



REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP

Seção: Artigos Científicos

A função regulatória das compras públicas e a nova lei de licitações e contratos: três críticas à Lei n.º 14.133/2021

The regulatory use of public procurement and the new public procurement bill: three critiques to the Law n.º 14.133/2021

Ednaldo Ferreira Júnior

Resumo: O presente artigo analisa a Lei n.º 14.133/2021 sob a ótica do uso estratégico das compras públicas. Nessa linha, formula três críticas: a ausência de previsão para criação de uma autoridade central de compras públicas dotada, ao menos, de poder normativo; a manutenção do critério de julgamento do menor preço sem qualquer restrição quanto à sua aplicação; a possibilidade de celebração de contratos de fornecimento contínuo por prazos demasiado longos. O escrito parte essencialmente da análise de bibliografia nacional e estrangeira para fundamentar suas críticas às questões enunciadas, com exceção da última crítica, cuja formulação baseia-se também em dados quantitativos fornecidos pelo portal eletrônico de compras do governo federal.

Palavras-chave: contratos públicos; contratação pública estratégica; projeto de nova lei de licitações.

Abstract: This article analyzes Law 14.133/2021 from the perspective of the strategic use of public procurement. Therefore, it formulates three critics: the lack of provision for the creation of a central public procurement authority endowed, at least, with normative power; maintaining the criterion for judging the lowest price without any restrictions on its application; the possibility of entering continuous supply contracts for too long periods. The writing essentially use, basically, national and foreign bibliography to justify its critics, exceptionally of the last critic, which formulation is also based on quantitative data provided by the electronic federal government's shopping portal.

Keywords: public contracts; strategic public procurement; new public procurement bill.

Disponível na URL: www.revistas.usp.br/rdda

DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v8n2p68-87>

A FUNÇÃO REGULATÓRIA DAS COMPRAS PÚBLICAS E A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS: TRÊS CRÍTICAS À LEI N.º 14.133/2021

FERREIRA JÚNIOR, Ednaldo*

Sumário: 1 Introdução; 2 O uso estratégico dos contratos públicos; 3. A ausência de previsão para criação de uma autoridade de compras dotada de poder normativo; 4 A manutenção do menor preço como critério de uso indiscriminado e a não obrigatoriedade da ponderação do ciclo de vida; 5 A autorização para a celebração de contratos com prazo de cinco anos, prorrogáveis por mais cinco anos; 6 Conclusões; 7 Referências bibliográficas

1. Introdução

Como explica Ferraz Júnior (2015, 79-171), as regras jurídicas são dotadas de uma certa função social: a de estabilizar determinadas soluções para os problemas que afloram das relações sociais cotidianas. Desde os problemas mais simples, como por exemplo decidir a quem pertence os frutos de uma árvore que se localiza entre duas propriedades, até problemas mais complexos, como os regimes político e econômico de um determinado país. Sendo que muitas vezes sequer há questionamentos sobre a opção pelas soluções positivadas nos textos legais, ou sobre as repercussões fáticas de tais regimes jurídicos.

Nessa linha, é que aflora o papel da doutrina de refletir sobre o direito posto e identificar a qualidade das suas opções legislativas, analisando vantagens, com o fim de replicá-las e ampliá-las, bem como desvantagens, de forma a corrigi-las. A doutrina não pode esquecer de pôr sempre em questão os regimes legais, e fazendo-o sob os mais diferentes enfoques: tanto analisando questões estritamente jurídicas, como a coerência da opção legislativa com o restante das prescrições componentes do ordenamento, numa análise predominantemente dogmática; quanto examinando as repercussões práticas daquele regime jurídico, bem como a validade de seus pressupostos sociais e de justiça, num exame normalmente qualificado como zetético (FERRAZ JÚNIOR, 2011, 16-28). Afinal, é verdade que a doutrina tem a função de interpretar e fornecer uma compreensão sistemática do ordenamento jurídico objeto de estudo. Todavia, o papel da doutrina não se basta aí: também há a importante função de colaborar para uma análise reflexiva do ordenamento, exercendo um papel criativo nas diferentes ordens jurídicas, numa busca permanente por aprimoramentos (RODRIGUES JÚNIOR, 2010, 65-106).

E é neste contexto que o presente escrito se insere. Pretende-se, aqui, analisar, sob a ótica do uso estratégico das compras públicas, algumas questões envoltas na Lei n.º 14.133/2021, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que revoga a

* Advogado. Mestre em Direito pela Faculdade de Direito de Lisboa. Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito do Recife - UFPE.

Lei n.º 8.666/93, bem como a Lei n.º 10.520/2002 e os dispositivos legais da Lei n.º 12.462/11 que disciplinam o Regime Diferenciado de Contratação.

Mais precisamente, constitui objeto do texto: (i) a ausência de previsão para criação de uma autoridade de compras, dotada de poder normativo, capaz de tornar eficiente a instrumentalização das compras governamentais brasileiras; (ii) a manutenção do menor preço como critério de julgamento de aplicação indiscriminada, e sem a obrigatoriedade de ponderação do ciclo de vida, nos termos previstos pelos arts. 33, I, e 34, §1º, da nova lei; (iii) a possibilidade de celebração de contratos de fornecimento continuado de bens e serviços com prazos de até 5 anos, permitindo ainda renovações sucessivas até uma “vigência máxima decenal”, como disciplinado pelos arts. 106 e 107, da Lei n.º 14.133/2021.

Como se perceberá mais adiante, tais opções legislativas nos parecem equivocadas, pois contrárias ao viés regulatório dos contratos públicos, cada vez mais reconhecido e incentivado internacionalmente, vide, por exemplo, a experiência europeia, em especial a Estratégia Europa 2020 e as diretivas de contratos públicos ali recentemente editadas.

Contudo, antes de adentrar nas razões pelas quais discordamos da opção legislativa referida, convém fazer uma breve consideração acerca do uso estratégico das compras governamentais.

