



Congresso Internacional de Administração  
ADM 2021

Administração Ágil  
Inovação e Trabalho Remoto

25 a 27  
de outubro

Ponta Grossa - Paraná - Brasil

## PROPOSTA INOVATIVA PARA REDUÇÃO DO GASTO PÚBLICO NAS COMPRAS POR ANTECIPAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL

### INNOVATIVE PROPOSAL TO REDUCE PUBLIC SPENDING ON PURCHASES BY THE FEDERAL GOVERNMENT ADVANCE

#### ÁREA TEMÁTICA: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Gildo Rodrigues da Silva, Fucape Business School, Brasil, [gildodorodrigues@gmail.com](mailto:gildodorodrigues@gmail.com)

Diego Rodrigues Boente, Fucape Business School, Brasil, [diegorodrigues@fucape.br](mailto:diegorodrigues@fucape.br)

#### Resumo

O crescimento das aquisições de produtos e serviços pelo Governo Federal, na modalidade compras por antecipação, vem gerando diversos problemas, despercebidamente, para a Administração Pública, tais como: aumento do custo transacional e da assimetria informacional, além do desrespeito aos princípios constitucionais. Neste contexto, questões que versam sobre redução do gasto público estão em evidência, principalmente considerando o aumento da conscientização das pessoas, no que tange ao uso dos recursos públicos de forma eficiente. O uso da tecnologia possibilita, não só a redução de custos e adequação aos princípios constitucionais, mas também um olhar mais aguçado e/ou inovativo do gestor para este tipo de compra. Desta forma, este artigo propõe a criação de um produto tecnológico que pudesse, de forma equânime, apoiar a tomada de decisões gerenciais, no que tange as estratégias de aquisições por antecipação adotadas pelos governos com o uso do cartão corporativo, possibilitando, reduzir a assimetria informacional e minimizar o custo transacional, além de contribuir para um posicionamento ético das instituições no uso o recurso público. A metodologia utilizada foi a qualitativa e descritiva. Os achados da pesquisa possibilitam melhorias das políticas públicas, concernente a redução do gasto público, adequando a modalidade de compras por antecipação, ao uso inteligente do recurso público. Os resultados foram a apresentação de um novo fluxograma e um *software*, Sistema de Cotação Local (SCL), para ser utilizado nas compras por antecipação do Governo Federal que pode ser replicado por outras instituições públicas e/ou privadas do país e acessado através de computadores ou *smartphone*.

**Palavras-chave:** custo transacional; compras por antecipação; inovação.

#### Abstract

The growth of acquisitions of products and services by the Federal Government, in the advance purchase modality, has been generating several problems, unnoticed, for the Public Administration, such as: increased transaction costs and informational asymmetry, in addition to disrespect for constitutional principles. In this context, issues regarding the reduction of public spending are in evidence, especially considering the increase in people's awareness regarding the efficient use of public resources. The use of technology enables not only cost reduction and adaptation to constitutional principles, but also a sharper and/or more innovative look by the manager for this type of purchase. Thus, this article proposes the creation of a technological product that could, in an equitable way, support managerial decision-making, regarding the advance acquisition strategies adopted by governments with the use of the corporate card, making it possible to reduce asymmetry information and minimize the transaction cost, in addition to contributing to an ethical position of institutions in the use of public resources. The methodology used was qualitative and descriptive. The research findings enable improvements in public policies, concerning the reduction of public spending, adapting the modality of purchases in advance, to the intelligent use of public resources. The results were the presentation of a new flowchart and a software, Local Quotation System (SCL), to be used in advance purchases by the Federal Government, which can be replicated by other public and/or private institutions in the country and accessed through computers or smartphone.

**Keywords:** transaction cost; advance purchases; innovation.

## 1 INTRODUÇÃO

No Brasil, as regras do processo de licitação para com que a Administração Pública possa selecionar as melhores condições para adquirir materiais, contratar obras e serviços estão estipuladas nas Leis nº 4.320 de 17 de março de 1964, Lei nº 8.666 de 21 de julho de 1993 e Lei nº 14.133 de 1 de abril de 2021. No entanto, em função de eventuais urgências na aquisição de materiais, da escassez do tempo necessário para que se realizem determinadas etapas do processo licitatório, e para atender às despesas excepcionais na Administração Pública, foi regulamentado o regime de adiantamento ou compras por antecipação.

A aplicação desta modalidade de despesa está prevista no artigo 68 da Lei nº 4.320/1964 e no artigo 45 do Decreto-Lei nº 93.872/1986, que consiste na entrega de numerário a um servidor para a finalidade de realização de despesas que não possam se submeterem ao processo regular de licitação. Essa modalidade de despesa é utilizada para suprir as necessidades públicas em três casos: despesas ocasionais que exijam imediato pagamento, despesas de caráter sigiloso e despesas de pequeno vulto.

Ocorre que através dos dados publicados no Portal da Transparência do Governo Federal (2021), é possível identificar, diferentemente do que determina a legislação, a existência de empresas que estão recebendo recursos continuamente, acima do limite de uso, em volume acentuado, e por anos seguidos, figurando, inclusive, entre as dez empresas que mais receberam pagamentos por esta modalidade de compras por antecipação nos anos de 2018 a 2020, conforme dados apontados nesta pesquisa.

Em que pese a flexibilidade do artigo 45 do Decreto-Lei nº 93.872/1986 que normatiza o processo licitatório para o uso do cartão corporativo, isso não significa que os gestores possam usá-los sem critérios, como se fosse uma carta em branco para criar despesas públicas. Pelo contrário, os gestores das instituições devem observar os princípios da economicidade, impessoalidade, moralidade, isonomia, transparência, eficiência e legalidade descritos na Constituição Federal de 1988.

