

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Ana Luiza Nunes Sampaio

TRANSIÇÃO PARA A LEI FEDERAL Nº 14.133/2021: O ARRANJO
INSTITUCIONAL DAS COMPRAS PÚBLICAS SOB A PERSPECTIVA DAS
CAPACIDADES ESTATAIS EM UMA AUTARQUIA DE GESTÃO HOSPITALAR

Belo Horizonte

2025

Ana Luiza Nunes Sampaio

TRANSIÇÃO PARA A LEI FEDERAL Nº 14.133/2021: O ARRANJO
INSTITUCIONAL DAS COMPRAS PÚBLICAS SOB A PERSPECTIVA DAS
CAPACIDADES ESTATAIS EM UMA AUTARQUIA DE GESTÃO HOSPITALAR

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Carneiro

Belo Horizonte

2025

S192t Sampaio, Ana Luiza Nunes.
Transição para a Lei Federal no 14.133/2021: o arranjo institucional das compras públicas sob a perspectiva das capacidades estatais em uma autarquia de gestão hospitalar / Ana Luiza Nunes Sampaio. – 2025.
171 f. ; il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2025.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Carneiro.

Bibliografia: f. 164-171

1. Compra (Serviço público) - Brasil. 2. Lei Federal 14.133/2021. 3. Mudança organizacional. 4. Administração hospitalar - Sistema único de saúde (SUS) - Brasil. 5. Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (Fhemig).

CDU 658.7:614.21

ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ESTADO, INSTITUIÇÕES E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
TURMA M-2023/2025

Aos vinte e um dias do mês de março do ano de dois mil e vinte e cinco, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada “**Transição para a Lei Federal nº 14.133/2021: o arranjo institucional das compras públicas sob a perspectiva das capacidades estatais em uma autarquia de gestão hospitalar.**”, elaborada por **ANA LUIZA NUNES SAMPAIO**, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública, Área de Concentração: Estado, Instituições e Gestão de Políticas Públicas, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho-EG, da Fundação João Pinheiro – FJP. Após a apresentação do trabalho, a mestranda foi arguida pelos membros da Comissão Examinadora composta pelos professores: Doutor Ricardo Carneiro (FJP) - Orientador, Doutor Luís Felipe Zilli do Nascimento (FJP) – Avaliador e Doutor Ciro Campos Christo Fernandes (ENAP) – Avaliador. A Comissão Examinadora reuniu-se para deliberar e considerando que a dissertação atende aos requisitos técnicos e acadêmicos previstos na legislação do Programa, decidiu por unanimidade pela sua **APROVAÇÃO**.

Documento assinado digitalmente
 RICARDO CARNEIRO
Data: 02/04/2025 17:11:20-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Doutor Ricardo Carneiro (FJP) - Orientador

Documento assinado digitalmente
 LUIS FELIPE ZILLI DO NASCIMENTO
Data: 01/04/2025 08:20:04-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Doutor Luís Felipe Zilli do Nascimento (FJP) – Avaliador

Documento assinado digitalmente
 CIRO CAMPOS CHRISTO FERNANDES
Data: 24/03/2025 11:17:34-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Doutor Ciro Campos Christo Fernandes (ENAP) – Avaliador

DEDICATÓRIA

Para Tânia,

que quando tive medo, me disse para eu ir com medo mesmo.

E para minha mãe, Evanyr Laura, que adoraria ter conhecido Tânia.

AGRADECIMENTOS

Em uma das muitas e talvez não tão bem-sucedidas tentativas de que esse trabalho seja breve, deixo aqui meus agradecimentos a tudo e a todos que tornaram isso possível. Sou grata aos que vieram antes de mim, por me abrirem todas essas portas e desbravarem um caminho longo até que eu pudesse nos representar daqui. Agradeço a todos os que estiveram por perto e me ajudaram a tornar o fardo mais leve.

Agradeço pela infindável lealdade do meu amor, pela compreensão de todos os meus afetos, e pelo carinho de todas as minhas famílias (nucleares e estendidas). Obrigada por acreditarem e por torcerem por mim ao longo de todo o processo. Aqui tem um pedacinho de cada um de vocês; agradeço de coração por todo o apoio e conforto.

Agradeço também à Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho e à Fundação João Pinheiro, pela transformação de vida e de perspectiva. Conhecer e me vincular à instituição foi uma oportunidade importante para mim, e esse agradecimento tem algumas nuances. Agradeço a todas as professoras e professores que me ensinaram, senão o que de fato é o Estado, qual é a sua verdadeira missão, e me ensinaram também a medir o peso da responsabilidade que é *servir*. Sou grata, especialmente, por ter encontrado no conhecimento e na natureza do social uma forma de me lapidar no meu propósito.

Por fim, agradeço aos muitos e diversos artistas que embalaram a trilha sonora de cada uma das – longas – horas dedicadas à pesquisa e à escrita deste trabalho. Essa certamente não é uma produção artística, mas também sinto que ela nunca poderia ter existido em um mundo sem arte e, principalmente, sem carnaval.

RESUMO

Sob a ótica do institucionalismo sociológico, o trabalho aborda o processo de mudanças institucionais e organizacionais ocorridas em uma autarquia estadual de gestão hospitalar a partir no contexto da transição para a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (LLCA – Lei Federal nº 14.133/2021). O estudo examina o arranjo institucional sob a ótica das capacidades estatais, bem como a influência desse arranjo na implementação nas novas regras no contexto da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (Fhemig), maior rede hospitalar estadual do Sistema Único de Saúde (SUS). A pesquisa teve o objetivo geral de, a partir do estudo de caso da Fhemig, analisar o processo de mudança em uma organização de grande porte do setor de saúde pública, e o alcance desse objetivo geral perpassou a consecução de três objetivos específicos: (1) a definição dos componentes críticos da capacidade institucional (CI) da organização em compras; (2) a compreensão das principais transformações impostas pela transição normativa no contexto de pesquisa; e (3) avaliar, a partir do estudo de caso e diante da conjuntura crítica de transição normativa, quais são e como se inter-relacionam os elementos que compõem a institucionalidade das compras públicas. A pesquisa se desenha enquanto um estudo de caso de natureza descritiva e qualitativa, com complementação quantitativa, e desenvolveu uma triangulação metodológica que combinou técnicas de revisão bibliográfica não sistemática, levantamento documental e entrevistas semiestruturadas com seis atores-chave da organização, cujas transcrições foram submetidas à análise de conteúdo. A base quantitativa contemplou dados de 83 processos licitatórios conduzidos em 2023 e 2024 nas modalidades de pregão eletrônico e pregão para registro de preços, com tratamento estatístico via *IBM SPSS* e análise gráfica no *Power BI*. Além disso, a pesquisa utilizou a ferramenta de inteligência artificial *Chat GPT v 4.0* para auxiliar na revisão de literatura e na análise normativa comparativa entre os estatutos revogado e vigente. O estudo conclui que as transformações impostas pela LLCA não foram disruptivas, em que pese os ganhos em relação à simplificação normativa e à estruturação institucional das etapas do macroprocesso das compras públicas, e que a compreensão da institucionalidade subjacente ao jogo das licitações é essencial para a interpretação dos resultados das inovações no campo. Como subproduto técnico, a dissertação oferece um modelo analítico para avaliação da CI em compras de organizações do setor público, aplicado e testado no caso da Fhemig.

Palavras-chave: Compras públicas. Lei Federal 14.133/2021. Mudança institucional. Gestão hospitalar no SUS. Institucionalismo sociológico.

ABSTRACT

From the perspective of sociological institutionalism, this dissertation addresses the process of institutional and organizational changes that occurred in a state public hospital management agency within the context of the transition to the new Public Procurement and Administrative Contracts Law (LLCA – Federal Law nº 14.133/2021). The study examines the institutional arrangement through the lens of state capacities, as well as the influence of this arrangement on the implementation of the new procurement rules in the context of the Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (Fhemig), the largest state hospital network of Brazil's Unified Health System (SUS). The general objective of the research was to analyze the institutional change process in a large public health organization based on the case study of Fhemig. To achieve this general objective, three specific objectives were pursued: (1) to define the critical components of the organization's institutional capacity (IC) in public procurement; (2) to understand the main transformations imposed by the normative transition within the research context; and (3) to evaluate, through the case study and in light of the critical juncture of normative transition, what elements compose the institutional arrangement of public procurement and how they interrelate. This research is designed as a descriptive and qualitative case study, complemented by quantitative analysis. It developed a methodological triangulation combining techniques of non-systematic literature review, documentary analysis, and semi-structured interviews with six key actors in the organization, whose transcripts were subjected to content analysis. The quantitative database included information from 83 procurement processes conducted in 2023 and 2024 under the modalities of electronic auctions and electronic auctions for price registration, with statistical analysis performed using *IBM SPSS* and graphical analysis via *Power BI*. Additionally, the study employed the *ChatGPT v4.0* artificial intelligence tool to assist in the literature review and comparative analysis between the repealed and current procurement statute. The study concludes that the changes imposed by the LLCA were not disruptive, despite advances in normative simplification and the institutional structuring of the stages in the public procurement macroprocess. It highlights that understanding the institutional dynamics underlying the procurement field is essential for interpreting the outcomes of innovations in the sector. As a technical byproduct, the dissertation offers an analytical model for evaluating institutional capacity in public procurement within public sector organizations, applied and tested in the case of Fhemig.

Keywords: Public procurement. Brazilian Public Procurement Law. Institutional change. Unified Health System (SUS) hospital management. Sociological institutionalism.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Componentes e níveis da CI de acordo com Huerta (2008)	46
Figura 2 – Mapa estratégico da organização-objeto para o quadriênio 2024-2027	90
Figura 3 – Organograma simplificado das estruturas correlatas à função compras na organização-objeto	96
Figura 4 – Material de capacitação desenvolvido pelo setor de compras	119
Figura 5 – Material institucional de divulgação do projeto de descentralizações	123
Figura 6 – Modelo analítico simplificado proposto para avaliação da capacidade institucional de organizações do setor público	155

LISTA DE GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

Gráfico 1 – PE e RP conduzidos entre 2023 e 2024, por setor demandante	99
Gráfico 2 – Perfil dos setores demandantes em 2023 (à esquerda) e 2024 (à direita)	100
Gráfico 3 – Percentual médio de lotes desertos e fracassados para os três principais setores demandantes em 2023 (acima) e 2024 (abaixo)	102
Gráfico 4 – Tempo médio (em dias) de duração dos processos no período, por setor demandante	104
Gráfico 5 – Tempo médio (em dias) de duração dos processos em 2023 (à esquerda) e 2024 (à direita), por setor demandante	105
Gráfico 6 – Valores totais planejados no PAC 2024, por unidade administrativa	134
Gráfico 7 – Valores totais planejados no PAC 2025, por unidade administrativa	136
Quadro 1 – Normas e regulamentos que compuseram o escopo do levantamento documental	21
Quadro 2 – <i>Prompts</i> de comando utilizados na análise comparativa entre as normas	25
Quadro 3 – <i>Prompt</i> de comando utilizado na revisão bibliográfica sobre a gestão hospitalar no SUS	28
Quadro 4 – Estrutura analítica agregada dos componentes da CI de acordo com Wu <i>et al.</i> (2015)	49
Quadro 5 – Componentes críticos da CI da organização-objeto na função compras	52
Quadro 6 – Análise comparada das normas: princípios licitatórios e definições gerais	70
Quadro 7 – Análise comparada das normas: desenho e etapas do processo	74
Quadro 8 – Análise comparada das normas: compras públicas sustentáveis	77
Quadro 9 – Análise comparada das normas: transparência, controle e responsabilização	80
Quadro 10 – Análise comparada das normas: designação, atribuições e capacitação dos agentes públicos envolvidos	83
Quadro 11 – Tempo mediano (em dias) de duração das etapas da fase interna do processo, em 2023 (cinza) e 2024 (verde)	108
Quadro 12 – Tempo mediano (em dias) de duração das etapas da fase interna dos PE, em 2023 (cinza) e 2024 (verde)	109

Quadro 13 – Tempo mediano (em dias) de duração das etapas da fase interna dos RP, em 2023 (cinza) e 2024 (verde)	110
Quadro 14 – Tempo mediano (em dias) de duração da fase interna dos processos por setor demandante, em 2023 (cinza) e 2024 (verde)	111
Quadro 15 – Tempo mediano (em dias) de duração da fase externa dos processos por setor demandante, em 2023 (cinza) e 2024 (verde)	112
Quadro 16 – Tempo mediano (em dias) de duração da sessão pública dos processos em 2023 (cinza) e 2024 (verde), em função da quantidade de lotes	113
Tabela 1 – Valor homologado e economicidade das licitações conduzidas em 2023 e 2024 na organização, por procedimento de contratação	99
Tabela 2 – Variação na média de duração total (em dias) dos PE e RP entre 2023 e 2024	104

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AGAS – Analista de Gestão e Assistência à Saúde
- Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações
- ARP – Ata de Registro de Preços
- CAPS – Centros de Atenção Psicossocial
- CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CATMAS – Catálogo de Materiais e Serviços
- CEP – Comitê de Ética em Pesquisa
- CET – Central Estadual de Transplantes
- CI – Capacidade institucional
- CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil
- CHB – Complexo Hospitalar de Barbacena
- CHE – Complexo Hospitalar de Especialidades
- CHU – Complexo Hospitalar de Urgência e Emergência
- DCGI – Diretoria de Contratualização e Gestão da Informação
- DPAR – Diretoria de Contratualização, Faturamento e Parceria
- EPPGG – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental
- ETP – Estudo Técnico Preliminar
- FAQ – *Frequently Asked Questions*
- FEAL – Fundação Estadual de Assistência Leprocomial
- Feamur – Fundação Estadual de Assistência Médica de Urgência
- FEAP – Fundação Educacional e de Assistência Psiquiátrica
- Fhemig – Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais
- GIEFS – Gratificação de Incentivo à Eficientização dos Serviços
- IA – Inteligência artificial
- LLCA – Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Federal nº 14.133/2021)
- LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000)

ME/EPP – Microempresas e empresas de pequeno porte

MGS – Minas Gerais Administração e Serviços S.A.

MS – Ministério da Saúde

NGP – Nova Gestão Pública

ONA – Organização Nacional de Acreditação

OSCIP – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

OSS – Organizações Sociais de Saúde

PAC – Planejamento Anual de Compras

PCA – Plano de contratações anual

PE – Pregão eletrônico

PGP – Pacto de Gestão Participativa

PMI – Procedimento de manifestação de interesse

PNHOSP – Política Nacional de Atenção Hospitalar

PPP – Parcerias Público-Privadas

RP – Pregão eletrônico para registro de preços

RRF – Regime de Recuperação Fiscal

SciELO – *Scientific Electronic Library Online*

SEI – Sistema Eletrônico de Informações

Seplag – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SIAD – Sistema de Administração de Materiais e Serviços

SRP – Sistema de registro de preços

SUS – Sistema Único de Saúde

TI – Tecnologia da informação

TIC – Tecnologias da Informação e Comunicação

TOS – Técnico Operacional da Saúde

UA – Unidades assistenciais

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	METODOLOGIA	20
3	DOS FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA ANÁLISE INSTITUCIONAL.....	29
3.1	Do conceito de instituições.....	30
3.2	Do institucionalismo e das teorias da mudança institucional.....	35
3.3	Da institucionalidade das compras e contratações públicas	38
4	DA ABORDAGEM DA CAPACIDADE INSTITUCIONAL COMO INSTRUMENTO ANALÍTICO.....	42
4.1	Do conceito de capacidade institucional.....	42
4.2	Níveis e dimensões da CI: construindo uma matriz analítica	45
4.3	Componentes críticos da CI da organização-objeto no tocante às compras públicas	50
5	DAS COMPRAS E CONTRATAÇÕES GOVERNAMENTAIS.....	55
5.1	O papel das compras públicas na execução do orçamento fiscal	55
5.2	O campo das compras públicas e as peculiaridades da trajetória brasileira	59
5.3	Transição da Lei nº 8.666/1993 para a LLCA: uma perspectiva comparada	65
5.3.1	Princípios licitatórios e definições gerais	66
5.3.2	Desenho e etapas do processo	71
5.3.3	Compras públicas sustentáveis.....	75
5.3.4	Transparência, controle e responsabilização	77
5.3.5	Designação, atribuições e capacitação dos agentes públicos envolvidos....	81
6	DA ORGANIZAÇÃO-OBJETO: CONTEXTO, ESTRUTURA E PANORAMA DA FUNÇÃO COMPRAS.....	85
6.1	Da atenção hospitalar no Sistema Único de Saúde (SUS).....	85
6.2	A organização-objeto: estrutura e panorama da função compras	89
6.2.1	Objetivos e estratégia organizacional.....	89
6.2.2	Vocações assistenciais, estrutura orgânica e atores estratégicos	92

7	DA CAPACIDADE INSTITUCIONAL DA ORGANIZAÇÃO EM UM CONTEXTO DE TRANSIÇÃO NORMATIVA.....	98
7.1	Processos licitatórios centralizados conduzidos entre 2023 e 2024.....	99
7.1.1	Perfil geral das licitações.....	100
7.1.2	Tempo médio de duração dos processos.....	104
7.1.2.1	Duração das etapas da fase processual interna.....	106
7.1.2.2	Duração das etapas da fase processual externa.....	110
7.2	Capacidade institucional da organização na função compras.....	114
7.2.1	Capacidade administrativa analítica.....	115
7.2.2	Capacidade administrativa operacional.....	12120
7.2.3	Capacidade política.....	1265
8	DISCUSSÃO: A INSTITUCIONALIDADE DO ARRANJO COMO ELEMENTO DEFINIDOR DA CI EM COMPRAS	130
8.1	A arena organizacional e as disputas por recursos: a retomada da realização do Planejamento Anual de Compras (PAC)	131
8.2	Seleção de fornecedores: o papel de cada personagem no jogo das licitações.....	144
8.3	Concepção, gestão, fiscalização e ampliação de contratações: os riscos e custos da inovação.....	150
9	CONSIDERAÇÕES FINAIS	155
	REFERÊNCIAS.....	164

1 INTRODUÇÃO

Enquanto as problemáticas socioeconômicas seguem desafiando a agenda pública e a sua materialização por meio das políticas públicas, a pauta das finanças se sobressai, principalmente sob a perspectiva da política fiscal. Isso se deve não apenas pelo papel importante do gasto público na estabilização macroeconômica, mas também por seu impacto na dinâmica da economia. Contudo, as compras e as contratações levadas a cabo na consecução da agenda pública, a despeito de sua relevância na composição do orçamento, não parecem ocupar um papel proeminente na literatura produzida no campo das finanças públicas. No sentido procedimental e operacional, a efetiva transformação de um orçamento em políticas públicas envolve um processo próprio, que por vezes ainda se encontra na periferia das discussões sobre políticas baseadas em evidências e sobre o bom desempenho dos governos.

Fato é que as aquisições e contratações que ocorrem no seio da administração pública operam sob uma institucionalidade própria. Esses processos ocorrem em um determinado ambiente normativo, em meio ao qual os atores envolvidos interagem e desempenham suas atividades de acordo com ritos procedimentais específicos. Esses atores são também influenciados por aspectos de natureza política e cultural, que se fazem presentes nos níveis meso e micro das organizações do setor público.

O ambiente normativo que rege as compras governamentais no Brasil, até então regulamentadas pela Lei Federal nº 8.666/1993, passou por mudanças de escopo abrangente com a Lei nº 14.133, sancionada no ano de 2021. Sob a perspectiva da teoria institucional – notadamente das vertentes sociológica e organizacional do institucionalismo –, a transição normativa pode ser percebida enquanto uma conjuntura crítica que evidencia aspectos-chave dessa institucionalidade que permeia a execução do orçamento fiscal. A institucionalidade das compras públicas remete ao arranjo normativo que conforma – e no qual se desenrola – o jogo das licitações e contratações envolvendo a administração pública. Esses processos são conduzidos de maneira contínua e corriqueira no cotidiano das organizações do setor público, e em grande medida deles depende o sucesso das agências na garantia de que suas atividades finalísticas, ligadas à oferta de bens e serviços públicos, sejam exercidas a contento.

Todavia as licitações e contratações não se processam enquanto mero rito procedimental, e, portanto, suas nuances não se esgotam no texto da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (LLCA). Os processos de compra e contratação se desenrolam na burocracia estatal como em uma arena, na qual atores sociais e organizacionais múltiplos estão em constante disputa pela agenda de projetos, pelo orçamento e pelos principais recursos organizacionais disponíveis para a consecução de objetivos diversos, por vezes contraditórios, e que por sua vez também estão em incessante disputa. Os protagonistas dos processos decisórios se vêem enredados em uma estrutura axiomáticamente burocrática, na qual dinâmicas de poder e de controle contribuem para que as operações se desenrolem deste ou daquele determinado modo. Em que pese a LLCA e seu encadeamento de regulamentações sejam as principais regras do jogo, supõe-se a existência de nuances mais sutis nessa arena, próprias das dinâmicas relacionais e interativas que se pautam em meio aos fluxos das aquisições e contratações. Justamente essas nuances motivaram esta investigação, norteadas pelo interesse de compreender como se desenha o arranjo institucional no qual se desenrolam as compras e contratações do setor público brasileiro.

A pesquisa se estrutura na forma de um estudo de caso, que tem como foco os processos de aquisição e contratação conduzidos na Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (Fhemig) entre 2023 e 2024. A Fhemig representa a maior rede hospitalar do Sistema Único de Saúde (SUS), constituída por unidades assistenciais múltiplas e descentralizadas situadas em oito municípios do estado de Minas Gerais. Dentre as vocações assistenciais das unidades, destacam-se urgência e emergência, o Sistema Estadual de Transplantes, reabilitação, cuidados integrados e saúde mental, para além de uma pluralidade de especialidades médicas. O desenho de uma estrutura organizacional em rede e a existência de vocações assistenciais diversas dotam a organização de características singulares, das quais decorre uma cesta anual de aquisições e contratações ampla e diversificada.

O objetivo geral do trabalho consiste em, a partir do estudo de caso da Fhemig – e, portanto, no contexto específico da política de saúde –, analisar o processo de mudanças institucionais e organizacionais decorrente da transição para o novo estatuto de licitações e contratações em uma organização de grande porte atuante na área. O alcance desse objetivo geral perpassou a consecução de três objetivos específicos: (1) definir quais são os componentes críticos da capacidade

institucional da organização no âmbito das aquisições e contratações; (2) compreender as principais transformações impostas pela mudança normativa no contexto da pesquisa, tendo como ponto de partida uma análise comparada das Leis Federais nº 8.666/1993 e 14.133/2021; e (3) avaliar, a partir do estudo de caso e diante da conjuntura crítica de transição normativa, quais são e como se inter-relacionam os elementos que compõem o arranjo institucional das compras públicas.

Por aproximadamente três anos, esta pesquisadora teve a oportunidade de atuar diretamente com as rotinas de compras da organização, o que contribuiu substancialmente para que os dados pudessem ser coletados e analisados no escopo da pesquisa, em especial durante a realização das entrevistas. Em que pese certo distanciamento entre objeto e observador seja imprescindível à atividade científica, ao observador participante é por vezes conferida a possibilidade de acesso a dimensões mais profundas da realidade observada. No caso em tela, isso trouxe à luz dinâmicas e inter-relações que, apreciadas sob a lente de uma análise propriamente institucional, talvez não fossem evidenciadas para os demais observadores.

A pesquisa de campo, ao proporcionar um olhar “de perto e de dentro” (Magnani, 2002, p. 18 *apud* Magnani, 2009) a partir dos arranjos dos próprios atores sociais que compõem o objeto de pesquisa, permite que premissas teóricas e perspectivas individuais sejam confrontadas e complementadas. A posição desta pesquisadora-participante possibilitou o acesso a dimensões tácitas e simbólicas do objeto de estudo, as quais se mostraram fundamentais para a construção do sentido do objeto pesquisado em sua totalidade. Essa posição possibilitou também a definição de estratégias para a seleção dos entrevistados e a análise das falas transcritas, etapas fundamentais da realização de entrevistas na pesquisa qualitativa (Gaskell, 2002).

Por fim, e na linha das recomendações de Alves-Mazzotti (2006), as discussões do presente estudo de caso são expostas na forma de uma narrativa, que relata a história dos primeiros processos de aquisição e contratação conduzidos com base na LLCA em uma organização de grande porte do SUS. Propositamente, constrói-se um arquétipo dos personagens que fazem parte dessa história, com base na percepção dos atores organizacionais entrevistados e na influência dessas perspectivas sobre a realidade organizacional, dados o contexto e a institucionalidade vigente.

Para além desta introdução, da seção metodológica subsequente e das considerações finais, este trabalho é composto por mais oito seções. Na terceira seção são apresentados os fundamentos da análise institucional, notadamente quanto à vertente do institucionalismo organizacional, tendo como base os conceitos de instituição e de institucionalidade e seu emprego no caso em estudo. A quarta seção, respaldada no arcabouço conceitual das chamadas capacidades institucionais ou estatais, busca aproximar o enfoque analítico da teoria institucional ao campo compras públicas, e constitui o ponto de partida para a definição das categorias iniciais de análise.