2. O uso estratégico dos contratos públicos

A cada dia que passa torna-se vez mais perceptível que o Estado é um importante comprador não só nos mercados internacionais, mas também nos mercados nacionais e regionais. Na União Europeia, por exemplo, estima-se que os valores gastos em compras públicas representem 19% do produto interno bruto (PIB) do bloco econômico, compreendendo o montante de 2,4 trilhões de euros (EUROPEAN COMMISSION, 2019, 2). O que, ressalte-se, não é um cenário exclusivo das economias desenvolvidas. No Brasil, por exemplo, país em desenvolvimento, calcula-se que as compras públicas, em 2017, corresponderam a mais de 15% do PIB (OCDE, 2019, 135). E este caráter global da importância das compras públicas fica ainda mais evidente quando conhecemos as estatísticas da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), cujos membros, bastante diversos, revelam uma média de gasto de 11,8% dos seus respectivos PIBs na contratação pública, existindo países membros que gastam muito mais do que esse percentual, como os Países Baixos, que despenderam aproximadamente 20% do seu PIB em procedimentos públicos de compras no ano de 2017 (OCDE, 2019, 135).

E com a constatação de tal importância, advém diversas reflexões sobre como o Estado se comporta enquanto agente econômico e sobre como exerce as potencialidades de tamanho poder de compra. Isto porque, tão alto volume de compras públicas, em primeiro lugar, acaba por ser um indício de que as operações econômicas

envolvidas na celebração de contratos públicos representam importante fatia dos mercados que o próprio Estado visa regular, não podendo o mesmo ignorar a vocação do contrato como um meio de regulação complementar. Definindo políticas de compras minimamente uniformes, o Estado pode reforçar algumas de suas próprias políticas regulatórias, sendo capaz de gerar benefícios já perseguidos por estas, através da simples execução do contrato. O contrato celebrado pela Administração Pública surge, assim, como um instrumento de “*soft power*”, o qual, em que pese as suas limitações, não pode ser ignorado como um meio de regulação complementar (BECKERS, 2016, 206-229).

Além disso, dada a compra de grandes volumes, e muitas vezes de produtos relativamente padronizados, sem especificidades técnicas muito diferenciadoras, os entes públicos são inquestionavelmente compradores fortes, dotados de um alto poder de barganha (PORTER, 2004, 26-28), capaz de influenciar o comportamento dos agentes econômicos privados, mesmo fora da relação contratual, como, por exemplo, induzindo a modificarem os bens e serviços que fornecem como forma de acessar tão volumoso mercado público. Razão pela qual fala-se também em benefícios externos à própria execução do contrato.

É por tudo isto que muitos autores falam em uma função regulatória da contratação pública (FERRAZ, 2009, 133-142), em contratação pública estratégica (CARVALHO, 2019, 50-60), contratação pública sustentável (GUIMARÃES, MOREIRA, 2015, 106-109), ou interpretam a contratação pública como uma política pública (MUÑOZ, 2013, 31-44). No cerne de todas estas denominações está o amplo reconhecimento de que as compras públicas são hoje uma ferramenta regulatória, capaz de influenciar o comportamento de agentes privados em benefício de fins coletivos que ultrapassam a própria aquisição de bens e serviços (GONÇALVES, 2018, 337-346).

Neste contexto, surgem diversas discussões sobre como efetivar políticas econômicas (RODRIGUES, 2015), ambientais e sociais (ARROWSMITH, KUNZLIK, 2009) através da contratação pública.

Sob a ótica ambiental, afirma-se, por exemplo, a possibilidade de os sistemas de compras públicas incentivarem a produção de novos produtos, serviços e técnicas de produção alinhados às preocupações ambientais; bem como de garantirem um consumo de recursos sustentável por parte da própria Administração Pública; ou ainda influenciarem agentes econômicos privados a atuarem de acordo com políticas ambientalmente sustentáveis (GARCÍA, 2011, 28).

Já do ponto de vista social, se reconhece a capacidade dos contratos públicos de: proteger grupos socialmente vulneráveis, como minorias étnicas ou trabalhadores (MCCRUDDEN, 2004, 257-267); colaborar na preservação de ativos importantes na formação do capital social da comunidade (ROSSETTI, 2017, 123-124); ou atuar como instrumento de política internacional em prol de questões sociais, como a defesa dos direitos humanos (MCCRUDDEN, 2007, 90-92).

Sob a ótica econômica, não é recente a preocupação dos Estados com as externalidades econômicas dos contratos públicos, os quais, não raro, são pensados tendo em vista a indução de uma indústria nacional (TAYLOR, YÜLEK, 2012), ou a proteção de empresas de menor porte (GUIMARÃES, MOREIRA, 2015, 399-400), sendo preciso ainda ter atenção para as externalidades negativas decorrentes de uma eventual predominância do consumo estatal caracterizadora de um monopsonio ou oligopsonio (RODRIGUES, 2015, 378-381).

E esta função estratégica das compras públicas é cada vez mais reconhecida e cultivada. Não à toa a União Europeia editou novas diretivas sobre contratos públicos, as quais tiveram como um dos seus objetivos principais tornar mais difuso o uso das compras governamentais para implementar políticas públicas (RAIMUNDO, 2013, 26-30). Para além de já ter reconhecido de forma expressa a utilidade dos contratos públicos para o desenvolvimento dos estados-membros na sua comunicação intitulada “Estratégia Europa 2020” (EUROPEAN UNION, 2010, 12, 15-16). E, mesmo antes disso, várias experiências ao redor do globo, contemplando países tão distintos como os Estados Unidos da América e África do Sul (MCCRUDDEN, 2007, 167-175, 245-267), davam conta da utilidade de utilizar os contratos públicos para perseguir políticas públicas.

No entanto, é comum que, quando se discuta a inclusão destas políticas públicas nas compras governamentais, o foco das análises recaia sobre regras e procedimentos atinentes ao objeto do contrato, em detrimento de outros meios de implementação. Isto porque, normalmente, os momentos percebidos como mais propícios para integrar tais preocupações regulatórias são os momentos procedimentais relacionados à definição do objeto contratual, como o momento de definição das especificações técnicas (GOMES, 2016, 97-98). De maneira que, como afirma Estorninho (2012, 420), as legislações sobre contratação pública disciplinam cada vez mais o que comprar, para além do como comprar.

Mas é preciso ressaltar que a promoção de políticas públicas através das compras governamentais exige mais do que a mera definição do objeto da contratação. Fatores como a governança dos contratos públicos, os critérios de julgamento aplicados aos procedimentos licitatórios, ou até mesmo a própria duração do contrato a celebrar, têm consequências relevantes para a implementação de políticas públicas, as quais não podem ser ignoradas, com vista a garantir um uso pleno das potencialidades das compras públicas na persecução de fins coletivos.

Assim, a seguir se analisará a nova lei de licitações sob uma ótica do uso estratégico das compras governamentais, mas em aspectos que vão além da mera definição do objeto.

