

## **SERVIÇOS COMPARTILHADOS PARA COMPRAS PÚBLICAS: BUSCANDO EFICIÊNCIA A PARTIR DA LEI 14.133/2021**

*SHARED SERVICES FOR PUBLIC PROCUREMENT: SEEKING EFFICIENCY THROUGH  
LAW 14,133/2021*

**WILSON BATISTA DA SILVA NETO**  
UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA-UFBA

**JÚLIO ARAUJO CARNEIRO DA CUNHA**  
ESCOLA SUPERIOR DE PROPAGANDA E MARKETING - ESPM

### **Comunicação:**

O XIII SINGEP foi realizado em conjunto com a 13th Conferência Internacional do CIK (CYRUS Institute of Knowledge), em formato híbrido, com sede presencial na UNINOVE - Universidade Nove de Julho, no Brasil.

## **SERVIÇOS COMPARTILHADOS PARA COMPRAS PÚBLICAS: BUSCANDO EFICIÊNCIA A PARTIR DA LEI 14.133/2021**

### **Objetivo do estudo**

O objetivo geral do trabalho consiste em analisar de que forma as compras compartilhadas realizadas por meio de consórcios públicos podem contribuir para o aumento da eficiência administrativa e para a promoção da sustentabilidade nas contratações públicas.

### **Relevância/originalidade**

Este estudo se justifica tanto pela escassez de análises aprofundadas sobre as compras públicas compartilhadas quanto pelo expressivo potencial dessas ferramentas para transformar práticas administrativas, sobretudo nos municípios de menor porte.

### **Metodologia/abordagem**

Foram empregadas duas abordagens metodológicas complementares: a realização de entrevistas semiestruturadas com servidores públicos atuantes na área de compras e a condução de orçamentos-testes que simularam contratações centralizadas, baseadas em dados reais extraídos do Portal Nacional de Contratações Públicas.

### **Principais resultados**

As entrevistas evidenciaram uma percepção majoritariamente positiva em relação ao modelo, destacando-se benefícios como padronização de processos, redução de custos, maior agilidade e melhoria no planejamento das aquisições. Os orçamentos-testes, por sua vez, indicaram os ganhos de escala.

### **Contribuições teóricas/metodológicas**

Conclui-se que, quando planejadas de forma adequada e conduzidas com base em estrutura técnica qualificada, as compras compartilhadas promovidas por consórcios públicos constituem uma estratégia eficaz para a racionalização dos recursos públicos.

### **Contribuições sociais/para a gestão**

Espera-se que os resultados aqui apresentados possam subsidiar gestores públicos e consórcios intermunicipais na adoção de práticas de contratação mais integradas, eficientes e comprometidas com a sustentabilidade.

**Palavras-chave:** Consórcio Público, Compras Compartilhadas, Licitação, Eficiência, Sustentabilidade

## *SHARED SERVICES FOR PUBLIC PROCUREMENT: SEEKING EFFICIENCY THROUGH LAW 14,133/2021*

### **Study purpose**

The general objective of this work is to analyze how shared procurement carried out through public consortia can contribute to increasing administrative efficiency and promoting sustainability in public contracting.

### **Relevance / originality**

This study is justified both by the scarcity of in-depth analyses on shared public procurement and by the significant potential of these tools to transform administrative practices, especially in smaller municipalities.

### **Methodology / approach**

Two complementary methodological approaches were employed: conducting semi-structured interviews with public officials working in the procurement area and performing test budgets that simulated centralized procurements based on real data extracted from the National Public Procurement Portal.

### **Main results**

The interviews revealed a predominantly positive perception of the model, highlighting benefits such as process standardization, cost reduction, greater agility, and improved procurement planning. The test budgets, in turn, indicated the gains from economies of scale.

### **Theoretical / methodological contributions**

It is concluded that, when properly planned and conducted based on a qualified technical framework, shared procurement promoted by public consortia constitutes an effective strategy for the rationalization of public resources.

### **Social / management contributions**

It is expected that the results presented here can support public managers and intermunicipal consortia in adopting more integrated, efficient, and sustainability-oriented procurement practices.

**Keywords:** Public Consortium, Shared Purchase, Bidding Process, Efficiency, Sustainability

## **SERVIÇOS COMPARTILHADOS PARA COMPRAS PÚBLICAS: BUSCANDO EFICIÊNCIA A PARTIR DA LEI 14.133/2021**

### **1 Introdução**

Os consórcios públicos têm se consagrado cada vez mais como importantes meios de concretização de políticas públicas e dos objetivos de desenvolvimento sustentável estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU). A sua gênese se deu com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que autoriza à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios se estabelecerem, em consórcios públicos, com o objetivo de promover a gestão associada de serviços públicos (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, no ano de 2005, foi promulgada a Lei Federal nº 11.107 que trata sobre a sua constituição, organização e funcionamento. Essa legislação atribui ao consórcio público a natureza de associação pública e permite, com objetivo de cumprir seus objetivos constitutivos, a celebração de convênios, acordos e contratos de qualquer natureza (BRASIL, 2005).

Na esteira deste processo, com a vigência da Lei Federal 14.133/2021, que inseriu novo regramento jurídico às contratações públicas, os consórcios ganharam ainda mais notoriedade em razão da expressa autorização para realização de licitações compartilhadas. O art. 181 da referida Lei estabelece que os entes federativos devem criar centrais de compras com a finalidade de realizar aquisições em grande escala, beneficiando vários órgãos sob sua responsabilidade. Dispõe, ainda, que, para os municípios com até 10 mil habitantes, a formação de consórcios públicos é a medida preferencial para executar essas atividades (BRASIL, 2021).

A importância dada aos consórcios públicos no âmbito das licitações compartilhadas evidencia não apenas a relevância de sua atuação no cenário nacional, mas também revela as dificuldades técnicas e financeiras enfrentadas por grande parte dos municípios brasileiros. Nesse contexto, a valorização da atuação consorciada deve ser encarada como um instrumento estratégico para a otimização de recursos e a promoção de soluções mais eficientes e sustentáveis voltadas ao interesse público.

Nessa toada, o presente trabalho ganha notoriedade, pois, apesar da autorização contida na Lei 14.133/2021, não se encontram muitos estudos nem discussões tratando sobre a temática. Quando integrado à rotina da Administração Pública, esse instrumento tem o potencial de reduzir os custos com licitações, estimular o planejamento estratégico e promover contratações mais eficientes e sustentáveis.

Desse modo, ao se analisar a potencialidade das licitações compartilhadas promovidas por consórcios públicos, é imprescindível considerar os benefícios concretos que essa prática pode oferecer à Administração Pública. A título ilustrativo, imagine um consórcio intermunicipal composto por 20 municípios, todos com a necessidade de adquirir livros didáticos para alunos da educação básica.

Na forma tradicional, cada ente federado realizaria individualmente seu procedimento licitatório, arcando isoladamente com os custos e a logística da contratação. Entretanto, o mesmo objetivo poderia ser alcançado por meio de uma única contratação, conduzida pelo consórcio, com vistas a atender, de forma centralizada, toda a demanda dos entes consorciados.

Ampliando a escala da hipótese, pode-se vislumbrar o impacto positivo da atuação de um consórcio público interestadual na centralização de determinadas aquisições para atender a diversos Estados. Além da evidente economia de escala e da racionalização dos procedimentos administrativos, essa prática pode contribuir para a aquisição de materiais com qualidade superior, em razão da diluição dos custos unitários e do maior poder de negociação decorrente do volume contratado.

