estou me referindo diretamente ao pensamento complexo.

**6.6.** E que isso é necessário, eu também não tenho dúvidas porque, ao cabo de tudo, segundo propus<sup>38</sup>, as Compras Públicas devem estar orientadas de modo a conciliar a qualidade do gasto público com os resultados efetivos e eficazes<sup>39</sup> sob aspectos plurais atendendo Políticas Governamentais categorizadas e edificadas para as diversas áreas de atuação estatal (social, econômica ou ambiental).

**6.7.** Sempre ficou evidente aos meus olhos que as Compras Públicas devem ser um capítulo especial de uma “governança desencadeada a partir de um conjunto de ações sistêmicas, compartilhadas, sincronizadas (entre governo, sociedade e mercado), executadas de maneira eficaz e transparente, visando soluções inovadoras para as

---

<sup>37</sup> “A abordagem sistêmica deu a Maturana subsídios para que ele elaborasse o que considero o seu conceito fundamental: a autopoiese. *Poiesis* é um termo grego que significa produção. Autopoiese quer dizer autoprodução. A palavra surgiu pela primeira vez na literatura internacional em 1974, num artigo publicado por Varela, Maturana e Uribe para definir os seres vivos como sistemas que produzem a si mesmos de modo incessante. São sistemas autopoieticos por definição, porque sempre recompõe seus componentes desgastados. Assim, um sistema autopoietico é ao mesmo tempo produtor e produto.”

<sup>38</sup> SANTANA, Jair Eduardo. *Pensamentos linear-cartesiano, sistêmico e complexo aplicados à governança pública: as aquisições governamentais*. XVII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 Nov. 2012.

<sup>39</sup> SANTANA, Jair Eduardo. *O poder de compra do estado como ferramenta de fomento ao desenvolvimento local: uma visão estratégica de aplicação do Estatuto das Micro e Pequenas Empresas. Et Alter.*, RAMOS DE CASTRO, Renata Maria Silva. Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura: Editora Revista do Tribunais. Vol. 1, abril/junho/2017.



demandas comunitárias dentro de ambiente do qual resulte possibilidades para o desenvolvimento humano sustentável”<sup>40</sup>.

## 7. À (re)visita a Aristóteles: provavelmente ele não imaginou as grandes dicas que daria para a elaboração do Termo de Referência

7.1. O que eu enxergo num Termo de Referência (TR), antes de tudo, são letras formando palavras e estas, de sua vez, formam frases, sentenças e proposições, ora descritivas e as vezes prescritivas. Tudo submisso, num só tempo, a determinado plexo de regras, sistêmico e deôntico.

7.2. Não é difícil de ver no TR que - **além de componentes intrínsecos e elementos extrínsecos** - há entre estes vários *liames sobrepostos e superpostos, inter-relacionais e multidirecionais*.

7.3. Aristóteles<sup>41</sup> sempre foi um grande auxiliar (para mim) nessas questões relacionadas ao Termo de Referência. É que tal instituto, o **TR, perpassa por atividade consistente em “delimitar o que uma coisa venha a ser ou seja”**.

7.4. E isso - definir algo - é tarefa das mais penosas que conheço.

7.4.1. O próprio filósofo reconhece: “fossemos capazes de compreender qual é a natureza e a espécie das coisas que se argumenta, isto é, de quais materiais partem nossas argumentações; e de que maneira poderemos estar bem supridos desses materiais, nós já teríamos alcançado a nossa meta”.

7.5. “Uma **definição**” - diz Aristóteles - “**é uma frase que significa a essência de uma coisa**”; “**uma propriedade**” (no sentido de “**atributo**”, interpreto eu) “**é um predicado que não indica a essência de uma coisa, mas pertence com exclusividade a ela e dela se predica de maneira conversível**”.

---

<sup>40</sup> SANTANA, Jair Eduardo. *Pensamentos linear-cartesiano, sistêmico e complexo aplicados à governança pública: as aquisições governamentais*. XVII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 Nov. 2012.

<sup>41</sup> O filósofo grego produziu (há mais de 2.300 anos) um instrumental lógico (por isso chamado do *Organon*) utilizado para uso na argumentação (especificamente cito aqui a parte denominada *Tópicos* que é um dos Livros que integram referida Obra. *Vide* Livro I, 1 a 11).



7.6. É dele (Aristóteles) a contribuição a respeito da **identidade** enquanto categoria pertencente à lógica (“uma coisa só é igual a ela própria”; algo “semelhante” jamais será “igual”).