3. A ausência de previsão para criação de uma autoridade de compras dotada de poder normativo

Apesar dos seus inúmeros benefícios, o uso estratégico das compras governamentais também possui ônus. A instrumentalização dos contratos adiciona complexidade à sua gestão, pois inclui, desde o planejamento até a plena execução dos contratos, problemáticas que antes não tinham lugar, passando a exigir mais dos entes contratantes (EUROPEAN UNION, 2011, 16). Tal complexidade adicional ainda pode ser acompanhada de um aumento dos custos de transação, visto que não raro, para lidar com tal complexidade, aumenta-se o número de procedimentos a adotar pelo ente público licitante nas fases preparatórias e de julgamento das propostas (ARROWSMITH, 2009, 129). Também não sendo incomum um eventual aumento dos preços de aquisição¹, pois, por vezes, os produtos e serviços comprometidos com fins sociais e ambientais tem preços de aquisição superiores.

Uma maneira de enfrentar parte destes problemas, por sua vez, é mediante a criação de uma autoridade dotada de poder normativo. Isto porque a centralização do papel de formulador das políticas estratégicas a adotar em um determinado ente colabora para a redução dos custos de transação envolvidos na instrumentalização dos contratos, visto que a concentração dos recursos humanos facilita a sua capacitação, bem como a gestão de informação (FIUZA, 2015, 154 e 156).

Depois, a edição de atos normativos vinculativos teria o papel de promover uma padronização de critérios e procedimentos por adotar em caso de instrumentalização das compras, a qual não terá lugar se as demandas contratuais forem satisfeitas de forma pulverizada, garantindo assim um maior impacto ao uso estratégico das compras governamentais (SANTOS, 2015, 157-181). Mais: a centralização dos dados acerca destes procedimentos de compras, bem como sobre o sucesso ou insucesso na implementação de políticas públicas, facilita a compreensão sistemática do uso estratégico dos contratos, colaborando para o aprimoramento das políticas públicas implementadas.

Além do mais, tal concentração do papel de elaborador das políticas permitiria não apenas uma padronização e maior impacto, mas também uma instrumentalização mais adequada dos contratos. Afinal, o tratamento da complexidade adicional decorrente do uso estratégico das compras públicas seria absorvido por órgãos especializados, que tendem a deter maior capacidade técnica para realizar algumas escolhas relativas à promoção de políticas públicas, poupando entidades licitantes

¹ Reitere-se: preço de aquisição. Isto porque não é incomum que, nos produtos sustentáveis, o maior preço de aquisição acabe por ser absorvido durante o uso do produto ou serviço (ALMEIDA; COELHO, 2016, 275-276), cujo gozo se revela menos custoso a longo prazo do que o dos produtos e serviços não sustentáveis. Inclusive, nessa linha, estudos da União Europeia já apontam que, em média, a aquisição de produtos ambientalmente sustentáveis não importa em maiores gastos (EUROPEAN UNION, 2009, 69-70).

que, pela ausência de recursos e profissionalização suficiente, teriam bastante dificuldade na adequada compreensão dos problemas envolvidos na instrumentalização das compras governamentais. Imaginemos o caso brasileiro, por exemplo: certamente uma agência reguladora federal de compras tenderá a possuir mais expertise na instrumentalização dos contratos do que muitas comissões de licitação vinculadas a pequenos municípios interioranos, inclusive por possuir uma visão mais global dos contratos e políticas públicas que já são executadas. Não à toa há quem chegue a dizer que uma autoridade terceira destinada a regular o mercado dos contratos públicos é não apenas útil para a instrumentalização dos contratos, mas mesmo essencial (LOUREIRO, 2013, 132).

Foi nessa linha que o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, ao elaborar nota técnica sobre a reforma da legislação brasileira atinente às compras públicas, já em 2013, destacou a necessidade de não apenas modernizar as leis que disciplinam os procedimentos de contratação, mas também criar órgãos públicos especializados no âmbito das compras públicas, tais como uma “agência normativa de compras”, a qual, através do seu poder normativo e dotada de um corpo técnico altamente especializado, uniformizaria os procedimentos de contratação, e uma “agência executiva federal de compras centralizadas”, a qual seria destinada a garantir e promover a agregação das compras governamentais (FIUZA; MEDEIROS, 2013, 43-46).

As compras públicas no Brasil são eminentemente descentralizadas. Em que pese a existência de ferramentas legais que permitem a agregação de compras, como é o sistema de registro de preços, o comum é haver uma multiplicidade de procedimentos licitatórios, promovidos de forma assistemática e muitas vezes referentes a órgãos que, embora diferentes, pertencem a um mesmo ente político (MOREIRA; RIBEIRO, 2019, 58-59). Para além disso, o Brasil não possui nenhuma agência central de compras, tampouco uma autoridade reguladora da matéria, na contramão do que tem sido a tendência no mundo ocidental desenvolvido nos últimos anos (FIUZA, 2015, 148-149 e 157-163).

Este problema, portanto, poderia e deveria ter sido enfrentado pela Lei n.º 14.133/2021. A nova lei de licitações poderia disciplinar a criação de uma autoridade nacional das compras públicas, concedendo-lhe poder normativo para disciplinar as compras governamentais de todos os entes da federação, em moldes semelhantes ao que recentemente ocorreu com a Lei n.º 13.709/2018, que criou a Autoridade Nacional de Proteção de Dados através do mesmo diploma que prescreveu os direitos dos titulares de dados.

Todavia, apenas é prevista a criação de um portal nacional de compras públicas, disciplinado pelos arts. 174 e seguintes da nova lei; além de ser feita menção ao Comitê Gestor da Rede Nacional de Compras Públicas, o qual já existe e foi instituído pela portaria n.º 165/2018. O portal, em síntese, servirá para congregar informações dos

procedimentos licitatórios realizados pelos entes públicos nacionais e, eventualmente, poderá ser utilizado por tais entes para a realização de suas contratações. Já a Rede Nacional de Compras Públicas – e, por consequência, seu Comitê Gestor – apenas possui função colaborativa, sendo destinada a aumentar a integração entre os diferentes níveis de governo no debate sobre os seus procedimentos de compras.