Ressalta-se, ainda, a importância da publicação obrigatória dos gastos com o uso do cartão corporativo do Governo Federal no Portal da Transparência, inclusive isto funciona com uma estratégia regulatória de controle social do tipo “*blame and shame*”. No entanto, isso não garante que o gestor da cartão corporativo esteja imune e/ou isento de cometimento de desrespeitos a legislação e ao uso do recurso público de forma inadequada.

Desta forma, os governos ao adquirem um produto ou serviço, incorrem em custos para encontrar e/ou selecionar fornecedores, monitorar o seu desempenho, negociar cláusulas do contrato, garantir que o produto contratado seja entregue e que estes atendam aos critérios estipulados previamente, podendo, assim, os governos incorrerem em custos de transação (Williamson, 1996; Petersen, Baekkeskov, Potoski, & Brown, 2019). Por outro lado, os governos têm uma opção entre utilizar recursos antecipadamente, *ex ante*, na tentativa de reduzir esses riscos ou então tolerar os riscos e incorrer em custo de transação maiores durante o tempo de seus contratos, *ex post* (Petersen et al., 2019).

Segundo a teoria dos custos de transação, os custos podem acarretar a oneração das transações comerciais, possibilitando que os mercados falhem em alcançar um equilíbrio eficaz, portanto, faz-se necessário analisar todas as transações contratualmente significantes, objetivando a economia de custos (Coase, 1937; Williamson, 1979; Williamson, 1985; Williamson, 1996). Desta forma, a Figura 1, diagrama de *Ishikawa*, demonstra fatores preponderantes de causas e efeitos que podem contribuir para um aumento do custo transacional nas aquisições com a utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF).

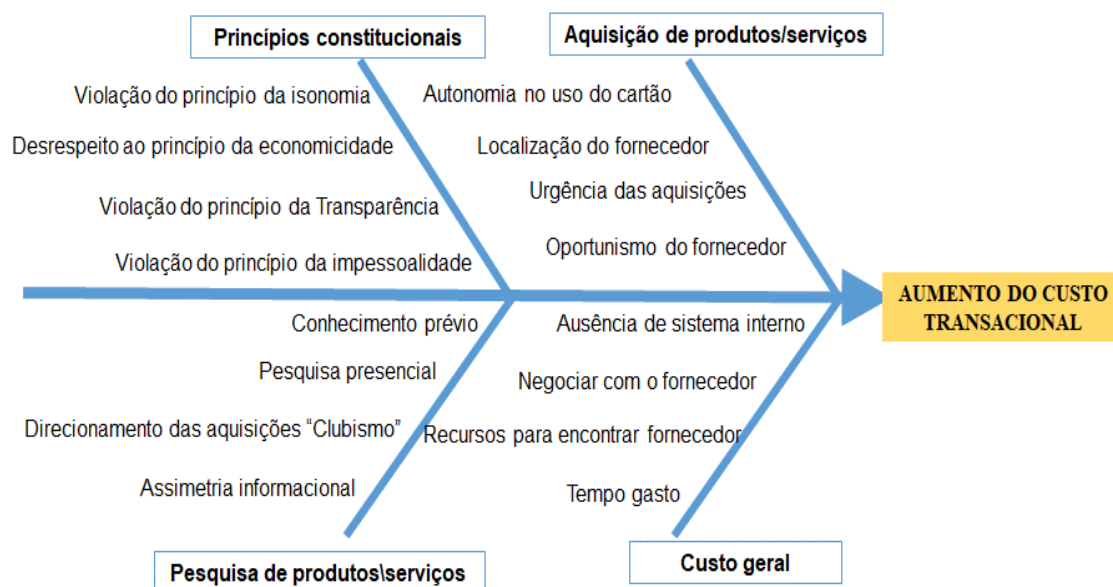


Figura 1 – Causas e efeitos do custo de transação  
Fonte: Elaborado pelos autores.

Pela Figura 1 do diagrama de *Ishikawa* é possível verificar a existência de causas e efeitos dos fatos que podem contribuir para um aumento do custo transacional, como desrespeito aos princípios constitucionais, pesquisas de produtos ou serviços que podem contribuir para o direcionamento de compras, aumento da assimetria informacional, clubismo, sendo o tempo aqui ensejador do aumento do custo transacional. Por outro lado, temos urgência nas aquisições e oportunismos dos fornecedores, além do desembolso de recursos para encontrar o fornecedor.

Na realidade, apesar da publicação no portal da transparência dos dados relativos as aquisições com o cartão corporativo, o gestor pode estar utilizando o CPGF sem o devido critério, pois quando há necessidade de adquirir um produto ou serviço, este pode procurar a primeira loja que encontrar, seja perto ou longe da instituição. Além disso, o gestor pode adquirir um produto ou serviço com preço maior ou menor, pois não se observa o menor preço, mais sim, a urgência da aquisição do produto ou serviço para a instituição. Para Tridapalli, Fernandes, e Machado (2011) um dos grandes entraves dos governos é saber como obter melhor preço e ao mesmo tempo estimular a competição com intuito de reduzir a corrupção.

Neste contexto, baseando-se na revisão de literatura e no diagnóstico dos problemas evidenciados, o estudo propõe o desenvolvimento de um *Software* para ser utilizado nas aquisições por antecipação realizadas com o uso do CPGF, além do desenvolvimento de um novo fluxograma a ser observado pelo gestor do cartão corporativo.