7.7. Venho dizendo em meus escritos sobre o Termo de Referência (TR), notadamente na obra *Termo de Referência. O Impacto da Especificação do Objeto e do Termo de Referência na Eficácia das Licitações e Contratos* (cit.), como tentativa de facilitar a compreensão da *especificação de dado objeto*, que ele (o objeto) possui dois grandes grupos de abordagem: o “**intrínseco**” (que nada mais é do que a “**definição**” ou a “**essência**” de que fala Aristóteles) e o “**extrínseco**” (que são, na dimensão filosófica, os “acidentes” ou particularidades que não estão diretamente ligadas à “essência”).

7.8. Para facilitar: **um simples parafuso** (hipoteticamente) pode conter em sua “**essência**” o titânio, o molibdênio, o tungstênio, o plástico, a madeira, etc., conforme o seu uso (“**predicado**”) que é uma circunstância que não pertence “à coisa em si”, mas à sua “destinação”.

7.8.1. O parafuso de titânio poderá ser utilizado (e o é) com frequência na medicina (reconstrução óssea, por exemplo); o parafuso de madeira, será usado na indústria moveleira; e assim por diante.

7.8.2. Então, quando eu digo que não é tão simples elaborar um TR, é porque **não bastará saber qual é a “essência”** do objeto, mas **também as suas propriedades “extrínsecas”**.

7.9. De outro lado, as letras, as palavras e as proposições, sentenças e frases que integram o documento denominado TR - uma vez vencida a tarefa que explicita os aspectos “intrínsecos” e “extrínsecos” - deve manter correspondência com o “plano normativo”. Falo, neste instante, de um outro capítulo que deve ser utilizado para que o TR se mostre viabilizado sob o ponto de vista da legalidade.

7.10. Nisso, recorro novamente à filosofia (e acabo por resvalar novamente em Aristóteles) na medida em que essa atividade nada mais é do que uma “análise e avaliação dos argumentos” constantes da especificação do objeto.

7.11. Isso é assunto pertencente à **lógica** e à **Teoria dos Argumentos**.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> GENSLER, Harry J. *Introdução à lógica*. São Paulo: Paulus, 2016. Coleção Lógica. SACRINI, Marcus. *Introdução à análise argumentativa: teoria e prática*. São Paulo: Paulus, 2016. Coleção Lógica.

7.12. Por isso é que eventual sucesso ou insucesso na especificação de um objeto (ou elaboração de um TR), reside no domínio prévio de algumas categorias do conhecimento que não são exclusivamente jurídicas, como se vê. E, por isso torno a dizer que as Compras Públicas não podem desdenhar de uma visão multifacetada e caleidoscópica, imaginando que elas podem se resumir a um feixe de normas jurídicas instrumentalizadas num processo de aquisição.

## 8. A previsibilidade do *porvir*

8.1. A capacidade de tomada de decisões e de raciocínio por parte de seres humanos é precária e defeituosa, simplesmente porque há “forças invisíveis” que interferem nesse processo. ARIELY<sup>43</sup>, notável professor do MIT - *Massachusetts Institute of Technology* - comprova que somos “previsivelmente irracionais”.

8.2. Olhando para as duas expressões que motivam este escrito, “Compras Públicas e “Termo de Referência”, e considerando a trajetória dos Suprimentos Governamentais no Brasil nos últimos 100 anos, arrisco dizer (tentando desconsiderar dita irracionalidade arielyana) que **as melhorias necessárias ao Setor dependem inicial e profundamente da compreensão do ciclo dos suprimentos públicos, dentro da visão sistêmica e complexa** proposta.

8.2.1. E não apenas da compreensão rasa, mas de um entendimento que esteja (de fato) introjetado nas pessoas de maneira transversal para abarcar todos os atores que pertencem e que participam - de alguma forma - do ciclo de suprimentos governamentais.

8.3. Sempre entendi que a desconexão entre partes (elementos ou componentes) e a falta de interação entre elas produz efeito degenerativo e de precariedade extrema. A afirmação pode se aplicar indistintamente à biologia. Mas - sigo pensando - que a

---

<sup>43</sup> ARIELY, Dan. *Previsivelmente irracional: as forças ocultas que formam as nossas decisões*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.



afirmação igualmente se acopla ao (des)entendimento do grandioso universo dos Suprimentos Governamentais.