Tais medidas, destaque-se, são extremamente úteis e louváveis. A centralização de dados de todos os procedimentos de compras nacionais é um passo essencial para a avaliação dos instrumentos hoje utilizados para a promoção de políticas públicas, colaborando para a sua eficiência, assim como a criação de um portal nacional de compras parece ser um passo relevante na criação de um *e-marketplace* futuro, o que representaria um excelente ponto de virada nas compras governamentais. Além disso, a menção ao Comitê Gestor da Rede Nacional de Compras Públicas parece indicar uma institucionalização da busca de uma maior integração entre as esferas de governo em matéria de compras, o que também é bastante benéfico. Porém, tais medidas não atendem a todas as necessidades que urgem pela criação de uma autoridade central dotada de poder normativo, como, inclusive, tem sido a tendência no mundo ocidental desenvolvido.

4. A manutenção do menor preço como critério de uso indiscriminado e a não obrigatoriedade da ponderação do ciclo de vida.

O critério do menor preço é incapaz de garantir uma instrumentalização plenamente eficiente das compras governamentais. Primeiramente porque diferentes aspectos relevantes para definir se um produto ou serviço é aliado no desenvolvimento de políticas públicas passam ao largo do preço, como por exemplo saber se o produto ou serviço emprega mão de obra nacional ou de grupos socialmente hipossuficientes na sua confecção e/ou prestação. Depois, em alguns casos, guiar-se exclusivamente pelo preço pode contribuir para, na verdade, afastar produtos e serviços que são aliados do desenvolvimento de políticas públicas. Como já mencionado, produtos e serviços com fins sociais e ambientais, por exemplo, podem, por vezes, ter um elevado preço de aquisição, pouco competitivo em relação a produtos não alinhados a interesses estratégicos.

Para a promoção de políticas públicas através das compras governamentais é preferível que os procedimentos de contratação sejam guiados por critérios qualitativos, seja a qualidade o único critério ou esteja ele conjugado ao preço. Assim, torna-se possível incluir na definição do vencedor a consideração de aspectos do produto ou serviço relevantes para o desenvolvimento nacional. Isto porque tais aspectos podem ser incluídos entre os traços qualitativos a avaliar mediante um sistema de pontos, por exemplo, atribuindo-se diferentes pontuações em razão da relevância daquele elemento para a política pública que se pretende efetivar (ROSSETTI, 2017, 171-174).

Desta forma, realizar contratações baseadas exclusivamente no preço representa um desperdício das potencialidades dos contratos licitados, as quais seriam melhor aproveitadas através do uso de critérios qualitativos, conjugados ou não à análise do preço. Para um melhor aproveitamento da função regulatória das compras governamentais a contratação baseada apenas no preço deve ser evitada pelos entes públicos, devendo ser restrita a objetos altamente padronizados, que impedem, ou diminuem a ponto de quase impedir, análises de qualidade (WIESBROCK, 2016, 92), ou para aqueles em que o próprio mercado já absorveu os parâmetros sociais, ambientais ou econômicos que se pretende efetivar, em virtude de exigência legal ou de demanda dos próprios consumidores, por exemplo.

E a positivação do critério do menor preço não só importa o desperdício da função regulatória das compras governamentais, pelos motivos supracitados, como ainda pode constituir um óbice à difusão do uso estratégico dos contratos públicos. Estudos (BRAMMER; WALKER, 2011, 452-476) revelam que entre os principais motivos da não adoção de critérios sustentáveis nas licitações está o esforço adicional de justificar o pagamento de eventuais preços de aquisição superiores; tanto em sua dimensão política, para eventuais eleitores cada vez mais atentos aos gastos públicos, quanto em sua dimensão administrativa, para órgãos de controle interno. Enquanto isso o desconhecimento do uso instrumental das compras é dos motivos menos citados entre entrevistados. Ou seja, o grande obstáculo para difundir o uso estratégico das compras governamentais não é os entes licitantes conhecerem a viabilidade de instrumentalização dos contratos públicos, pois estes, em sua maioria, já o conhecem. Na verdade, um dos grandes óbices é a dificuldade de justificar eventuais preços de aquisição superiores. O que seria facilmente resolvido se a legislação não autorizasse a contratação com base apenas no preço. Afinal, assim tal esforço adicional de justificação já não existiria, pois o pagamento de preços de aquisição eventualmente superiores não seria uma escolha do ente licitante, mas uma consequência natural da aplicação dos critérios de qualidade, impostos pela legislação.

Em suma: o ideal, sob a ótica da contratação estratégica, é que não apenas os entes licitantes evitem a contratação baseada exclusivamente no preço, como a própria legislação limite ao máximo a aplicação deste critério de julgamento.

O projeto da nova lei de licitações, todavia, foi na contramão do que sugerem os aspectos acima enumerados. O art. 33, I, da Lei n.º 14.133/2021 mantém o menor preço como um dos critérios possíveis para o julgamento das propostas, sem qualquer restrição quanto aos tipos de produtos e serviços aos quais sua aplicação será possível.

A Lei n.º 14.133/2021 falhou, inclusive, na forma de eventualmente contingenciar tais consequências negativas da manutenção do critério do menor preço. Isto porque uma forma de dirimir o impacto negativo presente no critério do menor preço, por sua vez, seria ponderar, no cálculo do valor monetário, as externalidades

decorrentes da produção e gozo do produto a adquirir, mediante observação do ciclo de vida.

Tal tipo de exame é extremamente contingencial, pois variável a depender da natureza do objeto, bem como do próprio contexto social em que o contrato se insere, de forma que as características a serem ponderadas, bem como a efetiva possibilidade de fazê-lo, só poderão ser definidas à luz do caso concreto (AZEVEDO, 2018, 84-85). Todavia, o exame do ciclo de vida e sua consideração na determinação do preço podem ser extremamente úteis para identificar as externalidades sociais, ambientais e/ou econômicas do produto ou serviço e promover algum impacto estratégico nas contratações baseadas exclusivamente no preço, sendo, portanto, uma forma de contrabalancear as perdas decorrentes do julgamento baseado apenas no preço.

Porém, embora a nova Lei mencione o exame do ciclo de vida e a sua ponderação na determinação do preço, não a institui como obrigatória em nenhuma situação, mas apenas prescreve a possibilidade de sua realização, nos termos do art. 34, §1º.

Ressalte-se: não se está aqui defendendo que o critério de menor preço é irrelevante e deveria ser absolutamente extirpado da legislação de compras governamentais, tampouco que, na sua presença, a consideração do ciclo de vida deveria ser obrigatória em todos os procedimentos licitatórios. A instrumentalização das compras governamentais para fins estratégicos, como já mencionado anteriormente, não raro importa um incremento dos custos de transação, os quais não podem ser desconsiderados, de forma que não se pretender que todo e qualquer procedimento de compra sirva a fins estratégicos complexos. Porém, as opções legislativas realizadas e acima comentadas desconsideram de forma exagerada a função regulatória das compras governamentais.