Todavia, a análise crítica dessa modalidade também demanda atenção aos argumentos contrários à sua adoção em grande escala. Um dos principais pontos de tensão reside na possível

fragilização do desenvolvimento territorial, especialmente em regiões mais vulneráveis, uma vez que a centralização das compras pode dificultar a participação de pequenos fornecedores locais. Tal situação, se não devidamente enfrentada, pode comprometer a dinamização econômica de pequenos municípios e aprofundar desigualdades regionais.

É nesse contexto de análise e compreensão sobre o potencial dessa ferramenta que se insere o seguinte problema de pesquisa: de que maneira as compras compartilhadas realizadas por Consórcios Públicos podem ser efetivamente utilizadas como instrumento para aprimorar a eficiência administrativa e promover práticas sustentáveis na Administração Pública brasileira?

O presente estudo, portanto, tem como objetivo investigar de que forma a centralização de determinadas aquisições em Consórcios Públicos pode contribuir para impulsionar a eficiência administrativa e promover a sustentabilidade em seu mais amplo espectro.

Para alcançar o objetivo proposto, este trabalho busca: i) identificar as principais vantagens e desvantagens da centralização consorcial de determinadas aquisições públicas, especialmente no contexto dos pequenos municípios brasileiros; ii) analisar a percepção de servidores públicos quanto aos impactos das compras compartilhadas, considerando aspectos como economicidade, eficiência, sustentabilidade e governança; iii) verificar, por meio de simulações orçamentárias, o potencial de economia decorrente da realização de compras compartilhadas por consórcios públicos; e iv) avaliar os principais desafios técnicos, políticos e estruturais enfrentados na implementação, em maior escala, dessa modalidade de contratação.

## 2 Referencial teórico

Inicialmente, destaca-se que a utilização dos consórcios públicos como centros de compras compartilhadas pode constituir uma estratégia promissora para o aprimoramento de seus processos organizacionais e para o fortalecimento de sua capacidade de geração de valor no âmbito da administração pública (SCHULMAN et al., 2001).

Não obstante, a decisão pela centralização de determinadas atividades deve ser cuidadosamente ponderada, considerando-se as vantagens e desvantagens que tal prática pode implicar (CUNHA, 2011, p. 24). Assim, compreender as especificidades e nuances relacionadas à transferência de certas aquisições para os consórcios públicos é indispensável para identificar eventuais obstáculos, bem como para averiguar a viabilidade prática e os impactos dessa estratégia no contexto da administração pública.

No âmbito das organizações privadas, são inúmeras as vantagens da centralização de atividades, destacando-se o aumento da produtividade (SCHULMAN et al., 2001); a eliminação de repetições e redundância de trabalhos realizados (QUINN et al., 2000; WANG; WANG, 2007; WATSON, 2008); o aumento da eficiência das atividades relacionadas (FORST, 2002; BERGERON, 2003; AKSIN; MASINI, 2008); a economia de escala (SCHULMAN et al., 2001; FORST, 2002; BERGERON, 2003; FARIA; GONÇALVES, 2006); e também a economia de escopo (JANSSEN; JOHA, 2006).

Além disso, destaca-se a redução potencial dos custos relacionados às tecnologias da informação, especialmente das despesas com aquisição e manutenção de softwares, além da possibilidade de unificação de licenças e racionalização das aplicações utilizadas (SCHULMAN et al., 2001; ULBRICH, 2006; BERGERON, 2003). Nesse contexto, assim como ocorre no setor privado, a centralização de serviços tende a demandar um uso mais intensivo de tecnologias da informação, podendo funcionar, ainda, como um importante vetor de modernização da administração pública, sobretudo em cenários marcados por limitações técnicas e orçamentárias.

Nesse sentido, a experiência conduzida pela Diretoria de Gestão do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro evidencia o papel estratégico das compras governamentais na indução de um mercado voltado à sustentabilidade, especialmente considerando sua expressiva participação no Produto Interno Bruto (PIB) nacional (SILVA;

BARKI, 2012). Os autores ressaltam que, ao unirem esforços por meio de compras compartilhadas sustentáveis, os órgãos públicos podem alcançar ganhos de escala significativos, promovendo maior eficiência econômica, redução dos impactos ambientais e ampliação dos benefícios sociais, em consonância com os princípios do desenvolvimento sustentável.

A partir do estudo de caso apresentado, constatou-se uma economia de aproximadamente 49,89% em relação ao valor inicialmente estimado, resultado que comprova, na prática, a efetividade do modelo de compras compartilhadas no setor público (SILVA; BARKI, 2012). Ademais, a adoção desse modelo reposiciona a Administração Pública como protagonista nas dinâmicas de mercado, ao mesmo tempo em que promove a racionalização dos processos e potencializa seu poder de negociação e aquisição (FENILI, 2016).

Não obstante, é importante destacar que a implementação das compras compartilhadas, conforme o modelo proposto, pode enfrentar resistência significativa quando não ocorre com a conformidade e o engajamento dos entes federativos envolvidos. Caso a motivação para sua adoção esteja pautada em interesses relacionados ao prestígio ou à reputação, sem que haja uma comunicação clara e o alinhamento das razões que fundamentam essa estratégia junto a todos os gestores, tal ação pode ser percebida como uma imposição de determinado grupo político. Essa condição pode resultar em rejeição e dificultar a aceitação e o uso efetivo do modelo de compras compartilhadas pelos entes integrantes dos consórcios públicos (LIANG, 2005).

Além da possibilidade de resistência institucional decorrente de uma implantação pouco participativa, a adoção do modelo pode demandar uma profunda mudança na cultura organizacional. Essa transformação não se limita à adoção de novos procedimentos, mas exige uma reorientação de valores, comportamentos e atitudes, tanto por parte dos gestores quanto dos servidores públicos envolvidos, o que pode representar um desafio considerável à sua efetivação, especialmente em contextos nos quais predomina uma cultura institucional mais tradicional (KAGELMANN, 2000 apud ULBRICH, 2003; BERGERON, 2003).

Outro ponto de atenção refere-se à adaptação às tecnologias que devem ser utilizadas no âmbito das compras compartilhadas. Isto porque, a incorporação de novas ferramentas digitais, plataformas integradas e sistemas de informação demanda não apenas investimentos em infraestrutura, mas também um processo contínuo de capacitação e familiarização dos agentes públicos com essas tecnologias. Tal processo de transição tecnológica pode gerar dificuldades operacionais, sobretudo quando não há suporte técnico adequado ou quando a adaptação ocorre de forma acelerada e sem planejamento (FORST, 2000).

A reengenharia dos processos internos também constitui uma exigência inerente à implementação eficaz do modelo, uma vez que as práticas anteriormente adotadas por cada ente consorciado precisam ser revistas, padronizadas e compatibilizadas com o novo arranjo colaborativo. Esse redesenho dos fluxos de trabalho, das rotinas administrativas e dos mecanismos de controle exige um esforço gerencial coordenado e contínuo, sob pena de comprometer a eficiência pretendida (ULBRICH, 2006).

Por fim, destaca-se a importância do aprimoramento dos canais de comunicação entre os atores envolvidos, uma vez que a distância geográfica entre os entes consorciados, aliada à ausência de mecanismos eficientes de interlocução, pode dificultar o alinhamento estratégico, prejudicar o compartilhamento de informações relevantes e, conseqüentemente, enfraquecer a governança do modelo. Ressalta-se que a ausência de uma comunicação clara, tempestiva e assertiva tende a comprometer não apenas o entendimento sobre as funções e os benefícios da estrutura compartilhada, mas também a cooperação necessária para sua sustentação ao longo do tempo (ULBRICH, 2006).