Pretende-se, ainda em função dos princípios constitucionais fornecer aos gestores, fornecedores e governos, através do uso do Sistema de Cotação Local (SCL), informações para apoiar a tomada de decisões gerenciais, no que tange às estratégias de aquisições por antecipação adotadas pelos governos com o uso do CPGF, objetivando contribuir para o aperfeiçoamento dos pagamentos efetuados por esta modalidade de compras, reduzir a assimetria informacional e minimizar o custo transacional, além de contribuir para um posicionamento ético das instituições no uso o recurso público.

## 2 DA VISÃO ACADÊMICA

Segundo Tridapalli, Fernandes, e Vieira (2011), o Brasil não está utilizando o planejamento das aquisições alinhadas a um plano estratégico que atenda às necessidades das demandas, dentro de uma visão *interna corporis* das instituições, que possibilitem minimizar os custos transacionais e operacionais, para se alcançar os objetivos da redução dos gastos e a ampliação da qualidade dos serviços à disposição da sociedade.

Para Ribeiro e Domingues (2018), os métodos tradicionais no setor público estão sendo gradualmente substituídos por novas práticas ágeis. Segundo os autores, essas organizações possuem uma cultura e um *modus operandi* diferente do setor privado. Micheli, Schoeman, Baxter, e Goffin (2012) destacam que a resistência a mudanças, aversão ao risco e estruturas organizacionais são as principais barreiras à inovação no setor público, e que para superar estas barreiras seria preciso aumentar o foco na importância de modelos de negócios específicos para facilitar a colaboração entre organizações do setor público e do setor privado.

Segundo Kundu, James, e Rigby (2020) utilizar a contratação pública como política de inovação pode ser considerada uma opção para aumentar a eficiência das despesas públicas, principalmente, depois da crise financeira de 2008, que ensejou cortes dos gastos públicos. Edler e Georghiou (2007) enfatizam a importância das compras governamentais com forte potencial de inovação para o futuro, destacam o novo significado das compras públicas para estratégias de inovação no nível dos países europeus, e tecem os fundamentos e justificativas das políticas públicas que poderão ser usadas como estimuladores da inovação.

Witjes e Lozano (2016) desenvolveram um modelo ligado às práticas de compras e serviços, objetivando mudanças no processo de aquisição pública tradicional, baseando-se em modelos de negócios de venda de produtos, passando para um sistema mais orientado. Já Lee e Kwak (2012) propuseram um modelo de maturidade de governo aberto com objetivo de avaliar e orientar as iniciativas dos governos no engajamento público transparente, interativo, participativo e colaborativo, auxiliando de forma eficaz na construção de capacidades organizacionais e tecnológicas de maneira ordenada.

## 3 REALIDADE INVESTIGADA E DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Apesar das despesas com as aquisições por antecipação serem de caráter excepcional, conforme preconiza o artigo 68 da Lei nº 4.320/1964, em função da sua essencialidade para o ente público, tem-se verificado, conforme dados do portal da transparência do Governo Federal (Tabela 1), um aumento das despesas pelo uso do cartão corporativo nos anos de 2018, 2019 e 2020. A Tabela 1 demonstra a evolução histórica dos gastos por meio do CPGF no período de 2013 a 2020.

ANO	CPGF	%
2013	61.778.830,71	-
2014	64.850.002,47	4,97%
2015	56.214.252,31	-13,31%
2016	52.006.011,88	-7,48%
2017	49.954.116,34	-3,94%
2018	52.200.244,42	4,50%
2019	52.285.668,44	0,16%
2020	54.268.795,34	3,79%
R\$ 443.557.921,91		

Tabela 1 – Evolução das despesas com o CPGF  
Fonte: Portal da Transparência, (2021).

Segundo a Tabela 1, os gastos com o uso do cartão de compras por antecipação, considerando a evolução histórica no período de 2013 a 2020, chegaram-a R\$ 443.557.921,91.

Além disso, verifica-se uma oscilação entre os anos, sendo a maior redução ocorrida no ano de 2015 (13,31%) e o maior aumento ocorreu em 2014 (4,97%). A Tabela 2 detalha os estabelecimentos que mais receberam pagamentos por meio do CPGF entre os anos 2018 a 2020.

NOME/RAZÃO SOCIAL	TOTAL PAGO EM 2020	MÉDIA POR OPERAÇÃO EM 2020	TOTAL PAGO EM 2019	MÉDIA POR OPERAÇÃO EM 2019	TOTAL PAGO EM 2018	MÉDIA POR OPERAÇÃO EM 2018
Ana Beatriz Ferreira	147.608,14	639,00	69.738,27	487,68	74.873,65	594,24
Big Store	70.079,00	11.679,83				
Castro Com e Representações			34.426,54	1.110,53	39.209,80	1.153,23
Mercadopago.com	347.371,04	665,46				
Pro Eletro Com.			37.951,60	632,53	35.782,67	638,98
Prohospital	122.684,65	30.671,16				
Stelo S.A.	223.686,65	492,70	309.336,92	353,93	69.526,54	283,78
Sumup	156.161,15	459,30	164.245,30	441,52		
Ultrafarma	78.205,54	39.102,77				

Tabela 2 – Empresas que mais receberam pagamentos com o CPGF

Fonte: Portal Transparência, (2021).

A Tabela 2 demonstra que apesar das aquisições de produtos serem de pequeno vulto em média por operação (R\$ 665,46; R\$ 492,70; R\$ 459,30; R\$ 639,00) respectivamente, no ano de 2020, apurou-se um montante considerável, e neste caso há possibilidade de o gestor público está violando o princípio da legalidade, pois está utilizando a modalidade de aquisição de produtos ou serviços por intermédio do cartão corporativo, quando deveria utilizar o processo de licitação normal fixado pela Lei nº 8.666/1993, desviando-se assim, da finalidade do uso do cartão corporativo.

