

A centralização de compras nos municípios resultará em compras públicas mais eficazes?

Tatiana Camarão

Mestre em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da UFMG, diretora-secretária do Instituto Mineiro de Direito Administrativo e professora de Direito Administrativo.

Andréa Heloisa da Silva Soares

Especialista em Direito Público e Direito Processual Civil, bacharel em Administração e em Direito pela UFMG, atuante em contratações públicas há 18 anos, empregada pública de carreira.

I – Considerações Iniciais

A nova lei de licitações e contratos administrativos, Lei nº 14.133/21, tem como propósito a implementação da governança nas contratações públicas, com a finalidade de assegurar a observância do princípio constitucional da isonomia, da seleção da proposta mais vantajosa, da contratação de preços aceitáveis, do desenvolvimento nacional sustentável e do incentivo à inovação, premissas iminentes às licitações públicas.

Para tanto, a nova lei prevê, no artigo 19¹, que os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, obras e serviços e de licitações e contratos deverão implantar estruturas e processos para promover a eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

O artigo 181, por sua vez, trata da constituição de centrais de compras nos entes federativos e de consórcios públicos nos pequenos municípios, considerados aqueles com até 10 mil habitantes.

Art. 181. Os entes federativos instituirão **centrais de compras**, com o objetivo de realizar compras em grande escala, para atender a diversos órgãos e entidades sob sua competência e atingir as finalidades desta Lei.

Parágrafo único. No caso dos Municípios com até 10.000 (dez mil) habitantes, serão preferencialmente constituídos **consórcios públicos para a realização das atividades previstas no caput deste artigo**, nos termos da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. (grifo nosso)

Segundo Leandro Sarai², o parágrafo único “mostra a ciência do legislador de que nos

¹ Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão: I - **instituir instrumentos** que permitam, preferencialmente, a **centralização** dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços; II - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos; ... (grifo nosso)

² In SARAI, Leandro (organizador). Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos: Lei 141333/2021 Comentada por Advogados Públicos. São Paulo: Editora JusPodivm, 2021, p. 1491.

municípios pequenos, por haver pouco poder de compra, haveria risco de os objetivos do dispositivo legal não serem atingidos”.

Como podemos ver, a nova lei estabelece um comando para que os órgãos e entidades públicos regulamentem e implantem estruturas e processos e fixa, no art. 193, inciso II³, o prazo de até 2 (dois) anos como período de adequação, prazo para a revogação das leis publicadas antes da Lei nº 14.133/21.

Dentre as estruturas definidas como estratégicas para a boa governança temos a instituição de instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços, modulação alinhada a ideia de central de compras.

Esse artigo se propõe a tratar desse procedimento voltado à criação de unicidade de órgão de contratação nas instituições, em especial sobre a compulsoriedade de sua implantação pelos municípios.

II – Estratégias de centralização

Conforme abordado na dissertação de Felipe Vilaça⁴, há três estratégias de centralização de compras. A primeira, é a centralização em sentido estrito, que tem caráter compulsório e ocorre, por exemplo, quando um ente retira dos órgãos e entidades o poder de compra de todos ou alguns bens e delega a uma central de compra essa atribuição, que, inclusive, assume a coordenação de todo o processo. A segunda é a compra conjunta interorganizacional, que é voluntária, cooperativa e envolve organizações que não pertencem à mesma estrutura. Um exemplo desse ajuste são os consórcios intermunicipais de compra de medicamento. Por fim, a compra conjunta intraorganizacional, que ocorre em uma organização que agrega compras dentro de sua estrutura, podendo contar com a participação voluntária de outras organizações.

Partindo dessa premissa, apresentaremos o modal de compartilhamento de compras recomendado pela nova lei e os desafios para sua implantação.

III – Estratégias de contratações conjuntas para municípios

Faremos um recorte, neste ponto, para tratar dos procedimentos de compras nos

³ Art. 193. Revogam-se: II - a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei.