Desse modo, embora grande parte da literatura enfatize os benefícios associados à centralização de determinadas atividades, é imprescindível reconhecer que a efetividade desse modelo no âmbito da administração pública depende da superação de desafios estruturais,

culturais, tecnológicos e comunicacionais. Mais do que ressaltar suas virtudes, é fundamental compreender os entraves que podem comprometer sua aplicação prática, de modo a orientar políticas públicas e estratégias de implementação mais realistas.

### 3 Metodologia

A metodologia deste estudo foi delineada em duas etapas complementares: (1) a realização de entrevistas com servidores públicos que atuam ou atuaram diretamente com contratações públicas; e (2) a obtenção de orçamentos-testes, com o objetivo de analisar comparativamente o potencial de economia proporcionada pelas compras compartilhadas.

Para coleta de dados, foram realizadas entrevistas com cinco servidores públicos que atuam ou que já atuaram nos setores de compras de diferentes Municípios e Consórcios Públicos do Estado da Bahia, com o objetivo de averiguar quais seriam as principais vantagens e barreiras relacionadas à utilização desse instrumento em maior escala.

A escolha desse grupo de entrevistados considerou a importância de captar a perspectiva daqueles que vivenciam, na prática, os desafios e possibilidades das contratações públicas. Compreender suas percepções é essencial para avaliar a viabilidade e a efetividade da adoção das compras compartilhadas em maior escala, uma vez que são esses agentes os principais responsáveis por implementar as mudanças propostas no cotidiano da administração pública.

A partir dessa perspectiva, procedeu-se à realização das entrevistas, conduzidas de forma remota, por meio de ligações telefônicas gravadas e posteriormente transcritas para fins de análise do seu conteúdo. O questionário aplicado nas entrevistas foi dividido em quatro blocos temáticos. O primeiro, intitulado “conhecimento e experiência com compras compartilhadas”, buscou aferir: 1. se o entrevistado conhece a previsão legal das compras compartilhadas contida na Lei nº 14.133/2021; 2. se já participou de algum processo licitatório nesse formato e como avalia tal experiência; 3. quais foram os principais ganhos percebidos, caso tenha vivenciado contratações desse tipo; e 4. se considera que os consórcios públicos têm potencial para ampliar a eficiência nas compras públicas.

O segundo bloco, denominado de “vantagens e impactos positivos”, procurou identificar a percepção dos entrevistados quanto: 1. a possibilidade de geração de economia para o município ou consórcio por meio das compras compartilhadas; 2. ao potencial para aumento da qualidade dos produtos ou serviços contratados; 3. a contribuição desse instrumento para o aprimoramento do planejamento e da organização das aquisições públicas; e 4. a sua capacidade de promover maior sustentabilidade nas contratações, e de que forma isso ocorreria.

No terceiro bloco, denominado de “barreiras e desafios operacionais”, foram abordadas as seguintes questões: 1. quais são as principais dificuldades enfrentadas na realização de compras compartilhadas; e 2. se a centralização dessas aquisições pode impactar negativamente os fornecedores locais. Por fim, o quarto bloco, denominado “considerações finais”, deu espaço para que os entrevistados pudessem apresentar sugestões ou observações adicionais sobre o tema tratado.

Os dados pessoais dos entrevistados foram mantidos em sigilo, a fim de assegurar a confidencialidade das informações, bem como garantir maior segurança e liberdade na expressão de suas respostas.

A análise dos dados qualitativos foi realizada pela técnica de análise de conteúdo, a partir de categorias já existentes, numa análise de grade fechada (VERGARA, 2005), as quais sustentaram, inclusive, a elaboração do instrumento de pesquisa. Essa técnica permitiu que fosse possível descrever os dilemas do fenômeno de pesquisa conforme temas previamente identificados.

Como etapa complementar à realização das entrevistas, foram conduzidos orçamentos-testes com quatro empresas, com o objetivo de verificar objetivamente o potencial de economia

proporcionado pelas compras compartilhadas, isto é, a redução de custos que o Estado poderia alcançar por meio da aquisição de produtos em maior escala.

Inicialmente, foram coletadas informações no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), com o objetivo de identificar as principais aquisições realizadas pelos entes públicos. Verificou-se que a compra de materiais de expediente ocorre com razoável frequência, motivo pelo qual esses itens foram selecionados como objeto dos orçamentos-testes realizados.

Para tanto, tomou-se como referência os produtos e respectivas quantidades adquiridas pelo Município de Cruz das Almas na contratação direta nº 007/2025, cujos dados e documentos pertinentes encontram-se disponíveis no próprio PNCP. Cabe destacar que esse município integra o Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território do Recôncavo, juntamente com outros 17 municípios.

A partir da lista de itens e dos quantitativos adquiridos na referida contratação, foi realizado um cálculo proporcional, utilizando-se como parâmetro o número de habitantes de cada município consorciado. Essa estimativa teve por finalidade projetar uma demanda hipotética para todo o território, caso a aquisição fosse realizada de forma centralizada pelo consórcio.

Com base nessa estimativa, foram solicitados orçamentos às quatro empresas previamente selecionadas, com o intuito de aferir a possível economia gerada para os entes públicos por meio da compra compartilhada.

A seleção das empresas não seguiu critérios rígidos ou padronizados, contudo, buscou-se contemplar estabelecimentos de médio e grande porte atuantes no ramo de papelaria e materiais de escritório, considerando a natureza dos itens orçados. Optou-se, ainda, por empresas que atuam na região do Recôncavo Baiano, de modo a garantir maior aderência ao contexto territorial da contratação tomada como referência, realizada por um município integrante do Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território do Recôncavo.

Ademais, para viabilizar uma análise precisa e automatizada, foram elaboradas planilhas individualizadas para cada empresa participante dos orçamentos-testes. Nessas planilhas, constam todos os itens orçados, acompanhados das seguintes informações: (a) especificação de cada item; (b) valor unitário originalmente contratado pelo Município de Cruz das Almas, conforme dados do PNCP; (c) valor total da contratação de referência; (d) quantidade proporcional estimada de cada item, calculada com base na projeção populacional dos municípios consorciados; (e) valor unitário ofertado por cada empresa; e (f) valor total orçado. A partir dessas informações, por meio de fórmulas simples no Excel, é possível aferir o percentual de economia (ou de eventual acréscimo de custo), tanto por item quanto no montante global da contratação simulada.

Cabe ressaltar que, em razão da ausência de cotação para determinados itens por parte de algumas empresas, procedeu-se à dedução, do valor total da contratação de referência, dos itens não contemplados nos respectivos orçamentos. Essa medida visou assegurar maior consistência metodológica e confiabilidade nos percentuais apurados, permitindo uma comparação mais precisa entre os custos praticados individualmente e os que poderiam ser alcançados por meio da centralização das aquisições em âmbito consorciado.

#### **4 Resultados**

Três dos cinco entrevistados relataram possuir experiência prática com o instrumento, mencionando, entre poucos outros exemplos, aquisições de materiais de construção para manutenção de estradas e produtos oriundos da agricultura familiar. Esse dado revela que, embora a previsão legal expressa dessa modalidade tenha sido consolidada apenas com a promulgação da Lei nº 14.133/2021, os consórcios públicos já vinham se utilizando, na prática, de mecanismos colaborativos para centralizar contratações de bens e serviços que estão relacionados ao seu objetivo central.

Ilustrando essa prática, um servidor relatou a experiência já consolidada na Bahia, citando o Consórcio Velho Chico como exemplo de modelo replicável para outras regiões:

Um exemplo que a gente tem aqui na Bahia, que é o consórcio Velho Chico [...]. Você vai desenvolver as cadeias produtivas de todos os territórios da Bahia [...]. Então acho que é um exemplo bem claro aqui das compras públicas e compras compartilhadas na Bahia que pode ser usado para outros estados, outros consórcios no Brasil.