Por exemplo, uma melhor solução, em nosso entender, passaria por, primeiramente, restringir o campo de aplicação do critério do menor preço, permitindo o seu uso apenas nos procedimentos licitatórios realizados sob a modalidade pregão. O pregão, pela própria exigência de que o produto licitado seja comum e usual, acaba por se destinar a bens e serviços relativamente padronizados, que excluem a necessidade de análise de aspectos qualitativos no julgamento das propostas (NIEBUHR, 2020, 71-78), de forma que a eventual promoção de políticas públicas em tais procedimentos licitatórios tende a passar ao largo da consideração de aspectos técnicos na fase de julgamento.

Depois, a uma autoridade dotada de poder normativo caberia regulamentar de forma vinculante outros aspectos que poderiam colaborar para um uso estratégico de tais contratos pouco propícios a análises de qualidade na fase de julgamento das propostas – e, mais uma vez, fica evidente a essencialidade de uma autoridade de compras públicas. Por exemplo, se poderiam estabelecer prescrições acerca da definição do objeto a contratar – em caso de licitação que compreenda o fornecimento de papel, que o mesmo seja reciclado –, ou estratégias vinculadas à execução do

contrato – disciplinar questões atinentes ao tratamento de eventuais resíduos, quando for o caso. Nesse sentido, a eventual consideração do ciclo de vida pelo procedimento licitatório também deveria ser objeto de tal autoridade, eventualmente disciplinando valores contratuais em que sua ponderação na análise do preço seria necessária e obrigatória, com o fim de evitar ineficiência, visto que a consideração do ciclo de vida importa em custos de transação que podem não se justificar em contratos de determinados valores.

Assim, os custos de transação relacionados à formulação das estratégias de compras, bem como à sua avaliação, seriam absorvidos por um único ente central, dotado de maior capacidade técnica, ao invés de ser suportado pelos diversos entes licitantes, muitas vezes desprovidos dos recursos necessários à adequada instrumentalização dos contratos, como já explicamos mais acima.

Tampouco se está aqui a dizer que a adoção de critérios de julgamento que ponderem necessariamente aspectos qualitativos é uma opção legislativa infalível e desprovida de qualquer ponto negativo. Como qualquer opção legislativa, esta não é perfeita. Para além do possível incremento nos custos de transação, naturais ao uso estratégico das compras governamentais, há ainda outros ônus e riscos, aos quais os entes contratantes deverão estar atentos.

Ao pensar nos aspectos qualitativos a avaliar, por exemplo, tenderá a ser mais proveitoso focar nos resultados que se pretende alcançar, deixando aos licitantes a tarefa de encontrar os meios mais eficientes para atingir aqueles objetivos (ARROWSMITH, 2009, 145). Assim, se a Administração pretende que a execução do contrato empregue pessoas desempregadas há longo período, com o fim de promover um desenvolvimento social, tenderá ser mais útil simplesmente fixar o percentual dos funcionários envolvidos na execução do contrato que deverão se encaixar em tal categoria, deixando a cargo do concorrente indicar os meios pelos quais pretende atingi-lo, ao invés de determinar os cargos e ou fases de execução do contrato em que tais trabalhadores deverão ser empregues.

Além disso, os aspectos a avaliar, bem como todos os critérios envolvidos no cálculo da pontuação, precisam estar objetiva e claramente identificados. Para além da ausência de transparência e eventuais imprecisões carregarem consigo o natural risco de ampliar a litigiosidade e, por consequência, os custos de transação envolvidos no procedimento de compra, o amplo conhecimento dos licitantes acerca dos critérios de avaliação torna-se importante para que estes possam apresentar uma proposta que efetivamente satisfaça as necessidades do ente público contratante (ALMEIDA, 2015, 293-297).

5. A autorização para a celebração de contratos com prazo de cinco anos, prorrogáveis por mais cinco anos

Contratos demasiado longevos possuem riscos acrescidos para o desenvolvimento de políticas públicas, de forma que a duração dos contratos administrativos não pode ser negligenciada por um sistema de compras que pretenda desenvolver uma contratação pública estratégica.

Primeiramente, quão mais longo o contrato, mais impreciso se torna o cálculo das vantagens e/ou desvantagens na persecução de objetivos sociais, econômicos ou ambientais (FERREIRA, 2020, 183-186). O que acaba por dificultar a avaliação do sucesso das políticas empregues, podendo conduzir a ineficiências: seja no próprio contrato, por provocar uma má avaliação das propostas; seja em relação às compras públicas enquanto sistema, por fragilizar o aprimoramento das políticas desenvolvidas através dos contratos celebrados.

Além disso, um contrato demasiado longo pode acabar vinculando a Administração a produtos e serviços que, embora eficientes aquando da contratação, tornaram-se ineficientes do ponto de vista social, económico ou ambiental supervenientemente (FERREIRA, 2020, 187-188). Inclusive, em Portugal, a Autoridade da Concorrência (AdC) já chegou a reconhecer a relevância da duração dos contratos públicos para garantia do uso das tecnologias mais avançadas, embora não tenha tratado diretamente sobre a função regulatória da contratação pública. Através da Recomendação n.º 1/2004 (AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA, 2004, 3), a AdC sugeriu que a aquisição de serviços de comunicação ocorresse através de contratos com duração máxima de 03 anos, tendo em vista o frequente e rápido avanço das tecnologias neste mercado. Caso contrário, se correria o risco de a Administração se ver vinculada a um serviço de telecomunicações que, ao longo da execução do contrato, deixou de ser o mais adequado, ou até mesmo tornou-se obsoleto. Quando nos referimos ao risco de obsolescência na persecução de políticas públicas, a lógica é a mesma.

Por fim, é preciso sempre lembrar que a celebração de um contrato público influencia a composição do mercado, afinal importa uma transferência de recursos (GONÇALVES, 2013, 25). Nessa linha, pensar que um único agente privado poderá contar, ao longo de dez anos, com uma fonte confiável de recursos, que seus concorrentes sequer poderão disputar, é conceder um benefício extremamente anticoncorrencial, quando a Administração tem interesse em promover a concorrência, não em prejudicá-la. Se qualquer contrato público naturalmente já carrega consigo o potencial de dar azo à criação de uma posição dominante em favor do futuro agente económico contratado (RODRIGUES, 2015, 340), o que dizer de um contrato que oferece uma fonte de financiamento segura por 5 anos, que, em última instância, podem transformar-se em 10?! Há, em tal previsão legal um altíssimo risco de interferir negativamente na configuração do mercado privado.