Nesta Tabela 2, três empresas: Ana Beatriz Ferreira, Stelo S.A e Sumup Soluções, que estavam em 4ª, 2ª e 3º lugares no *ranking* de 2020, aparecem no *ranking* das empresas que mais receberam pagamentos com o CPGF no ano 2019, violando em tese, o princípio da isonomia e impessoalidade, pois o gestor sabe onde encontrar o produto ou serviço de que a instituição precisa e deixa de procurar outros fornecedores, gerando, possivelmente o chamado “clubismo” ou até mesmo cartel. Os dados obtidos na Tabela 2 vão ao encontro com os achados na pesquisa Van Slyke (2003) que reforça a ideia de que a competição entre os fornecedores fornece base lógica e pode reduzir os custos e melhorar a qualidade.

Este procedimento enseja desrespeito do princípio da economicidade, ao direcionar o gestor as aquisições de produtos ou serviços em um único fornecedor em detrimento de outros. Também demonstra violação do princípio de transparência do gasto do recurso público, pois o gestor poderá ter feito combinações de negócios e obter, inclusive, vantagens ilícitas, e por fim, está contribuindo, o gestor do CPGF no aumento da assimetria informacional, que ocorre quando uma parte tem mais ou melhor informação do que a outra (Caleppi & Van Raaij, 2015).

Neste caso, o gestor do cartão de corporativo poderá está se beneficiando deste sistema de compra, podendo, em tese em incorrer em crime de responsabilidade o que opõe-se aos achados na pesquisa de Tridapalli et al., (2011) que enfatizam a importância de uma gestão governamental eficiente para ajudar a reduzir o “Custo Brasil” evitando, assim, o uso inadequado dos recursos públicos.

Ressalta-se, ainda, que atualmente o gestor do Cartão Corporativo não possui um fluxograma pré-disposto para seguir, dado que a legislação apenas exige a publicação dos valores no Portal da Transparência do Governo Federal. Assim, a Figura 2 foi construída levando-se em consideração as experiências, conhecimentos prévios e as rotinas que o gestor

do cartão corporativo obteve durante o exercício de suas atividades, ou até mesmo passados pelo gestor anterior do cartão corporativo. A Figura 2 apresenta o fluxograma de aquisição de produtos e serviços pelo CPGF, sem o uso do SCL.

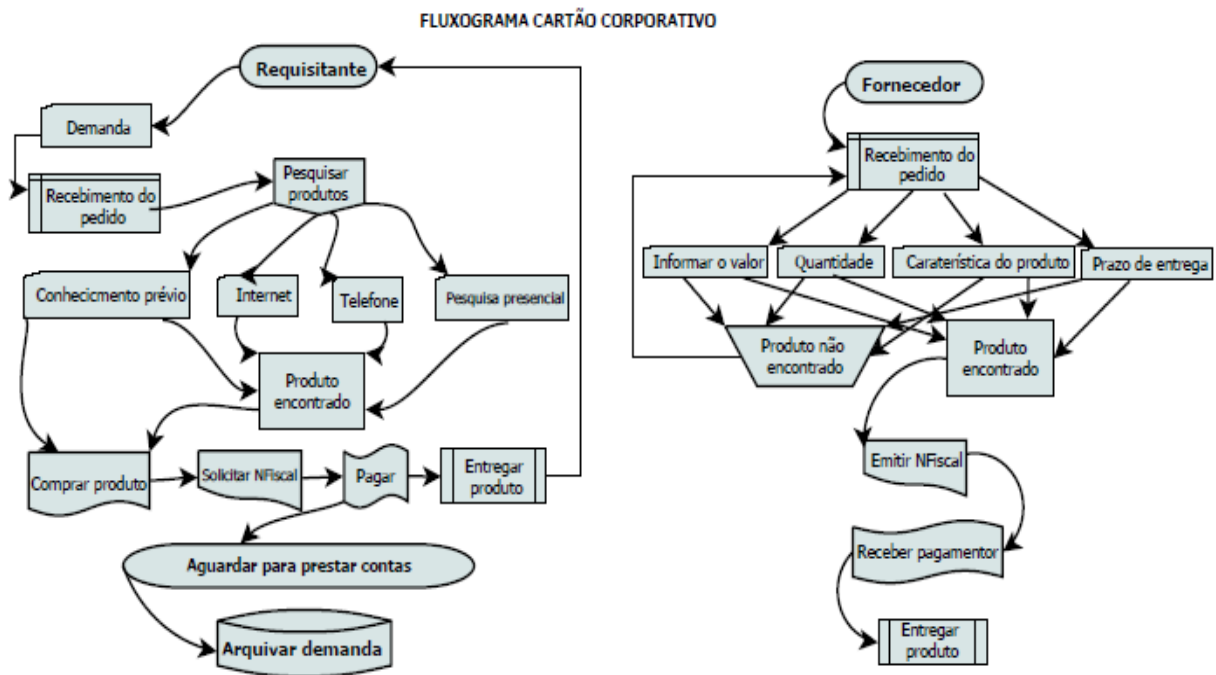


Figura 2 – Fluxograma cartão corporativo.

Fonte: Elaborado pelos autores.

O fluxograma da Figura 2 demonstra a complexidade e as dificuldades que o gestor do cartão corporativo enfrenta para adquirir produtos ou serviços, de um lado o funcionamento do processo na instituição pública federal e, do outro lado, os procedimentos adotados pelo fornecedor. Pelo lado da instituição pública federal, tem-se que o gestor do cartão corporativo possui várias formas de pesquisas dos produtos ou serviços solicitados. Como formas de pesquisas, cita-se quatro tipos: conhecimento prévio, internet, telefone e presencial.