⁴ SANTOS, Felipe Vilaça Loureiro. Centralização de compras públicas: a experiência da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh) / Felipe Vilaça Loureiro Santos. Brasília, 2019.

municípios, inclusive por meio da central, objeto nuclear desse artigo.

a) Sistema de Registro de Preços

O uso de registro de preços pressupõe que as demandas de cada órgão serão agregadas para posterior realização de processo licitatório⁵. Esse procedimento não exige criação de pessoa jurídica distinta, pois um município assume o gerenciamento do processo licitatório para seus órgãos e entidades.

Um município pode definir a melhor forma de realização de seus registros de preços: pode concentrar a competência em um único órgão ou pode distribuir conforme a especialização dos órgãos e entidades (por exemplo: saúde, transporte, informática); pode aderir a Registro de Preços de qualquer ente como participante ou como carona, desde que a legislação e o órgão gerenciador assim permitam.

b) Centrais de Compras

Outra hipótese de contratação dos municípios de forma centralizada é por meio da central de compras, conforme orientação prevista no artigo 181. A central de compras demanda uma estrutura institucionalizada e organizada por parte dos municípios, que deverá planejar as compras, criar cronogramas, adequar as necessidades das unidades demandantes, realizar a licitação, formalizar o contrato e promover a gestão contratual. Via de regra a instituição da central se dá por ato regulamentar que inclui as competências, os tipos e fluxos de processos de trabalhos a serem executados⁶. Vale destacar que a central de compras não exige a criação de pessoa jurídica autônoma.

c) Consórcios Públicos

A nova lei determina que os municípios menores, de até 10.000 habitantes, constituam consórcios públicos para contratações de compras em grande escala.

A Lei nº 11.107, de 2005, fixou que os consórcios públicos são entidades que possuem personalidade jurídica própria, de direito público ou de direito privado⁷, com autonomia administrativa, financeira e orçamentária, inclusive pessoal, estrutura e orçamento próprios.

⁵ O Registro de Preços é um instrumento eficiente de planejamento das contratações públicas de caráter frequente e para as quais não é possível realizar previsão exata do quantitativo necessário para suprir as necessidades dos órgãos.

⁶ Por exemplo, pode-se excluir inexigibilidades, dispensas, obras.

⁷ Art. 6º O consórcio público adquirirá personalidade jurídica: I – de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções; II – de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil.

Essas entidades devem se submeter às normas de licitação e contratos administrativos^{8 9} e podem realizar contratação em nome dos seus consorciados:

Art. 3º Observados os limites constitucionais e legais, os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes que se consorciarem, admitindo-se, entre outros, os seguintes:

(...)

II - a prestação de serviços, inclusive de assistência técnica, a execução de obras e o fornecimento de bens à administração direta ou indireta dos entes consorciados;

III - o compartilhamento ou o uso em comum de instrumentos e equipamentos, inclusive de gestão, de manutenção, de informática, de pessoal técnico e de procedimentos de licitação e de admissão de pessoal.

Vale destacar que o consórcio público se tornou importante instrumento de implementação de políticas públicas no Brasil considerando a enormidade de municípios sem estrutura material, financeira e de pessoal adequadas para realizar suas atribuições. A conjugação de esforços facilita a realização de ações e atividades municipais. Essa dinâmica vale, também, para as contratações públicas, pois a união das demandas dos entes consorciados permite ganho de economia de escala, otimização de uso da prestação de serviços, padronização, sustentabilidade e mais eficiência.

IV – Vantagens da adoção da estratégia de Centrais de Compras

É diretriz da lei a realização das compras colaborativas para desanuvier as contratações dos órgãos e entidades públicas, já que as aquisições compartilhadas apresentam várias vantagens: *sharing economy*, redução de número de processos licitatórios, especialização dos agentes públicos e rateio de recursos.

Sobre o tema comenta Ronny Charles¹⁰:

As centrais de compras funcionam como “filtro qualificado” da demanda de toda administração para o mercado. Por meio delas, é possível gerar ganho de escala nas ações de compras públicas, além de otimizar seu planejamento, reduzir seu custo burocrático e facilitar o controle da corrupção. Do mesmo modo, a padronização dos itens demandados viabiliza uma atuação estratégica das compras públicas e imprime ganhos de qualidade.