Na quinta seção são trabalhados os fundamentos que situam a temática das aquisições e contratações públicas, com foco no contexto brasileiro. Apresenta-se a transição normativa da revogada Lei Federal nº 8.666/1993 para a vigente LLCA como um terreno fértil para a exploração do problema de pesquisa, e são analisadas as principais nuances e implicações da mudança nos termos do texto legal.

A sexta seção trata da organização em si enquanto objeto de pesquisa, situando-a enquanto importante agência executiva da política estadual de saúde a partir do detalhamento da estrutura orgânica, de suas competências e das unidades assistenciais que a constituem. Constrói-se uma visão geral da trajetória da instituição nos últimos anos, tendo como foco as principais diretrizes da gestão hospitalar no SUS e as estratégias organizacionais que vêm se consolidando desde o contexto pandêmico.

Por sua vez, a seção seguinte se divide em duas partes, e reúne os principais resultados da análise na forma de uma avaliação quantitativa e qualitativa da transição para o novo estatuto de licitações em uma organização de grande porte da saúde no setor público. A primeira subseção apresenta uma análise comparada entre os processos conduzidos pela organização em 2023, no escopo da norma revogada, e os processos conduzidos até outubro de 2024, sob a égide da norma vigente. Na segunda subseção são agregados os resultados quanto às dimensões qualitativas da análise institucional, de acordo com as categorias analíticas definidas na quarta seção do trabalho. A oitava seção se dedica à discussão mais detida dos resultados do estudo de caso à luz do referencial teórico mobilizado, referente à análise institucional, e precede as considerações finais.

2 METODOLOGIA

No intuito de operacionalizar a análise proposta, a pesquisa se desenha enquanto um estudo empírico de natureza descritiva e predominantemente qualitativa, combinada com análises quantitativas. A construção do estudo de caso se deu a partir de uma triangulação metodológica, que mesclou diferentes técnicas de levantamento e de análise de dados primários e secundários e incluiu entrevistas individuais semiestruturadas com agentes públicos que atuaram na organização no período da pesquisa.

Na leitura que Alves-Mazzotti (2006) apresenta a partir de Yin (1984), um bom estudo de caso se estabelece a partir de quatro características essenciais: a completude do caso e sua distinção em relação ao contexto; a consideração de perspectivas ou hipóteses alternativas; a existência de evidências suficientemente poderosas para sustentar as conclusões da pesquisa; e a formulação do relato de forma atraente e instigante ao leitor. Ao contrário do que se propõe a fazer a generalização estatística, em um estudo de caso o objeto de pesquisa não constitui uma espécie de amostra cujos resultados observados poderiam ser generalizados para uma população ou para outros contextos. Ao invés disso a ideia é que, a partir de um conjunto particular de resultados referentes ao objeto investigado, seja possível conjugar proposições teóricas aplicáveis a contextos diversos (Alves-Mazzotti, 2006).

Foram examinados documentos oficiais de comunicação intra e interorganizacional, como memorandos e ofícios, além das informações constantes em processos licitatórios, relatórios gerenciais, manuais e bases de dados setoriais, Portarias Presidenciais e outras regulamentações orgânicas. Também compuseram o locus do levantamento documental as normativas e os regulamentos federais e estaduais no âmbito das contratações públicas (Quadro 1), os registros disponíveis no Portal de Compras de Minas Gerais e no Portal da Transparência de Minas Gerais, e dados planilhados no setor de licitações, contratos e convênios da organização-objeto referentes aos anos de 2023 e 2024.

Quadro 1 – Normas e regulamentos que compuseram o escopo do levantamento documental

<i>Nível federal</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Constituição da República Federativa do Brasil (CF/1988); • Decreto-lei nº 2.300/1986 (REVOGADO); • Lei Federal nº 8.080/1990; • Lei Federal nº 8.666/1993 (REVOGADA); • Lei Federal nº 10.520/2002 (REVOGADA); • Lei Federal nº 14.133/2021; • Portaria de Consolidação do Ministério da Saúde nº 3/2017; • Portaria do Ministério da Saúde nº 4.279/2010; • Portaria do Ministério da Saúde nº 3.390/2013;
<i>Nível estadual</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto Estadual nº 48.587/2023; • Decreto Estadual nº 48.651/2023; • Decreto Estadual nº 48.723/2023; • Resolução Seplag nº 14/2014; • Resolução Seplag nº 115/2021; • Resolução Seplag nº 102/2022; • Resolução Seplag nº 34/2023.

Fonte: Elaboração própria.

Foram realizadas revisões bibliográficas não sistemáticas nos campos das contratações públicas, da gestão hospitalar no SUS e da teoria e análise institucional aplicada às organizações do setor público. As revisões tomaram parte principalmente na plataforma *Scientific Eletronic Library Online* (SciELO) e no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), sendo aplicada a técnica de remissões sucessivas para apreciação mais aprofundada dos temas e das produções de interesse.

A revisão bibliográfica sobre a capacidade institucional (CI) das organizações do setor público foi mobilizada para a definição das categorias iniciais de análise, e as categorias intermediárias foram subsidiadas por uma análise dos dados quanto à natureza, ao formato e à duração das licitações conduzidas em 2023 e 2024. A partir de dados disponíveis no Portal de Compras MG e no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) nas unidades do setor de compras da organização, foi construída uma base dos processos conduzidos nas modalidades de pregão eletrônico (PE) e pregão eletrônico para registro de preços (RP) na Administração Central (ADC) da organização, entre os anos de 2023 e 2024.

Para cada processo, foram tabuladas as seguintes variáveis descritivas: identificador SEI; nº de lotes distintos a compor o processo; modalidade licitatória; setor demandante; nº de lotes desertos, fracassados, revogados ou anulados; e nº de licitantes arrematantes. Em seguida, foram tabuladas as datas de assinatura dos principais documentos que compõem o processo administrativo: o documento inicial do processo (marco inicial); o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB); o memorando de encaminhamento do processo para o setor de compras; o primeiro documento instruído pelo setor de compras; a Planilha de Formação de Preços (PFP); a remessa do processo para a estrutura de controle interno e a nota jurídica. Foram tabuladas também as datas de publicação do edital no Diário Oficial do Estado (DOE); as datas de abertura e suspensão (final) da sessão; e a data de homologação do certame. Com base nesses marcos, foi calculada a duração das etapas da fase interna (planejamento da contratação, instrução processual pelo setor de compras, análise jurídica, correção do edital) e da fase externa (recepção de propostas, seleção de fornecedores, adjudicação e homologação do objeto) das licitações.

A escolha dos marcos processuais a serem considerados foi em muito influenciada pelo trabalho de Almeida e Sano (2018), que propuseram uma análise das subfases do pregão eletrônico ao investigar os fatores que influenciam a celeridade das licitações no âmbito de uma agência da administração pública federal. Os dados foram analisados com o suporte do software *IBM SPSS Statistics 21* e da aplicação *Microsoft Power BI Desktop v. 2.104.941.0*, esta última utilizada para a geração de gráficos e tabelas na seção dos resultados.

Nos registros do consolidado inicial, armazenado junto ao setor de licitações, foram identificados ao todo 108 processos, sendo 74 referentes ao ano de 2023 e 32 referentes a 2024. Foram eliminados da base os processos restritos (uma ocorrência), processos com registros duplicados (nove ocorrências) e pregões anulados, fracassados, desertos ou revogados (15 ocorrências). Esses processos, ainda que excluídos da base de dados quantificáveis, foram considerados no todo da análise, dado o entendimento de que, tratando-se de uma nova tentativa da mesma contratação, eventuais intercorrências podem sinalizar a existência de gargalos ou lacunas no trâmite processual. Desse modo, no universo da análise quantitativa foram consideradas, ao todo, 83 licitações, sendo 59 processos referentes ao ano de 2023,

conduzidos no escopo da norma revogada, e 24 procedimentos do ano de 2024, conduzidos nos termos da LLCA.

Optou-se pela execução da análise estatística em momento anterior à condução das entrevistas, de modo que as questões propostas aos entrevistados pudessem se voltar à exploração das lacunas da análise quantitativa. A opção pela realização de entrevistas semiestruturadas está alinhada à interpretação institucional do contexto de pesquisa e à abordagem hermenêutica das ciências sociais, esta designada por um modelo apoiado “na descrição, no entendimento, na busca de significado, na interpretação, na linguagem e no discurso” (Gondim, 2003, p. 150). Dada a concepção da organização enquanto uma arena na qual os atores disputam por recursos organizacionais limitados, a interação com os entrevistados foi importante para a compreensão das dinâmicas que envolvem os agentes públicos que desempenham papéis distintos no jogo das licitações.

Foram entrevistados seis atores-chave que atuaram na organização-objeto em posições estratégicas durante o período da transição normativa. Compuseram o grupo de entrevistados servidores das duas carreiras que compõem o quadro efetivo da instituição, bem como servidores cedidos por outros órgãos estaduais, ocupantes de cargos de técnicos operacionais, coordenação, gerência e direção na Administração Central e em uma das unidades assistenciais da rede organizacional. Com a anuência dos entrevistados, o áudio das entrevistas foi gravado e transcrito por meio da aplicação online e gratuita TurboScribe¹, sendo posteriormente submetido à análise de conteúdo. O projeto de pesquisa foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Fhemig, e foi aprovado em 02/07/2024 nos termos do Parecer CEP nº 6.923.989.

Na revisão bibliográfica sobre a gestão hospitalar no SUS, bem como na análise comparativa entre as normas federais revogada e vigente, foi utilizada a ferramenta de inteligência artificial (IA) *ChatGPT Auto v. 4.0* para auxiliar na captação e na seleção de informações relevantes, tendo em vista os objetivos específicos da pesquisa e o alinhamento à abordagem teórica institucional. No intuito de tornar transparente a natureza do uso da ferramenta e de contribuir com a disseminação das

¹ A ferramenta utiliza o recurso de criptografia para assegurar a privacidade e a confidencialidade dos dados, de modo que o acesso aos arquivos armazenados é controlado e limitado ao titular da conta (<https://turboscribe.ai/pt/>).

possíveis aplicações da IA em pesquisas qualitativas, todos os *prompts* de comando constam detalhados nesta seção.

Importa esclarecer que não constitui objetivo desta pesquisa a realização de uma comparação sistemática entre todos os dispositivos da norma vigente e seus eventuais equivalentes na lei revogada; comparações nesse sentido já foram realizadas em outros contextos, a exemplo do quadro comparativo disponibilizado pelo Ministério Público do Estado do Paraná². A condução da análise comparativa entre a norma revogada e a LLCA foi auxiliada pelo mecanismo de IA generativa, por meio da ferramenta online de acesso gratuito *ChatGPT v. 4.0*. Foram apresentados à IA o contexto de pesquisa, o objetivo geral da análise comparativa e os objetivos específicos de cada eixo de análise, sendo requisitado à ferramenta que retornasse as principais inovações da LLCA em relação à norma revogada, bem como que fossem explicitadas as referências dos dispositivos relacionados a cada inovação.

As informações retornadas pela plataforma foram verificadas e validadas por meio de consulta aos textos legais, bem como complementadas a partir do referencial bibliográfico mobilizado. Importante destacar que, por vezes, a ferramenta referenciou dispositivos equivocados ou inexistentes nas normas, tendo também apresentado, a princípio, uma perspectiva tendenciosa no sentido de retratar a norma vigente como uma formulação subjetivamente superior à sua antecessora. Uma vez confrontada em relação à subjetividade de determinadas alegações, a ferramenta passou a denotar maior objetividade nos retornos às consultas.

De modo geral, o uso da IA generativa se mostrou útil para o levantamento de mudanças normativas para além daquelas mais comumente mencionadas na literatura especializada, bem como para a identificação dos dispositivos, termos exatos e palavras-chave a serem buscados em ambas as normas revogada e vigente do decorrer da análise comparativa. No intuito de conferir transparência metodológica à forma de uso da ferramenta, os *prompts* de comando utilizados nas consultas são apresentados no Quadro 2.

² “Quadro comparativo dos artigos da Nova Lei de Licitações: primeira análise da Nova Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos e sua correspondência com os artigos da Lei Federal nº 8.666/1993”, elaborado pela equipe da Proteção ao Patrimônio Público e à ordem Tributária do Ministério Público do Paraná, datado de Abril de 2021, disponível em: https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos_restritos/files/migrados/File/Informativos/2021/Quadro_Comparativo_Nova_Lei_de_Licitacoes_141332021.pdf. Acesso em: 15/11/2024.

Quadro 2 – *Prompts* de comando utilizados na análise comparativa entre as normas

<p><i>Prompt 1</i></p>	<p>Estou conduzindo uma análise comparativa entre duas normas da legislação brasileira no campo das compras públicas: as Leis Federais nº 8.666/1993 (revogada) e 14.133/2021 (vigente). Neste momento do estudo, pretende-se entrar nos detalhes do desenho do processo licitatório e suas etapas na nova norma. Me ajude a identificar quais foram as mudanças mais importantes em relação: (1) às modalidades licitatórias e aos critérios de julgamento; (2) ao desenho das etapas do processo, e como estas são trabalhadas de forma mais detalhada na nova norma; e (3) à regulamentação de procedimentos auxiliares (como a pré-qualificação). A cada mudança relevante levantada, deverão ser indicados quais são os respectivos artigos/incisos/parágrafos da lei revogada e da lei vigente que tratam da matéria.</p>
<p><i>Prompt 2</i></p>	<p>Em alguns momentos, foram utilizadas expressões como as seguintes: "<i>visando maior eficiência nas contratações públicas</i>", "<i>o que pode acelerar o processo licitatório</i>", "<i>reduzindo o tempo das licitações</i>", "<i>facilita a contratação</i>", e ainda que as mudanças têm o propósito de aumento da eficiência, da competitividade e da adaptabilidade do processo licitatório. São alegações que parecem refletir o intuito da norma, mas que não necessariamente se provam verdadeiras no caso concreto (ao menos não em todos os casos). Essas alegações devem ser evitadas na análise, ou, caso sejam emitidas, devem apontar concretamente, nos termos das normas, quais seriam os possíveis ganhos em termos de redução de tempo e de custos decorrentes das mudanças.</p>
<p><i>Prompt 3</i></p>	<p>Neste momento da análise, será trabalhada a questão da gestão e da fiscalização dos contratos. A norma vigente elenca de forma mais elaborada as atribuições e responsabilidades de gestores e fiscais de contratos, além de mencionar também a fiscalização e a gestão contratual como atividades essenciais, que devem estar presentes desde a etapa de planejamento da contratação (no termo de referência, deve constar já o método de fiscalização contratual e as possibilidades de prorrogação, por exemplo, bem como a designação de gestores e fiscais). Pontue e desenvolva os principais pontos da mudança normativa nesse sentido, considerando a comparação entre as duas leis. A cada mudança relevante levantada, deverão ser indicados quais são os respectivos artigos/incisos/parágrafos da lei revogada e da lei vigente que tratam da matéria.</p>
<p><i>Prompt 4</i></p>	<p>Neste momento da análise, serão abordados alguns dos objetivos "secundários" das compras e contratações públicas, como o desenvolvimento socioeconômico e a sustentabilidade ambiental. A análise deverá abordar: (1) a inovação nos critérios de desempate, que passa a incluir um critério ligado à busca pela igualdade de gênero nas empresas licitantes; (2) os critérios de habilitação ligados às condições trabalhistas e socioeconômicas dos empregados; (3) a questão das "compras</p>

	<p>verdes", isto é, das compras públicas sustentáveis; e (4) o tratamento destinado a microempreendedores e empresas de pequeno porte. Me ajude a identificar qual era o panorama da Lei 8.666/93 em relação a esses pontos, e quais foram as mudanças mais importantes trazidas pela Lei nº 14.133 nesse sentido. A cada mudança relevante levantada, deverão ser indicados quais são os respectivos artigos/incisos/parágrafos da lei revogada e da lei vigente que tratam da matéria.</p>
<p><i>Prompt 5</i></p>	<p>Neste momento da análise, serão trabalhadas as temáticas da transparência, do controle social e da <i>accountability</i> nas compras e contratações públicas. Há três objetivos com essa comparação: (1) avaliar como as duas leis tratam a questão da transparência nos processos licitatórios em relação (a) à divulgação de informações; (b) à integridade dos agentes públicos e das empresas envolvidas; (2) avaliar se houve (e quais foram as) inovações em relação (a) à participação da sociedade civil nas decisões sobre compras e contratações (como nos mecanismos de consulta pública, por exemplo); e (b) nos mecanismos de controle social, como publicidade dos valores adjudicados e Portais da Transparência; e (3) examinar quais foram as alterações nas disposições sobre a responsabilização de agentes envolvidos (tanto agentes públicos como agentes privados, fornecedores, prestadores de serviço e terceiros contratados), tendo em vista principalmente as sanções previstas diante de fraudes, ilegalidades e irregularidades diversas. Me ajude a identificar qual era o panorama da Lei 8.666/93 em relação a esses pontos, e quais foram as mudanças mais importantes trazidas pela Lei nº 14.133 nesse sentido. A cada mudança relevante levantada, deverão ser indicados quais são os respectivos artigos/incisos/parágrafos da lei revogada e da lei vigente que tratam da matéria.</p>
<p><i>Prompt 6</i></p>	<p>O próximo eixo da análise comparativa se refere às inovações e à incorporação de novas tecnologias. Me ajude a analisar como a Lei 14.133/21 promoveu a inclusão de tecnologias digitais e inovações nas práticas de compras em relação à Lei 8.666/93, passando pelo uso de sistemas eletrônicos de licitação e pela integração de plataformas de gestão (dada a criação do Portal Nacional de Compras Públicas - PNCP, por exemplo). Me ajude a identificar qual era o panorama da Lei 8.666/93 em relação a esses pontos, e quais foram as mudanças mais importantes trazidas pela Lei nº 14.133 nesse sentido. A cada mudança relevante levantada, deverão ser indicados quais são os respectivos artigos/incisos/parágrafos da lei revogada e da lei vigente que tratam da matéria. Se certifique de que as referências estejam corretas!</p>
<p><i>Prompt 7</i></p>	<p>O próximo eixo da análise comparativa trata da formação e da capacitação dos agentes públicos envolvidos nas compras e contratações públicas. A bibliografia especializada menciona como um indicador importante da institucionalização no campo das compras públicas a existência de mão de obra qualificada e treinada, preferencialmente vinculada à uma carreira específica do campo. Nesse sentido, é</p>

	<p>importante analisar quais são os agentes públicos envolvidos com licitações em cada uma das leis, bem como o modo como cada uma das leis aborda a formação e capacitação de servidores públicos envolvidos nas compras. Me ajude a identificar qual era o panorama da Lei 8.666/93 em relação a esses pontos, e quais foram as mudanças mais importantes trazidas pela Lei nº 14.133 nesse sentido. A cada mudança relevante levantada, deverão ser indicados quais são os respectivos artigos/incisos/parágrafos da lei revogada e da lei vigente que tratam da matéria. Se certifique de que as referências estejam corretas!</p>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Elaboração própria.

No tocante à gestão hospitalar no SUS foi selecionado o Portal de Periódicos da CAPES como lócus inicial da revisão bibliográfica, tendo em vista a relevância da plataforma na divulgação da produção científica nacional e a disponibilização de ferramenta para busca avançada no repositório do portal. Foram buscadas as produções que apresentavam em algum campo os termos “gestão hospitalar” e “Sistema Único de Saúde”, filtradas aquelas de acesso aberto, cujo conteúdo foi revisado por pares, e cuja publicação data do período compreendido entre 2020 e 2024.

A escolha do recorte temporal teve o intuito de abarcar a produção acadêmica recente no período pós-pandemia. Isso porque a crise deflagrada pela disseminação da Covid-19 provocou transformações relevantes sobre a administração pública, em geral, e sobre a política de saúde, em específico. Essas mudanças trouxeram à tona novos problemas públicos e novas possibilidades e práticas gerenciais, as quais se embrenharam na estrutura administrativa estatal de modo a torná-la significativamente diferente daquela existente no período pré-pandêmico.

Foram localizados no repositório um total de 52 retornos iniciais da pesquisa³, que resultaram na seleção de vinte produções após seleção por título, palavras-chave, resumo e alinhamento do escopo ao objeto de pesquisa. Todos os estudos foram apresentados à IA, para a qual foi emitido o *prompt* de comando padronizado reproduzido no Quadro 3, a seguir.

³ Realizada em 02/04/2024.

Quadro 3 – *Prompt* de comando utilizado na revisão bibliográfica sobre a gestão hospitalar no SUS

<i>Prompt 8</i>	Na condução de uma pesquisa, cujo tema é a institucionalidade das compras públicas, estou trabalhando no estudo de caso de uma autarquia mineira de gestão hospitalar. Foram selecionados alguns artigos acadêmicos, apresentados a seguir. Este artigo se chama "[<i>Título do artigo</i>]". Gere uma síntese detalhada do artigo, tendo como foco os inputs relevantes na temática em questão (a institucionalidade das compras públicas na política de saúde). Em seguida, liste as referências mencionadas no artigo cuja análise seria pertinente no escopo da pesquisa, apresentando uma breve síntese do argumento ou da ideia central de cada uma das referências.
-----------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Elaboração própria.

As sínteses produzidas pela ferramenta foram consolidadas em arquivo à parte, e contribuíram para otimizar o processo de identificação da literatura relevante no escopo da pesquisa. Em que pese as sínteses em si tenham servido ao mero propósito de mapeamento e seleção das produções mais pertinentes, no caso em tela não foram identificados desvios ou discrepâncias relevantes nas informações retornadas pela ferramenta.

3 DOS FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA ANÁLISE INSTITUCIONAL

Na trajetória de avanço do campo das compras públicas, a intersecção entre pesquisa e prática se mostra fundamental para a criação de uma plataforma sólida, capaz de sustentar o desenvolvimento contínuo do campo no futuro. A teoria pode contribuir com a gestão organizacional na medida em que provê estruturas lógicas para explicar e prever fenômenos individuais e sociais, sendo premente no campo a construção de entendimentos baseados em evidências na extensão e na forma de uma teoria (Flynn e Davis, 2014).

No levantamento bibliométrico do campo das compras e contratações públicas conduzido por Flynn e Davis (2014)⁴, foi identificado que teorias microeconômicas orientam a maioria dos artigos levantados, com destaque para as teorias do agente-principal e dos custos de transação. A prevalência desses estudos sinalizaria uma interpretação particular das compras públicas como um processo decisório impessoal e regulado entre duas ou mais partes, voltado à otimização, e, portanto, como uma transação racional e quantificável.

Também se fazem presentes no campo as teorias sociológicas, as quais se debruçam sobre os aspectos políticos, de governança e da dimensão societal, bem como sobre elementos próprios das dinâmicas organizacionais e das características dos compradores do setor público. Por sua vez, a teoria institucional se configura enquanto uma estrutura de decodificação analítica importante, com o potencial de informar a pesquisa em compras públicas no tocante à explicação e à previsão do isomorfismo estrutural e comportamental entre organizações (DiMaggio e Powell, 1983) e da reação organizacional a pressões políticas e regulatórias.

Esta seção se dedica à discussão das proposições teóricas que fundamentam os conceitos operados na presente pesquisa, notadamente o de instituições, do qual deriva a ideia de institucionalidade ou de um arranjo institucional próprio das compras públicas. Na primeira subseção, desenha-se a ideia de institucionalidade conforme concebida no trabalho, tendo como ponto de partida o conceito de instituições. Em seguida apresentam-se os fundamentos teóricos da análise institucional, com ênfase sobre os elementos do institucionalismo

⁴ Os autores investigam o papel da teoria na pesquisa em compras públicas, por meio de uma revisão sistemática da literatura do campo publicada no *Journal of Public Procurement*. A pesquisa abrangeu ao todo 172 artigos, publicados ao longo do período compreendido entre 2001 (marco da criação da revista) e 2013.

organizacional e das teorias da mudança institucional. A última subseção aproxima essas lentes teóricas do caso concreto, sendo a mais recente transição normativa no campo das compras públicas interpretada enquanto conjuntura crítica da mudança institucional.

3.1 Do conceito de instituições

Assim como um ou outro construto no campo das ciências sociais, o termo *instituições* parece ser empregado em maior extensão do que a do consenso até então construído sobre sua definição. Sendo as instituições o inexorável ponto de partida deste trabalho, é nítida a primeira questão central a ser respondida: afinal, o que são? Em poucas palavras, as instituições podem ser compreendidas de maneira geral como as *regras do jogo*, isto é, o conjunto de normas formais e informais, explícitas ou não, que delimitam o escopo da ação individual e estruturam a vida em sociedade.