Imaginemos um exemplo limite: um mercado em que a Administração tenha uma relevância drástica, como num mercado oligopsônico. Para um fornecedor, não contratar com o principal comprador daquele mercado por toda uma década pode muito bem ser a causa da falência.

É importante para a manutenção da concorrência do mercado privado que o Estado ponha periodicamente sob competição o direito de celebrar um contrato consigo. Caso contrário poderá estar prejudicando a promoção da concorrência que tanto busca defender por outros meios.

Por todos estes motivos, sob uma ótica de contratação pública estratégica, é desaconselhável a positividade de dispositivos como os arts. 106, caput, 107 e 108, da nova Lei de Licitações, visto que autorizam a celebração de contratos demasiado longevos.

Todavia, é preciso registrar que é louvável a técnica legislativa ao fazer constar expressamente a hipótese de fornecimento de bens ao lado da hipótese de fornecimento de serviços, garantindo-lhes o mesmo tratamento jurídico. Como se sabe, a Lei 8.666/93, em seu art. 57, II, não faz referência expressa ao fornecimento de bens, mas apenas à prestação de serviços, criando um obstáculo ao administrador, que precisa se valer de nuances argumentativas, relacionando o fornecimento de bens a uma prestação de serviço, para que possa celebrar contratos de fornecimento de bens por prazo superior a um ano (FURTADO, 2017, 656). Em uma diferença de regime jurídico que não encontra fundamento razoável, já que a razão que justifica a possibilidade de contrato com prazo superior a 12 meses se apresenta tanto no fornecimento de bens quanto no de serviços, qual seja, a natureza continuada.

Além disso, se percebe que a intenção do legislador é evitar os malefícios de uma frequente substituição de fornecedor, os quais não só compreendem perdas financeiras, inclusive por conta dos custos de transação associados à instauração de procedimento licitatório, mas podem até mesmo, em última instância, comprometer o desempenho da atividade administrativa (MANDIYAMBIRA, 2012, 306-312).

Porém, em que pese tais aspectos, constitui um erro permitir, de forma genérica, a celebração de contratos com a duração de até 5 anos, prorrogáveis por ainda mais 5 anos, totalizando um prazo total de 10 anos. É preciso balancear os justos interesses na permissão de contratos de fornecimento continuado mais longevos com a necessidade de um melhor aproveitamento do uso estratégico das compras públicas, permitindo a celebração de contratos mais longos, mas não tão longos a ponto de importar um sacrifício exagerado da função estratégica das compras governamentais.

Inclusive porque os contratos de fornecimento representam uma fatia importante dos contratos públicos nacionais, de maneira que a sua boa instrumentalização é necessária para garantir volume e impacto ao uso estratégico das compras governamentais.

Segundo dados obtidos através da plataforma “Painel de Compras”², do Governo Federal, em 2019, a Administração Federal celebrou 16.383 contratos alusivos à prestação de serviços, quando o número total de contratos celebrados no ano pelo ente foi de 24.973, de forma que apenas os contratos relativos à prestação de serviços representaram 65,60% dos contratos totais. Embora a plataforma não permita distinguir quantos destes contratos referem-se a serviços de natureza continuada e quantos são alusivos a serviços descontínuos, não é provável que o número de contratos de prestação de serviços continuados seja assim tão reduzido a ponto de torná-los irrelevantes em comparação ao número geral de contratos. Para além de que, em função da Lei n.º 14.133/2021, a este número seriam ainda acrescentados os contratos de fornecimento de bens, os quais possuem rubrica diversa na plataforma de dados do governo federal, não estando englobados pelo número acima referido.

Tais dados permitem concluir, então, que os contratos de fornecimento continuado representam uma fatia importante dos contratos públicos, de maneira que não se pode negligenciar o seu uso estratégico, como ocorreria se permitida a celebração de contratos de fornecimento com duração tão longa. Como explicado mais acima, uma das características que sinaliza um alto poder de barganha da Administração, capaz de influenciar a sua cadeia de fornecedores, é o alto volume de compras. Assim, negligenciar o uso regulatório dos contratos de fornecimento é diminuir o impacto da instrumentalização das compras públicas, por significar uma redução considerável no volume de compras utilizadas para fins estratégicos.

Depois, os contratos de fornecimento representam um tipo contratual onde as microempresas (ME) e as empresas de pequeno porte (EPP) têm especial relevância, o que também ressalta a vocação estratégica de tais contratos.

A inclusão das MEs e EPPs nos procedimentos licitatórios não deve decorrer unicamente do papel relevante de tais agentes na economia nacional e na geração de empregos. Isto é um erro. As MEs e EPPs têm também um especial papel em função da sua capilaridade, que as torna extremamente relevantes no desenvolvimento de políticas das mais distintas naturezas, como por exemplo, no desenvolvimento de políticas voltadas à redução da emissão de gases tóxicos, onde tais empresas, proporcionalmente, são mais poluentes, o que se torna preocupante em termos geográficos, se considerarmos que as MEs e EPPs são maioria ao redor do globo (SCHOENMAEKERS, 2016, 166-167). Desta feita, é bastante importante, para uma instrumentalização eficaz dos contratos públicos, que tal uso estratégico contemple as MEs e EPPs, mediante procedimentos licitatórios em que tais agentes econômicos de menor porte estejam integrados.

Nessa linha, no ano de 2019, como dito, os contratos públicos relativos à prestação de serviços somaram um total de 16.383 contratos. Destes, 8.345 foram celebrados por MEs e EPPs, perfazendo 50,93% do total. Ou seja, os contratos de fornecimento

² Acesso em: <http://paineldecompras.economia.gov.br/>

constituem uma importante ferramenta quando se pretende promover políticas públicas através dos agentes econômicos de menor porte, visto tratar-se de contrato onde tais agentes se fazem presentes em número relevante. Por isto, tais contratos não devem ter o seu uso estratégico absolutamente negligenciado pela celebração de contratos demasiado longos.

Por todo o exposto, nos parece que permitir a celebração de contratos com duração de 5 anos é um erro, mesmo que estejamos a falar de contratos de fornecimento continuado de bens e serviços, visto que estes possuem grande relevância no uso estratégico das compras governamentais.