A título de exemplo, o governo federal realizou um trabalho de envergadura com a

⁸ Art. 6º (...) 2º O consórcio público, com personalidade jurídica de direito público ou privado, observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, à celebração de contratos, à prestação de contas e à admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

⁹ A propósito recomendamos leitura do artigo de autoria de Tatiana Camarão e Felipe Alexandre Santa Anna Mucci Daniel. Disponível em: <https://www.zenite.blog.br/medida-provisoria-951-analise-da-possibilidade-de-os-consorcios-publicos-realizarem-dispensa-para-registro-de-precos-em-nome-dos-municipios-consorciados/>

¹⁰ TORRES, Ronny Charles Lopes. Leis das Licitações Públicas Comentadas. 12ª ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Editora JusPodivm, 2021, p. 827.

implantação de Central de Compras do Ministério da Economia¹¹, que implementou grandes inovações em termos de compras compartilhadas e resultou em presteza de serviço, qualidade de processos e economia.

Há estados que têm compras centralizadas para parte de suas aquisições e contratações, como é o caso de Minas Gerais, que alcançou economia com resultado expressivo, tanto é que há intenção do Poder Executivo estadual implantar um Centro de Compras Compartilhadas em breve.¹²

Percebe-se, nesse contexto, que os gestores públicos têm envidado esforços para adoção desse modelo de contratação centralizada, no lugar da tradicional, e as matizes diferenciadas desses modais devem ser avaliadas para verificar aquela que melhor se adequa a realidade e necessidade do órgão.

Como já dito, são inúmeras as vantagens da centralização de compras pelos municípios, que resultam em mais eficiência, qualidade dos processos e fortalecimento da gestão por competência.

Além disso, com compras compartilhadas é possível ganhar na economia de escala, atenuando as dificuldades financeiras enfrentadas pelos municípios e agravadas pela pandemia da Covid-19. A economia não consiste apenas na redução dos valores adquiridos, mas, também, na redução de número de processos licitatórios que tem custo operacional referente ao movimento da máquina administrativa.

Por fim, a expertise proporcionada pela centralização de compras permite minimizar erros, mitigar riscos e propor soluções ao longo do processo de contratação pública com mais agilidade e eficácia, contribuindo para o alcance de menores prazos procedimentais, maior confiança do mercado e sociedade e melhores resultados dos processos.

V – Entraves a serem enfrentados pelos municípios para adoção da central de compras

O artigo 181 traz o dever dos órgãos e entidades públicas instituírem centrais de compras para contratações em grande escala. Esse comando demanda a realização de várias ações e atividades que precedem a adoção do sistema centralizado. Em que pesem as inúmeras vantagens da centralização das compras, esse modal depende do planejamento e da integração dos órgãos que farão uso da central.

¹¹ Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/gestao/central-de-compras>, acesso em 30/10/2021

¹² Disponível em: http://www.planejamento.mg.gov.br/sites/default/files/documentos/logistica-e-patrimonio/projetoccc_noticia_revistaconsad28_pg72.pdf, acesso em 30/10/2021

É sabido, que a administração pública sofre com a falta de planejamento. Essa cultura da última hora está encrostada na maioria das organizações municipais, tanto é que a nova lei deu ênfase no art. 5º ao princípio do planejamento e valorizou a adoção do plano de contratações anual.

A nova lei foi detalhista no sentido de descrever os documentos e procedimentos a serem observados nessa etapa preparatória da licitação. Essa preparação inicial é essencial para o funcionamento da central, que se apoia em cronograma integrado e informações das demandas de seus integrantes.

Considerando essa realidade dos órgãos e entidades municipais, torna-se medida invasiva a criação de central de compras sem estrutura que lhe dê suporte. Vale ressaltar que diversos estados e municípios não conseguiram até hoje implantar uma central de compras, o que demonstra que não se trata de estrutura de governança fácil de ser alcançada.

Além disso, para a concretude da central, em especial por meio de consórcios públicos, há que se ter o alinhamento político entre os partícipes e iniciativas regulatórias que se tornam desafios a serem enfrentados pelos entes.