O conceito pode ser trabalhado a partir de lentes teóricas diversas, sendo a sociologia e a economia algumas as principais disciplinas que se debruçam sobre a modelagem e o funcionamento das instituições. Sob a ótica econômica, North (1991) oferece um excelente ponto de partida para a conceituação do termo:

As instituições são restrições criadas pelos seres humanos que estruturam as interações políticas, econômicas e sociais. Elas consistem tanto em restrições informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta) quanto em regras formais (constituições, leis, direitos de propriedade). Ao longo da história, as instituições foram criadas pelos seres humanos para gerar ordem e reduzir a incerteza nas trocas. Juntamente com as restrições padrão da economia, elas definem o conjunto de escolhas e, portanto, determinam os custos de transação [...].⁵ (North, 1991, p. 97, tradução nossa)

E por que – à luz da teoria dos jogos, como propõe North (1991) – seria necessário restringir a interação humana por meio de instituições? Em partidas sequenciais (jogos repetidos), a cooperação entre os jogadores é alcançada com maior efetividade quando há um pequeno número de jogadores e quando a

⁵ “*Institutions are the humanly devised constraints that structure political, economic and social interaction. They consist of both informal constraints (sanctions, taboos, customs, traditions, and codes of conduct), and formal rules (constitutions, laws, property rights). Throughout history, institutions have been devised by human beings to create order and reduce uncertainty in exchange. Together with the standard constraints of economics they define the choice set and therefore determine transaction and production costs and hence the profitability and feasibility of engaging in economic activity.*” (North, 1991, p. 97)

informação sobre as estratégias prévias dos demais jogadores é conhecida (North, 1991). Dessa proposição emerge o argumento de que as instituições servem ao propósito de reduzir os custos de transação, ao reduzir incertezas quanto à ação dos atores em contextos complexos, de assimetria informacional e que envolvem um grande número de agentes – como é o caso das economias modernas.

O conceito de custos de transação remonta ao trabalho de Coase (1937), que identificou que a relevância dos custos de coletar informações, negociar e monitorar contratos justificam a internalização, por parte das firmas, de atividades que poderiam ser obtidas no mercado a um custo inferior (Sarto e Almeida, 2015). Em síntese, trata-se do dispêndio de recursos necessário para assegurar o cumprimento satisfatório dos contratos (Pondé, 1997). Conforme formulada por Williamson (1985), a teoria dos custos de transação se baseia em três premissas teóricas centrais: a racionalidade limitada, que torna os contratos incompletos ao prejudicar a capacidade de previsão de contingências futuras; o oportunismo dos agentes; e a especificidade de ativos, que criam dependência entre as partes e culminam na elevação dos custos de transação.

A teoria dos custos de transação emerge como uma das principais contribuições da Nova Economia Institucional, na medida em que percebe as microinstituições – arranjos institucionais presentes no interior das firmas e dos mercados – como condicionantes diretas da estratégia organizacional, da tomada de decisão e do comportamento dos atores (Sarto e Almeida, 2015). Nessa senda, o enfoque micro institucionalista percebe as instituições como um conjunto particular de relações sociais e padrões de interação estáveis que, na medida em que consideram as dimensões e relações internas à organização, são relevantes no intuito da compreensão do comportamento das firmas (Sarto e Almeida, 2015).

Na narrativa de North (1991), à medida que os mercados rudimentares se expandem, a trama de relações sociais próximas e personalistas torna-se menos densa, dando lugar a um sistema complexo de interações múltiplas e incertas e de transações de maior risco. Nesse sentido, no intuito de assegurar a efetividade dos contratos firmados, as instituições – cuja natureza pode assumir caráter religioso, moral, cultural, político ou jurídico, por exemplo – se colocam enquanto construtos sociais historicamente construídos, que impõem restrições informais e regras formais que determinam os custos de transação ao definir o conjunto de escolhas individuais possíveis.

A ideia de que as instituições impõem restrições à ação humana também se encontra presente nas discussões propriamente sociológicas, no bojo das quais se destacam as tradições do estruturalismo durkheimiano, do *behaviorismo* e do interacionismo simbólico, cada uma das quais conferindo maior ou menor ênfase às dimensões estruturais ou subjetivas do conceito (Prates, 2000). Sob uma perspectiva cognitiva, as instituições podem ser compreendidas como um conjunto de valores e normas que restringem as alternativas de ação dos sujeitos ao estabelecer roteiros e rotinas comportamentais adequadas a cada contexto de interação social (Prates, 2000). As estruturas cognitivas, sistemas de crenças e outros tipos de ideias influenciam a forma como os atores percebem sumariamente seus interesses e opções (Campbell, 2009).

Nesse sentido, a modelagem das instituições e de seus efeitos sobre a vida social parece ter duas dimensões bem definidas: a dos incentivos e a das sanções. Isto é, ao tempo em que constroem a tomada de decisão dos atores – o que acaba por reduzir incertezas e provocar a conformidade –, as instituições também reservam ônus para os desviantes, isto é, aqueles que eventualmente não se atenam aos seus respectivos roteiros em determinado contexto social. Em outras palavras, e retomando a abordagem mais próxima da economia, a criação de incentivos estratégicos pode intervir de modo a abrandar as implicações do problema do agente-principal⁶ nas transações em sociedades complexas (North, 1991), ao passo que a existência de sanções promove o *enforcement*, isto é, a garantia do efetivo cumprimento dos contratos a partir da aplicação das normas.

A influência das instituições no sentido da delimitação do processo decisório de cada ator social está associada às ideias de conformidade e controle, elementos críticos da construção conceitual. As instituições constituem mecanismos de monitoramento e *enforcement* e sistemas de significados, que definem o contexto no qual os atores operam e interagem entre si (Campbell, 2009, p. 8). Na perspectiva de Foucault (1987), além de regular o comportamento humano, as instituições moldam

⁶ Modulado no escopo da teoria da agência (Jensen e Meckling, 1976), o problema do agente-principal consiste em uma formulação teórica e analítica aplicável às relações contratuais em contextos de assimetria informacional e conflito de interesses. O modelo descreve uma transação em que um principal delega a execução de determinada tarefa a um agente, que possui informações ou habilidades que fogem ao domínio do primeiro. O modelo identifica, dentre outros custos de agência, o risco de que o agente atue de forma oportunista, priorizando interesses próprios em prol dos interesses do principal, e propõe a formulação de sistemas de incentivos e de *enforcement* voltados à mitigação dos riscos transacionais (Jensen e Meckling, 1976; North, 1991).

subjetividades, diferenciando o desviante do normal por meio de normas explícitas ou implícitas. Em sua análise crítica de instituições de caráter disciplinar, o filósofo enfatiza que esses construtos constituem espaços de práticas e relações de poder capilares, e são, portanto, concebidos como partes de um sistema mais amplo de controle social – na forma de uma “microfísica do poder” (p. 30) – que promove a conformidade e a produtividade.

Nota-se que a literatura delimita diferentes camadas ou esferas de influência das instituições. Essas camadas se estendem desde o nível micro ou individual (Foucault, 1987; Prates, 2000), caracterizado pela internalização de valores compartilhados que impõem a conformidade comportamental a partir de restrições à ação dos agentes, até o nível macro ou sistêmico (North, 1991; Campbell, 2009), este qualificado por dinâmicas sociopolíticas mais amplas e que designam trajetórias históricas singulares, as quais modelam as instituições e, concomitantemente, impõem limites ao seu rearranjo em determinado contexto social.

No interstício entre esses extremos, as instituições perpassam também uma camada intermediária, na qual o ambiente organizacional em si pode se configurar enquanto ator estratégico central. Desse enfoque teórico-metodológico neo-institucional – cuja origem também pode ser traçada de volta ao paradigma estrutural durkheimiano (Prates, 2000) – nasce a ideia de isomorfismo institucional conforme concebida por DiMaggio e Powell (1983): a convergência burocrática e a homogeneidade de formas e práticas organizacionais como resultado de pressões institucionais coercitivas, miméticas ou normativas do ambiente sobre o campo organizacional. A interdependência entre as organizações complexas e o contexto social e institucional que as circunda implica que os objetivos organizacionais não visam meramente à eficiência técnica, mas também aos ganhos de legitimidade decorrentes da conformidade aos valores e práticas culturais, às mudanças sociais e às normas legais (Etzioni, 1974; DiMaggio e Powell, 1983).

A proposição de que arranjos institucionais e processos sociais importam na formulação da ação organizacional (DiMaggio e Powell, 1983) está atrelada à premissa de que as escolhas sociais são moldadas, mediadas e canalizadas pelo ambiente institucional (Greenwood *et al.*, 2008). E, à medida que um sistema comum de significados, incentivos e sanções é compartilhado entre atores sociais em constante interação, cria-se um espaço social institucionalizado, ou ambiente institucional – o chamado campo organizacional (DiMaggio e Powell, 1983) –, uma

camada intermediária entre os níveis micro e macro na qual as organizações estão sujeitas a pressões homogeneizantes na busca por legitimidade:

A ação organizacional torna-se um reflexo das perspectivas definidas pelo grupo de membros que compõem o ambiente institucional; do qual emergem os sistemas regulatórios, normativos e cultural-cognitivos que fornecem significado para as organizações (Scott, 1995, 2001). A ação não é uma escolha entre possibilidades ilimitadas, mas sim entre um conjunto estreitamente definido de opções legítimas. À medida que uma organização se torna mais profundamente consciente de sua dependência desse ambiente externo, sua própria concepção de si mesma muda, com consequências em muitos níveis. Quando isso acontece, Selznick afirma que 'a institucionalização se instalou' (1957: 7). Portanto, a institucionalização representa tanto um processo quanto um resultado (DiMaggio, 1988). [...] o constructo central da teoria neoinstitucional tem sido o campo organizacional (Scott, 1991). Estritamente falando, o campo é 'uma comunidade de organizações que compartilha um sistema comum de significados e cujos participantes interagem com mais frequência e de maneira mais decisiva entre si do que com atores fora do campo' (Scott, 1995: 56). (Greenwood *et al.*, 2008, p. 130-131, tradução nossa)⁷

Enquanto tradição teórica, o institucionalismo pode apresentar algumas ambiguidades paradigmáticas. Os institucionalistas podem conferir maior ou menor ênfase aos traços micro ou macro, às dimensões cognitiva ou normativa e à dimensão da influência dos interesses dos atores e das redes relacionais na criação e difusão de instituições (DiMaggio e Powell, 1991). Em que pese a pluralidade de nuances analíticas, a breve exposição realizada até aqui buscou salientar os entendimentos consensuais então consolidados: a ideia de que as instituições reduzem incertezas e estruturam a vida em sociedade (North, 1991; Prates, 2000; Mahoney e Thelen, 2010), por meio de normas formais ou informais, explícitas ou não, que influenciam as camadas micro (Foucault, 1987; Prates, 2000), meso (Etzioni, 1974; DiMaggio e Powell, 1983) e macro (North, 1991; Campbell, 2009) da interação social. Esses

⁷ "Organizational action becomes a reflection of the perspectives defined by the group of members which comprise the institutional environment; out of which emerge the regulative, normative, and cultural-cognitive systems that provide meaning for organizations (Scott, 1995, 2001). Action is not a choice among unlimited possibilities but rather among a narrowly defined set of legitimate options. As an organization becomes more profoundly aware of its dependence on this external environment, its very conception of itself changes, with consequences on many levels. As this happens, Selznick states, 'institutionalization has set in' (1957: 7). Hence, institutionalization represents both a process and an outcome (DiMaggio, 1988). [...] the central construct of neo-institutional theory has been the organizational field (Scott, 1991). Strictly speaking, the field is 'a community of organizations that partakes of a common meaning system and whose participants interact more frequently and fatefully with one another than with actors outside the field' (Scott, 1995: 56)." (Greenwood *et al.*, 2008, p. 130-131)

elementos teóricos trazem à luz uma segunda discussão central, à qual se dedica a subseção seguinte: por que (e como) as instituições mudam?

3.2 Do institucionalismo e das teorias da mudança institucional

A análise institucional pode ser explorada a partir da caracterização de três arquétipos do institucionalismo: o da escolha racional, o histórico e o organizacional. Em que pese cada um desses paradigmas apresente inclinações e implicações teóricas próprias – e estejam, por vezes, mais preocupados em explicar a continuidade do que a mudança dos arranjos institucionais (Mahoney e Thelen, 2010) – Campbell (2009) propõe uma reconciliação entre as três vertentes, por meio de uma teoria da mudança institucional.

Na perspectiva apresentada por Campbell (2009), a mudança institucional é determinada em larga escala por embates quanto aos recursos e ao poder, dado que as instituições canalizam e regulam o conflito de modo a assegurar a estabilidade na sociedade. Nesse sentido, a mudança institucional poderia ser deflagrada por fatores endógenos ou exógenos, estes últimos ligados a episódios como guerras, catástrofes, calamidades econômicas ou inovações tecnológicas dramáticas (Campbell, 2009). As instituições tendem a se perpetuar no comportamento dos atores (por meio da socialização) e das organizações (por meio dos mecanismos de isomorfismo), de modo que a relativa inércia de arranjos institucionalizados implica resistência aos estímulos de mudança (Mahoney e Thelen, 2010). Todavia, enquanto entidades multidimensionais, compostas por lógicas e princípios distintos, as instituições denotam inconsistências internas ao criar incentivos e oportunidades potencialmente contraditórios, de modo que a busca por novos arranjos institucionais a partir das próprias tensões intra-institucionais pode provocar pressões endógenas por mudança (Campbell, 2009).

Trata-se de uma abordagem centrada nos atores, na medida em que leva em consideração as instituições já existentes. A centralidade dos atores na teoria da mudança institucional implica também que sejam levados em conta os objetivos individuais em dado contexto político e social. Salienta-se o caráter político dessa abordagem, que se expressa no próprio conceito de instituição conforme delineado por Campbell (2009, p. 7-8): sistemas formais e informais de regras, bem como de mecanismos de monitoramento e controle, que são forjados a partir do conflito e do

embate e que refletem as condições de poder, influência e acesso a recursos que detinham os empreendedores institucionais envolvidos em sua criação.

Nessa perspectiva, uma vez que as instituições são percebidas como arranjos que nascem da barganha e do confronto, a mudança institucional se precipita diante do desenrolar de situações que ameaçam a distribuição fundamental de recursos ou de poder entre os atores que operam no âmbito das instituições (Campbell, 2009). Em que pese não dialogar diretamente com a perspectiva de Campbell (2009), a abordagem da mudança presente em Mahoney e Thelen (2010) coaduna com a ideia de que as instituições influem na alocação e na distribuição de recursos, na medida em que o todo do contexto institucional diz respeito, necessariamente, a questões distributivas.

A mudança também pode ocorrer quando problemas de interpretação e de aplicação das regras abrem margem para que os atores implementem regras já existentes de novas maneiras (Mahoney e Thelen, 2010). Fato é que as propriedades do contexto institucional pré-existente e as características e incentivos dos agentes estão associados a distintas estratégias de mudança, e esses fatores impactam o tipo e os resultados da mudança institucional (Mahoney e Thelen, 2010). As instituições pré-existentes podem restringir ou permitir a mudança deliberada, por meio de mecanismos chamados por Campbell (2009) de *bricolagem* – a combinação e recombinação de elementos institucionais diversos – e *tradução*, esta última referindo-se à importação de elementos externos e incorporação adaptada ao contexto institucional pré-existente.

Como resultado da mudança institucional, têm-se processos de mudança mais ou menos evolucionários ou revolucionários, cujos resultados estão atrelados a uma ideia de dependência da trajetória (Campbell, 2009), destacada pelo institucionalismo histórico. A dependência de trajetória emerge como um conceito central à abordagem histórica do institucionalismo, e a ideia pode ser condensada na proposição de que as escolhas realizadas quando da formação das instituições e das políticas públicas tendem a influenciar, na forma de um constrangimento, seu desenvolvimento futuro, atuando como um elemento de caráter inercial que bloquearia ou dificultaria subsequentes mudanças (Gains; John; Stoker, 2005).

Inexiste, contudo, um consenso acerca do conceito (Mahoney e Schensul, 2006), que é utilizado de forma variada, e com graus de especificação também variados, em análises voltadas à interpretação do papel da história e da temporalidade

na abordagem de fenômenos políticos, econômicos e sociais. Passando ao largo de uma discussão mais detida da questão, a noção que tem prevalecido acerca da dependência de trajetória pode ser associada à ideia de tipo específico de sequência em que, a despeito de serem possíveis múltiplas alternativas de tomada de decisão em um dado contexto inicial, eventos contingentes que comparecem durante um momento crítico atuam no sentido de favorecer uma alternativa em detrimento das outras, desencadeando um padrão específico de trajetória, o qual restringe os graus de liberdade decisória posteriores dos atores (Bernardi, 2012).

A análise de Mahoney e Thelen (2010) também admite que a mudança seja um processo lento, gradual e incremental, corroborando a ideia de que diferentes combinações de fatores institucionais produzem diferentes resultados em processos de mudança. Os autores apresentam uma tipologia de mudança que se fundamenta na interação entre variáveis do contexto político e do contexto institucional. O nível de discricionariedade dos atores no momento da implementação e da aplicação das regras, bem como a extensão das possibilidades de veto e a força dos atores para exercê-lo seriam os principais fatores a influenciar o processo. A combinação desses elementos com as características do tipo dominante de agente da mudança – insurgente, simbiote, subversivo ou oportunista – produziria tipos mais ou menos prováveis de resultados das dinâmicas da mudança institucional.

A tipologia de Mahoney e Thelen (2010) designa quatro tipos de mudança institucional. O *displacement* (mudança por substituição ou deslocamento) ocorre diante da remoção de regras pré-existentes e introdução de novas regras; pode implicar a mudança radical ou pode ser um processo lento, em que novas instituições são introduzidas e competem diretamente com o conjunto de instituições mais antigas, ao invés de suplementá-las; e não raro a introdução das novas instituições se dá por atores que eram “perdedores” no sistema antigo (p. 16). O *layering* (mudança em camadas), diferentemente da mudança por substituição, não introduz regras inteiramente novas, mas ao invés disso envolve emendas, revisões ou adições às instituições pré-existentes; ocorre geralmente quando os desafiadores da situação não são capazes de realmente alterar as regras originais, estas preservadas pelos defensores do *status quo*, que todavia não logram êxito em impedir a introdução de emendas e modificações. Por sua vez, o *drift* (mudança à deriva) caracteriza a situação de quando as regras permanecem formalmente as mesmas, contudo seu impacto é alterado em decorrência de mudanças nas condições externas do ambiente

e da resposta dos atores a essas mudanças, ainda que essa resposta seja a mera inação. Por fim, a *conversion* (mudança por conversão) se dá quando as regras permanecem formalmente as mesmas, porém passam a ser interpretadas e aplicadas de novas formas; diferentemente do caso do *drift*, o descolamento entre as regras e sua aplicação não é provocado pela negligência em relação a um novo cenário, mas sim produzido por atores que ativamente exploram as ambiguidades institucionais inerentes, convertendo a instituição para novas funções ou propósitos.

As perspectivas teóricas que lançam luz sobre o fenômeno da mudança organizacional tendem a, de maneira geral, se apropriar dos elementos da análise institucional. Da paradigmática estrutura contexto-conteúdo-processo de Pettigrew (1987) ao *framework* 5M (Cançado e Badham, 2019), as abordagens teóricas e empíricas da mudança institucional vêm refletindo a forte influência da teoria institucional sobre os estudos organizacionais. Essas abordagens se colocam enquanto alternativas à visão da escolha racional, ao contemplar também aspectos contextuais, situacionais, simbólicos e dramáticos da mudança.

Nesse sentido, os processos de mudança podem ser percebidos como pontos de inflexão, como momentos nos quais e a partir dos quais a realidade organizacional concreta é transformada. Como fotografias perfeitamente cronometradas, os processos de mudança retratam um dado contexto institucional em reforma. E, ao fazê-lo, podem trazer à tona os elementos que o compõem e as principais tensões e conflitos subjacentes à ação dos atores, estando eles engajados no processo ou afetados pela mudança em curso. A subseção seguinte estabelece uma ponte entre o paradigma institucional e o presente estudo de caso, apresentando-se a transição entre as Leis Federais nº 8.666/1993 e 14.133/2021 como uma conjuntura crítica da mudança institucional.

3.3 Da institucionalidade das compras e contratações públicas

A produção acadêmica no tema das compras públicas nem sempre se encontra associada a alguma fundamentação teórica, e, sendo o caso, por vezes se apoia em fundamentos outros que não aqueles próprios do institucionalismo sociológico. Uma série de teorias microeconômicas, por exemplo, vem sendo aplicadas aos estudos do campo, como a teoria dos jogos, as teorias do agente-principal e as teorias dos custos de transação (Flynn e Davis, 2014). Não obstante, as instituições são categorias analíticas fundamentais para a compreensão da ordem

social, política e econômica, posto que oferecem um quadro normativo e cognitivo que orienta a ação dos indivíduos e das organizações em sociedades complexas. Assim sendo, percebe-se o campo das compras públicas como um ambiente institucional, bem como o procedimento licitatório em si como um processo organizacional inserido em um arranjo institucional específico, uma dada institucionalidade que lhe é própria.

Primeiramente, os atores organizacionais envolvidos no rito licitatório são indivíduos sociais, e, portanto, estão sujeitos a um determinado contexto político, econômico, cultural e social do meio, conjuntura esta que tem natureza institucional. Os processos cognitivos desses atores, em última instância, são afetados pelos sistemas de incentivos e sanções que estabelecem as normas formais e informais, explícitas e implícitas que constituem as regras do jogo social (Foucault, 1987; Prates, 2000). No jogo das licitações, um ator social pode desempenhar diferentes papéis: demandante, planejador da contratação, operador das licitações, controlador interno, fiscal da execução contratual ou autoridade competente para tomar decisões no decorrer do processo licitatório. Cada uma dessas posições impõe um determinado conjunto de incentivos e desafios, a depender de como suas atribuições são delimitadas nos termos do ordenamento jurídico vigente e da estrutura organizacional.

Por sua vez, qualquer organização do setor público depende do procedimento licitatório enquanto meio para a provisão dos bens e serviços públicos que constituem sua atividade finalística. Esse processo é amplamente regulamentado por um rol de normas formais, escritas e publicizadas na forma de leis, decretos, resoluções, portarias e manuais – em tal medida que até fomenta questionamentos quanto à real extensão do espaço de discricionariedade destinado aos agentes envolvidos nesses processos. Não obstante, no âmbito de cada agência executiva a nível nacional, estadual ou municipal esse processo é permeado por dinâmicas organizacionais particulares, caracterizadas por propriedades idiossincráticas quanto às dimensões de pessoas, processos, sistemas e gestão. Mesmo essas dinâmicas também denotam um componente institucional, dada a cultura organizacional e o sistema de valores e normas compartilhados por cada tipo de organização (Etzioni, 1974; DiMaggio e Powell, 1983).

Outrossim, estruturas robustas de monitoramento e controle acompanham o rito licitatório e se fazem presentes nas organizações públicas na forma de procuradorias – julgadoras da legalidade e da conformidade dos processos administrativos – e de auditorias, as quais atuam como vigilantes atentas das ações

da organização e dos agentes públicos. E a vigilância constante se deve a um fato talvez óbvio, porém não trivial: nem sempre os atores se atêm aos seus roteiros e jogam o jogo conforme as regras. Mais do que um mero fluxo processual na rotina das organizações públicas, a licitação é, via de regra, o mecanismo operacional legítimo para a definição da alocação de recursos públicos. É um processo que define, dentre outras questões, quais serão os agentes do mercado detentores das obrigações e das vantagens de determinado negócio de interesse público.

Neste ponto da argumentação, somam-se à rede de atores organizacionais outros personagens importantes da sociedade civil: os fornecedores e prestadores de serviços das redes de fornecimento locais e regionais – não raro acompanhados de empresários e membros do conselho societário das empresas – e os beneficiários das políticas públicas. Assim como os agentes públicos que conduzem o processo licitatório dentro das organizações do setor público, os atores externos também desempenham um papel relevante nesse arranjo, e, por sua vez, seus processos cognitivos também são movidos por um conjunto próprio de sistemas de incentivos e sanções.

Em linhas gerais, a execução do orçamento fiscal na forma das aquisições e contratações governamentais é um processo institucionalizado, que por sua vez ocorre em um ambiente também institucionalmente carregado. Nesse sentido, a licitação não se constitui enquanto um mero processo decisório impessoal e regulamentado entre duas partes (Estado e mercado). Por esse motivo, o endereçamento das múltiplas camadas institucionais que transpassam a problemática das compras públicas pode agregar à análise para além da aplicação de modelos de quantificação, corroborando o desenvolvimento de soluções voltadas à racionalização e à otimização da execução do orçamento fiscal.

O contexto da implementação das mudanças impostas com a promulgação da LLCA importa problemáticas específicas no âmbito das organizações. Com a velocidade das transformações tecnológicas que vêm se desenrolando nas últimas décadas, parte dos estudos que abordam os pressupostos teóricos da mudança organizacional foi instrumentalizada em prol de uma “*fetichização da mudança*” que, ao mesmo tempo, não parece alcançar êxito no gerenciamento dessas transformações (Grey, 2004, p. 11). Parte dos estudos organizacionais que se ocupam da gestão da mudança se valem da perspectiva analítica de Pettigrew (1987), a qual é centrada na interação dinâmica entre as dimensões de contexto (por quê), conteúdo

(o que) e processo (como) da mudança. A bibliografia gerencial também referencia o *framework* de três etapas de Kurt Lewin (1947) (descongelamento, mudança e recongelamento) e os oito passos de John Kotter para a compreensão dos fatores que afetam a consolidação e o sucesso da mudança (Corrêa e Gonçalves, 2021). Todavia, a partir de uma abordagem mais sociológica, própria do institucionalismo organizacional – neste trabalho, especificamente, foi adotada a abordagem das capacidades estatais –, é possível compreender algumas das camadas de elementos institucionais que figuram no arranjo das compras e contratações governamentais.