Não obstante, entende-se que o uso desse instrumento poderia ser significativamente ampliado, abrangendo uma variedade maior de objetos, para além daqueles diretamente vinculados à finalidade precípua dos consórcios públicos. Em outras palavras, acredita-se que a centralização dos processos de contratação de diversos bens comumente adquiridos de forma isolada pelos municípios possui potencial para gerar inúmeros benefícios à administração pública, notadamente em termos de economicidade, eficiência e racionalização dos recursos públicos.

Na entrevista realizada, os três servidores que já vivenciaram experiências práticas com contratações compartilhadas destacaram benefícios relevantes, como economia de recursos, padronização de itens, maior agilidade nos processos e melhor organização administrativa, especialmente em contextos municipais com estruturas técnicas mais limitadas. Ainda que sem experiência direta, os demais entrevistados também reconheceram o potencial dessa modalidade, apontando percepções positivas quanto à sua adoção.

Nesse sentido, um dos entrevistados destacou que:

[...] com essas compras compartilhadas a gente consegue otimizar o tempo, de forma que a gente faça uma única licitação e que atenda às necessidades de todos os municípios. E outra vantagem que eu consigo enxergar é que, nos municípios que são menores, às vezes os municípios não têm uma estrutura, eu diria que uma estrutura técnica e também talvez não tivessem estrutura financeira para obter boas condições de compra. E aí eu diria que o consórcio veio como uma forma de ajudar nessa negociação.

De modo geral, houve concordância entre os entrevistados quanto à capacidade das compras compartilhadas de promover ganhos expressivos de eficiência nas contratações públicas. Foi ressaltado, contudo, que a efetividade desta modalidade está intimamente relacionada a um planejamento prévio estruturado, bem como à capacitação técnica das equipes envolvidas.

Nesse sentido, o conceito de eficiência, amplamente discutido na doutrina e previsto de forma expressa no ordenamento jurídico brasileiro, constitui um importante ponto de partida para uma análise mais profunda sobre a temática. De acordo com Maria Sylvia e Di Pietro, a eficiência se relaciona a dois aspectos: (i) ao modo de atuação do agente público, isto é, a exigência de que as suas condutas alcancem o atendimento do interesse público da melhor forma possível e; (ii) à forma de organização e de estruturação da Administração Pública, também para que seja alcançado o melhor resultado possível (DI PIETRO, 2019).

Com base nessa concepção, nota-se que a eficiência não se restringe apenas à atuação do agente público ou à estrutura administrativa, mas também abrange a relação entre os recursos mobilizados e os resultados obtidos, de modo que a eficiência nas contratações públicas deve, como regra, orientar-se pela busca do melhor custo-benefício (CÉSAR; CARNEIRO, 2023).

Nesse contexto, observa-se que o princípio da eficiência abrange tanto um aspecto objetivo, relacionado à otimização dos recursos, o qual será analisado com mais profundidade no tópico seguinte, quanto um aspecto de organização interna, que envolve o planejamento e a estrutura destacados tanto pela doutrina quanto pelos entrevistados (ALVES; PIOVESAN; OLIVEIRA, 2021).

Sabe-se que o planejamento constitui ferramenta imprescindível para as contratações públicas, especialmente nas contratações compartilhadas. Mais do que um instrumento de preparação, exerce papel estratégico no fortalecimento da governança, ao promover maior

racionalidade, transparência e alinhamento entre as demandas da Administração Pública e os recursos disponíveis (BARBOSA; AMARAL, 2024).

Nesse viés, Barbosa e Amaral ressaltam, com acerto, que:

O planejamento adequado reduz riscos, evita desperdícios e elimina práticas inadequadas, como dispensas de licitação ou compras emergenciais. Ele também previne erros administrativos, como quantitativos insuficientes ou prorrogações contratuais indevidas, e assegura que as contratações atendam às necessidades da Administração Pública com o menor custo possível. (BARBOSA; AMARAL, 2024, p. 6-7).

Assim, torna-se imprescindível à Administração Pública o aperfeiçoamento contínuo do planejamento de suas demandas licitatórias, com vistas a torná-las mais previsíveis e sistematizadas, visto que essa previsibilidade é fundamental para viabilizar a adoção das compras compartilhadas de forma mais ampla e recorrente, promovendo os ganhos que a prática acarreta.

Sob este espreque, verifica-se que, além da necessidade de investigar a eficiência das compras compartilhadas sob uma perspectiva objetiva, é imprescindível um olhar atento para o âmbito interno das organizações, especialmente: para os servidores que lidam diretamente com as contratações públicas, os quais devem ser devidamente capacitados; e para o fortalecimento do planejamento, constantemente apontado como essencial, mas ainda pouco praticado.

No tocante à sustentabilidade, a maioria dos entrevistados reconhece que as compras compartilhadas podem promover práticas mais sustentáveis, tanto no aspecto econômico quanto no ambiental e social. Alguns destacaram como exemplos a redução de desperdícios, enquanto outros enfatizaram o uso deste instrumento para o fortalecimento da agricultura familiar e da economia local.

Sob a acepção clássica, a sustentabilidade pode ser compreendida como a habilidade de uma sociedade em perdurar ao longo do tempo, respeitando os padrões culturais e de civilidade atuais, o que implica na capacidade de gestão dos recursos naturais que a sustentam e permite atingir níveis adequados de justiça social e econômica (REAL FERRER, 2012).

Hanan Alhaddi traz à baila um conceito interessante ao definir a sustentabilidade como uma construção fundamental e complexa, que requer a manutenção de uma homeostase entre diversos fatores interdependentes (ALHADDI, 2015). Isso significa que a sustentabilidade não deve ser compreendida de forma simplista, mas sim como uma realidade multidimensional, que envolve a necessidade constante de equilíbrio entre diversos aspectos.

Ressalta-se que analisar a sustentabilidade estritamente sob o viés ambiental não é o modo mais adequado, visto que inúmeros autores a compreende de uma maneira tridimensional ou até mesmo multidimensional. Embora existam diversos conceitos de sustentabilidade, os quais evoluíram ao longo do tempo, para fins de análise da sua promoção por meio das compras compartilhadas, destaca-se como mais relevante a compreensão baseada na sua tripla dimensão prática: social, econômica e ambiental (ALHADDI, 2015).

O aspecto econômico se refere à capacidade das organizações de impactar o funcionamento e a vitalidade do sistema econômico em que estão inseridas, de modo que a saúde da organização deve estar alinhada à saúde econômica do seu entorno, o que contribui para o progresso coletivo. Já sob o ângulo social, a sustentabilidade impõe às organizações práticas que valorizem as pessoas, tanto no ambiente interno quanto na comunidade ao redor, ou seja, enfatiza a importância da relação entre a organização e seu arredor, abrangendo temas como engajamento comunitário, valorização do capital humano e justiça nas relações de trabalho (ALHADDI, 2015).

A dimensão ambiental da sustentabilidade, conforme proposta no modelo *Triple Bottom Line*, diz respeito à adoção de práticas responsáveis que assegurem a preservação dos recursos naturais para as futuras gerações. Essa abordagem envolve, entre outros aspectos, o uso racional

de energia, a redução na emissão de poluentes e a diminuição dos impactos ecológicos gerados pelas atividades produtivas (ALHADDI, 2015).

No contexto das contratações públicas, a sustentabilidade ganhou ainda mais importância com a promulgação da nova Lei de Licitações, em 2021, a qual incorporou uma série de dispositivos voltados à promoção do desenvolvimento sustentável, não apenas sob a perspectiva ambiental, mas também nas dimensões social e econômica. Como exemplos dessa diretriz, têm-se as chamadas cláusulas verdes, alguns mecanismos de inclusão social e as medidas de fomento às microempresas e empresas de pequeno porte.