Outro ponto de enfrentamento para implantação da central de compras pelos municípios (via consórcio ou não) diz respeito à catalogação e padronização de objetos, instrumento essencial para criação dessa estrutura.

A definição da relação de itens a ser licitado, quando se pensa em compras centralizadas, não é tarefa simples. A correta catalogação em um único órgão ou entidade demanda esforço de análise para delimitar o tipo de itens a serem comprados, as naturezas, o mercado fornecedor. Assim, quando o artigo 19, no inciso II, dispõe sobre a criação de catálogo eletrônico de padronização, podendo ser usado o catálogo federal, a sua concretização não é tão simples.

A propósito, o Governo federal divulgou¹³ o módulo Catálogo no "compras.gov.br" (antigo Comprasnet). É uma primeira versão que envolve interoperabilidade e interface com melhora da usabilidade nos seguintes pontos: pesquisa, seleção de itens, área logada, interface e catalogação de novos itens. Para uma segunda etapa, que ocorrerá em junho de 2022, espera-se a disponibilização de novo catálogo a partir de diálogo com o mercado e a criação do catálogo eletrônico de padronização, previsto na lei, composto de Termo de Referência, minuta de edital e matriz de riscos, todos disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas. O que se constata é a dificuldade de produzir e manter catálogo

¹³ Live de 19/10/2021 feita pela SEGES/ME disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=hyWOOzhETHg>

que atenda às necessidades múltiplas e díspares de vários entes. Essa dificuldade não é apenas do governo federal, mas de qualquer central de compras.

Outra grande preocupação em relação à centralização de compras refere-se aos volumes das contratações que impactam diretamente nas empresas locais. Ainda que seja ofertado o privilégio dessas empresas se sagrarem vencedoras propondo preço final superior em até 10% da proposta vencedora, conforme previsto no parágrafo 3º do artigo 48 da Lei Complementar nº 123¹⁴, essa realidade é insuficiente para fazer frente à força das grandes empresas de ofertarem valores menores. A ausência de empresas locais nas contratações afeta de morte os municípios com relação a sua arrecadação e empregabilidade. Pode-se pensar, para alguns casos, na adoção de compras específicas feitas para o atendimento de um município que quer preservar o benefício às empresas locais e não em compras centralizadas? Há modulação que atenda a essa formatação? Esses questionamentos serão objeto de análise no tópico que trata da compra transacional.

É importante apontar que o diálogo entre os entes é vital para promoção dessa iniciativa de criar uma central de compras envolvendo os municípios. Essa nova modulação deve ser forjada no estímulo da implantação da governança dos entes municipais, principalmente no que diz respeito às fases preparatória e de gestão contratual.

Um modal experimental, com metas e indicadores, para aferição do resultado, deve ser feito previamente, antes da definição de estruturas fixas colocadas em funcionamento como melhor opção para solução dos problemas voltados às contratações públicas. Afinal, a inovação depende dessa avaliação e refinamento de procedimentos para legitimar a tomada de decisão.

V.1 – Das compras transacionais

Considerando que os consórcios poderão constituir centrais de compras para aquisição em grande escala, há que se ponderar que as necessidades não são idênticas. Desta forma, é necessário estudar alternativas para as compras não comuns a diversos municípios. O município poderá utilizar a estrutura da central para realizar as licitações específicas, para atendimento da necessidade do município, a chamada compra transacional ou descentralizada, de forma a dispensar a necessidade de quadro de servidores voltados às contratações nos entes associados. É importante esclarecer que a realização de licitação transacional demanda a delegação a outro órgão ou entidade ou, nesse caso, o próprio consórcio, para realização de todo o procedimento licitatório, recebendo o demandante um

¹⁴ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm, acesso em 30/10/2021

procedimento homologado e pronto para a formalização do contrato ou mesmo da execução contratual, conforme o modelo adotado. Um exemplo de central de compras que realiza licitação transacional se encontra no Estado do Rio Grande do Sul¹⁵:

Art. 7º Ao Departamento de Planejamento de Licitações compete:
III - definir se a licitação é centralizada ou **descentralizada** e elaborar calendário de eventos licitatórios;