O conhecimento prévio e/ou experiência em gestão de contratos podem ser capazes de reduzir as despesas de custos de transação, ou seja, gestores mais experientes podem identificar com mais facilidades como investir os gastos com custos de transação e saber mais sobre os diferentes fornecedores e sua confiabilidade, preços e qualidade do produto (Langlois, 1992; Mayer & Argyres 2004; Petersen et al., 2019).

No entanto, essas experiências que os autores relatam são necessárias para aquisições de produtos complexos, onde já ocorre um processo licitatório regular, mas aqui, como o foco deste artigo está direcionado às compras por antecipação, o seu efeito é o revés dos dados informados pelos pesquisadores. Para Witjes & Lozano (2016), a experiência adquirida no processo de compras pode gerar benefícios econômicos para ambas as partes.

Já na compra por telefone, o gestor do cartão utiliza o telefone da instituição para se comunicar e tentar localizar os fornecedores que possuam os itens solicitados. Para Petersen et al., (2019) não basta apenas abrir uma lista telefônica e ligar para o primeiro fornecedor da lista, mas sim, os compradores necessitam de realizar várias comparações para encontrar o produto de melhor valor para as necessidades da instituição.

Pesquisa pela internet ou *e-commerce*, após receber o pedido de aquisição de produtos ou serviços, o gestor acessa o computador e/ou *notebook* da instituição, e efetua os

procedimentos de busca dos referidos itens solicitados. Por fim, a pesquisa presencial, que ocorre quando o gestor do cartão utiliza o veículo da instituição para procurar o produto ou serviço pela cidade, sem planejamento prévio, confiando apenas em suas convicções.

A Figura 3 ilustra a relação entre atributos de transação, riscos de contratação e despesas de custo de transação na contratação do setor público, sem o uso do *software* SCL, para compras por antecipação do CPGF.

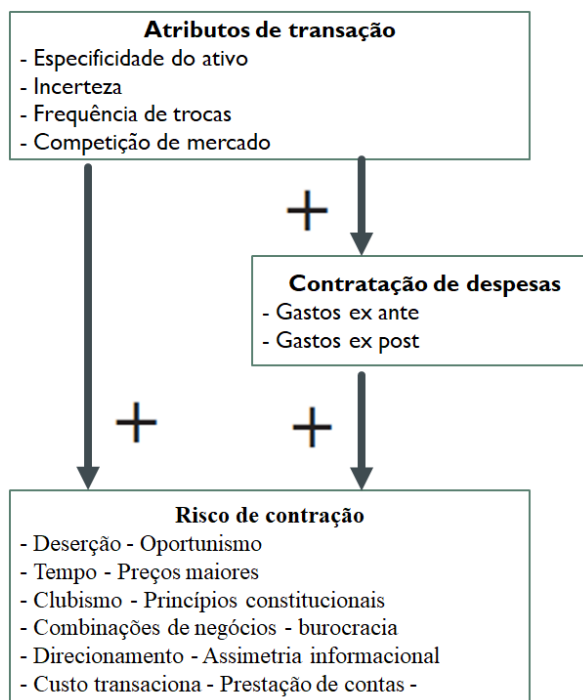


Figura 3 – Atributos de transação.  
Fonte: Adaptado de Petersen et al., (2019).

Pela Figura 3, é possível verificar que nas compras por antecipação, sem o uso do *software* SCL, a fragilidade do atual sistema de compras do Governo Federal que permite aumentar o risco da contratação do fornecedor, ou seja, segundo Petersen et al., (2019) esses atributos de transação podem favorecer algum fornecedor específico, uma vez que o governo comprador tem capacidade limitada de avaliar a qualidade do produto adquirido. Esses atributos de transação aumentam o risco de que o governo comprador seja incapaz de responder se o vendedor economiza ou aumenta os preços.

#### 4 ANÁLISE DA SITUAÇÃO-PROBLEMA E PROPOSTA DE INOVAÇÃO

A proposta para a resolução destes problemas é a utilização do SCL como forma de auxiliar os gestores detentores do CPGF na aquisição de produtos ou serviços, além da proposta de um novo fluxograma a ser observado pelo gestor do Cartão Corporativo.

O SCL leva em consideração a representatividade dos gastos com uso do CPGF no comparativo com o processo de licitação regular, pois o seu uso não acarreta prejuízo a agilidade do processo de aquisição, pelo contrário, facilita, moderniza e agiliza todo o processo, mais de forma ordenada e sem atropelos evitando prejuízos e excessos de controles da Administração Pública, corroborando com a pesquisa de Darwish e Rizk (2015). Cabe ressaltar que o SCL poderá ser utilizado não só pelo Governo Federal, mas também pelos estados, distrito federal, municípios, ONG's, escolas, clubes, Igrejas e/ou empresas que assim desejarem a sua implementação.



O SCL diferencia-se dos programas já implementados no país, seja na área pública (Comprasnet) ou na área privada, pois foi desenvolvido para atender apenas às demandas do CPGF no cotejo local. O SCL poderá ser baixado em celulares e computadores, e poderá ser adquirido através de aplicativos junto às lojas virtuais, como *Google Play Store*. Inclusive a Administração Pública não precisará adquirir novos computadores, pois este sistema poderá ser instalado, facilmente, nos computadores e/ou compartilhado na rede das organizações públicas ou privadas já existentes.

O SCL permitirá que o gestor, ao necessitar a instituição de um produto ou serviço, solicitá-lo diretamente aos fornecedores previamente cadastrados neste sistema. Através do envio de uma simples mensagem o fornecedor será contatado via *WhatsApp* e/ou *e-mail*, a depender do cadastro do fornecedor, e este enviará, instantaneamente, uma proposta através de mensagem ao requisitado, se tiver o produto em estoque, com o valor do produto a ser fornecido.