Não obstante a possibilidade de se realizarem licitações sustentáveis que contemplem as três dimensões da sustentabilidade, observa-se que ainda prevalece uma tendência de ênfase no aspecto ambiental, de modo que tal viés é evidenciado pela análise da forma como a temática é definida em algumas obras nacionais.

Assim, a recorrente limitação da sustentabilidade ao seu viés ambiental, quando transposta para o plano prático das contratações públicas, revela a complexidade e a multiplicidade dos obstáculos que ainda se impõem à concretização de uma abordagem verdadeiramente sustentável. A transição do discurso teórico para a prática administrativa encontra resistências que não são meramente operacionais, mas estruturais e conceituais (VILAC, 2020).

Para enfrentar tais entraves, Vilac (2020) propõe a construção de uma nova hermenêutica jurídica, capaz de responder adequadamente às demandas socioambientais contemporâneas, aliada a uma propedêutica voltada à formação de uma gestão pública orientada por princípios de integração, colaboração e visão sistêmica (VILAC, 2020). Isto revela que a dificuldade vai além de aspectos técnicos ou administrativos, alcançando um nível mais profundo, relacionado à forma como o próprio conceito de sustentabilidade é compreendido e operacionalizado no setor público.

Dessa forma, além da necessidade de uma nova interpretação da legislação, defende-se também a imprescindibilidade de uma base formativa renovada, que capacite os gestores públicos a pensar e atuar de maneira integrada, sistêmica e colaborativa, superando a atuação fragmentada e setorializada tradicionalmente observada na Administração Pública.

Diante da importância crescente da sustentabilidade nas práticas públicas, sustenta-se que as compras compartilhadas constituem um instrumento estratégico capaz de potencializar a eficiência e promover a gestão responsável dos recursos, alinhando-se aos princípios da contratação pública sustentável.

Nesse sentido, destaca-se que, quando implementadas de forma contínua e sistemática, as compras compartilhadas possuem grande potencial para impulsionar o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente o ODS 12, definido pela ONU na Agenda 2030, uma vez que os benefícios decorrentes dessa prática estão diretamente alinhados às metas estabelecidas.

Isso porque os benefícios gerados guardam estreita relação com as ações necessárias ao cumprimento de metas específicas do ODS 12, notadamente a meta 12.2, que trata da gestão sustentável e do uso eficiente dos recursos naturais; a meta 12.3, que estabelece, até 2030, a redução do desperdício de alimentos per capita nos âmbitos do varejo e do consumidor, bem como das perdas ao longo das cadeias de produção e abastecimento, inclusive no período pós-colheita; e a meta 12.7, que visa promover práticas de compras e gestão públicas sustentáveis, com base em critérios ambientais, sociais e econômicos, em consonância com as políticas e prioridades nacionais.

As compras compartilhadas, portanto, despontam como uma estratégia eficaz para potencializar o uso dos recursos públicos, minimizar desperdícios e incorporar critérios sustentáveis nas aquisições governamentais, alinhando-se aos princípios da Lei nº 14.133/2021. O novo marco legal das licitações e contratos administrativos destaca, em seu artigo 11, inciso

IV, o desenvolvimento sustentável como princípio fundamental a orientar as contratações públicas, fortalecendo a compreensão de que as compras compartilhadas são um caminho legítimo para alcançar maior eficiência, economicidade e sustentabilidade.

Outrossim, os entrevistados foram questionados sobre suas percepções quanto à possível melhoria na qualidade dos produtos e serviços contratados de forma centralizada. Três servidores indicaram que enxergam esse potencial, desde que o processo seja conduzido com planejamento adequado e especificações técnicas bem elaboradas. Por sua vez, dois demonstraram dúvidas ou reservas, alertando que a priorização exclusiva da economia pode resultar na aquisição de itens de qualidade inferior.

As principais dificuldades apontadas estão relacionadas à compatibilização das demandas dos diversos entes consorciados, à ausência de equipes técnicas qualificadas, à fragilidade de governança e, em alguns casos, à interferência de interesses políticos locais. A exceção foi um dos entrevistados, que não apontou obstáculos relevantes à implementação dessa modalidade.

Conforme destaca um dos servidores entrevistados, na prática atual, especialmente no estado da Bahia, não há maiores entraves para a implementação de compras compartilhadas, dado o apoio institucional já existente:

Hoje, com todo o incentivo que a gente tem do Governo Federal e do Governo Estadual, a gente já quebrou várias barreiras [...] organizar outros tipos de compra compartilhada, inclusive, também não vejo dificuldade, principalmente por conta do custo reduzido, da qualidade dos produtos e do controle mais facilitado [...]. Eu acho que não vejo dificuldade nenhuma para o gestor hoje.

Ainda assim, nota-se que grande parte dos obstáculos se relaciona a fatores internos da administração pública, como a organização, o alinhamento e o planejamento das demandas licitatórias, aspectos que já foram discutidos anteriormente. Contudo, também se destacam, entre as respostas dos entrevistados, questões vinculadas à governança e à articulação de interesses políticos, o que evidencia a complexidade institucional envolvida na implementação sistemática das compras compartilhadas no setor público.

Nesse sentido, dois servidores destacaram a falta de governança e o alinhamento político como obstáculos relevantes para a implementação das compras compartilhadas. O Servidor 4 enfatizou a falta de diálogo entre gestores e os embates políticos entre prefeitos de diferentes partidos, apontando que esses fatores frequentemente comprometem o planejamento conjunto. Também foi salientada a importância de um sistema de governança eficiente, sustentado por um compromisso político efetivo entre os gestores envolvidos. Por sua vez, o Servidor 5 ressaltou o desafio de compatibilizar os interesses dos entes consorciados, destacando que a adequação de múltiplos termos de referência demanda planejamento e capacitação.

Sabe-se que o risco de corrupção, tanto no setor público quanto no privado, é uma realidade que não pode ser ignorada, sendo fundamental implementar normas legais que incorporem nas instituições públicas diretrizes claras de transparência, gestão de riscos e a aplicação de mecanismos capazes de prevenir, detectar e combater desvios que comprometam os objetivos públicos (CARVALHO et al., 2022).

Logo, a governança no setor público se alicerça em um conjunto de instrumentos que fortalecem o direcionamento estratégico, a avaliação de desempenho e o monitoramento contínuo da gestão, com o objetivo de assegurar que os serviços e as políticas públicas sejam conduzidos de forma eficiente, em conformidade com os princípios constitucionais e voltados ao atendimento do interesse coletivo (CARVALHO et al., 2022).

Desse modo, as compras compartilhadas podem centralizar e reduzir a quantidade de processos licitatórios, tornando mais simples o acompanhamento e o monitoramento por parte dos órgãos de controle externo, como os tribunais de contas. Nesse sentido, um dos entrevistados enfatizou que a centralização via consórcio fortalece o controle externo, ao

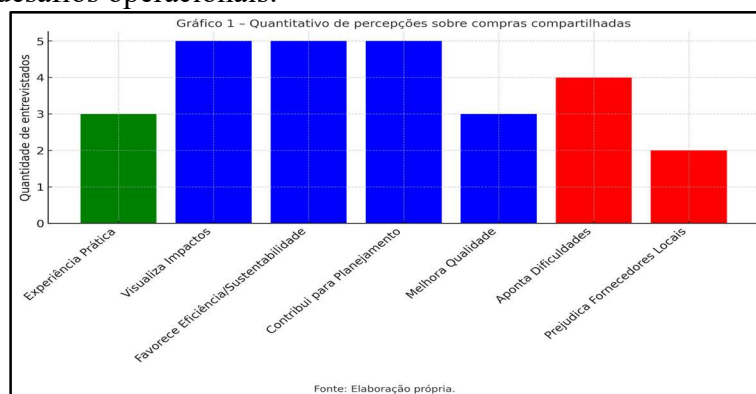
permitir um acompanhamento mais eficiente pelos tribunais de contas, como evidencia o seguinte relato:

Eu acho que nesse sentido seria bom. A questão da transparência. Porque um órgão solicitando para diversos municípios fica melhor. Até para o controle externo. Porque ele iria fiscalizar apenas uma licitação em vez de 26 licitações. Então, além de diminuir o trabalho, seria uma coisa mais clara.