De qualquer forma, e conforme será discutido na quinta seção deste trabalho, a mudança em questão não expressa um processo absolutamente disruptivo. Além das já esperadas sobrevivências do antigo regime legal, as transformações da LLCA têm caráter predominante evolucionário, nos termos da categorização de Mahoney e Thelen (2010) e consoante à análise comparativa constante na subseção 5.3. Outrossim, a mudança ocorre em determinado contexto organizacional, e as organizações têm história, de modo que a ideia da dependência de trajetória se mostra também uma chave importante para a compreensão de processos de mudança no setor público. A abordagem da capacidade institucional (CI) foi selecionada como adequada para a exploração e o endereçamento dessas principais questões, de modo que a seção seguinte busca apresentar e detalhar as nuances de sua operacionalização enquanto *framework* analítico da investigação proposta.

4 DA ABORDAGEM DA CAPACIDADE INSTITUCIONAL COMO INSTRUMENTO ANALÍTICO

Alinhada à lente teórica do institucionalismo, a abordagem das capacidades estatais foi selecionada como o enfoque analítico mais adequado no escopo do estudo de caso proposto. Esta seção, subdividida em três partes, se dedica a apresentar a abordagem da capacidade institucional (CI) e a detalhar como o conceito foi instrumentalizado na pesquisa. Inicialmente são apresentados os fundamentos da construção teórica e analítica da CI, discutindo-se as principais considerações tecidas na literatura quanto à sua aplicação. Em seguida, a segunda parte se dedica à construção de uma matriz analítica capaz de operacionalizar a aplicação do conceito na prática, tomando-se por base a definição de componentes críticos da CI presente nos estudos de Huerta (2008) e Wu *et al.* (2015). Por fim, a última subseção apresenta a matriz desenvolvida para definição das categorias iniciais de análise no estudo de caso, resultado da consecução do primeiro objetivo específico do trabalho.

4.1 Do conceito de capacidade institucional

Embora a produção acadêmica sobre a CI não encontre ponto pacífico na delimitação do conceito, entende-se que este se refere, em sentido amplo, ao conjunto de habilidades, recursos e capacidades com os quais as instituições contam na consecução eficiente de seus objetivos organizacionais (Martins, 2021). No âmbito da administração pública, portanto, a CI está associada às ações governamentais e sua relação com os recursos humanos, técnicos, informacionais, financeiros e organizacionais que podem ser mobilizados pelos tomadores de decisão e executores de políticas no intuito de alcançar os objetivos públicos.

De acordo com Martins (2021)⁸, evidências acadêmicas sugerem que a utilização do conceito teve início em meados da década de 1980, no contexto em que os organismos internacionais de financiamento – a exemplo do Banco Mundial – buscavam mensurar a eficiência dos governos de países latino-americanos na consecução dos objetivos pretendidos a partir dos investimentos realizados. Huerta

⁸ O autor realiza um levantamento bibliográfico no intuito de identificar como o conceito de capacidade institucional foi abordado pela produção científica no âmbito da administração pública brasileira, no período compreendido entre 2008 e 2018.

(2008) acrescenta que o tema ganha maior relevância ao longo da década de 1990, momento no qual se introduz a segunda geração de reformas gerenciais do Estado⁹.

Durante a primeira metade da década de 1980, o enfoque dos estudos sobre CI era centrado no fortalecimento da estrutura interna do aparelho organizacional, enfatizando-se a separação e o isolamento dos quadros técnico-burocráticos dos grupos de interesse, seu entorno e a sociedade (Huerta, 2008). No entanto, à medida que os problemas públicos e, conseqüentemente, a atuação governamental foram se tornando mais complexos, o conceito foi também se tornando mais amplo e subjetivo, trazendo em seu cerne a aspiração ao bom governo e passando a orientar abordagens sistêmicas (Huerta, 2008; Martins, 2021).

Nesse sentido, tem-se cada vez mais abordado a capacidade institucional sob uma perspectiva holística, sistêmica e multidimensional. De acordo com Fernandes (2016), o conceito tem caráter polissêmico – isto é, pode ser utilizado para referir-se a uma multiplicidade de elementos em diferentes contextos – e pragmático, tendo sido desenvolvido para mensurar e elaborar estratégias práticas de fortalecimento da capacidade das organizações. Em parte, essa polissemia se deve ao fato de tratar-se de um conceito que, apesar de seu caráter intuitivo, não constitui um fenômeno passível de observação direta, estando associado a uma relação causal entre as instituições e o alcance dos resultados por elas pretendidos (Martins, 2021). O pragmatismo, por sua vez, remete à preocupação dos pesquisadores em interpretar a realidade por meio da análise das possibilidades e limites de entes federativos e setores da administração pública para implementar políticas e oferecer seus serviços, de modo que a produção acadêmica usualmente tem como foco a mensuração e a avaliação da capacidade das organizações no caso concreto (Fernandes, 2016).

Huerta (2008) corrobora uma compreensão do conceito enquanto dotado de caráter dinâmico e mutável, não estando já posto, tampouco sendo homogêneo para todas as áreas, mas estando em constante processo de redefinição e de reinterpretação ao longo do tempo. Nesse sentido a autora salienta a necessidade de, no esforço de

⁹ Ao tratar das reformas de primeira geração durante a década de 1980, Huerta (2008) se refere ao conjunto de medidas que envolveram a redução da intervenção estatal, a aplicação de políticas de descentralização e de privatização de empresas públicas, a redução do tamanho do Estado e a limitação de suas funções para garantir exclusivamente as condições para que as empresas privadas oferecessem os bens e serviços públicos. Por sua vez, na década de 1990 as reformas de segunda geração eram centradas na promoção de um conjunto de medidas administrativas no interior do Estado para alcançar a eficiência na provisão de serviços e a efetividade para melhorar sua cobertura e qualidade, assim como o reforço das condições para o desenvolvimento da atividade privada.

interpretação da realidade, primeiramente definir-se o que se entende por capacidade institucional, para que posteriormente seja possível realizar uma avaliação dentro do recorte pretendido. A perspectiva é compartilhada por Fernandes (2016), ao reputar:

Capacidade para quê? Capacidade para quem? Esse deveria ser o ponto de partida de um projeto de avaliação de capacidade: identificar as dimensões de análise, nos planos institucional, organizacional e de recursos humanos, seguidas dos indicadores e de sua forma de operacionalização. (Fernandes, 2016, p. 703)

Huerta (2008) aponta que, nessa ótica, deve-se levar em conta não somente os aspectos da capacidade institucional ligados ao aparelho organizacional, sendo também necessário fazer alusão ao contexto institucional do setor público e ao entorno político, social e econômico no qual está inserido. A conclusão dos estudos de Martins (2021) também respalda essa linha de argumentação:

[...] para avançar empiricamente nos estudos sobre a capacidade institucional torna-se imprescindível definir o que se entende por capacidade institucional e estudá-la dentro de uma abordagem sistêmica, que englobe todos os aspectos e inter-relações que envolvam e localize a CI num ambiente complexo, com vários níveis, atores e dimensões que são interdependentes. (Martins, 2021, p. 25)

Trata-se, pois, de um conceito amplo – que alberga as múltiplas dimensões de recursos passíveis de serem mobilizados pela administração pública – e dinâmico, isto é, suscetível a adaptação de acordo com a conjuntura na qual se insere. Assim sendo, a análise da CI pode auxiliar tanto na avaliação geral da eficiência de municípios, estados ou países, como na avaliação do desempenho dos governos na execução de programas ou políticas públicas específicas. É justamente nesse caráter subjetivo e polissêmico do conceito de CI que reside a pertinência da sua instrumentalização no presente estudo de caso (cujo escopo almeja compreender os elementos do arranjo institucional das compras públicas em uma organização setorial da saúde de grande porte, no contexto da transição entre as Leis Federais nº 8.666/1993 e 14.133/2021). Atentar para a CI da organização-objeto no âmbito das aquisições e contratações, portanto, é um exercício que permite extrapolar as questões de cunho estritamente técnico-burocrático, aplicando-se uma abordagem holística que permite que sejam levados em consideração elementos diversos dessa institucionalidade. Isto posto, a seção seguinte introduz a o processo de construção de uma matriz analítica no intuito de estruturar operacionalmente a abordagem das capacidades estatais enquanto *framework* para a análise pretendida.

4.2 Níveis e dimensões da CI: construindo uma matriz analítica

São múltiplas as perspectivas sobre a análise e a avaliação da CI das organizações (Martins, 2021; Wu *et al.*, 2015), e na ausência de um consenso metodológico a literatura relata dissensos quanto a como definir, operacionalizar, mensurar e aprimorar a CI (Mizrahi, 2004; Cingolani, 2013). Resta, então, certa ambiguidade conceitual e uma variedade de metodologias de mensuração, observando-se a existência de “ilhas teóricas” na produção acadêmica brasileira e a pluralidade de referenciais bibliográficos utilizados pelos pesquisadores (Martins, 2019, p. 20). O que se coloca como principal consenso no campo é o estabelecimento de uma relação causal entre as instituições e os resultados por elas pretendidos (Evans, 1995; Painter e Pierre, 2005; Huerta, 2008), isto é, uma CI adequada condicionaria o bom desempenho dos governos, tendo em vista os objetivos estabelecidos (Martins, 2021).

Wu *et al.* (2015) também compreendem a *capacidade institucional*¹⁰ como um determinante vital da capacidade dos atores políticos de endereçar problemas públicos, estando elevados níveis de capacidade associados a melhores produtos e resultados, ao passo que déficits de capacidade implicam em resultados subótimos e na falha das políticas públicas. Para os autores, o uso limitado do conceito decorreria justamente da falta de uma definição prática operacional.

Com efeito, observa-se que as dimensões da CI investigadas nos estudos empíricos são mutáveis em contextos distintos de pesquisa. Essas dimensões variam de acordo com que é considerado circunstancialmente mais ou menos crítico, conforme instrui Huerta (2008):

Ante este leque de formas, quem realiza avaliações da capacidade institucional deve decidir se aborda todas estas *[dimensões]* ou seleciona apenas aquelas que podem ser representativas ou chaves para uma política pública. Reconhecendo que sempre nos enfrentamos com limitações de recursos (econômicos, humanos e informacionais) e de tempo, se recomenda selecionar [...] aquelas formas que poderiam ser relevantes ou chave para o desenvolvimento daquela capacidade institucional que um governo requer para que uma política pública seja exitosa. (Huerta, 2008, p. 133-134, tradução nossa)¹¹

¹⁰ No artigo em referência, os autores utilizam o termo “*policy capacity*” para referir-se à capacidade institucional, referindo-se à capacidade para executar políticas públicas.

¹¹ *Ante este abanico de formas, quienes realicen evaluaciones de la capacidad institucional deben decidir si abordan todas éstas o seleccionan sólo aquellas que pueden ser representativas o claves para una política pública. Reconociendo que siempre nos enfrentamos con limitaciones de recursos (económicos, humanos y de información) y de tiempo, se recomienda seleccionar [...] aquellas formas*

O trecho destacado ratifica que a categorização de capacidades críticas pode oferecer consideráveis vantagens na aplicação do conceito na prática. Isso porque, ainda que as distintas dimensões da capacidade estejam interligadas e suas contribuições para o processo sejam separáveis e insubstituíveis, o arranjo permite que algumas sejam mais críticas que outras, de modo que nem todas elas são necessárias para o sucesso de determinadas ações (Wu *et al.*, 2015).

Huerta (2008) também chama à atenção o fato de que, para além da importância dos níveis, componentes e dimensões da CI *per se*, o tipo de inter-relação e a complementariedade entre eles é o que define como e em que medida a formulação e a implementação de políticas públicas será capaz de fazer frente aos problemas públicos. Essa perspectiva é compartilhada por Wu *et al.* (2015), ao apresentarem uma estrutura conceitual que define a capacidade como o que resulta das combinações de habilidades e recursos em cada nível de análise.

[...] é necessário partir do princípio metodológico de que estes níveis e seus respectivos componentes possuem por si mesmos um grau específico de incidência na capacidade institucional, mas que localizados no plano das políticas públicas se relacionam e se determinam mutuamente dando origem a determinada capacidade institucional. (Huerta, 2008, p. 134, tradução nossa)¹²

Ainda de acordo com Huerta (2008), a análise da CI deve extrapolar o mero conjunto de habilidades e competências associadas aos recursos humanos organizacionais, levando-se em conta também aspectos referentes aos processos de gestão e ao contexto institucional mais amplo no qual cada organização se insere. Sendo assim, a autora assinala a existência de dois componentes ou subtipos da CI, a capacidade administrativa e a capacidade política, que se manifestam nos níveis micro (indivíduo), meso (organização) e macro (contexto institucional) (Huerta, 2008).

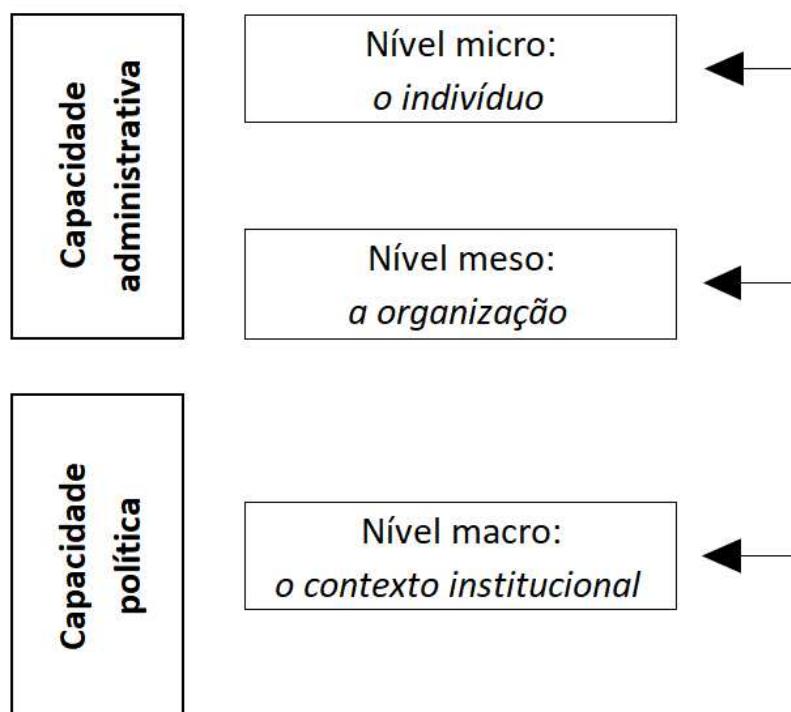
A capacidade administrativa faz alusão às habilidades técnico-burocráticas do aparelho estatal necessárias para o alcance dos objetivos pretendidos, sendo um componente que se subdivide em duas dimensões. A primeira dimensão, cujo enfoque reside nos recursos humanos, diz respeito tanto ao contingente e aos cargos dos

que pudieran ser relevantes o clave para el desarrollo de aquella capacidad institucional que requiere un gobierno para que una política pública sea exitosa. (Huerta, 2008, p. 133-134)

¹² [...] es necesario partir del principio metodológico de que estos niveles y sus respectivos componentes poseen por sí mismos un grado específico de incidencia en la capacidad institucional, pero que ubicados en el plano de las políticas públicas se relacionan y se determinan mutuamente dando origen a cierta capacidad institucional. (Huerta, 2008, p. 134)

funcionários como à capacidade individual desses atores no desempenho de atividades da rotina organizacional em termos de informação, conhecimento e motivação. A segunda dimensão, concernente à organização, se atenta à disponibilidade de recursos financeiros, bem como à forma de organização e aos sistemas de gestão utilizados no aprimoramento de fluxos e processos organizacionais. Por sua vez, a capacidade política se refere à interação que estabelecem os atores estatais com os demais indivíduos e grupos envolvidos no âmbito da política, bem como com os setores socioeconômicos e com as regras do jogo formais e informais que constituem o contexto institucional (Huerta, 2008).

Figura 1 – Componentes e níveis da CI de acordo com Huerta (2008)



Fonte: Elaboração própria com base da tradução do esquema formulado por Huerta (2008, p. 131).

A capacidade administrativa e a capacidade política, de acordo com Huerta (2008), se manifestam em três níveis distintos e interligados. O nível micro faz alusão ao indivíduo, centrando-se nas habilidades e aptidões individuais que determinam o desempenho dos atores em suas respectivas funções dentro da organização. O nível meso tem como foco a própria organização, tratando particularmente dos sistemas de gestão existentes para coordenar e aprimorar o desempenho das funções organizacionais. Por fim, o nível macro consiste no último nível da CI, referindo-se às instituições e ao entorno econômico, político e social no qual se insere o setor público. A

Figura 1 esquematiza a relação existente entre os dois componentes e os três níveis da capacidade institucional, conforme elencados por Huerta (2008).

A estrutura analítica construída por Wu *et al.* (2015) para trabalhar o conceito em pauta se assemelha em origem à de Huerta (2008), contudo apresenta maior detalhamento das categorias. Os autores assinalam a existência de nove distintos componentes básicos da CI¹³, os quais resultam da combinação entre três conjuntos de habilidades e competências – analítica, operacional e política – e três níveis de análise, a saber: individual, organizacional e sistêmico (Wu *et al.*, 2015).

Na ótica compartilhada por Wu *et al.* (2015), as capacidades analíticas estão associadas à garantia de que as ações políticas sejam tecnicamente sólidas, no sentido de poderem contribuir efetivamente para o alcance dos objetivos públicos. A capacidade operacional permite o alinhamento entre os recursos e as ações da política, de modo a viabilizar sua implementação na prática. Por sua vez, a capacidade política atua no sentido de promover a obtenção e a sustentação do apoio político necessário para as ações da política.

Cada uma dessas três competências envolve recursos ou capacidades em três níveis diferentes – individual, organizacional e sistêmico (Wu *et al.*, 2015). A nível individual, destacam-se os papéis decisivos desempenhados pelos administradores públicos e pelos formuladores e analistas de políticas no âmbito governamental. A nível organizacional, destacam-se a disponibilidade e efetividade da infraestrutura de informação, do sistema de gestão dos recursos humanos e financeiros e do apoio político, fatores responsáveis por potencializar ou dirimir as capacidades individuais. A nível sistêmico, consideram-se aspectos como o nível de apoio e confiança que um órgão público desfruta da sociedade em geral, bem como a natureza dos sistemas econômico e institucional dentro dos quais os formuladores e executores da política operam.

Essa taxonomia permitiria uma melhor operacionalização do conceito, tratando-se de um modelo agregado de capacidades no qual os recursos de nível sistêmico afetam os de nível organizacional e vice-versa, assim como os recursos de nível organizacional e individual interagem da mesma forma (Wu *et al.*, 2015). No

¹³ No artigo em comento, os autores constroem uma estrutura analítica geral com base nas concepções agregadas de Moore (1995), Gleeson, Legge e O'Neill (2009) e Gleeson, Legge, O'Neill e Pfeffer (2011).

Quadro 4 estão elencados os componentes da CI que compõem o modelo analítico agregado de Wu *et al.* (2015), resultantes da associação entre os três níveis de recursos e as três dimensões de habilidades e competências organizacionais.

Quadro 4 - Estrutura analítica agregada dos componentes da CI de acordo com Wu *et al.* (2015)

CAPACIDADE INSTITUCIONAL: HABILIDADES E RECURSOS			
NÍVEIS DE RECURSOS E CAPACIDADES	HABILIDADES E COMPETÊNCIAS		
	Analítica	Operacional	Política
Individual	Capacidade analítica individual	Capacidade operacional individual	Capacidade política individual
Organizacional	Capacidade analítica organizacional	Capacidade operacional organizacional	Capacidade política organizacional
Sistêmico	Capacidade analítica sistêmica	Capacidade operacional sistêmica	Capacidade política sistêmica

Fonte: Elaboração própria, com base na tradução de quadro apresentado por Wu *et al.* (2015, p. 167).

Os modelos desenvolvidos por Huerta (2008) e Wu *et al.* (2015), embora apresentem algumas distinções instrumentais, ilustram os pontos de convergência existentes na produção acadêmica consultada acerca das dimensões críticas que compõem a CI de uma organização do setor público. Não obstante, estabelecem um ponto de partida para que se operacionalize a tradução do conceito de CI em uma lente analítica para a captura da realidade observável.

Tendo em vista que a avaliação da CI depende da definição do conceito, entende-se que a delimitação do que se entende pela referida capacidade é o primeiro passo para a realização de um estudo empírico nessa abordagem (Huerta, 2008; Fernandes, 2016). Não obstante, a definição dos componentes críticos da CI da organização-objeto configura uma etapa fundamental (Wu *et al.*, 2015), dadas as limitações de uma pesquisa em tempo e outros recursos (Huerta, 2008). Destarte, a subseção seguinte tem o objetivo de pormenorizar como o conceito de CI foi instrumentalizado no escopo da pesquisa para a concepção das categorias iniciais de análise.

4.3 Componentes críticos da CI da organização-objeto no tocante às compras públicas

O ferramental teórico e analítico construído até aqui norteia as escolhas metodológicas feitas no decorrer da pesquisa, e permite concluir que a realização de um estudo empírico acerca da CI de uma organização do setor público requer a assimilação de quatro premissas centrais. São elas: (1) a definição, *a priori*, do que se entende por CI no contexto específico da análise, tendo em vista os objetivos estratégicos e os resultados visados pela organização; (2) a compreensão, de acordo com as especificidades dessa conjuntura, de quais são as dimensões e os componentes críticos da CI; (3) o transpasse do mero escopo das características técnico-burocráticas e gerenciais do meio organizacional, devendo também ser levados em conta o ambiente político-institucional e o entorno social e econômico no qual a organização se insere; e (4) a percepção de que as dimensões da CI se manifestam nos níveis individual, organizacional e sistêmico, de modo que a interação e a inter-relação entre os distintos componentes e níveis, em uma perspectiva holística, são relevantes para o arranjo.

No caso em estudo, organização-objeto é uma organização de grande porte da administração indireta do Estado de Minas Gerais, a Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (Fhemig), que tem sua competência e suas atribuições formalmente definidas em estatuto. Em linhas gerais, seus objetivos finalísticos remetem à consecução das diretrizes do SUS no âmbito estadual, notadamente no segundo e no terceiro nível de assistência, em questões de média e alta complexidade da atenção hospitalar. Para a consecução desses objetivos, entende-se que a organização conta com uma gama de recursos humanos, tecnológicos, informacionais e orçamentários, além da possibilidade de articulação intra e interinstitucional para mobilização dos demais atores estratégicos da atenção hospitalar e das redes de atenção em saúde.

Na sexta seção deste trabalho a organização-objeto será apresentada de forma minuciosa, discutindo-se as principais estruturas organizacionais na construção de um panorama mais completo da função compras. Por ora, o objetivo desta subseção é, com base na estrutura geral e nos objetivos estratégicos da organização, definir quais são os componentes críticos da CI no tocante às aquisições e contratações por ela conduzidas. Para isso, são levadas em conta as três etapas que

constituem o macroprocesso das compras públicas na perspectiva dos agentes público: o planejamento da contratação, a seleção e contratação de fornecedores, e a gestão e fiscalização da relação contratual (Costa e Terra, 2019).

As atribuições da organização no escopo de sua competência institucional são definidas pelo art. 2º do Decreto Estadual nº 48.651/2023:

Art. 2º – A Fhemig tem como competência prestar serviços de saúde e assistência hospitalar de importância estratégica estadual e regional, em níveis secundário e terciário de complexidade, por meio de hospitais organizados e integrados ao Sistema Único de Saúde – SUS, e participar da formulação, do acompanhamento e da avaliação da política de gestão hospitalar, em consonância com as diretrizes definidas pela SES [*Secretaria de Estado de Saúde*], com atribuições de:

I – participar, em nível de integração e cooperação, da formulação e implementação das diretrizes da política estadual de saúde;

II – prestar, em caráter suplementar, assistência ambulatorial especializada e de apoio à atividade hospitalar;

III – incentivar e promover o desenvolvimento de atividades relacionadas ao ensino e à pesquisa em saúde;

IV – formular, executar, acompanhar e avaliar, em caráter suplementar, a política de insumos e equipamentos para a saúde, no âmbito de suas unidades assistenciais;

V – coordenar a política de captação de órgãos e tecidos no Estado, regular e gerenciar o processo de notificação, doação, distribuição e logística, avaliar resultados e capacitar hospitais e profissionais afins na atividade de captação de órgãos;

VI – incentivar e participar de ações intersetoriais, no âmbito municipal, estadual e federal, visando à reabilitação e à reinserção social dos moradores das ex-colônias de hansenianos e de internos em hospitais psiquiátricos. (Decreto Estadual nº 48.651/2023, grifos nossos)

A prestação de serviços de saúde e assistência hospitalar, a que o artigo se refere no caput e em seu inciso II, tem sido uma das principais funções assistenciais da organização nos últimos anos. Não obstante, a subsequente miríade de incisos amplia o espectro da atuação organizacional, que também se volta à promoção de atividades de ensino e pesquisa e ao fomento e à cooperação com outros órgãos e entidades. Embora os incisos grifados sejam os que mais diretamente se relacionam com a política de aquisições da instituição, todas as atribuições elencadas pressupõem atividades afetas a compras e contratações.