E ressalte-se mais uma vez que os motivos envoltos na intenção do legislador são de extrema valia. De fato, a celebração de contratos de fornecimento continuado com prazos curtos é um problema, que precisa ser resolvido. Todavia, não podemos resolver este problema como quem provoca um pêndulo, saindo de um extremo, com contratos demasiado curtos, para outro, com contratos exageradamente longos a ponto de prejudicar o uso estratégico das compras governamentais. É preciso encontrar um equilíbrio entre estes distintos interesses, igualmente pertinentes.

Por fim, nos parece que também merece correções a redação do art. 107, da nova Lei, que condiciona a possibilidade de renovações sucessivas à exigência de previsão no edital e ao atesto, pela autoridade competente, de “que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração”.

O problema em tal redação é a ausência de uma submissão explícita da renovação a critérios de sustentabilidade³. É verdade que o texto legal não impede que o juízo de vantajosidade inclua critérios sustentáveis, já que há uma menção a “condições” que claramente a distingue do preço, permitindo, em uma interpretação generosa, contemplar demandas sustentáveis. Porém, o problema está justamente em depender de tal interpretação generosa para garantir um juízo de sustentabilidade na renovação de contratos.

Se pretende autorizar a vigência de contratos públicos por períodos de até uma década, é preciso que o legislador esteja atento, ao menos, ao altíssimo risco de obsolescência na persecução de políticas públicas, garantindo o seu combate de forma efetiva, mediante um texto legal que reduza de maneira considerável tal risco sem precisar depender em demasia da generosidade do intérprete. Nessa linha, a presença do termo “sustentáveis” ao lado de “vantajosos” já seria suficiente para impedir uma interpretação demasiado restritiva da noção de condições que acabasse por excluir um juízo de sustentabilidade. Afinal, sendo certo que a noção da sustentabilidade, inclusive na contratação pública (ROSSETTI, 2017, 48-57), é composta por

³ Falamos aqui em sustentabilidade porque a função regulatória da contratação pública se confunde, em muito, com a ideia de contratação pública sustentável, que contempla justamente a persecução de outros objetivos para além da mera aquisição de produtos, como os desenvolvimentos social e ambiental, mediante a promoção de políticas públicas (ROSSETTI, 2017, 98-108).

três dimensões (ambiental, social e econômica), o uso do termo sustentável combate tanto o risco de obsolescência ambiental, quanto social ou econômica.

6. Conclusões

Os contratos públicos desempenham um importante papel na economia, pois configuram um mercado relevante na medida em que representam uma alta e atrativa demanda. Isto posto, não se pode negligenciar a capacidade que o poder de compra estatal tem de influenciar os agentes econômicos privados, bem como as externalidades causadas pelo consumo dos entes administrativos.

Por isto, cada vez mais se argumenta uma instrumentalização dos contratos públicos, utilizando-os estrategicamente para gerar externalidades positivas e neutralizar potenciais externalidades negativas, como, por exemplo, através de um condicionamento dos agentes econômicos privados em prol de interesses do Estado.

E o Brasil não pode negligenciar tal função regulatória dos contratos públicos. Ainda mais no atual contexto: a grave limitação de recursos para investimentos diretos impõe que cada recurso aplicado seja estrategicamente calculado, para que se possa dele arrancar o máximo de proveito possível para o interesse público.

Nessa linha, é urgente a criação de uma autoridade de compras públicas, dotada de poder normativo. Este é um passo essencial para se garantir uma instrumentalização eficiente, que atente para a totalidade dos contratos públicos, realizando uma avaliação permanente das políticas públicas efetivadas. Por isto, é um erro da Lei n.º 14.133/2021 não disciplinar a criação de tal órgão. Deveria se ter aproveitado a mobilização em torno da renovação da legislação para assegurar a criação de tal autoridade de compras.

Em sequência, também é um equívoco do projeto de lei manter o preço como critério de julgamento aplicável sem qualquer tipo de restrição. O julgamento com base exclusivamente no preço precisa ser evitado pelos entes públicos licitantes, pois tende a não ser um aliado do uso estratégico dos contratos públicos, inclusive por gerar um esforço adicional de justificação para aqueles órgãos públicos que pretendam adquirir bens e serviços engajados na promoção de políticas públicas.

Por fim, permitir a celebração de contratos com prazo de cinco anos, prorrogáveis por mais cinco anos, também importa um considerável negligenciamento do fim estratégico das compras governamentais. Para além do risco de desequilibrar o mercado privado, a celebração de contratos tão longos tende a ser prejudicial para a satisfação de políticas públicas.

7. Referências bibliográficas

ALMEIDA, Ana Carla Leite de; COELHO, Angelita de Souza. Contratações públicas sustentáveis e a promoção de uma economia verde e inclusiva, In:

- BLIACHERIS, Marcos Weiss; SOUZA, Lilian Castro de; VILAC, Teresa (Coord.). *Panorama de licitações sustentáveis – direito e gestão pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- ALMEIDA, Teresa. A relação qualidade ambiental-preço (ou custo) enquanto critério de adjudicação nos contratos públicos. *Boletim de ciências econômicas*, Coimbra, Vol. LVIII, p. 279-334, 2015.
- ARROWSMITH, Sue. A taxonomy of horizontal policies in public procurement, In: ARROWSMITH, Sue; KUNZLIK, Peter (Coord.). *Social And Environmental Policies In Ec Procurement Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- ARROWSMITH, Sue; KUNZLIK, Peter (Coord.). *Social And Environmental Policies. In Ec Procurement Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA. *Recomendação n.º 1/2004 – aquisição de serviços de comunicações pela Administração Central do Estado*. 2004. Disponível em: http://concorrenca.pt/vPT/Estudos_e_Publicacoes/Recomendacoes_e_Pareceres/Paginas/Recomendacoes-e-Pareceres.aspx#top. Acesso em 27 abr. 2020.
- AZEVEDO, Pedro Santos. Apontamentos sobre os custos do ciclo de vida no novo Código dos Contratos Públicos. *Revista de Contratos Públicos*, n.º 18, jan-abr, pp. 71-92, 2018.
- BARKI, Teresa Villac Pinheiro; SILVA, Renato Cader da. Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis. *Revista do Serviço Público*, n.º 63, vol. 2, abr-jun, pp. 157-175, 2012.
- BECKERS, Anna. Using Contracts to further sustainability? A contract law perspective on sustainable public procurement, In SJÅFJELL, WIESBROCK (Coord.). *Sustainable public procurement under EU Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016, pp. 206-229.
- BRAMMER, Stephen; WALKER, Helen. Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study. *International journal of operations & production management*, vol. 31, n.º 4, p. 452-476, 2011.
- CARVALHO, Raquel. *Direito da contratação pública*. Porto: Universidade Católica Editora, 2019.
- EUROPEAN COMMISSION. *Directorate-General for Trade*. Genebra: European Commission, 2019. Disponível em: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/april/tradoc_153347.pdf. Acesso em 14 dez. 2020.
- EUROPEAN UNION. *Buying social - a guide to taking account of social considerations in public procurement*. Bruxelas: European Commission, 2011. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/cb70c481-0e29-4040-9be2-c408cddf081f>. Acesso em: 23 Dez. 2020.