Além disso, ao concentrar as aquisições em uma estrutura consorciada, há maior possibilidade de padronização, planejamento e capacitação técnica, aspectos que fortalecem a governança prática desses processos. Esse entendimento foi corroborado pelo servidor, que destacou a importância da governança para fins de controle externo, ressaltando que a centralização via consórcio pode contribuir para a eficiência e transparência das contratações públicas, desde que acompanhada de estrutura técnica adequada. Tal percepção reforça a viabilidade técnica do modelo, alinhando-se aos achados teóricos sobre governança e eficiência.

Sobre a possibilidade de prejuízo aos fornecedores locais, as opiniões se dividiram. Dois servidores veem riscos reais de exclusão desses fornecedores, principalmente quando a abrangência da licitação aumenta e atrai empresas de maior porte. Por outro lado, três servidores consideram que, com planejamento e políticas de inclusão, é possível garantir a participação ativa dos fornecedores locais, sobretudo em municípios que já utilizam sistemas eletrônicos de contratação.

O gráfico a seguir sistematiza visualmente as percepções dos servidores públicos entrevistados sobre as compras compartilhadas. Para fins de organização, a disposição das colunas foi realizada com base nos três blocos de perguntas do roteiro de entrevista: (1) conhecimento e experiência com compras compartilhadas; (2) vantagens e impactos positivos; e (3) barreiras e desafios operacionais:



O gráfico utiliza três cores distintas para representar, de forma didática, os grupos de perguntas aplicados durante as entrevistas: a cor verde refere-se ao grupo que tratou do conhecimento e da experiência prática com compras compartilhadas; a cor azul representa as percepções relacionadas às vantagens e aos impactos positivos dessa modalidade; e, por fim, a cor vermelha destaca os aspectos ligados às barreiras e aos desafios operacionais identificados pelos servidores públicos.

No primeiro grupo (verde), observa-se que apenas parte dos entrevistados relatou ter vivência prática com processos de compras compartilhadas, o que revela uma distância entre o conhecimento teórico sobre o instrumento e sua efetiva aplicação na rotina administrativa. Ainda assim, mesmo os que não possuíam experiência direta demonstraram familiaridade com a previsão legal e reconheceram o potencial da ferramenta.

Já os dados representados pelas colunas azuis e vermelhas indicam um equilíbrio entre percepção positiva e negativa. Todos os entrevistados atribuíram impactos benéficos às compras compartilhadas, destacando especialmente sua contribuição para a eficiência, a sustentabilidade e o planejamento das contratações públicas. Por outro lado, os obstáculos também foram reconhecidos, com destaque para questões ligadas à governança, à articulação

entre os entes consorciados e à compatibilização das demandas, o que demonstra que, embora promissora, a adoção da modalidade em maior escala exige estrutura técnica e coordenação institucional adequadas.

## 5 Resultados dos orçamentos-testes

Com o objetivo de realizar a análise comparativa entre os custos praticados na contratação direta e os valores obtidos nos orçamentos simulados, elaborou-se uma planilha individualizada para cada empresa participante. A tabulação dos dados consistiu na organização de colunas contendo os seguintes campos: a) item: descrição detalhada do produto de papelaria; b) unidade de medida: tipo de unidade adquirida (por exemplo, unidade, pacote, caixa); c) quantidade proporcional estimada: quantidade ajustada com base na população total dos municípios consorciados; d) valor unitário original: valor por unidade pago pelo Município de Cruz das Almas na contratação de referência; e) valor total licitado: resultante da multiplicação entre a quantidade proporcional e o valor unitário original; f) valor unitário orçado: valor ofertado por cada empresa no orçamento simulado; e g) valor total orçado: resultante da multiplicação entre a quantidade proporcional e o valor unitário orçado.

As fórmulas utilizadas nas planilhas foram as seguintes: 1) valor total licitado (original) = quantidade proporcional  $\times$  valor unitário original; 2) valor total orçado = quantidade proporcional  $\times$  valor unitário orçado; 3) somatório original = soma do valor total licitado de todos os itens; 4) comparativo real = somatório original – soma dos valores dos itens não cotados; 5) somatório orçado = soma do valor total orçado para os itens com cotação; 6) economia por item (%) =  $100 - ((\text{valor unitário orçado} \times 100) \div \text{valor unitário original})$ ; e 7) economia global (%) =  $100 - ((\text{somatório orçado} \times 100) \div \text{comparativo real})$ .

Cabe observar que, nos casos em que a empresa não apresentou cotação para um ou mais itens, tais itens foram excluídos da análise comparativa de preços, tanto no somatório total quanto nos cálculos de economia global, a fim de evitar distorções nos resultados. Essa metodologia assegura que apenas itens com valores efetivamente comparáveis entre os fornecedores integrem os percentuais de variação, conferindo maior precisão à análise. Ressalta-se que todas as fórmulas utilizadas foram implementadas em planilha eletrônica (Excel), permitindo a atualização automática dos dados e indicadores sempre que novos orçamentos fossem inseridos. Para facilitar a visualização dos dados, adotou-se uma codificação por cores: as linhas em verde indicam itens com economia em relação ao valor de referência, as em vermelho representam os itens cujo valor foi superior ao praticado na contratação original, e as em cinza sinalizam os itens não orçados pela empresa.

Seguindo para a análise dos resultados, observa-se que os orçamentos-testes revelaram ganhos expressivos quanto à potencial economia decorrente da centralização das compras em âmbito consorciado. Dentre as quatro empresas, duas apresentaram percentuais positivos de economia em relação ao valor ajustado da contratação de referência: A, com uma economia de 16,43%, e B com 6,95%. Esses percentuais demonstram de forma concreta os benefícios financeiros advindos da compra em maior escala, reforçando a hipótese de existência de economia de escala nas contratações públicas consorciadas e corroborando a relevância da estratégia de compras compartilhadas para a racionalização dos gastos públicos.

A seguir, são apresentadas as colunas das planilhas elaboradas para as duas empresas mencionadas, contendo os respectivos percentuais de variação no custo de cada item analisado.