## 9. Bibliografia

- AMTOWER, Mark. *Selling to the government*. New Jersey, Hoboken. 2011.
- ARIELY, Dan. *Previsivelmente irracional: as forças ocultas que formam as nossas decisões*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- ARISTÓTELES. *Poética e Tópicos, I, II, III e IV*. Tradução de Marcos Ribeiro Lima. São Paulo: Hunter Books, 2013.
- BRAZIL. *Country Procurement Assessment Report*. World Bank. Report n. 28446-BR. 2004.
- BUZZI, Arcângelo R. *Introdução ao pensar. O ser, o conhecimento, a linguagem*. Petrópolis: Editora Vozes, 1995, 23ª ed.
- COSTA, Caio César de Medeiros et. Al - TERRA, Antônio Carlos Paim. *Compras públicas: para além da economicidade*. Brasília: Enap, 2019.
- DESCARTES, René. *Discurso do método*. Versão eletrônica. Tradução de Enrico Corvisieri. Grupo Acrópolis (Filosofia). Disponível em <<http://br.egroups.com/group/acropolis/>>
- GENSLER, Harry J. *Introdução à lógica*. São Paulo: Paulus, 2016. Coleção Lógica.
- NAO - Marketing & Communications Team. *Good practice contract management framework* GB. DP, Ref: 008821-002.
- MARTIN, L. Roger. *Jogando para vencer. Como a estratégia realmente funciona*. Harvard Business Review. Brasil. Jan/2014
- MATURANA, Humberto R. *A árvore do conhecimento*. São Paulo: Editora Palas Athena, 2001.
- MINTZBERG, Henry. *Strategy Bites Back: It Is Far More, and Less, than You Ever Imagined*. New Jersey, 2005, Financial Times Press.
- MOTTA, Alexandre Ribeiro. *O combate ao desperdício no gasto público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compras privado, público-federal norte-americano e brasileiro*. Unicamp: 2010. Mimeo.



OGC - Office of Government Commerce. *Supply chain management in public sector procurement: a guide*. London, June, 2006.

ROMEIRO, Adriana. *Corrupção e poder no Brasil: uma história, séculos XVII a XVIII*. 1ª ed., Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2017.

ROSENKÖTTER, Annette *et al.* *Promoting Professionalism and Best Practice in public procurement policies*. Policy Department Economic and Scientific Policy – European Parliament. Bruxelas. Abril/2007.

SACRINI, Marcus. *Introdução à análise argumentativa: teoria e prática*. São Paulo: Paulus, 2016. Coleção Lógica.

SANTANA, Jair Eduardo. *Pregão presencial e eletrônico. Sistema de Registro de Preços. Manual de Implantação, Operacionalização e Controle*. 4ª ed., Belo Horizonte: Fórum, 2014.

— *Impacto da Medida Provisória nº 495, de 19 de julho de 2010, nas licitações e nas contratações públicas*. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 9, n. 106, p. 58-65, out. 2010.

— *Termo de Referência. O Impacto da Especificação do Objeto e do Termo de Referência na Eficácia das Licitações e Contratos*. 5ª. Edição, Editora Fórum: Belo Horizonte, 2015.

— *A sustentabilidade não se resume ao aspecto econômico*. Revista Negócios Públicos. Editora Negócios Públicos: Curitiba, maio de 2009.

— *O poder de compra do estado como ferramenta de fomento ao desenvolvimento local: uma visão estratégica de aplicação do Estatuto das Micro e Pequenas Empresas. Et Alter.*, RAMOS DE CASTRO, Renata Maria Silva. Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura: Editora Revista do Tribunais. Vol. 1, abril/junho/2017.

— *Pensamentos linear-cartesiano, sistêmico e complexo aplicados à governança pública: as aquisições governamentais*. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 Nov. 2012.

— *Sistema de Custos e Avaliação de Metas na Administração Pública*. BDA - Boletim de Direito Administrativo. Editora NDJ - Nova Dimensão Jurídica. São Paulo: out. 2010, p. 1.137 e ss.



TERRA, Antônio Carlos Paim. *Compras públicas inteligentes: um modelo de análise estratégica para a gestão das compras públicas estudo de caso do instituto do meio ambiente e dos recursos hídricos do distrito federal*. Mimeo. Dissertação. Universidade Federal de Goiás, Campus Aparecida de Goiânia, Programa de Pós-Graduação em Administração, Goiânia, 2016.

TODD, Phillips. Diretor. *War dogs*. Warner Bros. Pictures. EUA, 2016.

TREPT, Peter. *Public procurement in the EU*. New York: Oxford Press, 2007.

URBANO, Ziles. *Teoria do conhecimento e teoria da ciência*. São Paulo: Paulus, 2005. Coleção Filosofia.