Também em Minas Gerais, a Central de Compras Estadual¹⁶ tem competência para realizar as compras centralizadas e demandas específicas por órgãos alinhadas à configuração da licitação transacional:

Art. 56 – A Central de Compras tem como competência realizar aquisições e contratações em atendimento à demanda dos órgãos, autarquias e fundações do Poder Executivo, com atribuições de:
II – planejar, coordenar e executar atividades para a realização de procedimentos licitatórios e de contratação direta relativos a:
a) compras centralizadas de bens e serviços de uso comum pelos órgãos e entidades;
b) processados por meio do sistema de registro de preços;
c) **pedido de processamento de aquisição ou contratação efetuado por órgão ou entidade.**

Porém essa transação individual, para a demanda de um município, tem um custo operacional que não pode ser repassado para todos os integrantes, além dos custos comuns. O que será necessário estipular é o valor de cada procedimento transacional que pode, inclusive, não ser uma licitação, mas uma dispensa ou inexigibilidade. Esse custo será razoável? É medida que compensa o investimento ou é melhor manter a estrutura própria? Considerando as múltiplas modulagens possíveis, faz-se necessário os municípios avaliarem a melhor solução para suas compras.

VI - Considerações finais

A centralização de compras é, sem dúvida alguma, benéfica para as contratações públicas, mas não pode ser tratada como oferta milagrosa para resolver os problemas municipais. Há que se preocupar com a governança pública como nova forma de olhar a administração, prestigiando primeiro a etapa preparatória da licitação. Depois de assimilados esses atos iniciais é possível inovar com nova roupagem de contratação por meio da central. Não é possível pensar nesta modulagem de forma isolada, sem a uniformização das regras e

¹⁵Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=57950&hTexto=&Hid_IDNorma=57950, acesso em 30/10/2021

¹⁶ Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=47727&comp=&ano=2019&texto=consolidado>, acesso em 30/10/2021

procedimentos que alcancem a todos os entes envolvidos.

É necessário também manter mecanismos de proteção às empresas sediadas localmente como política pública de fomento ao desenvolvimento local, além de garantir o tratamento diferenciado a qualquer ME/EPP, nos termos da Lei nº 123/2006.

Enfim, os municípios ao implantar centrais de compras, preferencialmente, com a constituição de consórcios públicos, devem ter cautela e avaliar previamente o custo-benefício. Afinal, como diz o provérbio português, prudência e canja de galinha não fazem mal a ninguém.

VII - Referências

BRASIL. Lei Complementar nº 123 de 14 de dezembro de 2006. *Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em 30/10/2021.

_____. Lei 11.107 de 06 de abril de 2005. *Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm. Acesso em 30/10/2021.

_____. Lei 14.1333/2021. *Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em 30/10/2021.

_____. Ministério da Economia. *Central de Compras*. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/gestao/central-de-compras>, acesso em 30/10/2021.

MINAS GERAIS. Decreto 47747 de 02 de outubro de 2019. *Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e dá outras providências*. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=47727&comp=&ano=2019&texto=consolidado>, acesso em 30/10/2021.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. *Projeto CCC*. Disponível em <https://planejamento.mg.gov.br/pagina/logistica/projeto-ccc>, acesso em 30/10/2021.

MS STREAMING: *Lançamento do Módulo Catálogo no "compras.gov.br"*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=hyWOOzhETHg>. Live realizada em 18/10/2021.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto n.º 49.291, de 26 de junho de 2012. *Institui a Subsecretaria da Administração Central de Licitações – CELIC, mediante transformação da Central de Compras da Administração Pública Estadual – CECOM*. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=57950&hTexto=&Hid_IDNorma=57950, acesso em 30/11/2021.

SANTOS, Felipe Vilaça Loureiro. *Centralização de compras públicas: a experiência da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh)*. Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4747>, acesso em 31/10/2021.

SARAI, Leandro (organizador). *Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos: Lei 141333/2021 Comentada por Advogados Públicos*. São Paulo: Editora JusPodivm, 2021.

TORRES, Ronny Charles Lopes. *Leis das Licitações Públicas Comentadas*. 12^a ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Editora JusPodivm, 2021.