### Empresa A:

| Item                                | Economia (em %) |
|-------------------------------------|-----------------|
| Apontador com depósito              | 30,28           |
| Bloco de recado 38x50mm, 100 folhas | -55,56          |
| Bloco de recado 76x76mm, 100 folhas | -1,27           |

|                                           |         |
|-------------------------------------------|---------|
| Caixa arquivo morto, polionda             | 100,00  |
| Caneta esferográfica azul (c/ 12)         | 72,39   |
| Caneta esferográfica preta (c/ 12)        | 72,39   |
| Clips metálico nº 6/0, 50 unid.           | 3,65    |
| Clips médio 2/0, 100 unid.                | 22,60   |
| Envelope para convite 155x105mm           | 100,00  |
| Envelope saco padrão 240x340mm            | 2,78    |
| Extrator de grampo, tipo espátula         | 25,96   |
| Fita adesiva dupla face 48mm x 30m        | 100,00  |
| Grampeador metálico p/ 25 fls             | 51,39   |
| Grampos 26/6, galvanizado (c/ 1000)       | -14,43  |
| Marcador de página adesivo neon           | 100,00  |
| Marcador retroprojeter preto, 12 unid.    | -147,69 |
| Papel sulfite A4, 75g/m², cx c/ 10 resmas | 17,70   |
| Pasta arquivo PP com abas e elástico      | 36,30   |
| Pasta arquivo tipo AZ, cartão PVC         | 100,00  |
| Pilha AA alcalina (4 unid.)               | -132,64 |
| Pilha AAA alcalina (2 unid.)              | -236,00 |
| Tinta para carimbo, preta, 40ml           | 23,44   |

**Empresa B:**

| Item                                      | Economia (em %) |
|-------------------------------------------|-----------------|
| Apontador com depósito                    | 29,36           |
| Bloco de recado 38x50mm, 100 folhas       | -26,61          |
| Bloco de recado 76x76mm, 100 folhas       | 31,39           |
| Caixa arquivo morto, polionda             | 12,39           |
| Caneta esferográfica azul (c/ 12)         | 80,09           |
| Caneta esferográfica preta (c/ 12)        | 80,09           |
| Clips metálico nº 6/0, 50 unid.           | 29,24           |
| Clips médio 2/0, 100 unid.                | 27,05           |
| Envelope para convite 155x105mm           | 100,00          |
| Envelope saco padrão 240x340mm            | 5,56            |
| Extrator de grampo, tipo espátula         | 39,42           |
| Fita adesiva dupla face 48mm x 30m        | 100,00          |
| Grampeador metálico p/ 25 fls             | 53,08           |
| Grampos 26/6, galvanizado (c/ 1000)       | 50,16           |
| Marcador de página adesivo neon           | -2,68           |
| Marcador retroprojeter preto, 12 unid.    | -18,48          |
| Papel sulfite A4, 75g/m², cx c/ 10 resmas | 12,06           |
| Pasta arquivo PP com abas e elástico      | 18,15           |
| Pasta arquivo tipo AZ, cartão PVC         | -88,29          |
| Pilha AA alcalina (4 unid.)               | -7,52           |
| Pilha AAA alcalina (2 unid.)              | -30,67          |
| Tinta para carimbo, preta, 40ml           | -11,96          |

Por outro lado, as empresas A e B apresentaram orçamentos superiores ao valor de referência, com variações negativas de -2,54% e -4,97%, respectivamente. Esses resultados indicam que a centralização, por si só, pode não garantir a obtenção de menores preços, de modo que é essencial a consideração de outros fatores. Nesse sentido, em que pese a relevância dos orçamentos-testes enquanto instrumento metodológico para simular a economia de escala proporcionada pelas compras compartilhadas, é necessário reconhecer algumas limitações inerentes a essa abordagem, especialmente no que tange à capacidade de reproduzir fielmente as condições de uma contratação pública efetiva.

A seguir, são apresentadas as colunas das planilhas correspondentes às empresas A e B, com os respectivos percentuais de variação dos custos por item, que fundamentam as conclusões acima.

**Empresa A:**

| Item                                      | Economia (em %) |
|-------------------------------------------|-----------------|
| Apontador com depósito                    | 14,68           |
| Bloco de recado 38x50mm, 100 folhas       | -28,94          |
| Bloco de recado 76x76mm, 100 folhas       | 24,05           |
| Caixa arquivo morto, polionda             | 16,39           |
| Caneta esferográfica azul (c/ 12)         | 75,31           |
| Caneta esferográfica preta (c/ 12)        | 75,31           |
| Clips metálico nº 6/0, 50 unid.           | -21,93          |
| Clips médio 2/0, 100 unid.                | 2,05            |
| Envelope para convite 155x105mm           | 100,00          |
| Envelope saco padrão 240x340mm            | 25,00           |
| Extrator de grampo, tipo espátula         | -37,50          |
| Fita adesiva dupla face 48mm x 30m        | -2,60           |
| Grampeador metálico p/ 25 fls             | 36,84           |
| Grampos 26/6, galvanizado (c/ 1000)       | 32,79           |
| Marcador de página adesivo neon           | 9,37            |
| Marcador retroprojeto preto, 12 unid.     | -208,72         |
| Papel sulfite A4, 75g/m², cx c/ 10 resmas | -4,39           |
| Pasta arquivo PP com abas e elástico      | 35,56           |
| Pasta arquivo tipo AZ, cartão PVC         | -0,99           |
| Pilha AA alcalina (4 unid.)               | 39,93           |
| Pilha AAA alcalina (2 unid.)              | -41,33          |
| Tinta para carimbo, preta, 40ml           | 2,63            |

**Empresa B:**

| Item                                | Economia (em %) |
|-------------------------------------|-----------------|
| Apontador com depósito              | 14,68           |
| Bloco de recado 38x50mm, 100 folhas | -47,29          |
| Bloco de recado 76x76mm, 100 folhas | -39,49          |
| Caixa arquivo morto, polionda       | -17,67          |
| Caneta esferográfica azul (c/ 12)   | 75,58           |
| Caneta esferográfica preta (c/ 12)  | 75,58           |
| Clips metálico nº 6/0, 50 unid.     | -22,59          |
| Clips médio 2/0, 100 unid.          | 0,68            |

|                                           |         |
|-------------------------------------------|---------|
| Envelope para convite 155x105mm           | 100,00  |
| Envelope saco padrão 240x340mm            | 5,56    |
| Extrator de grampo, tipo espátula         | 7,69    |
| Fita adesiva dupla face 48mm x 30m        | 100,00  |
| Grampeador metálico p/ 25 fls             | -13,10  |
| Grampos 26/6, galvanizado (c/ 1000)       | 44,26   |
| Marcador de página adesivo neon           | -364,82 |
| Marcador retroprojektor preto, 12 unid.   | -246,42 |
| Papel sulfite A4, 75g/m², cx c/ 10 resmas | -5,31   |
| Pasta arquivo PP com abas e elástico      | 22,96   |
| Pasta arquivo tipo AZ, cartão PVC         | -9,35   |
| Pilha AA alcalina (4 unid.)               | -30,32  |
| Pilha AAA alcalina (2 unid.)              | -46,93  |
| Tinta para carimbo, preta, 40ml           | 5,50    |

Salienta-se que os preços obtidos por meio de simples orçamentos solicitados diretamente a fornecedores, ainda que baseados em uma demanda proporcional e territorialmente contextualizada, não reproduzem o ambiente concorrencial típico de um procedimento licitatório. A Administração Pública possui mecanismos próprios e estruturados para estimular a competitividade entre os interessados, tais como a divulgação ampla do edital, a participação de múltiplos licitantes e a possibilidade de oferta de lances sucessivos em modalidades eletrônicas.

Nos orçamentos realizados neste estudo, todavia, não houve concorrência efetiva entre os fornecedores, de modo que as empresas consultadas encaminharam propostas de forma individual, sem conhecimento das demais ofertas e sem estímulos diretos à redução de preços, como ocorreria em um ambiente licitatório. Assim, os valores orçados representam meras estimativas iniciais de fornecimento, sujeitas a reajustes em cenário real de disputa contratual.

Portanto, os percentuais de economia apurados devem ser compreendidos como indicativos de potencial, e não como projeções absolutas do que seria obtido em uma licitação real. Ainda assim, os resultados fornecem subsídios concretos e relevantes para a compreensão dos efeitos positivos da centralização de compras, reforçando a tese de que a maior utilização desse instrumento tem o condão de proporcionar inúmeros benefícios ao Estado.