Após o envio das mensagens e para a conclusão do processo de aquisição de produtos ou serviços, o requisitante acessará o SCL e fará a conclusão do processo, no transcorrer do tempo por ele antes fixado. O SCL efetua um ranqueamento das empresas, seja pelo menor preço e/ou pela localização do fornecedor.

Por fim, sobre o prisma da viabilidade de controle do gasto público, o SCL mostra-se perfeitamente viável, tendo em vista, que o seu uso não é obrigatório, funcionando este apenas como um instrumento de otimização de processo de antecipação de compras em que o gestor do cartão corporativo pode utilizar para facilitar o desempenho de suas atividades. A Figura 4 evidencia o novo fluxograma de aquisição de produtos e serviços pelo CPGF, com o uso do SCL.

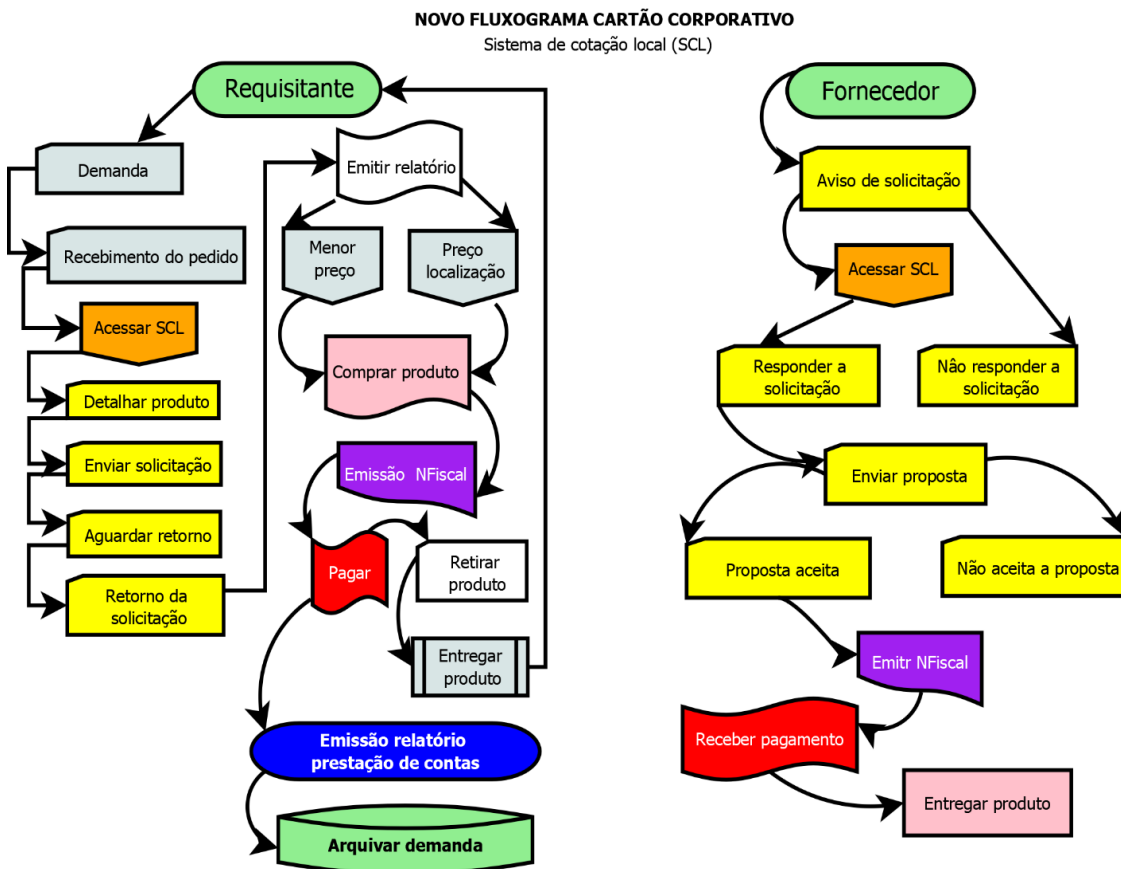


Figura 4 – Novo Fluxograma do Cartão Pagamento do Governo Federal.  
Fonte: Elaborado pelos autores



O novo fluxograma da Figura 4 demonstra de um lado o funcionamento do processo na instituição pública federal e, do outro lado, os procedimentos adotados pelo fornecedor. Pelo lado da instituição pública federal, tem-se que o gestor do cartão corporativo, ao ter os dados das empresas previamente cadastradas no SCL, facilitará toda a sua atividade, uma vez que os problemas serão minimizados e as limitações de antes diagnosticadas serão sanadas, refletindo no ganho de tempo, redução do custo de produtos e/ou serviços, transparência e equidade.