À luz dos objetivos organizacionais definidos em estatuto e das inferências dos pesquisadores que compuseram o referencial teórico e analítico desenvolvido até aqui, parte-se para a construção das categorias iniciais de análise. Nesse intuito,

propõe-se uma combinação dos quadros analíticos apresentados na subseção anterior (Figura 1 e Quadro 3), construídos por Huerta (2008) e Wu *et al.* (2015).

Foram consideradas as competências analítica, operacional e política destacadas por Wu *et al.* (2015) – as quais simetizam ao que Huerta (2008) designa como capacidade administrativa e capacidade política – e a congruência entre os níveis de análise elencados por ambos os estudos, a saber: os níveis individual (micro), organizacional (meso) e sistêmico (macro). Com base nessa categorização e na leitura da conjuntura a partir da perspectiva de observadora-participante que ocupa esta pesquisadora, foi possível delimitar os componentes críticos da CI da organização em compras públicas, os quais constam esquematizados no Quadro 5.

Quadro 5 – Componentes críticos da CI da organização-objeto na função compras

NÍVEIS DE ANÁLISE	DIMENSÕES E COMPONENTES DA CI		
	Capacidade administrativa analítica	Capacidade administrativa operacional	Capacidade política
Individual (<i>micro</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Formação e qualificação dos atores 	<ul style="list-style-type: none"> • Estruturação da força de trabalho nas equipes envolvidas 	<ul style="list-style-type: none"> • Influência, poder de agenda e de veto dos atores estratégicos sobre o processo
Organizacional (<i>meso</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Infraestrutura e gestão da informação 	<ul style="list-style-type: none"> • Estrutura orgânica, infraestrutura tecnológica e sistemas de gestão 	<ul style="list-style-type: none"> • Estratégias políticas e diretrizes governamentais
Sistêmico (<i>macro</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Processos decisórios e fluxos informacionais compartilhados 	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos orçamentários e financeiros 	<ul style="list-style-type: none"> • Entorno socioeconômico, regras formais e informais

Fonte: Elaboração própria.

No âmbito das capacidades administrativas, as competências analíticas dizem respeito principalmente à capacidade de avaliação e de tomada de decisão dos atores organizacionais no desempenho de suas atividades, ao passo que as competências operacionais se referem à capacidade de execução e de implementação desses cursos de ação (Wu *et al.*, 2015). Por sua vez, a capacidade política remete à relação e à articulação entre a organização e o meio político-institucional que a circunda (Huerta, 2008; Wu *et al.*, 2015).

Isto posto, os componentes críticos referentes às capacidades administrativas analítica e operacional no nível individual remontam às características dos recursos humanos que compõem a força de trabalho da organização no desempenho de atividades afetas às aquisições e contratações. Levam-se em conta

a composição das equipes, os cargos e funções estabelecidos, o nível e a natureza da formação dos profissionais que os ocupam e, em especial, as atividades de treinamento e capacitação desses atores em relação à transição normativa.

A nível organizacional, a capacidade administrativa analítica perpassa a infraestrutura e a gestão da informação, com destaque para como as informações relevantes são produzidas, transmitidas e armazenadas pelos setores envolvidos. Destaca-se também a forma como – e em que medida – essas informações subsidiam os fluxos do processo decisório institucional, notadamente quanto às aquisições e contratações.

A nível sistêmico, por sua vez, ganham espaço os fluxos informacionais estabelecidos entre as unidades assistenciais da rede e as unidades administrativas que compõem a chamada Administração Central (ADC). Tendo em vista a multiplicidade e a diversidade das unidades hospitalares que constituem a organização-objeto, bem como a essencialidade do agrupamento e da centralização de determinadas demandas no intuito de auferir ganhos de escala nas aquisições e contratações, o fluxo informacional entre as unidades torna-se um elemento-chave, especialmente para a compreensão de como se dão na organização as etapas de planejamento da contratação e de fiscalização dos contratos.

A competência operacional da CI administrativa, no nível organizacional, está intimamente relacionada à estrutura orgânica e aos sistemas e processos de gestão que norteiam a operação e a coordenação das unidades e setores da organização. Além disso, diz respeito também à infraestrutura tecnológica existente para a operacionalização das principais atividades nas rotinas de compras. No nível sistêmico, destacam-se as definições e implicações quanto aos recursos orçamentários e financeiros da organização.

Por fim, a capacidade política no nível individual designa a centralidade dos atores estratégicos no arranjo, tendo como foco o modo como o desempenho de suas funções, tendo em vista aspectos de influência, poder de agenda e poder de veto, impacta a definição e o alcance dos objetivos organizacionais. Propõe-se um olhar atento para o papel de diretores, gerentes e coordenadores, com ênfase nos efeitos das dinâmicas de liderança e da estrutura hierárquica sobre os processos de cada setor envolvido nos trâmites de aquisição e contratação.

A nível organizacional, frisam-se as estratégias organizacionais de obtenção e sustentação do apoio político necessário à consecução da estratégia

institucional. Também constituem foco dessa categoria analítica as eventuais transformações decorrentes de diretrizes governamentais, notadamente quanto aos seus efeitos sobre a política de contratações da organização.

Por sua vez, a nível sistêmico a capacidade política é analisada sob algumas principais perspectivas quanto ao entorno econômico, político e social. Parte importante dessa análise consiste na interação entre os atores institucionais e os indivíduos, grupos sociais e setores socioeconômicos envolvidos na política de saúde. Nessa categoria, também despontam como atores relevantes os pacientes atendidos nas unidades assistenciais que constituem a organização-objeto – os destinatários, em última instância, dos bens adquiridos e dos serviços contratados – e os licitantes que concorrem nos processos licitatórios conduzidos na rede, sejam eles selecionados ou não no decorrer do certame. O nível de apoio e confiança da população em geral na instituição, bem como dos agentes econômicos envolvidos nos mercados de medicamentos, materiais médicos e demais correlatos à gestão hospitalar, pode influenciar na condução e nos resultados das licitações e contratações realizadas pela organização.

Também se colocam no escopo da capacidade política sistêmica as chamadas regras do jogo que compõem o contexto normativo. Para além da transição para a LLCA, destaca-se a influência de outras normas nacionais e estaduais do arcabouço regulatório, para além das regulamentações no âmbito da própria organização e dos demais atores relevantes na política de saúde, como o Ministério da Saúde (MS) e a Secretaria de Estado de Saúde (SES), à qual se vincula a organização em questão. Não obstante, e na linha em que se desenrola a pesquisa ora proposta, também pautam o jogo das contratações as regras informais que conformam a conduta dos agentes públicos, regras as quais estabelecem interações e inter-relações com todas as demais categorias analíticas expressas no Quadro 5.

Nesse sentido, a CI da organização em compras pode ser compreendida como o produto da interação dinâmica entre os componentes, níveis e dimensões retratados nessas categorias iniciais de análise. Esta seção teve o objetivo de determinar os componentes críticos da capacidade em compras, sendo a CI mobilizada enquanto instrumento analítico e levando-se em conta as peculiaridades da organização-objeto. Na seção seguinte será agregada à fundamentação teórica e analítica um panorama mais detido do campo das compras públicas, no intuito de conferir materialidade à aplicação do *framework* ao caso concreto.

5 DAS COMPRAS E CONTRATAÇÕES GOVERNAMENTAIS

A discussão das principais perspectivas que posicionam o trabalho no tocante às compras e às contratações públicas são discutidas nesta seção, que se subdivide em três partes. A primeira, fundamentada no campo das finanças públicas, situa o orçamento fiscal e sua execução enquanto um ponto de partida importante, notadamente nos debates quanto à natureza e aos desafios da atuação estatal. Em seguida é construído um breve panorama do campo de pesquisa, destacando-se as chaves analíticas essenciais para compreender as múltiplas dimensões da mudança normativa recente. Por sua vez, na terceira e última subseção são apresentados os resultados de uma análise comparada entre as Leis Federais nº 8.666/1993 e 14.133/2021.

5.1 O papel das compras públicas na execução do orçamento fiscal

Em que pese as funções do Estado moderno sejam ainda discutidas e constantemente redefinidas em diferentes contextos, parece haver ponto pacífico na ideia de que a complexificação da matéria social ensejou também a complexificação dos chamados problemas públicos. Concomitantemente, a sociedade cada vez mais exige e se mobiliza em prol de respostas efetivas do Estado, o qual, por meio de seu aparelho burocrático, se ocupa de desenhar e implementar políticas capazes de endereçar de forma tempestiva os problemas públicos.

A promulgação da Constituição Federal em 1988 (CF/88) estimulou movimentos de ampliação do Estado, tendo em vista o estabelecimento de uma série de garantias civis, políticas e sociais que representam um marco no arranjo institucional brasileiro. Essas garantias implicaram o aumento da oferta de bens e serviços públicos, que em grande parte se materializam por meio das compras e contratações levadas a cabo pelos órgãos e entidades do setor público.

De maneira geral, a percepção da relevância do gasto público no plano macroeconômico remonta ao contexto internacional da década de 1930, dada a instrumentalização do déficit fiscal enquanto estratégia de reação governamental a quadros recessivos graves. Considerada a dinâmica cíclica da economia, a adoção de uma política fiscal flexível permitiu que, além de ser o principal recurso visando à consecução do desiderato constitucional, o gasto governamental se tornasse também um instrumento alternativo na busca pelo pleno emprego e pelo crescimento

econômico (Galbraith, 1989; Oliveira, 2009; Krugman, 1997). Posteriormente, a chamada síntese neoclássica, conjugando as ideias keynesianas com os fundamentos teóricos da economia neoclássica acerca das falhas alocativas de mercado, alça o Estado ao importante papel de estabilizador de expectativas e de promotor de políticas endereçadas ao desenvolvimento econômico e melhorias nos padrões de bem-estar social (Oliveira, 2009; Hirschman, 1996; Krugman, 1997).

A noção de flexibilidade fiscal, notadamente no que se refere ao gasto público, contudo, vai sendo gradualmente substituída pela de disciplina fiscal em meados da década de 1960. A partir da ideia de que as políticas keynesianas e de bem-estar teriam colaborado para a crise econômica mundial deflagrada a partir de então, emblemática no fenômeno da estagflação (Krugman, 1997), pautou-se na proposição de um conjunto de reformas ortodoxas, sob a égide do neoliberalismo. Essas reformas se disseminaram a partir dos países centrais, durante a década de 1980, e traziam em seu escopo políticas fiscal e monetária restritivas, voltadas à estabilidade macroeconômica, ampla desregulamentação dos mercados e privatizações (Vargas, 2012; Mattei, 2023).

No Brasil, a narrativa da disciplina fiscal – e a forma como esta foi apropriada na construção e na implementação das prescrições neoliberais – influenciou na condução de uma série de transformações jurídico-normativas, as quais produziram e seguem produzindo efeitos concretos sobre o poder público e sobre o formato e a extensão de sua intervenção. A noção de responsabilidade fiscal perpassa, dentre outros aspectos, a sinalização de que o Estado é capaz de – e estaria inclinado a – quitar os compromissos assumidos frente aos seus credores, e significa também uma forma de conter a pressão pelo aumento dos gastos do governo (Tinoco, 2020).

Nesse contexto, as regras fiscais se colocam enquanto mecanismos restritivos que estabelecem limitações duradouras à política fiscal com base em agregados orçamentários como dívida, resultado corrente, gasto ou receita (Santos, 2020, p. 15). Dentre elas, mencionam-se, no caso brasileiro, a promulgação da Lei Complementar nº 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) –, que fixa a meta de resultado primário que o governo de cada ente federado deverá alcançar no exercício, e a Emenda Constitucional nº 95, editada em 2016, que estabelece um teto para o crescimento das despesas primárias do governo federal, com base na inflação. Mais recentemente, foi promulgada em 2023 a Lei Complementar nº 200, o Novo

Arcabouço Fiscal, que determina o uso de limites globais de despesas a partir de 2024, levando em consideração a inflação e o crescimento real da receita.

As regras fiscais são introduzidas na política fiscal da União e dos governos subnacionais à medida que a sustentabilidade da dívida pública se torna um objetivo estatal relevante, em estreita articulação com a política de estabilização monetária (Oliveira, 2009; Santos, 2020). Assim como o advento constitucional e as correntes hegemônicas no campo da economia do setor público, as regras fiscais são prementes na modelagem do arranjo institucional no qual se desenrola a intervenção estatal. Decerto que também faz parte desse arranjo o contexto político de maneira geral, tanto no sentido das regulares transições de governo no regime democrático como sob a ótica dos abalos aos quais a jovem democracia brasileira esteve – e ainda está – sujeita ao longo dos últimos anos.

Não obstante, em sentido menos abrangente e que aqui constitui o principal foco, esse arranjo também é substancialmente delimitado pela institucionalidade que permeia as compras e contratações públicas. Entendidas em sentido estrito como o conjunto de ritos procedimentais da licitação, por meio dos quais o Estado procede à compra de bens ou à contratação de serviços, as compras públicas representam um dos principais pilares dos gastos do governo. Em que pese o percentual significativo destinado às despesas com pessoal, as compras e contratações merecem destaque frente ao orçamento público – se não em termos percentuais, o montante *per se* já é significativo o bastante. De acordo com Costa e Terra (2019) os dados quanto ao montante despendido com as compras e contratações públicas no Brasil divergem, não havendo consenso acerca do volume dessas aquisições na economia. Os autores destacam, contudo, que em 2017 as aquisições registradas no painel de compras do Governo Federal somaram mais de R\$ 47 bilhões adquiridos em bens e serviços (Costa e Terra, 2019, p. 7). Em 2023, esse valor total alcançou a casa dos R\$ 69,46 bilhões, consideradas as 20.347 licitações com contratação conduzidas no âmbito federal¹⁴, incluídas as hipóteses de dispensa e inexigibilidade.

Contudo – e mais interessante do que isso –, o orçamento destinado às compras e contratações corresponde a uma fatia dos gastos governamentais cuja operacionalização é influenciada por uma gama própria de aspectos normativos, e

¹⁴ Dados do Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/licitacoes?ano=2023>. Consulta realizada em 01/10/2024.

que produzem resultados concretos sobre a extensão e a qualidade da intervenção estatal. As organizações do setor público operam sob a égide desse arcabouço institucional próprio, em meio ao qual conduzem as compras e contratações necessárias para a concreta implementação de políticas públicas.

E como essas aquisições e contratações são definidas e efetivamente operacionalizadas, desde a etapa preparatória do processo até a fiscalização contratual, que visa a assegurar a adequada execução do objeto licitado? À primeira vista pode parecer se tratar de uma questão simples. Afinal, não se trata apenas do corriqueiro decorrer de uma licitação ou contratação direta? Fosse esse o caso, bastaria responder que as compras e contratações são operacionalizadas pela condução do devido rito administrativo e procedimental descrito na LLCA, bem como em suas regulamentações complementares pertinentes em cada um dos níveis de governo. Contudo, fatores de ordem política, gerencial e cultural se fazem presentes no campo prático das organizações que conduzem as compras públicas, em adição às instituições que conformam o arranjo no qual essas operações se desenrolam.

Sob a ótica da política, agrupam-se os elementos decorrentes da forma como o processo eleitoral democrático produz efeitos sobre o Estado em suas dimensões funcional e organizacional, logo, sobre a burocracia em si. O estabelecimento de uma nova agenda pública, ou a repaginação de uma mesma agenda pré-existente a partir da alternância de governo não raro dá origem a transições nas chefias das principais agências executivas, as quais podem reverberar também sobre os principais cargos de alto e médio escalão. A sujeição dessas agências a um certo espaço discricionário na atuação dos gestores é um dos fatores que podem influenciar na forma como se decide o que, como e quando será adquirido ou contratado.

Nesse sentido importam também os aspectos estruturais das organizações, em geral, e das organizações do setor público, em específico. Resgata-se a explanação de Vasconcelos (2004) quanto à inexistência, na prática, do tipo ideal de uma organização pós-burocrática. Desse argumento se depreende que as organizações contemporâneas seguem limitadas pelo paradigma burocrático weberiano, em que pese toda a discussão quanto às disfunções da burocracia estatal, à qual se soma o argumento da ineficiência burocrática fundado na sociologia das organizações e na teoria da *public choice* (Carneiro e Menicucci, 2011). Tratando-se, pois, de organizações do setor público, fatores como o poder, a hierarquia e a

decorrente verticalização do processo decisório influenciam continuamente no cotidiano de todas as agências executivas que dependem da aquisição de bens e da contratação de serviços para levar a cabo suas atividades finalísticas. Outrossim, mencionam-se as dinâmicas e desafios próprios da gestão de pessoas, da gestão de processos e da gestão da informação, as quais se encontram intrinsecamente interligadas enquanto condutores relevantes no tocante à problemática gerencial. Esta se torna evidente ao olhar para como a implementação de uma “nova” lei de licitações parece preocupar de forma generalizada o funcionalismo, fomentando a efervescência da temática das compras públicas.

Para além das dimensões comumente abrigadas sob o grande guarda-chuva da resistência à mudança (Grey, 2004; Hernandez e Caldas, 2001; Oliveira *et al.* 2017), a leitura da conjuntura sob um viés mais institucional, interpretativo e, em última instância, político, permite compreender como uma mudança do porte da implementação de um novo estatuto de licitações configura um ponto de inflexão importante. A recente transição normativa traz à luz elementos-chave que compõem a institucionalidade das compras e contratações públicas, notadamente aqueles voltados à redução de incertezas e aos sistemas de controle de caráter normativo que podem influenciar o comportamento dos agentes. Parte dessas questões já vêm sendo endereçada pela literatura especializada, de modo que a construção de um panorama do campo de pesquisa constitui objeto da próxima seção.

5.2 O campo das compras públicas e as peculiaridades da trajetória brasileira

A maturidade da pesquisa no campo das compras e contratações públicas foi alvo de uma revisão sistemática de Flynn e Davis em 2014, que teve como foco a avaliação dos artigos publicados no *Journal of Public Procurement* entre 2001 e 2013. O primeiro volume da revista foi inaugurado por um *paper* de seu fundador, que há mais de duas décadas sinalizava a existência de imbrólios ligados a aspectos institucionais, estruturais e relacionais da condução das contratações no setor público. Em razão desses impasses, a promoção de reformas no campo seria, por vezes, uma “tarefa difícil” (Thai, 2001, p. 40).

Muitas das discussões levantadas por Thai (2001) seguem atuais e permanecem no cerne das problemáticas discutidas, tanto entre os agentes públicos que atuam com compras como entre os pesquisadores do campo. Nos anos que seguiram a inauguração do *Journal of Public Procurement*, Flynn e Davis (2014)

destacam uma produção acadêmica relevante sobre compras eletrônicas (*e-procurement*), pequenos fornecedores e a profissionalização dos compradores. Concomitante às pressões crescentes sobre as finanças públicas desde a crise econômica de 2007/2008, o campo vem ganhando espaço à medida que se intensificam as preocupações quanto ao crescimento econômico, à inclusão social e a sustentabilidade ambiental (Flynn e Davis, 2014).

Trata-se de um campo de pesquisa multidisciplinar, no qual se reúnem chaves teóricas e analíticas mistas dos campos da economia, da sociologia, da psicologia e da administração. A predominância de teorias microeconômicas no campo sinalizaria uma interpretação particular das contratações públicas enquanto um processo racional – e, portanto, no qual se visa à otimização – de tomada de decisão entre duas ou mais partes econômicas, em uma transação impessoal e sujeita a regras (Flynn e Davis, 2014).

Os resultados observados por Flynn e Davis (2014) demonstram que a maior parte da pesquisa no campo se dedica ao nível organizacional de análise. Os estudos voltados para o nível individual, com foco nas características e motivações dos compradores públicos, foram minoria, seguidos daqueles dedicados à perspectiva macro quanto à política e à regulação no campo das contratações. Os autores identificam também a prevalência de estudos provenientes do norte global, tendo a soma dos estudos oriundos dos Estados Unidos, Canadá e Europa representado 67% da produção analisada. Em que pese haver alguma representação dos trabalhos oriundos de países da África (8%), Ásia e Oceania (6%), os estudos da América Central e da América Latina não tiveram presença significativa na pesquisa realizada.

Na perspectiva de Thai (2001), as compras públicas são em muito influenciadas pelo arcabouço normativo que as sustenta e as circunda, de modo que as especificidades e os regulamentos locais representam um ponto de partida importante para a delimitação de um contexto de pesquisa. Nesse sentido, Fernandes (2014) constrói um panorama importante sobre a evolução histórica e política do arcabouço normativo das compras públicas no Brasil, posteriormente tratando também das tendências inovadoras, avanços e dificuldades persistentes no campo.

Em contraponto à experiência dos países centrais, a trajetória brasileira não segue um modelo linear de evolução (Fernandes, 2014), sendo marcada por oscilações pendulares em que dinâmicas cíclicas entre regulamentação e desempenho, bem como mudanças reativas a crises e transições políticas, têm

fundamental influência no arranjo – e rearranjo – institucional das compras e contratações públicas. Ao analisar essa trajetória, enfatiza-se a busca por um arcabouço jurídico abrangente, coerente e capaz de promover governança, transparência e controle, concomitante às potencialidades da instrumentalização das tecnologias da informação e comunicação (TIC) diante dos persistentes imbróglis no tocante à estruturação do campo e à sua fragilidade institucional (Fernandes, 2014; 2019; 2020). As reformas conduzidas buscaram ora simplificar procedimentos e alinhar-se a práticas do meio empresarial, ora padronizar e unificar normas. A todo tempo se fez presente a influência de grupos de interesse – em especial de fornecedores e empreiteiros –, bem como da sociedade civil diante de eventuais episódios envolvendo o direcionamento de certames e a captura de contratos por interesses privados (Fernandes, 2014).

O envolvimento ativo de atores políticos e a mobilização de diferentes setores empresariais evidenciam o caráter politicamente carregado da pauta e dos processos de compra e contratação no setor público. O embate entre diferentes grupos, como grandes e pequenas empresas, e situação e oposição, revela tensões sobre o controle burocrático e a rigidez normativa, sobre a abertura do mercado de licitações e a qualidade dos gastos e dos contratos da administração pública. Mais do que isso, essas dinâmicas revelam como as mudanças na regulamentação das compras públicas frequentemente resultam de negociações entre diferentes grupos sociais organizados, com agendas próprias (Fernandes, 2014).

No contexto da redemocratização, o Decreto-Lei nº 2.300/1986 constitui um marco na unificação e na padronização das regras de compra e contratação, substituindo o antigo Código de Contabilidade e impondo suas diretrizes em todos os níveis e setores da administração pública. Posteriormente, escândalos de corrupção e críticas ao Decreto-Lei nº 2.300 pontuaram o contexto que culminou na Lei Federal nº 8.666/1993, marcada por regras rigorosas e mais detalhistas que buscavam, dentre outros objetivos, a prevenção da corrupção e a ampliação da concorrência (Fernandes, 2014).

Preocupações com o combate a práticas de corrupção e com a promoção da ética e da integridade remontam a uma tendência histórica de percepção das compras públicas como uma área de desperdício e corrupção (Thai, 2001, p. 24). Essas questões compõem o principal pano de fundo para o persistente dilema entre a autonomia das agências e dos agentes públicos frente à rigidez das normas,

refletindo-se nas constantes tensões entre flexibilidade e burocratização (Fernandes, 2014; 2019; 2020)¹⁵.

Em que pese a eminência da pauta da rigidez normativa, marcada pelo elevado controle sobre a atuação da burocracia (Rosilho, 2011; Carvalho, 2015), as reformas que se deram no escopo da Nova Gestão Pública (NGP), adotadas formalmente no Brasil com a edição do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em 1995, fomentaram a exploração de práticas e inovações capazes de conferir eficiência ao processo de compras (Motta, 2010). Motivada pela busca por controle e pela mitigação de riscos de corrupção, a rigidez normativa por vezes se traduz em processos inflexíveis que dificultam respostas ágeis e adaptadas a especificidades locais e setoriais, sendo apontada por Fernandes (2014) como um dos principais obstáculos para a implementação de mudanças eficazes nas compras públicas.

O histórico construído por Fernandes (2014) oferece uma visão detalhada sobre o processo decisório e as dinâmicas políticas que levaram à aprovação da Lei nº 8.666/1993 e à posterior regulamentação do pregão enquanto modalidade inovadora de licitação. Tratando-se de uma modelagem de leilão reverso, a criação do pregão é mencionada como uma das mais relevantes inovações da área (Almeida e Sano, 2018; Fernandes, 2016; 2019), e foi instituída pela Lei Federal nº 10.520/2002. Posteriormente foi regulamentada a forma eletrônica do pregão, pelo Decreto Federal nº 5.450/2005, o qual tornou obrigatória sua utilização como modalidade principal, salvo nos casos de comprovada inviabilidade.