## 6 Conclusões

O presente trabalho teve por objetivo analisar de que forma as compras compartilhadas, realizadas por meio de consórcios públicos, podem contribuir para a promoção da eficiência e da sustentabilidade nas contratações, considerando as diretrizes estabelecidas pela Lei nº 14.133/2021. Para tanto, foram conduzidas entrevistas com servidores públicos atuantes na área de compras e elaborados orçamentos-testes, de modo a verificar, na prática, o potencial de economia e os impactos decorrentes dessa modalidade.

Os resultados obtidos confirmaram que a centralização de aquisições em âmbito consorciado pode fomentar ganhos de escala, redução de custos, padronização de itens e melhoria na organização administrativa, sobretudo em contextos municipais que enfrentam limitações técnicas ou orçamentárias. As entrevistas, por sua vez, reforçaram a percepção de que as compras compartilhadas se configuram como uma ferramenta promissora para racionalizar processos e fortalecer a gestão pública, alinhando-se aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, especialmente o ODS 12.

Em contrapartida, verificou-se que a adoção mais ampla desse modelo, tal como proposto neste estudo, demanda planejamento integrado, capacitação técnica das equipes envolvidas, fortalecimento da governança consorciada e superação de entraves políticos e culturais que ainda limitam sua efetividade. Isso significa que a previsão legal, por si só, não é suficiente, sendo imprescindível estruturar processos claros, fomentar o engajamento dos gestores e implementar mecanismos de monitoramento.

Ressalte-se, contudo, que o fato de alguns orçamentos-testes terem apresentado valores superiores ao contrato de referência não invalida o modelo aqui proposto. Isso porque tais orçamentos simulados não reproduzem integralmente as condições reais de um processo licitatório, que envolve ampla competição entre fornecedores, maior poder de negociação e outros fatores que influenciam diretamente na obtenção de preços mais vantajosos.

Diante disso, espera-se que os resultados apresentados possam servir de subsídio para gestores públicos, consórcios intermunicipais e demais atores envolvidos, incentivando a adoção de estratégias que viabilizem a utilização mais frequente e estruturada das compras compartilhadas como instrumento de eficiência, economicidade e sustentabilidade. Para estudos futuros, recomenda-se o aprofundamento da pesquisa em diferentes contextos regionais e a análise de novos objetos de aquisição, de modo a ampliar o entendimento sobre os desafios e potencialidades dessa prática.

Conclui-se, assim, que as compras compartilhadas, se corretamente estruturadas, oferecem um caminho viável para avançar em direção a uma gestão pública mais moderna, colaborativa e alinhada ao desenvolvimento sustentável e aos princípios administrativos que regem a atuação estatal.

## Referências

- AKSIN, O. Z.; MASINI, A. Effective Strategies for Internal Outsourcing and Offshoring of Business Services: An Empirical Investigation. **Journal of Operations Management**, v. 25, n. 2, pp. 239-255, 2008
- ALVES, J. A. F.; PIOVESAN, F.; OLIVEIRA, G. F. S. (org.). **Repensando a pesquisa jurídica**. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.
- ALHADDI, H. **Triple Bottom Line and Sustainability: A Literature Review**. Business and Management Studies, v. 1, n. 2. set. 2015.
- ALYRIO, R. D. **Métodos e técnicas de pesquisa em administração**. Rio de Janeiro: Fundação Cecierj, 2009.
- BARBOSA, H. H. A.; AMARAL, A. R. G. G. A importância do planejamento de compras, nas contratações públicas segundo a nova lei de licitações. **Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana**, v. 22, n. 12, p. 01–16, 2024.
- BERGERON, B. **Essentials of Shared Services**. Hoboken: John Wiley & Sons, 2003.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2024?]. Art. 241
- BRASIL. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 7 abr. 2005.
- BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 160, n. 61, p. 1-16, 1 abr. 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 10 maio 2025.
- CARVALHO, S. S. S.; ALMEIDA, M. G.; ARENAS, M. V. S. Governança nas contratações públicas sob a perspectiva da nova lei de licitações e contratos administrativos. **Brazilian Journal of Development**, v. 8, n. 4, p. 23703-23724, abr. 2022.

- CÉSAR, O. S. M.; CARNEIRO, R. O princípio da eficiência e a gestão consorciada da prestação de serviços públicos. **Revista Gestão e Secretariado**, v. 14, n. 4, p. 6684-6706, 2023.
- CUNHA, J. A. C. **A gestão de pessoas em centros de serviços compartilhados no Brasil: um estudo sobre a percepção dos gestores e empregados operacionais**. 2011. 212 f. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.
- FENILI, R. **Boas práticas administrativas em compras e contratações públicas**. Rio de Janeiro: Impetus, 2016.
- FARIA, A. C.; GONÇALVES, M. A. Serviços Compartilhados: Estudo de Caso em uma Empresa de Vitaminas – a Área de Custos no Brasil e a Prestação de Serviços para Treze Países da América Latina. In: **30º EnANPAD**, Salvador: 2005.
- FORST, L. The Evolution of the Shared Services Business Units. **Performance Improvement**, v. 39, n. 8, pp. 8-17, 2000.
- \_\_\_\_\_. Shared Services: Four Success Stories. **Supply Chain Management Review**, v. 5, n. 5, pp. 38-44, 2002.
- IGREJA, R. L. O direito como objeto de estudo empírico: o uso de métodos qualitativos no âmbito da pesquisa empírica em Direito. In: MACHADO, Máira Rocha. (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: REED, 2017, v. 1. p. 11-37. E-book.
- JANSSEN, M.; JOHA, A. Motives for Establishing Shared Service Centers in Public Administrations. **International Journal of Information Management**, v. 25, n. 2, pp. 102-115, 2006.
- KAGELMANN, U. **Shared Services: as Alternative Organisation form: am Beispiel der Finanzfunktion im Multinationalen Konzern**. Tese (Philosophy Doctorate em Administração) – Universität Rostock, Wiesbaden, 2000.
- LIANG, Y. **A Case Study of Group HRSC Based on President Chain Store Corp. (PCSC)**. Dissertação (Mestrado em Administração) - National Sun Yat-Sem University, Kaohsiung (Taiwan), 2005.
- NEVES, Eliabes. A sustentabilidade como referência para as contratações públicas: um poder dever da administração à luz da lei 14.133/21. **Revista Observatório de la Economía Latinoamericana**, v. 22, n. 3, p. 01-21, 2024.
- QUINN, B.; COOKE, R.; KRIS, A. **Shared Services**. Mining for Corporate Gold. Toronto (Canadá): Financial Times Prentice-Hall, 2000.
- REAL FERRER, G. Sostenibilidad, Transnacionalidad y transformaciones del derecho. In: CAFFERATTA, N. A. (Org.). **Revista de Derecho Ambiental: Doctrina, Jurisprudencia, Legislación y Practica**. Buenos Aires: Abeledo Perrot, Oct./Dec. 2012.
- SILVA, R. C.; BARKI, T. V. P. Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis. **Revista do Serviço Público**, v. 63, n. 2, p. 157–175, abr./jun. 2012.
- ULBRICH, F. **Introducing a Research Project on Shared Services in Governmental Agencies**. Stockholm: Stockholm School of Economics, 2003.
- \_\_\_\_\_. Improving Shared Service Implementation: Adopting Lessons from the BPR Movement. **Business Process Management Journal**, v. 12, n. 2, pp. 191-205, 2006.
- VERGARA, S. C. **Metodologia de pesquisa em Administração**. 6ª Ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- VILLAC, T. **Licitações Sustentáveis no Brasil**. 2ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.
- WANG, S.; WANG, H. Shared Services Beyond Sourcing the Back Offices: Organizational Design. **Human Systems Management**, v. 25, n. 4, pp. 281-290, 2007.
- WATSON, J. What You Should Know About Adopting ECM as a Shared Service. **Guide to ECM Purchasing**, v. 22, pp. 75-79, 2008.