- _____. *Collection of statistical information on Green Public Procurement in the EU*. PwC Sustainability, 2009, pp. 69-70. Disponível em: https://ec.europa.eu/environment/gpp/studies_en.htm. Acesso em 14 dez. 2020.
- _____. *Europe 2020: a strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Bruxelas: European Commission, 2010. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:52010DC2020>. Acesso em 13 abr. 2020.
- ESTORNINHO, Maria João. *Curso de direito dos contratos públicos – para uma contratação pública sustentável*. Coimbra: Almedina, 2012.
- FERRAZ, Luciano. Função regulatória da licitação. *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, ano 9, n.º 37, jul-set, pp. 133-142, 2009.
- FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Função social da dogmática jurídica*. São Paulo: Atlas, 2015.
- _____. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. São Paulo: Atlas, 2011.
- FERREIRA, Ednaldo. A influência da duração do contrato na implementação de políticas sociais e ambientais através da contratação pública. *Revista de Contratos Públicos*, n.º 24, ago. , pp. 177-192, 2020.
- FIUZA, Eduardo S. P. Desenho institucional em compras públicas, In: FIUZA, Eduardo S. P.; SALGADO, Helena (Coord.). *Marcos regulatórios no Brasil – aperfeiçoando a qualidade regulatória*. Brasília: IPEA, 2015.
- FIUZA, Eduardo S. P.; MEDEIROS, Bernardo Abreu de. *A reforma da Lei 8.666/93 e do arcabouço legal de compras públicas no Brasil: contribuições do IPEA à consulta pública do senado*. Brasília: IPEA, 2013, em especial, mas não apenas, p. 43-46. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20438&Itemid=6. Acesso em: 24 Dez. 2020.
- FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de licitações e contratos administrativos*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- GARCÍA, J. José Pernas. *Contratación pública verde*. Madrid: La Ley, 2011.
- GOMES, Cerqueira Pedro. Políticas estratégicas na nova Diretiva 2014/24/EU – objetivos sociais e ambientais. *Revista de Contratos Públicos*, n.º 11, mai-ago, pp. 97-98, 2016.
- GONÇALVES, Pedro Costa. *Direito dos contratos públicos*. Coimbra: Almedina, 2018, vol. I.
- _____. *Reflexões sobre o Estado regulador e o Estado contratante*. Coimbra: Coimbra editora, 2013.

- GUIMARÃES, Fernando Vernalha; MOREIRA, Egon Bockmann. *A lei geral de licitação – LGL e o regime diferenciado de contratação – RDC*. São Paulo: Malheiros, 2015, pp. 106-109.
- LOUREIRO, Joana Mendes Ferreira de Sousa. *A regulação do mercado da contratação pública*. Dissertação de mestrado. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2013. Disponível em: <https://eg.uc.pt/bitstream/10316/34784/1/A%20Regulacao%20do%20mercado%20da%20contratacao%20publica.pdf>. Acesso em 24 Dez. 2020.
- MANDIYAMBIRA, Redges. Managing supplier relationships to improve public procurement performance. *African journal of business management*, vol. 6, n.º 1, jan, pp. 306-312, 2012.
- MCCRUDDEN, Christopher. *Buying Social Justice: equality, government procurement, and legal change*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- _____. Using public procurement to achieve social outcomes. *Natural Resources Forum*, vol. 28, n.º 4, nov, pp. 257-267, 2004;
- MOREIRA, Egon Bockmann Moreira; RIBEIRO, Leonardo Coelho. Centralização de compras públicas no Brasil, In: RAIMUNDO, Miguel Assis (Coord.). *Centralização e agregação de compras públicas – reflexões sobre uma tendência atual da contratação pública*. Coimbra: Almedina, 2019.
- MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Araña. La contratación del sector público como política pública, In GARCÍA (Coord.) *Contratación pública estratégica*. Navarra: Thomson Reuters Aranzadi, 2013, pp. 31-44.
- NIEBUHR, Joel de Menezes. *Pregão presencial e eletrônico*. Belo Horizonte: Fórum, 2020.
- OCDE. *Government at a glance 2019*. Paris: OCDE Publishing, 2019. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2019_8ccf5c38-en. Acesso em 14 dez. 2020.
- PORTER, Michael E. *Estratégia Competitiva: técnicas para análise de indústrias e da concorrência*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- RAIMUNDO, Miguel Assis. Primeira análise das novas directivas (parte I). *Revista de contratos públicos*, n.º 9, set-dez, pp. 5-57, 2013.
- RODRIGUES, Nuno Cunha. *A contratação pública como instrumento de política económica*. Coimbra: Almedina, 2017.
- RODRIGUES JÚNIOR, Otávio Luiz. Dogmática e crítica da jurisprudência (ou da vocação da doutrina em nosso tempo). *Revista dos Tribunais*, Vol. 891, jan, pp. 65-106, 2010.
- ROSSETTI, Suzana M. *Processos de contratação pública e desenvolvimento sustentável*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

- SANTOS, Murillo Giordan. Poder normativo nas licitações sustentáveis. In: SANTOS, Murillo Giordan; VILAC, Teresa (Coord.). *Licitações e contratações públicas sustentáveis*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- SCHOENMAEKERS, Sarah. The role of SMEs in promoting sustainable procurement, In SJÅFJELL, WIESBROCK (Coord.). *Sustainable public procurement under EU Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- TAYLOR, Travis K.; YÜLEK, Murat A. (Coord.). *Designing public procurement policy in developing countries*. New York: Springer, 2012.
- WIESBROCK, Anja. Socially responsible public procurement: european value or national choice? In: WIESBROCK, Anja; SJÅFJELL, Beate (Coord.). *Sustainable public procurement under EU Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.