¹⁵ A pesquisa de Flynn e Davis (2014) identificou que estudos oriundos do continente africano respondem por 8% dos trabalhos levantados, representando o segundo segmento de maior participação nas publicações do campo das compras públicas, depois dos países do norte global. Em uma breve pesquisa suplementar, identificou-se que a temática da corrupção é por vezes mencionada pelos pesquisadores dos países africanos. No caso da Nigéria, por exemplo, ocorreram reformas de amplo escopo em 2007, com a criação, pela primeira vez, de uma Lei de Compras Públicas e de uma estrutura governamental voltada para as aquisições, o *Bureau of Public Procurement* (BPP). Na leitura de Nnamani (2024), a ocorrência de fraudes licitatórias e escândalos de corrupção teria ensejado a criação de uma norma rígida, que acaba por engessar a atuação dos agentes públicos do BPP. Em que pese tenha havido avanços institucionais nas duas últimas décadas, identificou-se a percepção da conjuntura como uma reforma incompleta, dados alguns desafios persistentes nas compras do governo nigeriano, como a limitação e pequena disseminação do *e-procurement*, a não implementação efetiva de critérios de sustentabilidade social e a persistente percepção de um alto grau de corrupção nos processos (Adeniran e Raifu; Nnamani, 2024). A temática da corrupção também foi identificada nos estudos de Ntayi, Ahiauzu e Eyaa (2011), que se dedicaram a investigar a relação entre a anomia organizacional, o bem-estar psicológico e a ética nas contratações das organizações do setor público na Uganda.

A criação do instituto do pregão se insere no contexto do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, no qual a economia brasileira vivenciava desafios importantes em meio a uma crise econômica e à busca pela estabilização da moeda na sequência do Plano Real, em 1994. A busca por soluções ágeis e eficazes para o controle de gastos se tornou proeminente na administração pública, na medida em que o ajuste fiscal passou a ser uma das prioridades na agenda governamental (Fernandes, 2014). A Lei Geral de Telecomunicações (Lei Federal nº 9.295/1996) conferiu à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) um regime administrativo diferenciado, que assegurou sua autonomia e permitiu o desenvolvimento de regras inovadoras nos setores de compras e contratações. A ideia do pregão se baseou em algumas dessas práticas, que foram bem-sucedidas ao reduzir custos, abreviar prazos e estimular a competição nos processos licitatórios (Fernandes, 2014). Ao contrário do processo legislativo mais amplo e conflituoso que resultou na Lei nº 8.666/1993, o pregão se desenvolveu como uma resposta técnica e política viável para simplificar as contratações públicas, tendo sido inicialmente instituído em formato presencial, por meio de medida provisória em maio de 2000, e posteriormente evoluindo para o formato eletrônico e difundindo-se entre os três níveis da administração pública (Fernandes, 2014).

A inversão das fases de habilitação e de aceitação da proposta tornaram o pregão um procedimento mais ágil do que as demais modalidades (Faria *et al.*, 2008; Motta, 2010), embora Almeida e Sano (2018) alertem que essa maior celeridade ocorreu apenas em relação à fase externa dos processos. Além disso, o advento do pregão eletrônico implicou o aumento significativo na participação dos fornecedores, um dos fatores determinantes para a variação de preços contratados no sentido da maior economia de recursos pelos órgãos públicos (Faria *et al.*, 2008).

Contudo, a criação da nova modalidade não ponderou na mesma medida que a economicidade alguns outros aspectos importantes, como a qualidade das compras e a adequação das contratações às necessidades da Administração, de modo que ainda se enfrentam limitações importantes nesse sentido (Amorim, 2016; Teixeira, Prado Filho e Salomão, 2016; Fernandes, 2019). Ademais, a celeridade do processo também vem sendo alvo constante das investigações (Silva e Rocha, 2006; Gonçalves, 2012; Castro, 2014; Almeida e Sano, 2018), e o pregão continua sendo percebido, por vezes, como um processo complexo e demorado (Motta, 2010; Rosilho, 2011; Araújo e De Jesus, 2013).

O binômio da centralização *versus* descentralização constitui outro debate central no campo das compras públicas, e a tendência de centralização nos países europeus se evidencia a partir da criação de agências de compras especializadas responsáveis pela condução de aquisições e contratações complexas (Dimitri *et al.*, 2006). A experiência brasileira nesse âmbito foi influenciada por contextos históricos, como a crise econômica de 1929 e as reformas administrativas de 1967 (Fernandes, 2014). A implantação e posterior disseminação do registro de preços foi uma estratégia de obtenção das vantagens processuais e econômicas provenientes da concentração de compras e contratações em grande escala, tratando-se de um procedimento que permitiria “contornar a complexidade procedimental da licitação e a debilidade técnica das equipes” (Fernandes, 2019, p. 6).

No caso brasileiro, a fragilidade política e institucional das compras levou à descontinuação do modelo de centralização do período Vargas, adotado entre os anos 1930 e 1945, deixando como legado uma situação de fragmentação e autonomia exagerada dos órgãos ao longo do período subsequente. (Fernandes, 2019)

Fernandes (2014) ressalta que uma perspectiva institucional compreende as transformações das compras públicas como um produto de fatores políticos, conjunturais, estruturais e circunstanciais. Nesse sentido, as reformas e os ajustes normativos refletem não apenas uma lógica técnica, mas também uma dinâmica de poder e as condições socioeconômicas de atores distintos em diferentes períodos históricos. Isso explica, em parte, a complexidade e a fragmentação que caracterizam a trajetória da regulação desse setor no Brasil (Fernandes, 2014; 2020).

A Lei Federal nº 8.666/1993 desponta como um marco de detalhamento técnico e de prevenção da corrupção em licitações, ao passo que a criação e disseminação do pregão – incrementada posteriormente em 2005, com o pregão eletrônico – refletem um movimento posterior de adaptação e agilidade diante de novos desafios, necessidades e tecnologias na administração pública. A mudança mais recente, consubstanciada na promulgação da LLCA e de suas regulamentações, atenta para alguns desses dilemas históricos na política das compras públicas, como a tensão entre autonomia das agências e rigidez normativa, a busca pela profissionalização dos agentes e o papel da padronização e da centralização nos processos de compra.

Na perspectiva de Fernandes (2014), a fragilidade institucional e a vulnerabilidade ao processo político seriam traços marcantes da trajetória brasileira.

Argumenta-se que as reformas no campo das compras públicas, ao invés de construírem um consenso em torno de um modelo estável e eficiente, teriam sido influenciadas por interesses fragmentados e pela dificuldade de criar regras perenes que resistam às mudanças políticas e conjunturais (Fernandes, 2014). Pondera-se que inovações como o pregão, o registro de preços e o Comprasnet¹⁶ representaram avanços incrementais importantes, com elevado potencial de disseminação, aprofundamento e recombinação (Fernandes, 2021), contudo

[...] a retomada da agenda frustrada da reforma gerencial ainda merece discussão, particularmente a revisão dos procedimentos (ou modalidades) de licitação para adequá-los à diversidade das situações e dos tipos de compra e de contratação. As condições atuais parecem mais favoráveis, pelo menos no que tange às capacidades técnicas e de coordenação e articulação da área e, especialmente, das suas comunidades. Por outro lado, a diretriz da diferenciação normativa precisa ser balanceada com a forte tendência à convergência dos arcabouços legais de compras públicas que emergiu desde o cenário internacional. Essa convergência é, de certa forma, decorrência inescapável do avanço do comércio eletrônico e das cadeias de suprimento globais. (Fernandes, 2021, p. 315)

Fernandes (2021) aponta que a revogação e a revisão mais abrangentes do marco legal de 1993 foi evitada como uma forma de contornar resistências, o que teria prejudicado a coerência do arcabouço normativo das compras e contratações no Brasil, haja vista a “sucessiva adição de emendas ou regras e procedimentos de uso alternativo” (p. 316). Essa perspectiva é crucial para que se possa compreender as nuances do novo estatuto, promulgado em 2021, bem como sua tentativa de superar deficiências e dificuldades diagnosticadas ao longo das décadas anteriores.

5.3 Transição da Lei nº 8.666/1993 para a LLCA: uma perspectiva comparada

O objetivo desta seção é apresentar, a partir de uma análise comparativa, uma visão geral de quais foram as principais mudanças introduzidas pela promulgação da Lei Federal nº 14.133/2021 em relação ao antigo estatuto. Tendo em

¹⁶ “O COMPRASNET – Portal de Compras do Governo Federal, é um site web, instituído pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP, para disponibilizar, à sociedade, informações referentes às licitações e contratações promovidas pelo Governo Federal, bem como permitir a realização de processos eletrônicos de aquisição. É um módulo do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG, composto, atualmente, por diversos subsistemas com atribuições específicas voltadas à modernização dos processos administrativos dos órgãos públicos federais integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG.” (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão > Comprasnet > O que é o Comprasnet, 2025. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/publicacoes/cartilha/oque.asp>. Acesso em: 25/02/2024)

vista que a pesquisa se propõe a analisar o contexto institucional da transição para a norma vigente na organização-objeto, importa primeiro compreender o conteúdo e a dimensão da mudança em questão.

Assim sendo, foi conduzida uma análise comparativa em sentido mais amplo, tendo como foco as mudanças compreendidas como relevantes no contexto da pesquisa quanto a cinco eixos de análise: (1) princípios licitatórios e definições gerais; (2) desenho do processo licitatório e suas etapas; (3) compras públicas sustentáveis; (4) transparência, controle e responsabilização; e (5) designação, atribuições e capacitação dos agentes públicos envolvidos. Os resultados da análise comparativa entre as Leis Federais nº 8.666/1993 e 14.133/2021 são apresentados nas subseções a seguir, segregados por categoria analítica.

5.3.1 Princípios licitatórios e definições gerais

No tocante à LLCA, é importante tomar como ponto de partida o propósito da norma, que se expressa em três principais objetivos. O primeiro consiste na integração do arcabouço legal das compras e contratações públicas, tendo-se buscado compilar em norma única as inovações incrementais que ocorreram desde a promulgação da Lei Federal nº 8.666/1993, e que foram regulamentadas em instrumentos diversos. Para além de contribuir com a simplificação normativa nesse sentido, um segundo objetivo da norma consiste na institucionalização de boas práticas já consolidadas no campo das compras públicas, tendo em vista as experiências inovadoras e casos de sucesso, bem como os entendimentos jurisprudenciais consolidados e as recomendações dos principais órgãos de controle. Por fim, o terceiro objetivo remonta à atualização da legislação tendo em vista os potenciais das TIC, que em muito ampliam o leque de possibilidades de ação da administração pública em termos de planejamento, processamento e gestão das contratações.

Esses objetivos se traduzem, em princípio, na busca pelo reforço da capacidade institucional do Estado em suas diversas áreas de atuação, uma vez que os ritos processuais da licitação e da gestão e fiscalização de contratos fazem parte da rotina de toda organização do setor público no alcance de seus objetivos estratégicos. Isto é, a mudança no arranjo institucional que a norma mais recente reflete – e se propõe a provocar – é a de possibilitar que o Estado brasileiro, de maneira geral, compre melhor. Para além disso, o estatuto vigente também assegura

às aquisições e contratações públicas seu importante papel de sinalizadores da demanda governamental para o mercado brasileiro.

Ao contrário de sua antecessora, a LLCA não abrange empresas públicas, sociedades de economia mista e as suas subsidiárias, as quais são regidas pela Lei Federal nº 13.303/2016 – a chamada Lei das Estatais. A norma vigente permite a emissão de regulamentos próprios de licitação por parte das empresas estatais, questão que tem sido objeto de permanente controvérsia (Fernandes, 2014) desde o Decreto-lei 2.300, estatuto revogado pela Lei Federal nº 8.666/93.

Em adição aos oito princípios básicos enumerados na norma revogada – quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo –, a LLCA introduziu quatorze outros princípios que devem ser observados na aplicação da norma. Vários desses princípios constituem já lugares-comuns em doutrinas e jurisprudências no âmbito das licitações, notadamente a transparência, a segregação de funções e o interesse público. Esses princípios ilustram a tentativa de abarcar as orientações dos órgãos de controle quanto a boas práticas de gestão e mitigação de riscos, de integridade e de prevenção à corrupção.

Por sua vez, o desiderato de que o Estado performe enquanto bom comprador se expressa nas ideias de eficiência, eficácia, economicidade e competitividade. Conjugadas com os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da celeridade, sinalizam previsões normativas voltadas para a simplificação e a otimização de processos nas compras públicas, bem como para o compromisso com a responsabilidade fiscal.

Por diversas vezes a LLCA faz menção aos agentes públicos que atuam nas etapas do macroprocesso das contratações, salientando o escopo de suas competências e atribuições. A ênfase no planejamento é clara, sendo o termo mencionado 12 vezes mais do que na norma antiga e incluído também como um princípio geral, assim como a motivação e a segurança jurídica. É criado um capítulo específico para a etapa preparatória do processo e, da mesma forma, para tratar dos agentes públicos, desde os planejadores aos fiscais contratuais.

A governança desponta como objeto de atenção na administração pública, de modo que o direcionamento de esforços à fase preparatória da contratação se dá em busca da melhoria do procedimento como um todo, da otimização dos recursos disponíveis e do aprimoramento dos processos de trabalho (Leonez, 2022). No intuito

de melhor conduzir a fase preparatória, a LLCA cria em seu art. 12 (inciso VII) o plano de contratações anual (PCA) como um instrumento de governança que busca “racionalizar as contratações, manter o alinhamento com o planejamento estratégico e com o orçamento do órgão e apresentar um cenário mais amplo das necessidades de contratação” (Leonez, 2022, p. 45).

Nas definições estabelecidas no art. 6º, a LLCA estabelece o Estudo Técnico Preliminar (ETP)¹⁷ como o documento que inaugura a etapa de planejamento da contratação, no qual é feita a caracterização do interesse público envolvido para subsidiar o anteprojeto, termo de referência ou projeto básico caso se conclua pela viabilidade da contratação identificada como a melhor solução (inciso XX). A norma revogada fazia menção a estudos técnicos preliminares ao tratar das definições do projeto básico (art. 6º, IX) e da contratação de serviços de natureza predominantemente intelectual (art. 46), contudo não havia sido conferida materialidade ao instrumento nos demais casos. Em consonância à ênfase na etapa preparatória dos processos, a LLCA menciona o ETP em diversos momentos como um elemento essencial para fundamentar a tomada de decisão no tocante à exequibilidade da contratação, aos seus potenciais impactos, inclusive no longo prazo, e à pertinência da solução em relação às demais alternativas possíveis.

O termo de referência, agora definido no corpo da LLCA (art. 6º, inciso XXIII), deverá conter a definição do objeto, considerado todo o seu ciclo de vida, a fundamentação da contratação com base no ETP, o modelo de execução do objeto e de gestão do contrato, bem como as estimativas do valor da contratação (também exigidas pelo ETP), dentre outros elementos. A norma denota uma procura pela mitigação de riscos nas contratações, havendo um capítulo específico para tratar da alocação de riscos (título III, capítulo III). O termo “risco” é mencionado em 49 ocasiões, em contraste com apenas três menções na Lei Federal nº 8.666/93.

Ao tratar das obras e serviços de engenharia, a definição da LLCA é mais restritiva do que a constante na antiga norma, no sentido de que pequenas reformas, recuperações ou ampliações podem deixar de ser consideradas como obras para fins

¹⁷ No Estado de Minas Gerais a elaboração do ETP foi regulamentada pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag) na Resolução Seplag nº 115, de 29 de dezembro de 2021, na qual se estabelece o estudo como facultativo nos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação, e obrigatório para as demais licitações e procedimentos auxiliares para aquisições de bens e contratação de prestação de serviços, ressalvadas as exceções nos §§1º e 2º do art. 4º da Resolução.

processuais, desde que não envolvam atividades privativas das profissões de arquiteto e engenheiro (art. 6º, incisos XII e XXI). Por outro lado, são pormenorizados dez elementos mínimos que deverão constar no anteprojeto, peça técnica que antecede o projeto básico e o projeto executivo (incisos XXV e X). Outra inovação importante foi a distinção entre contratações integradas e semi-integradas de obras, de modo que a norma vigente estabelece parâmetros distintos em relação a prazos, pesquisa de preços e exigências editalícias para as contratações de obras em que a empreiteira é responsável pela execução dos projetos básico e/ou executivo (arts. 46 e 55).

A busca pelo desenvolvimento nacional sustentável, mencionada como um objetivo do processo licitatório da norma revogada, se cristalizou também como um princípio no preceito legal vigente, muito em parte pelo fôlego que vem ganhando o tema das compras governamentais sustentáveis no Brasil (Oliveira e Santos, 2015; Mazzucato, 2024) e no debate internacional (Sönnichsen e Jesper, 2020; Agus *et al*, 2022). Com efeito, a LLCA define critérios nas licitações que estejam alinhados com o intuito do desenvolvimento nacional sustentável, para além da preferência aos bens e serviços produzidos ou prestados por empresas brasileiras. A norma inova, por exemplo, ao prever como critério de desempate a existência de políticas de equidade de gênero nas organizações licitantes (art. 60, inciso III). O Quadro 6 compila os resultados da análise comparada com base nas considerações e inovações identificadas quanto ao primeiro eixo de análise.

Quadro 6 – Análise comparada das normas: princípios licitatórios e definições gerais

	Lei Federal nº 8.666/1993 (Revogada)	Lei de Licitações e Contratos Administrativos (LLCA) - Lei Federal nº 14.133/2021 (Vigente)
<i>Objetivos da norma</i>	Sistematização e institucionalização de normas gerais, em substituição ao Decreto-Lei nº 2.300/1986; prevenção da corrupção e ampliação da concorrência (Fernandes, 2014).	Simplificação e integração normativa, por meio da compilação das inovações incrementais; institucionalização de boas práticas consolidadas no campo; e atualização do arcabouço legal em relação às TIC.
<i>Abrangência</i>	Órgãos da administração direta, fundos especiais, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 1º).	Não se estende às empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias (art. 1º, § 1º), estas regidas pela Lei das Estatais (Lei Federal nº 13.303/2016).
<i>Princípios licitatórios</i>	(1) Legalidade; (2) impessoalidade; (3) moralidade; (4) igualdade; (5) publicidade; (6) probidade administrativa; (7) vinculação ao instrumento convocatório; e (8) julgamento objetivo (art. 3º).	[...] (9) Eficiência; (10) interesse público; (11) planejamento; (12) transparência; (13) eficácia; (14) segregação de funções; (15) motivação; (16) segurança jurídica; (17) razoabilidade; (18) competitividade; (19) proporcionalidade; (20) celeridade; (21) economicidade; (22) desenvolvimento nacional sustentável (art. 5º).
<i>Planejamento da contratação</i>	Não abrange o Termo de Referência (TR), e os estudos técnicos preliminares são mencionados como etapa acessória apenas na elaboração do projeto básico (art. 6º, IX) e na contratação de serviços de natureza predominantemente intelectual (Art. 46).	O ETP é referenciado como documento essencial que inaugura o planejamento da contratação (art. 6º, XX); com base no ETP, o TR deverá definir e fundamentar a contratação, já definindo o modelo de execução do objeto e de gestão do contrato (art. 6º, XXIII).
<i>Obras e serviços de engenharia</i>	Criação de diretrizes específicas para diversas etapas processuais das contratações que visem à realização de obras e serviços de engenharia (Seção III - arts. 7º a 12).	Criação do anteprojeto como peça técnica que antecede os projetos básico e executivo (art. 6º, XXV e X); pequenas reformas, recuperações ou ampliações podem deixar de ser consideradas como obras para fins processuais (incisos XII e XXI); distinção entre contratações integradas e semi-integradas (arts. 46 e 55).
<i>Desenvolvimento nacional sustentável</i>	A promoção do desenvolvimento nacional sustentável é mencionada como um dos objetivos da licitação (Art. 3º), contudo se restringe à consideração do impacto ambiental na elaboração do projeto básico (art. 6º, IX; Art. 12).	Definição de parâmetros e critérios alinhados com a sustentabilidade social e ambiental em todas as três etapas do macroprocesso, incluindo requisitos de habilitação social e trabalhista (art. 68) e critérios de desempate em favor de licitantes que adotem práticas de equidade de gênero e de mitigação do impacto ambiental (art. 60).

Fonte: Elaboração própria.

A promulgação da LLCA expressa uma guinada relevante na forma como as compras e contratações públicas são percebidas e conduzidas no Brasil em seus aspectos socioambiental, econômico e político. É nesse sentido que a substituição do antigo estatuto, para além de induzir um determinado conjunto de mudanças, consiste *per se* no reflexo de uma série de transformações vivenciadas pela sociedade brasileira nos últimos trinta anos, as quais têm implicações relevantes na forma como a administração pública se organiza e operacionaliza as intervenções estatais.

5.3.2 Desenho e etapas do processo

A norma vigente extinguiu as modalidades licitatórias de tomada de preços e convite, previstas no art. 22 do antigo estatuto, e manteve as modalidades de concorrência, concurso e leilão. O pregão, criado por decreto federal em 2002, passa a ser previsto como uma modalidade no próprio corpo da norma, sendo também criada a nova modalidade do diálogo competitivo (art. 28). Trata-se de uma modalidade voltada para aquisições e contratações de alto grau de complexidade, restrita aos casos em que a interação com os licitantes é compreendida como necessária para a melhor especificação das soluções contratadas. O diálogo competitivo é regulamentado pelas disposições do art. 32 da LLCA, no qual é prevista também a possibilidade de contratação de terceiros para a prestação de assessoria técnica à comissão de contratação (inciso XI).

Quanto aos critérios de julgamento das propostas recebidas pela Administração, a antiga norma previa basicamente parâmetros de preço, técnica, ou técnica e preço. A norma vigente elenca critérios de menor preço ou maior desconto, maior lance, no caso de leilão, melhor técnica ou conteúdo artístico. É criado o critério de julgamento pelo maior retorno econômico, aplicável exclusivamente nos contratos de eficiência (art. 39).

A lei de 1993 previa, como regra geral, que a etapa de julgamento das propostas fosse posterior à de habilitação. Isto é, no rito regular da licitação, primeiro seria verificado se todos os concorrentes estariam aptos a contratar com a Administração (art. 43). Em seguida, aqueles que fossem declarados habilitados seriam convidados a apresentar suas propostas, que seriam então julgadas com base em critérios objetivos e definidos previamente. Com a criação da modalidade de pregão, a partir de 2002 houve a possibilidade de inversão dessas fases, e por essa razão o pregão pode ser considerado uma espécie de leilão reverso, como é tipificado na experiência internacional.

A norma vigente define que o rito geral do processo licitatório será iniciado pela etapa preparatória, correspondente ao planejamento da contratação (art. 17). Nesse momento são definidos o objeto da licitação, suas especificações técnicas e as regras do jogo, que passarão a constar em edital. Esse edital deve então ser divulgado publicamente e aberto para a apresentação de propostas e lances, seguida pela etapa de julgamento, de acordo com os critérios pré-definidos na etapa de planejamento.

Em seguida, verifica-se as condições de habilitação da licitante arrematante para contratar com a Administração. O processo segue então para a homologação, que é precedida por uma etapa para manifestação recursal por parte dos concorrentes. Isto é, mantém-se a inversão das fases de habilitação e julgamento, instituída inicialmente como uma excepcionalidade do pregão, como a regra geral do rito licitatório (art. 17). Contudo, é prevista a possibilidade de que a habilitação ocorra antes da apresentação das propostas, desde que sejam explicitados os benefícios decorrentes e haja previsão expressa no edital (§ 1º).

Como mencionado na subseção anterior, a LLCA incluiu também etapas mais detalhadas na fase interna do processo, notadamente quanto ao planejamento da contratação. Cria-se o instrumento do plano de contratações anual (art. 12, inciso VII), ao qual deverão ser compatibilizadas as aquisições e contratações de cada órgão, sempre que o PCA for elaborado (art. 18). Além da elaboração do ETP, do termo de referência e das minutas do edital e do contrato, são elencados outros elementos que deverão também compor o planejamento da contratação, como a análise de riscos e a motivação detalhada dos critérios e parâmetros empregados, levando-se em conta todo o ciclo de vida do objeto no intuito de gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a administração pública (arts. 18 e 19).

A gestão e a fiscalização dos contratos assumiram um papel de maior destaque, bem como ganharam uma estrutura mais robusta na LLCA. A norma revogada não detalhava as atribuições de gestores e fiscais de contratos, limitando-se a estabelecer que a execução do contrato deveria ser acompanhada e fiscalizada pela administração pública (art. 67). Cabia ao órgão público licitante designar um representante para a fiscalização, contudo as responsabilidades específicas e o treinamento necessário não eram abordados. A norma vigente define de modo mais preciso quais são as atribuições de gestores e fiscais de contratos, indicando a importância de que essas funções sejam conduzidas por profissionais com treinamento adequado (art. 117) e, preferencialmente, por servidores efetivos ou empregados públicos do quadro permanente (art. 7º). Prevê-se ainda a obrigatoriedade de designação de gestores e fiscais em momento anterior à formalização do contrato, o estabelecimento claro de atribuições no próprio termo de contrato, e é regulamentada a responsabilidade civil do fiscal e de terceiro eventualmente contratado para lhe auxiliar, hipótese esta já prevista na norma revogada (art. 117, § 4º).