Os benefícios da proposta de uso do *Software* SCL e do novo fluxograma são múltiplos para a instituição pública, gestores e fornecedores. Desta forma, os benefícios e as melhorias do processo de aquisição pelo uso do CPGF foram desenhados para alcançar os seguintes resultados:

1. Contribuir para o desenvolvimento de uma cultura organizacional, a fim de evitar desperdícios dos recursos públicos;
2. Diminuir o custo transacional através da busca específica de fornecedores de produtos, serviços e entregas por *delivery*;
3. Reduzir o tempo de execução do processo de aquisição de produtos e serviços;
4. Garantir a confiabilidade e a segurança no processo de aquisição de produtos e serviços;
5. Reduzir o tempo utilizado na conferência de documentos;
6. Reduzir a assimetria informacional, pois o SCL permitirá, sem perda de tempo, o deslocamento do gestor a empresa, mais próxima e/ou com menor preço evitando, assim, o deslocamento a empresas que não possuem os produtos ou serviços;
7. Adequação ao princípio da isonomia e da legalidade, pois não gera favorecimento a nenhum fornecedor de produtos ou serviços, os chamados “clubismos”, tendo em vista, auxiliar o gestor a tomada de decisões técnicas;
8. Corroborar com o princípio da economicidade, pois o SCL verifica a oferta de menor preço e/ou localização mais próxima;
9. Contribuir para o aumento da transparência das demandas da instituição, pois ocorre a ampla concorrência e evita a combinação de negócios ilícitos;
10. Atender a urgência deste tipo de aquisição, pois o requisitante poderá estipular prazo para os fornecedores responderem às requisições.

O SCL é um programa ágil, fácil, acessível, inovador e de baixo custo de aquisição, pois permitirá ao gestor das instituições otimizar o tempo gasto neste tipo de aquisição, reduzindo o chamado custo transacional, além de possibilitar a impressão de relatórios para auxiliar o gestor na prestação de contas. Cada instituição pública ou privada poderá fazer o cadastramento dos fornecedores que desejarem participar deste tipo de contratação por intermédio do SCL, através de convênios ou parcerias junto às Câmaras de Dirigentes Lojistas (CDL) ou Associações Comerciais das cidades.

Por outro lado, o SCL é um sistema que não necessita de alteração de legislação, pois o seu regramento funciona como instrumento de trabalho interno do gestor do cartão corporativo, e resguarda, caso necessário, o sigilo de eventuais despesas realizadas de caráter sigiloso. Além de proporcionar ao gestor do cartão um direcionamento correto aos fornecedores de produtos ou serviços, de modo a alijar todo o processo de aquisição, e por conseguinte reduzir o custo transacional.

Desta forma, o gestor pode optar em não utilizar o SCL em questões atinentes à flexibilização da exigência de cadastro prévio dos fornecedores para os casos de despesas eventuais, especialmente com os serviços que exijam pronto pagamento, como aqueles realizados para fins de fiscalização dos órgãos da Polícia Federal e Rodoviária, Ibama, ICMBio, Agências Reguladoras dentre outras.

Assim, resta claro que o fluxograma proposto na Figura 4, parte do pressuposto de que a cotação é sempre possível e de que sempre haverá fornecedores previamente cadastrados e, por sua vez, eventuais intercorrências que irão surgir no curso da implementação do SCL serão adaptadas e atualizadas, paulatinamente, como é de praxe de todos os *software* existentes no mundo.

A Figura 5 ilustra a relação entre atributos de transação, riscos de contratação e despesas de custo de transação na contratação do setor público, usando o *software* SCL, para compras por antecipação usando o CPGF.

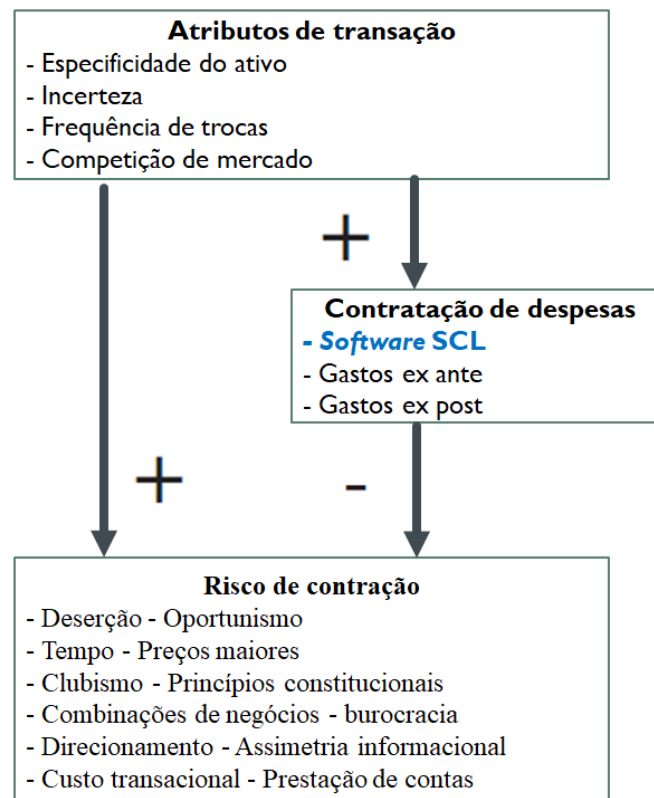


Figura 5 – Atributos de transação.  
Fonte: Adaptado de Petersen et al., (2019).

Pela Figura 5, é possível verificar que os atributos de transação aumentam o risco de contratação, no entanto, ao adotar o *software* SCL nas compras por antecipação, os gastos *ex ante* e os gastos *ex post*, proporciona-se uma redução dos riscos das contratações do fornecedor, uma vez que este passa a ter capacidade para avaliar a qualidade do produto e/ou serviços, além de todo o processo ficar mais fácil e ágil.

## 5 CONTRIBUIÇÃO TECNOLÓGICA-SOCIAL

Este artigo proporciona informações preciosas para a Administração Pública, pois permite-se conhecer uma modalidade de aquisições públicas, que fora concebida para obter serviços e produtos de forma excepcional, mas que vem sendo utilizada, diuturnamente, pelos gestores públicos de forma excessiva, visto que a única alavanca de segurança da Administração Pública é a publicação no Portal da Transparência do Governo Federal das referidas aquisições, como se isso pudesse evitar os atropelos existentes nos mais variados casos.