Na Lei Federal nº 8.666/93, a função de fiscalização era atribuída de forma genérica à Administração, atrelada à fase da execução (art. 67), contudo a fiscalização e a gestão dos contratos não eram elencadas como atividades essenciais. Na LLCA, a gestão e a fiscalização contratual são desenhadas como partes integrantes e essenciais da contratação pública, e esses processos passam a ser incorporados desde a etapa do planejamento: torna-se necessário definir, já no termo de referência, o modelo de gestão do contrato (art. 6º, inciso XXIII, alínea f), bem como estabelecer no projeto básico quais serão as normas de fiscalização aplicáveis (art. 6º XXV, e). O objetivo dessas alterações está alinhado à ênfase que a norma vigente confere ao gerenciamento de riscos nas contratações, buscando-se estabelecer, desde o planejamento, mecanismos de controle no intuito de fortalecer o gerenciamento da execução e do desempenho da contratação.

A norma vigente regulamentou também instrumentos e procedimentos auxiliares das licitações e contratações, alguns dos quais já constituíam práticas que se consolidaram no campo em desdobramentos normativos posteriores à Lei Federal nº 8.666/1993. Originariamente tipificado no âmbito doutrinário e jurisprudencial como hipótese de inexigibilidade de licitação, o credenciamento é um desses procedimentos auxiliares agora regulamentados na norma geral (art. 79), e se aplica aos casos em que a administração precisa estabelecer relação jurídica com o máximo possível de fornecedores para o atendimento da demanda posta, de modo que a realização da licitação poderia comprometer o alcance do interesse público (Silva e Lopes, 2022). A síntese das principais transformações normativas no tocante ao desenho e às etapas do processo constam no Quadro 7.

Quadro 7 – Análise comparada das normas: desenho e etapas do processo

	Lei Federal nº 8.666/1993 (Revogada)	Lei de Licitações e Contratos Administrativos (LLCA) - Lei Federal nº 14.133/2021 (Vigente)
<i>Modalidades licitatórias</i>	Concorrência; concurso; leilão; tomada de preços; e convite (art. 22).	Concorrência; concurso; leilão; pregão e diálogo competitivo (art. 28).
<i>Critérios de julgamento das propostas</i>	Menor preço; melhor técnica; técnica e preço; maior lance (no caso de alienação de bens ou concessão) (art. 45).	Menor preço; maior desconto; melhor técnica ou conteúdo artístico; técnica e preço; maior lance (no caso de leilão); maior retorno econômico (exclusivo para contratos de eficiência) (art. 33).
<i>Rito procedimental</i>	(1) Habilitação; (2) etapa recursal; (3) verificação da conformidade das propostas; (3) julgamento; (4) homologação (art. 43).	(1) Etapa preparatória; (2) divulgação do edital; (3) apresentação de propostas; (4) julgamento; (5) habilitação; (6) etapa recursal; (7) homologação (art. 17).
<i>Planejamento da contratação</i>	Não é elencado expressamente como uma etapa processual.	Criação do Plano de Contratações Anual (PCA) (art. 12) e de instrumentos de planejamento que constituem a etapa preparatória: ETP, TR e análise de riscos (arts. 18 e 19).
<i>Gestão e fiscalização de contratos</i>	Impõe de forma genérica o acompanhamento da execução contratual por representante da Administração, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo (art. 67).	Processos de gestão e fiscalização são incorporados desde o planejamento da contratação; obrigatoriedade da designação de gestores e fiscais em momento anterior à formalização do instrumento contratual (art. 117), definição clara de atribuições e preferência a servidores efetivos ou empregados públicos do quadro permanente (art. 7º).
<i>Procedimentos auxiliares</i>	Não prevê procedimentos auxiliares no corpo da norma; esses foram incorporados às práticas do campo a partir de inovações incrementais posteriores.	Regulamentação dos procedimentos auxiliares de credenciamento (art. 79); pré-qualificação (art. 80); manifestação de interesse (art. 81); e do sistema de registro de preços (SRP) (arts. 82 a 86).

Fonte: Elaboração própria.

O procedimento da pré-qualificação permite a seleção prévia de licitantes que reúnam as condições de habilitação para participar de futura licitação, bem como dos produtos por eles ofertados (art. 80). O procedimento de manifestação de interesse (PMI), por sua vez, dispõe sobre a realização de estudos, investigações, levantamentos e projetos de soluções inovadoras que contribuam com questões de relevância pública, a partir de edital de chamamento público que poderá ser restrito a *startups* – assim considerados os microempreendedores individuais, as microempresas e as empresas de pequeno porte (art. 81). Já o sistema de registro de preços (SRP) se volta à habilitação de licitantes para registro dos preços referentes aos bens e serviços licitados em Ata de Registro de Preços (ARP), cujo prazo de vigência é de um ano (prorrogável por igual período) (arts. 82 a 86), e foi regulamentado pelo Decreto Federal nº 11.462/2023.

5.3.3 Compras públicas sustentáveis

A ideia das compras públicas sustentáveis remete à incorporação de critérios de eficiência econômica, social e ambiental às licitações que “possibilitem alavancar e promover certos grupos sociais desfavorecidos ou que se diferenciam pelos critérios ambientais que envolvem o processo produtivo” (Oliveira e Santos, 2015, p. 190). Para além do objetivo econômico de auferir a melhor relação custo-benefício levando-se em conta o preço e a qualidade do objeto contratado, a licitação sustentável deve considerar também os impactos do produto e/ou serviço em todo o seu ciclo de vida e os efeitos de sua produção e descarte sobre o meio ambiente, bem como os efeitos no tocante à equidade na distribuição dos recursos, à erradicação da pobreza e ao respeito aos direitos humanos nas condições de trabalho (Oliveira e Santos, 2015).

Uma das inovações mais interessantes da LLCA nesse sentido se deu em relação aos critérios de desempate nas licitações. Na Lei Federal nº 8.666/1993, os critérios de desempate conferiam preferência aos bens e serviços produzidos ou prestados em território nacional, por empresas brasileiras que invistam na ciência e tecnologia nacional e que comprovem o cumprimento da reserva de vagas para pessoas com deficiência ou para reabilitados da Previdência Social (art. 3º, §2º).

O novo estatuto prevê como primeira alternativa a convocação dos licitantes empatados para a oferta de lance de desempate, seguida da avaliação do seu desempenho contratual prévio (art. 60, I e II). Em seguida, caso permaneça a situação de empate, terá preferência a licitante que comprovar o desenvolvimento de ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho, conforme regulamentado no Decreto Federal nº 11.430/2023, seguida pela licitante que desenvolver programa de integridade conforme orientações dos órgãos de controle (art. 60, III e IV). Caso o empate se mantenha, nos termos do §1º deverá ser assegurada a preferência às empresas estabelecidas na localidade do órgão licitante, brasileiras, que invistam na ciência e tecnologia nacional e que comprovem a prática de mitigação, definida na Política Nacional sobre Mudança do Clima como a implementação de medidas e substituições tecnológicas que reduzam o uso de recursos e as emissões de gases de efeito estufa por unidade de produção (Lei Federal nº 12.187/2009, art. 2º, VII).

No mesmo sentido, a LLCA veda a participação em licitação de pessoas físicas ou jurídicas que tenham sido condenadas nos cinco anos anteriores à publicação do edital por exploração de trabalho infantil ou submissão de trabalhadores a condições análogas à escravidão (art. 14, VI). A norma vigente também prevê a possibilidade de que os editais exijam percentual mínimo da mão de obra responsável pela execução do objeto contratado que deverá ser composto por mulheres vítimas de violência doméstica e oriundos ou egressos do sistema prisional (art. 25, § 9º, II), além de elencar o descumprimento das obrigações relativas à reserva de vagas para pessoas com deficiência, reabilitados da Previdência Social e aprendizes como um dos motivos para extinção contratual (art. 137, IX).

Comparativamente, a norma revogada exigia a comprovação da regularidade fiscal e trabalhista como requisito para habilitação nas licitações (art. 27, IV), contudo não detalhava critérios socioeconômicos até a promulgação da Lei Federal nº 9.854/1999, que acrescentou como requisito de habilitação a comprovação da proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, nos termos dos direitos trabalhistas elencados no art. 7º da CF/88.

A Lei Federal nº 8.666/1993 não previa tratamento diferenciado para microempresas e empresas de pequeno porte (ME/EPP) – o qual foi incorporado ao campo das licitações com a promulgação posterior da Lei Complementar nº 123/2006, ainda vigente, que passou a prever condições especiais para fomentar a competitividade desses empreendedores. O novo estatuto mantém o escopo de aplicação das normas previstas na Lei Complementar (art. 4º), estabelecendo condições diferenciadas para a habilitação econômico-financeira de ME/EPP reunidas em consórcio (art. 15, § 2º) e admitindo a possibilidade de restrição de procedimentos de manifestação de interesse a ME/EPP e *startups* (art. 81, § 4º).

Em que pese o antigo estatuto mencionasse o desenvolvimento nacional sustentável como um objetivo do procedimento licitatório (art. 3º), a sustentabilidade em si não era formalmente referenciada como um critério nas licitações. O novo estatuto alça o desenvolvimento nacional sustentável ao status de princípio licitatório (art. 5º), e traz previsões expressas de critérios no intuito de incentivar o uso de recursos sustentáveis e de reduzir o impacto ambiental das aquisições e contratações conduzidas pela administração pública. Torna-se obrigatória a realização de estudos socioambientais no projeto básico de obras e serviços (art. 6º, XXV), bem como a

definição de parâmetros de impacto ambiental no anteprojeto (art. 6º, XXIV, e) e a descrição de medidas mitigadoras de possíveis impactos ambientais no ETP (art. 18, XII).

A sustentabilidade ambiental se faz presente também na imposição legal de que o gestor, ao avaliar a necessidade de eventual declaração de nulidade do contrato diante de irregularidade insanável, considere os “riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato” (art. 147, II). Outrossim, é prevista a possibilidade de que seja estabelecida remuneração variável dos contratados com base em critérios de sustentabilidade ambiental na contratação de obras, fornecimentos e serviços (art. 144). O Quadro 8 sintetiza os resultados da análise comparativa no tocante às compras públicas sustentáveis.

Quadro 8 – Análise comparada das normas: compras públicas sustentáveis

	Lei Federal nº 8.666/1993 (Revogada)	Lei de Licitações e Contratos Administrativos (LLCA) - Lei Federal nº 14.133/2021 (Vigente)
<i>Crêterios de desempate</i>	Preferência para bens e serviços produzidos/prestados em território nacional, por empresas brasileiras que invistam na ciência e tecnologia nacional e que comprovem o cumprimento da reserva de vagas para pessoas com deficiência ou para reabilitados da Previdência Social (art. 3�, �2�).	Preferência para licitante que comprovar o desenvolvimento de a�es de equidade entre homens e mulheres; o desenvolvimento de programa de integridade; o investimento na ciência e tecnologia nacional; e que comprovar a prática de mitiga�o (art. 60).
<i>Sustentabilidade social</i>	Regularidade fiscal e trabalhista como requisito para habilita�o (art. 27, IV), contudo sem detalhamento de critérios socioeconômicos até a promulga�o da Lei Federal n� 9.854/1999.	Veda�o � participa�o de empresas condenadas nos últimos 5 anos por explora�o de trabalho infantil ou análogo � escravidão (art. 14, VI); possibilidade de previsão em edital de percentual mínimo de mão de obra composto por mulheres vítimas de violência doméstica ou egressos do sistema prisional (art. 25, � 9�, II); descumprimento da reserva de vagas justifica a extin�o contratual (art. 137, IX)
<i>Sustentabilidade econômica</i>	Não previa tratamento diferenciado para microempresas e empresas de pequeno porte (ME/EPP) até a promulga�o da Lei Complementar n� 123/2006.	Mant�m as prerrogativas da LCP 123/06 (art. 4�), inclui condi�es diferenciadas para a habilita�o econômico-financeira de ME/EPP reunidas em consórcio (art. 15, � 2�) e admite que o procedimento de manifesta�o de interesse (PMI) seja restrito a ME/EPP e startups (art. 81, � 4�).
<i>Sustentabilidade ambiental</i>	Menciona o desenvolvimento nacional sustentável como um objetivo do procedimento licitatório (art. 3�) contudo não referencia expressamente a sustentabilidade como um critério concreto na condu�o processual.	Obrigatoriedade de estudos socioambientais no projeto básico (art. 6�, XXV), da defini�o de parâmetros de impacto ambiental no anteprojeto (XXIV, e) e da descri�o de medidas mitigadoras de possíveis impactos no ETP (art. 18, XII); previsão de remunera�o variável dos contratados com base em critérios de sustentabilidade ambiental (art. 144).

Fonte: Elabora o própria.

5.3.4 Transparência, controle e responsabiliza o

A publicidade já era referenciada como um princípio licitatório na Lei Federal n  8.666/1993 (art. 3 ), devendo-se promover a divulga o com antecedência

dos editais (art. 21) e conduzir a licitação em sessão pública (art. 43, §1º). A norma revogada estabelecia a necessidade de divulgação mensal dos bens comprados pela administração direta e indireta, suas especificações, preços e quantidades, bem como a identificação dos respectivos fornecedores (art. 16). Outrossim, previa-se para as contratações com valor superior a R\$ 150 milhões a realização de audiência pública, ato que deveria ocorrer pelo menos 15 dias úteis antes da publicação do edital e que permitiria a manifestação e o acesso público à informação por parte de todos os interessados (art. 39).

No estatuto vigente, em adição à publicidade se estabelece também a transparência como um princípio licitatório (art. 5º). Trata-se de conceitos por vezes tomados por sinônimos, contudo se expressa uma distinção importante no sentido de que, enquanto a publicidade se refere à condução das discussões e processos em arena pública, a transparência se coloca enquanto uma proposta mais moderna, voltada a garantir ativamente o acesso à informação e a promover o controle (Rodrigues, 2014). A LLCA estabelece que os atos administrativos da licitação sejam preferencialmente digitais, de modo a viabilizar sua comunicação, armazenamento e validação por meio eletrônico, e regulamenta a possibilidade de identificação e assinatura digital pelos licitantes (art. 12).

A LLCA cria o Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP) como o primeiro portal eletrônico centralizado das aquisições e contratações da União e dos entes subnacionais (art. 54), mantendo-se obrigatória a divulgação de extratos dos editais nos Diários Oficiais e em jornais diários de grande circulação (§ 1º) e facultada a divulgação em sítio eletrônico oficial do ente federativo ou órgão público (§ 2º).

Na norma antiga já era obrigatória a publicização da relação detalhada das compras realizadas pela administração direta e indireta (art. 16) e do resumo dos instrumentos contratuais, como requisito indispensável para sua eficácia (art. 61). Todavia, a LLCA inova ao prever o PNCP como portal centralizado para a divulgação de informações e documentos relativos aos processos licitatórios (art. 174). A proposta, consoante ao princípio da transparência, é que seja facilitado ao público em geral o acompanhamento das compras governamentais e das principais informações sobre cada fase processual.

Por outro lado, em que pese a realização de audiência pública prévia à realização de contratações de valor expressivo fosse obrigatória pelo disposto no art. 39 do antigo estatuto, a norma vigente tornou o procedimento facultativo, criando-se

também a possibilidade de consulta pública (art. 21). A audiência pública se estabelece no texto constitucional como um instrumento de participação popular no certame, em caráter consultivo, que possibilita que os licitantes interessados e demais integrantes da sociedade civil apresentem críticas, sugestões e opiniões quanto aos elementos constitutivos da etapa preparatória da licitação.

A norma revogada previa as sanções aplicáveis em caso de irregularidades cometidas por licitantes (art. 87), sendo elas: advertência, multa, impedimento temporário de contratar com a Administração e declaração de inidoneidade. O estatuto vigente mantém as quatro sanções aplicáveis (art. 156), embora as condicione expressamente à ponderação das circunstâncias e peculiaridades do caso concreto (§ 1º), bem como à implantação ou aperfeiçoamento, por parte da licitante, de programa de integridade em conformidade com as diretrizes dos órgãos de controles (inciso V). Organizam-se as hipóteses de infrações passíveis de responsabilização administrativa, e é tornada obrigatória a implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor de contratações de grande vulto (art. 25, § 4º), isto é, aquelas com valor igual ou superior a R\$ 239.624.058,14 (art. 6º, caput, inciso XXII, valor atualizado pelo Decreto Federal nº 11.871/2023). O Quadro 9 sintetiza os resultados da análise comparativa quanto ao eixo de transparência, controle e responsabilização.

Quadro 9 – Análise comparada das normas: transparência, controle e responsabilização

	Lei Federal nº 8.666/1993 (Revogada)	Lei de Licitações e Contratos Administrativos (LLCA) - Lei Federal nº 14.133/2021 (Vigente)
<i>Enfoque normativo</i>	Foco na <i>publicidade</i> como princípio geral (art. 3º), impondo a condução dos processos em arena pública.	Foco na <i>transparência</i> como princípio geral para além da publicidade (art. 5º), voltando-se a garantir ativamente o acesso à informação e a promoção do controle.
<i>Publicidade das informações</i>	Impôs a ampla divulgação de editais com antecedência (art. 21) e a divulgação mensal detalhada dos bens adquiridos, suas especificações e a identificação dos fornecedores (art. 16), bem como a publicação do resumo dos instrumentos contratuais como condição para sua eficácia (art. 61).	Cria o Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP) como o primeiro portal eletrônico centralizado das aquisições e contratações da União e dos entes subnacionais (arts. 54 e 174)
<i>Transformação digital de processos</i>	Não prevê a digitalização de etapas processuais.	Impõe a realização preferencialmente digital dos atos administrativos, de modo a viabilizar sua comunicação, armazenamento e validação por meio eletrônico (art. 12, VI); permite a identificação e assinatura digital (§ 2º).
<i>Audiência pública</i>	Obrigatória para contratações com valor superior a R\$ 150 milhões, devendo ocorrer no mínimo 15 dias úteis antes da publicação do edital e divulgada pelo menos 10 dias úteis antes da data prevista para sua realização (art. 39).	Facultativa, admitida sua realização na forma eletrônica e com antecedência mínima de 8 dias úteis; introduz a possibilidade de consulta pública, sem critérios de prazo pré-definidos, para recepção de sugestões (art. 21).
<i>Controle e responsabilização</i>	Prevê a aplicabilidade das sanções de multa, impedimento temporário de contratar com a Administração e declaração de inidoneidade (art. 87).	Mantém as sanções aplicáveis, contudo as condiciona expressamente à ponderação das circunstâncias do caso concreto (art. 156, § 1º) e à implantação ou aperfeiçoamento de programa de integridade (inciso V), o qual é tornado obrigatório para contratações de grande vulto (art. 25, § 4º).

Fonte: Elaboração própria.

Várias das inovações procedimentais já mencionadas nas subseções anteriores evidenciam a modernização do texto legal em relação às TIC, a exemplo do trâmite processual em meio digital e da disponibilização eletrônica de documentos e informações. Contudo, ressalta-se que a mera comparação entre as Leis Federais nº 8.666/1993 e 14.133/2021 não é capaz de abarcar, em sua totalidade, todas as inovações que foram se consolidando nas práticas do campo das compras públicas de forma predominantemente incremental (Fernandes, 2020), muitas vezes regulamentadas por diferentes instrumentos normativos e regulatórios emitidos entre 1993 e 2021.

Sendo assim, embora a LLCA não inaugure a utilização de tecnologias e sistemas digitais nas licitações, a norma sanciona esses instrumentos enquanto meios para tornar mais eficientes as práticas do campo das aquisições governamentais e contratos administrativos. Com a criação do PNCP, busca-se construir uma base de dados nacional unificada, a qual deve contar com editais, contratos, sanções, bancos de preços e outras funcionalidades capazes de padronizar informações sobre

compras e contratações públicas no âmbito nacional (art. 174). É cristalizado, nesse sentido, o propósito de que a digitalização de processos possa assegurar maior racionalidade na gestão da informação, bem como promover ativamente a transparência e o acesso à informação por parte dos licitantes interessados, dos gestores do campo e da população em geral.

5.3.5 Designação, atribuições e capacitação dos agentes públicos envolvidos

A presente pesquisa se sustenta sobre o enfoque da teoria institucional, e por esse motivo entende-se que a centralidade dos atores envolvidos nos processos licitatórios constitui uma chave analítica importante. Sendo assim, pontua-se nesta subseção alguns aspectos quanto à delimitação normativa das atribuições e responsabilidades dos agentes públicos envolvidos na condução das licitações.

No escopo do estatuto revogado, não se estabelecia critérios pormenorizados quanto à designação e à atuação dos agentes operadores das licitações, constando algumas poucas vedações de caráter amplo (art. 3º, § 1º) e previsões de hipóteses de responsabilização administrativa (art. 82). Na LLCA, são definidas de forma mais clara as responsabilidades e os perfis esperados de agentes engajados nas licitações e contratações, delineando-se as figuras do agente e da comissão de contratação, da equipe de apoio, da autoridade homologadora, e dos gestores responsáveis pelo planejamento, pela fiscalização e pela gestão dos contratos. Cria-se um capítulo específico para tratar dos agentes públicos (capítulo IV), e se estabelece a gestão por competências como a diretriz norteadora para a designação dos responsáveis pelas funções essenciais de compras e contratações (art. 7º).

Para além da designação formal das comissões licitatórias, a norma agora estabelece algumas premissas que devem nortear a ação de pregoeiros e agentes de contratação, bem como daqueles que atuam em equipes de planejamento ou na gestão e fiscalização contratual. Preferencialmente deverão ser designados agentes com vínculo efetivo ao Estado, e que tenham formação ou qualificação na área de licitações e contratos (art. 7º). Em que pese a diretriz esteja vigente, parte significativa da força de trabalho que compõe a administração pública brasileira não tem vínculo efetivo, se enquadrando no caso de contratação temporária regulamentada pela Lei Federal nº 8.745/1993. Outrossim, não foi imposta nenhuma vedação ao desempenho

de atribuições ligadas a licitações e contratos por agentes sem formação ou qualificação na área.

A norma vigente estipula que os agentes de contratação, isto é, os responsáveis pela condução da fase externa do processo licitatório, deverão ser designados necessariamente dentre servidores públicos efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes (art. 8º), ao passo que os demais agentes poderão ser detentores de outro tipo de vínculo com a Administração, embora devam ser preferencialmente vinculados ao quadro efetivo. Deverá também ser observado o princípio da segregação de funções, evitando-se a designação de um mesmo agente para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos (art. 7º, §1º).

A matéria foi posteriormente regulamentada pelo Decreto Federal nº 11.246/2022, que detalha as atribuições e responsabilidades do agente e da comissão de contratação e dos gestores e fiscais de contrato. O Decreto pormenoriza as atividades essenciais das rotinas de gestão e fiscalização contratual, impondo ainda a obrigatoriedade de que as estruturas de assessoramento jurídico e de controle interno dos órgãos forneçam apoio aos agentes na execução de suas funções (arts. 15, 16, 18 e 27).

A norma inovou ao estabelecer que as estruturas de procuradoria e assessoria jurídica promovam a representação judicial ou extrajudicial dos agentes diante de eventual defesa nas esferas administrativa, controladora e judicial (art. 10). Por outro lado, cria-se um capítulo no Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/1940 – Capítulo II-B) tipificando os seguintes crimes em licitações e contratos administrativos: contratação direta ilegal (art. 337-E), frustração do caráter competitivo de licitação (art. 337-F), patrocínio de contratação indevida (art. 337-G), modificação ou pagamento irregular em contrato administrativo (art. 337-H), perturbação de processo licitatório (art. 337-I), violação de sigilo em licitação (art. 337-J), afastamento de licitante (art. 337-K), fraude em licitação ou contrato (art. 337-L), contratação inidônea (art. 337-M), impedimento indevido (art. 337-N), e omissão grave de dado ou de informação por projetista (art. 337-O).

A LLCA também inova ao dispor que é de responsabilidade dos tribunais de contas, por meio das escolas de contas, prover a capacitação dos agentes públicos para o desempenho das funções essenciais, por meio de cursos presenciais e à distância, seminários, congressos e redes de aprendizagem (art. 173). A designação deverá antever agentes públicos que já desempenham atribuições relacionadas a

licitações e contratos, ou que possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público (art. 7º, inciso II). No Quadro 10 consta a síntese das diferenciações observadas entre as normas no tocante à designação, às atribuições e à capacitação dos agentes públicos envolvidos com licitações e contratos administrativos.