Essas aquisições excedem o limite de gasto do cartão corporativo, preços de produtos maiores em função da urgência, direcionamento de compras, aumento do custo transacional,

oportunismo do fornecedor e aumento da assimetria informacional. Em que pese a publicação obrigatória dos gastos com o uso do cartão corporativo do Governo Federal no Portal da Transparência, isso não garante que o gestor do cartão corporativo esteja imune e/ou isento de cometimento de desrespeitos à legislação e ao uso do recurso público de forma ineficiente.

Desta forma, considerando o contexto social, este artigo contribui com a elaboração de novo fluxograma do processo de compras por antecipação, que possibilita melhorias dos resultados finais e o seu gerenciamento, podendo ser replicado em outras instituições públicas e privadas do país, além de uma proposta de *software* que contribui para compreensão e o entendimento do processo de compras por antecipação, proporcionando a otimização e melhor desempenho organizacional no uso dos recursos públicos. Assim, o fluxograma e o sistema de compras propostos possibilitam melhorias das políticas públicas, concernente a redução do gasto público, adequando a modalidade de compras por antecipação, ao uso inteligente do recurso público.

Por outro lado, os princípios constitucionais da Administração Pública descritos na Constituição Federal de 1988, possibilitam uma aproximação da teoria à prática. Ao se perceber maior transparência, equidade, isonomia e legalidade, que reforcem conjuntamente os aspectos legais, e por sua vez elevam a moralidade e diminui a impessoalidade das despesas contraídas pelo setor público. Além disso, a proposta do uso do SCL e do novo fluxograma permitirá maior eficiência, com ambiente ágil e controlado, promovendo a celeridade e ao mesmo tempo a publicidade dos valores utilizados nas aquisições pelo CPGF.

Esta discussão também corrobora com estudos no setor público que ensejam promover a boa prática no uso dos recursos públicos, tornando o processo de aquisição de compras por antecipação mais acessíveis e impessoais. Recomenda-se por fim verificar a aplicação do fluxograma desta modalidade de compras e o uso da proposta em *software* para os entes subnacionais, identificando possíveis dissimilaridades.

## REFERÊNCIAS

- Coase, Ronald H. The nature of the firm. *Economica*, v. 4, n. 16, p. 386-405, 1937.
- Decreto nº 93.872, de 23 dezembro de 1986. (1986). Unificação de recursos de Caixa do Tesouro Nacional. Brasília, DF. Recuperado em 18 de janeiro, 2021, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d93872.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm).
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead—long live digital-era governance. *Journal of public administration research and theory*, 16(3), 467-494.
- Edler, J., & Georghiou, L. (2007). Public procurement and innovation—Resurrecting the demand side. *Research policy*, 36(7), 949-963.
- Kauppi, K., & Van Raaij, E. M. (2015). Opportunism and honest incompetence—seeking explanations for noncompliance in public procurement. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(3), 953-979.
- Kundu, O., James, A. D., & Rigby, J. (2020). Public procurement and innovation: a systematic literature review. *Science and Public Policy*, 47(4), 490-502.
- Langlois, R. N. (1992). Transaction-cost economics in real time. *Industrial and corporate change*, 1(1), 99-127.
- Lee, G., & Kwak, Y. H. (2012). An open government maturity model for social media-based public engagement. *Government information quarterly*, 29(4), 492-503.

- Lei nº 4.320, de 17 março de 1964. (1964). Normas Gerais de Direito Financeiro e Controle dos orçamentos da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF. Recuperado em 21 fevereiro, 2021, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm).
- Lei nº 8.666, 21 de junho de 1993. (1993). Normas para licitações e contratos da Administração Pública. Brasília, DF. Recuperado em 30 dezembro, 2020, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm).
- Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021. (2021). Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF. Recuperado em 05 de abril, 2021, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm).
- Mayer, K. J., & Argyres, N. S. (2004). Learning to contract: Evidence from the personal computer industry. *Organization Science*, 15(4), 394-410.
- Micheli, P., Schoeman, M., Baxter, D., & Goffin, K. (2012). New business models for public-sector innovation: Successful technological innovation for government. *Research-Technology Management*, 55(5), 51-57.
- Petersen, O. H., Baekkeskov, E., Potoski, M., & Brown, T. L. (2019). Measuring and managing ex ante transaction costs in public sector contracting. *Public Administration Review*, 79(5), 641-650.
- Portal da Transparência do Governo Federal, Convênios por Estado/Município: banco de dados. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/cartoes>> Acesso em 23 de março de 2021.
- Presidência da República (Brasil); Controladoria-Geral da União - CGU. Portal da Transparência do Governo Federal, Convênios por Estado/Município: banco de dados. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/cartoes>> Acesso em 22 de janeiro de 2021.
- Ribeiro, A., & Domingues, L. (2018). Acceptance of an agile methodology in the public sector. *Procedia computer science*, 138, 621-629.
- Tridapalli, J. P., Fernandes, E., & Machado, W. V. (2011). Gestão da cadeia de suprimento do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil. *Revista de Administração Pública-RAP*, 45(2), 401-433.
- Van Slyke, D. M. (2003). The mythology of privatization in contracting for social services. *Public Administration Review*, 63(3), 296-315.
- Williamson, O. E. (1979). Transaction-cost economics: the governance of contractual relations. *The journal of Law and Economics*, 22(2), 233-261.
- Williamson, O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship.
- Williamson, O. E. (1996). *The mechanisms of governance*. Oxford University Press.
- Witjes, S., & Lozano, R. (2016). Towards a more Circular Economy: Proposing a framework linking sustainable public procurement and sustainable business models. *Resources, Conservation and Recycling*, 112, 37-44.