Quadro 10 – Análise comparada das normas: designação, atribuições e capacitação dos agentes públicos envolvidos

	Lei Federal nº 8.666/1993 (Revogada)	Lei de Licitações e Contratos Administrativos (LLCA) - Lei Federal nº 14.133/2021 (Vigente)
<i>Atribuições e responsabilidades dos agentes</i>	Impõe vedações genéricas aos agentes públicos no sentido de evitar a frustração do caráter competitivo dos certames (art. 3º, § 1º); imposição da designação formal da comissão de licitação (art. 38) e do(s) responsável(is) pela fiscalização da execução contratual (art. 67).	Cria capítulo específico para tratar dos agentes públicos (capítulo IV), tendo a gestão por competências e a segregação de funções como diretrizes norteadoras e delineando-se as figuras do agente e da comissão de contratação, da equipe de apoio, da autoridade homologadora, e dos gestores responsáveis pelo planejamento, pela fiscalização e pela gestão dos contratos (arts. 7º a 10).
<i>Requisitos para a designação de agentes</i>	Prevê a criação de comissões licitatórias de no mínimo três membros, sendo pelo menos dois deles servidores qualificados do quadro permanente (art. 51), admitida a hipótese de um único servidor em equipes reduzidas (§ 1º) e veda a recondução da totalidade da comissão por prazo superior a um ano (§ 4º).	Impõe a designação <i>obrigatória</i> de servidores efetivos ou empregados do quadro permanente para a função de agentes de contratação (art. 8º), e <i>preferencial</i> de agentes com vínculo efetivo ao Estado e que tenham formação ou qualificação na área de licitações e contratos para as demais funções (art. 7º).
<i>Responsabilização administrativa, civil e criminal</i>	Prevê a hipótese de responsabilização administrativa, civil e criminal do agente público que atuar em desacordo com a norma ou visando a frustrar os objetivos da licitação (art. 82).	Cria 11 tipos penais para enquadramento de crimes em licitações e contratos administrativos (Código Penal, art. 337-E a 337-O); prevê a representação judicial ou extrajudicial de agentes públicos pela advocacia pública diante de eventual defesa nas esferas administrativa, controladora ou judicial (art. 10).
<i>Capacitação dos agentes</i>	Não menciona expressamente requisitos ou iniciativas de qualificação e treinamento dos agentes públicos envolvidos com licitações e contratos.	Impõe que os agentes designados tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público (art. 7º, II) e incumbe às escolas de contas dos tribunais de contas a promoção de cursos presenciais e a distância, redes de aprendizagem, seminários e congressos sobre contratações públicas para os agentes (art. 173).

Fonte: Elaboração própria.

Em síntese, as mudanças no arcabouço normativo impõem algumas inovações pontuais, além de congregarem no corpo do texto legal as principais transformações que se desenvolveram de forma incremental no campo das licitações desde a promulgação da Lei Federal nº 8.666/1993. Em que pese essas mudanças constituam um ponto de inflexão importante, especialmente diante da previsão de novas ferramentas para endereçar a problemática das aquisições e contratações de interesse público, a efetiva implementação do novo conjunto de regras nas organizações da administração pública circunda, no caso concreto, a influência de

outras camadas de elementos institucionais. Na presente pesquisa, esses elementos foram explorados a partir do estudo de caso de uma autarquia estadual de grande porte do setor de saúde, de modo que a seção seguinte se destina à contextualização da organização-objeto e à construção de um panorama introdutório da função compras em seu interior.

6 DA ORGANIZAÇÃO-OBJETO: CONTEXTO, ESTRUTURA E PANORAMA DA FUNÇÃO COMPRAS

Nos termos do texto constitucional, a saúde desponta como direito do cidadão brasileiro e como um dever do Estado, a quem compete o desenvolvimento e a implementação de políticas sociais e econômicas capazes de reduzir o risco de doença e de outros agravos, bem como a garantia de acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde (Brasil, 1988, art. 196). As ações voltadas para a consecução do desiderato constitucional tomaram forma em uma frente integrada por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), criado pela Lei Federal nº 8.080/1990 (a chamada Lei do SUS) ao estabelecer as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde.

Esta seção tem o objetivo de contextualizar a Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (Fhemig), tomando como ponto de partida as perspectivas correntes da pesquisa no campo da gestão hospitalar no SUS, bem como as normativas e diretrizes centrais à política da atenção hospitalar. Em seguida, são apresentados os principais aspectos estruturais e conjunturais da função compras na rede organizacional, caracterizando-a enquanto objeto de estudo no escopo da pesquisa.

6.1 Da atenção hospitalar no Sistema Único de Saúde (SUS)

A premissa da integralidade no cuidado promovido pelas ações e serviços de saúde foi destacada pela Portaria nº 4.279/2010 do Ministério da Saúde, ao estabelecer as diretrizes para a organização da Rede de Atenção à Saúde (RAS) no âmbito do SUS. As Redes de Atenção à Saúde são arranjos organizativos de diferentes densidades tecnológicas, cuja função consiste na promoção da

[...] integração sistêmica, de ações e serviços de saúde com provisão de atenção contínua, integral, de qualidade, responsável e humanizada, bem como incrementar o desempenho do Sistema, em termos de acesso, equidade, eficácia clínica e sanitária; e eficiência econômica. (Ministério da Saúde, 2010, Anexo, p.1)

A sistematização das RAS propõe a garantia de continuidade e integralidade da atenção em saúde nos níveis primário, secundário e terciário. Embora a Atenção Primária à Saúde (APS) desempenhe papel central dentre os pontos de atenção da rede, enfatizando-se a função resolutiva dos cuidados primários sobre os problemas mais comuns de saúde (Ministério da Saúde, 2010), as ações e os serviços

especializados de média e alta complexidade também constituem pontos substanciais para o robustecimento do SUS, falando-se ainda em um modelo de atenção hospitalocêntrico (Santos *et al.*, 2020).

Compete à direção estadual do SUS a identificação de estabelecimentos hospitalares de referência e a gestão de sistemas públicos de alta complexidade, de referência estadual e regional (Brasil, 1990, art. 17, inciso IV). Em essência, busca-se operacionalizar uma atenção hospitalar conectada com as diretrizes do SUS, e para tanto são incorporadas em nível tático e operacional as dinâmicas e mudanças normativas e institucionais que vêm sendo implementadas nas RAS.

As principais transformações institucionais no tocante à gestão hospitalar se deram com o Plano de Reforma da Atenção Hospitalar, em 2003, e posteriormente com a Política Nacional de Atenção Hospitalar (PNHOSP), em 2013, a qual estabelece diretrizes para a organização do componente hospitalar da RAS por meio da Portaria nº 3.390/2013 do Ministério da Saúde. No âmbito do SUS, os hospitais constituem

[...] instituições complexas, com densidade tecnológica específica, de caráter multiprofissional e interdisciplinar, responsáveis pela assistência aos usuários com condições agudas ou crônicas, que apresentem potencial de instabilização e de complicações de seu estado de saúde [...] (Ministério da Saúde, 2013, art. 3º).

As questões levantadas pela literatura no tocante à atenção hospitalar no SUS endossam as principais discussões sobre o papel da administração pública na sociedade brasileira, buscando-se uma gestão eficiente e capaz de responder a contento a problemas públicos complexos. Contudo, fatores como a complexidade organizacional, o alto custo de instalação e de manutenção dos hospitais e a limitada capacidade de gestão dos entes estaduais e municipais representam alguns dos desafios persistentes na efetiva sistematização da atenção hospitalar em RAS eficientes, regionalizadas e integradas (Oliveira *et al.*, 2022). Destacam-se, ainda, as desigualdades territoriais, a dificuldade de coordenação com a atenção básica e os desafios de gestão relacionados à eficiência, ao controle de custos, à qualidade da atenção e à segurança dos pacientes (Andrade e Pinto, 2022).

No período compreendido entre 2003 e 2013, previamente à PNHOSP, as estratégias de gestão sistêmica e dos serviços hospitalares foram conduzidas por problemáticas como a regionalização, as instâncias de governança e a adoção de modelos de gestão indireta (Santos *et al.*, 2020). Ao tratar do aprimoramento na capacidade dos gestores nesse período, Santos *et al.* (2020) destacam o incentivo

aos métodos de avaliação de custo, ao aperfeiçoamento da capacidade operacional, à adoção da lógica de economia de escala, à eficiência sistêmica, às ferramentas de comparação de desempenhos de indicadores de resultados e às boas práticas gerenciais e assistenciais.

Em consonância com as reformas gerenciais ocorridas no âmbito da gestão pública no final do século XX, as estratégias adotadas na gestão hospitalar se fundamentaram, dentre outros aspectos, no controle de gastos, na racionalização da oferta e na modernização da prestação de serviços (Santos *et al.*, 2020). Nos diferentes modelos de gestão hospitalar, ganharam protagonismo as questões referentes ao relacionamento entre o setor público e o setor privado e à gestão de contratos, atividade cada vez mais presente na atuação dos administradores do século XXI (Santos e Pinto, 2021).

Para além da problemática propriamente gerencial, a literatura aborda como questões de ordem orçamentária e financeira têm relação direta com a gestão hospitalar no SUS (Santos *et al.*, 2020; Fernandes e Bordin, 2022; Oliveira *et al.*, 2022). Destaca-se o subfinanciamento histórico do SUS como um desafio importante, que seria agravado a partir das restrições impostas pela LRF à contratação de pessoal e ao investimento em infraestrutura nas unidades hospitalares (Macêdo, 2020; Andrade e Pinto, 2022).

O subfinanciamento vem motivando os gestores a explorarem modelos alternativos de gestão hospitalar, com destaque para as Organizações Sociais de Saúde (OSS), as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e as parcerias público-privadas (PPP). Essas experiências de descentralização da gestão hospitalar foram influenciadas pela administração pública gerencial no contexto da Nova Gestão Pública, desde meados dos anos 1990, e destaca-se a influência de elementos políticos sobre o processo decisório que culmina na adoção desses modelos de gestão (Andrade e Pinto, 2022; Fernandes e Bordin, 2022; Oliveira *et al.*, 2022).

No contexto mineiro, a capacidade das agências executivas do setor de saúde foi afetada a nível sistêmico na última década, em razão da situação de calamidade financeira do governo estadual. Publicado em 05 de dezembro de 2016, o Decreto Estadual 47.101/2016 dispõe:

Art. 1º - Fica decretada a SITUAÇÃO DE CALAMIDADE FINANCEIRA no âmbito do Estado em razão do crescente déficit financeiro

decorrente do histórico crescimento de despesas para as quais as receitas originárias, derivadas e transferidas têm sido insuficientes dado o severo momento econômico mundial e nacional que compromete a capacidade de investimento e o custeio para a manutenção dos serviços públicos. (Minas Gerais, 2016)

A perda da capacidade estatal de fazer frente aos compromissos assumidos junto a fornecedores e prestadores de serviços teve impacto em múltiplos segmentos da atuação governamental, e também repercutiu na gestão hospitalar. A conjuntura foi agravada pela eclosão da pandemia da Covid-19 no primeiro trimestre de 2020, tendo-se observado então um abrupto e significativo aumento na demanda pelos serviços da rede de atenção hospitalar e ambulatorial nas cidades mineiras.

Em que pese as políticas sanitárias tenham evoluído significativamente a partir da implementação do SUS e da expansão e do aprimoramento da rede assistencial, nota-se que são múltiplos os desafios ainda enfrentados pelo setor público na garantia de atenção integrada e universal no sistema público brasileiro. Como mencionado, o próprio enfrentamento à pandemia emerge como uma das conjunturas recentes mais desafiadoras no que tange o planejamento e a gestão em saúde pública, trazendo à luz a importância da manutenção e do fortalecimento das redes vinculadas ao SUS diante de um momento de crise e emergência sanitária (Macêdo, 2020). A conjuntura também destacou o caráter estratégico das chamadas áreas-meio da gestão pública, especialmente dos setores responsáveis pela gestão e logística de suprimentos, no desiderato da prestação de serviços tempestivos e eficazes.

Destarte, e também por influência de aspectos próprios da relação público-privada, ao longo do tempo o planejamento e a gestão sistêmica acabaram por se complexificar (Santos *et al.*, 2020). Nesse contexto, a Lei Federal nº 14.133/2021 representou uma mudança institucional importante no campo das compras e contratações públicas. Se a gestão hospitalar enfrenta, ainda, os desafios ligados à complexidade da atenção hospitalar no SUS – também em razão do hegemônico modelo de atenção hospitalocêntrico (Santos *et al.*, 2020) – e à capacidade de aprimoramento da gestão sistêmica, a norma vigente impôs transformações nas contratações públicas que podem ter repercussões importantes sobre a gestão hospitalar (Fernandes e Bordin, 2022).

A proposta de atualização normativa com a criação de novos arranjos gerenciais possíveis no campo das compras públicas reflete uma busca – senão pela

contratualização de serviços em si – por contratações mais eficazes. Ademais, consoante aos modelos de gestão indireta e contratualizada que vêm se tornando cada vez mais presentes no plano da gestão hospitalar – e, em maior escala, na administração pública como um todo –, as contratações públicas representam mecanismos cruciais para a efetivação das diretrizes do SUS, e, portanto, podem impactar a capacidade institucional do poder público de alcançar seus objetivos estratégicos no tocante à atenção hospitalar.

No Estado de Minas Gerais, o principal ator estratégico na atenção hospitalar é a Fhemig, cujas competências e atribuições são regulamentadas por estatuto no Decreto Estadual nº 48.651/2023. As seções subsequentes deste capítulo se dedicam à apresentação da organização e sua caracterização enquanto objeto de pesquisa.

6.2 A organização-objeto: estrutura e panorama da função compras

À direção estadual do SUS compete a gestão de sistemas de alta complexidade de referência regional e estadual, sendo a Fhemig a maior rede hospitalar do SUS em Minas Gerais (Fhemig, 2024). A organização tem por competência prestar serviços de saúde e assistência hospitalar de importância estratégica estadual e regional, em níveis secundário e terciário de complexidade, por meio de hospitais organizados e integrados ao SUS, e participar da formulação, do acompanhamento e da avaliação da política de gestão hospitalar, em consonância com as diretrizes definidas pela Secretaria de Estado de Saúde (SES) (Minas Gerais, 2023).

A seguir, são apresentadas as características estruturais da organização, fundamentais para sua contextualização enquanto objeto de estudo, e um breve panorama da atuação de cada uma das unidades assistenciais que a compõem. Em seguida é desenhado o organograma da organização, detalhando-se as estruturas que participam dos fluxos centralizados de aquisição e contratação.

6.2.1 Objetivos e estratégia organizacional

Pela Lei Estadual nº 7.088/1977, a Fhemig foi formada a partir da unificação de três fundações estaduais de assistência à saúde: a Fundação Estadual de Assistência Leprocomial (FEAL), a Fundação Educacional e de Assistência

Psiquiátrica (FEAP) e a Fundação Estadual de Assistência Médica de Urgência (Feamur) (Fhemig, 2024). Atuando também como um dos grandes centros formadores de profissionais de saúde pública no estado, a instituição já contou com 21 hospitais públicos em 2017 (Fonseca *et al.*, 2020), sendo atualmente composta por 16 unidades assistenciais, uma Administração Central (ADC) e a Central Estadual de Transplantes (CET).

As atribuições atualizadas da organização são estabelecidas no Decreto Estadual nº 48.651/2023, quais sejam:

I – participar, em nível de integração e cooperação, da formulação e implementação das diretrizes da política estadual de saúde;

II – prestar, em caráter suplementar, assistência ambulatorial especializada e de apoio à atividade hospitalar;

III – incentivar e promover o desenvolvimento de atividades relacionadas ao ensino e à pesquisa em saúde;

IV – formular, executar, acompanhar e avaliar, em caráter suplementar, a política de insumos e equipamentos para a saúde, no âmbito de suas unidades assistenciais;

V – coordenar a política de captação de órgãos e tecidos no Estado, regular e gerenciar o processo de notificação, doação, distribuição e logística, avaliar resultados e capacitar hospitais e profissionais afins na atividade de captação de órgãos;

VI – incentivar e participar de ações intersetoriais, no âmbito municipal, estadual e federal, visando à reabilitação e à reinserção social dos moradores das ex-colônias de hansenianos e de internos em hospitais psiquiátricos. (Minas Gerais, 2023, art. 2º)

Em consonância com o escopo de suas competências legais, a missão organizacional é definida pelo intuito de “*oferecer atendimento de média e alta complexidade, fundamentado no cuidado humanizado ao usuário do SUS*”, e a visão institucional é “*ser reconhecida pela eficiência de sua gestão na oferta de serviços para a saúde pública*” (Fhemig, 2024, *Planejamento estratégico*). São essas as dimensões estruturantes do planejamento estratégico da organização para o quadriênio 2024-2027, o qual se norteia pelos sete seguintes valores: humanização, ética, eficiência, integralidade, equidade, transparência e qualidade. O mapa estratégico, reproduzido na Figura 2, apresenta a síntese do planejamento quadrienal.

Figura 2 – Mapa estratégico da organização para o quadriênio 2024-2027



Fonte: Fhemig, 2024.

A estratégia da organização passou por algumas poucas mudanças em relação ao mapa estratégico do quadriênio anterior (2020-2023)¹⁸. Foram suprimidos os objetivos de “*aprimorar os mecanismos de captação e parcerias*” e “*fortalecer os procedimentos de alta complexidade*”, antes vinculados ao eixo financeiro, bem como o objetivo de “*estruturar os processos de fornecimento de insumos e equipamentos*”, vinculado ao eixo de processos no mapa anterior (Fhemig, 2024).

Como mecanismo de assimilação organizacional e engajamento das equipes em relação às diretrizes do planejamento estratégico, foi desenvolvida em 2015 a ferramenta do Pacto de Gestão Participativa (PGP). O PGP foi criado pela Portaria Presidencial Fhemig nº 1.098/2015, e funciona como um instrumento de incentivo e controle no intuito de, por meio da pactuação de metas para indicadores pré-definidos, direcionar os esforços dos servidores da rede para ações alinhadas aos

¹⁸ A página institucional que trata do planejamento estratégico da organização no período 2020-2023 foi recuperada a partir do próprio site oficial, por meio do link: www.fhemig.mg.gov.br/sobre-o-orgao/planejamento-estrategico?id=1436 (acesso em 30/11/2024).

objetivos estratégicos da organização (Fhemig, 2024). O instrumento está vinculado a uma política de remuneração por desempenho, de modo que os resultados alcançados pelas diretorias, assessorias, gerências e coordenadorias da ADC e das unidades assistenciais são considerados para fins de cálculo do valor financeiro a ser pago aos servidores a título de Gratificação de Incentivo à Eficientização dos Serviços (GIEFS) (Fhemig, 2015, art. 5º). Os indicadores são pactuados entre dois ou mais setores e/ou unidades assistenciais e monitorados por meio do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), utilizado para operacionalizar a gestão documental na organização e em toda a administração pública estadual. Para subsidiar a tomada de decisão e o melhoramento institucional contínuo, o acompanhamento do PGP é realizado de forma bimestral (Fhemig, 2024). Na organização, foi estruturado um fluxo processual específico para que os indicadores e metas sejam definidos anualmente em consonância com os objetivos estratégicos, e para que sua pactuação ocorra de modo participativo junto às unidades assistenciais e aos setores administrativos, os quais são periodicamente convidados a conhecer os resultados do PGP em toda a organização sob uma perspectiva crítica.

A partir de suas competências institucionais e da estratégia organizacional, a Fhemig desponta como modelo particular de gestão em saúde pública ao implementar práticas que integram diretrizes de planejamento participativo e mecanismos de incentivo ao desempenho. Todavia, a compreensão da atuação organizacional passa pela análise das particularidades vocacionais e operacionais de suas unidades assistenciais, que formam o núcleo da prestação de serviços hospitalares à população. Outrossim, a configuração da ADC e dos setores diretamente responsáveis pelos processos de aquisição e contratação desempenham um papel crucial na materialização da estratégia organizacional. Trabalhada nas subseções seguintes, essa análise visa a aprofundar o entendimento sobre as dinâmicas táticas e operacionais e sobre os desafios que a organização-objeto vem enfrentando no cumprimento de sua missão institucional.

6.2.2 Vocações assistenciais, estrutura orgânica e atores estratégicos

De acordo com os dados disponíveis em página oficial (Fhemig, 2024), a organização é atualmente composta pela Administração Central (ADC), pela gestão do Sistema Estadual de Transplantes e por 16 unidades assistenciais (UA), metade das quais são situadas na capital mineira. Na frente de atendimento a urgências e

emergências, o Hospital João XXIII é a principal referência estadual, sendo também a maior unidade assistencial da rede. Atualmente a gestão da unidade é centralizada no Complexo Hospitalar de Urgência e Emergência (CHU), do qual também fazem parte o Hospital Infantil João Paulo II e o Hospital Maria Amélia Lins, todos situados na capital.

Por sua vez, o Complexo Hospitalar de Especialidades (CHE) é constituído por outras duas unidades em Belo Horizonte. A primeira é o Hospital Júlia Kubitschek, um hospital geral de grande porte que destina atenção integral a doenças complexas e patologias respiratórias, além das especialidades gineco-obstétrica, neonatológica, pneumo-tisiológica, cirúrgica torácica e plástica e alguns atendimentos de urgência clínica e cirúrgica. A segunda é o Hospital Alberto Cavalcanti, que oferta serviços especializados em oncologia, cirurgia de cabeça e pescoço, cirurgia geral, oncológica, torácica e ginecológica, mastologia, urologia, proctologia e clínica geral.

Um terceiro complexo hospitalar – o Complexo Hospitalar de Barbacena (CHB) – se situa no interior do estado, composto pelo Hospital Geral de Barbacena Dr. José Américo, uma referência regional, e pelo Centro Hospitalar Psiquiátrico de Barbacena. Este último abriga em suas dependências o Museu da Loucura, construído em 1996 como um memorial da conturbada trajetória do antigo hospital-colônia¹⁹.

O Instituto Raul Soares, em Belo Horizonte, também se dedica ao atendimento especializado em saúde mental. A unidade opera desde 1920 e esteve ligada à FEAP por alguns anos, até ser integrada à rede no momento da criação da Fhemig. Em 2005 o Instituto foi certificado como hospital de ensino, e desde então congrega atividades de ensino e pesquisa na assistência aos portadores de sofrimento mental, em regime de urgência e emergência, ambulatorial e de internação de curta permanência.

A unidade do Hospital Galba Velloso, em Belo Horizonte, também já foi uma referência importante na frente da saúde mental. Inaugurada em 1961 e incorporada à rede na ocasião de criação da Fhemig, a unidade foi fechada para atendimentos psiquiátricos em meados de 2020. O hospital foi revocacionado durante a crise sanitária da pandemia, de modo que os leitos disponíveis se voltaram para atuar na

¹⁹ O tema foi objeto do documentário *Holocausto Brasileiro* (2016), disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=jlentTu8nc4&t=92s> (acesso em: 26/01/2025).

retaguarda do acolhimento temporário a pacientes das linhas de cuidado de doenças infecciosas e respiratórias dos hospitais Eduardo de Menezes e Júlia Kubitschek – estes voltados, à época, aos casos agudos de coronavírus – e também para abrigar uma unidade de atendimento ortopédico.

O Centro Mineiro de Toxicomania e o Centro Psíquico da Adolescência e Infância fizeram parte da rede assistencial até dezembro de 2023, quando foram municipalizados mediante assinatura de Termo de Cooperação entre a Fhemig e o Município de Belo Horizonte. As unidades são credenciadas como Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), e sob a gestão municipal passaram a compor a rede de Centros de Referência em Saúde Mental (CERSAM) (SES-MG, 2023).

A rede organizacional conta com mais quatro UA de referência. O Hospital Regional Antônio Dias, inaugurado em 1930 no município de Patos de Minas e integrado à rede em 1978, presta atendimento de urgência e emergência em traumas clínicos e pediátricos, atende casos de maternidade de alto risco e opera um ambulatório de retornos e internações, dentre outras especialidades. Atualmente a unidade é administrada por um contrato de gestão firmado entre a organização e uma OSS, uma parceria firmada no intuito de “aprimorar a eficiência e a qualidade dos serviços oferecidos, garantindo um atendimento ágil e humanizado” aos pacientes (Fhemig, 2024, *Unidades Assistenciais de Referência – Hospital Regional Antônio Dias*). Também são consideradas UA de referência o Hospital Regional João Penido, em Juiz de Fora, a Maternidade Odete Valadares e o Hospital Eduardo de Menezes, ambos em Belo Horizonte.

Cinco UA de reabilitação e cuidados integrados fizeram parte da FEAL, centradas inicialmente na atenção leprocomial ao paciente acometido por hanseníase. São elas: o Hospital Cristiano Machado, em Sabará, e as Casas de Saúde Padre Damião (Ubá), Santa Fé (Três Corações), Santa Izabel (Betim) e São Francisco de Assis (Bambuí). Integradas posteriormente à instituição, essas unidades tiveram seu papel assistencial redefinido no SUS com a extinção do modelo de hospital-colônia, e atualmente constituem referências regionais na prestação de serviços ambulatoriais, de prevenção e promoção da saúde, de geriatria e cuidados prolongados a pacientes crônicos e idosos.

Ademais, a Fhemig é responsável por coordenar a política de transplantes de órgãos e tecidos no estado e pela regulação dos processos relacionados, desde a notificação até a logística e a avaliação de resultados. A estrutura do MG Transplantes

é composta pela Central Estadual de Transplantes (CET), em Belo Horizonte, – a qual é responsável também por capacitar hospitais e profissionais na realização dos transplantes – e por organizações regionais de procura de órgãos em outros seis municípios mineiros.

A organização atua, ainda, na pesquisa e na capacitação profissional como formadora regional de recursos humanos do SUS, na medida em que vários dos hospitais possuem convênios com instituições de ensino técnico e superior de formação na área de saúde. As UA oferecem residência médica em anestesiologia, clínica médica, cirurgia geral, ginecologia e obstetrícia e ortopedia, e residência multiprofissional em farmácia, enfermagem e fisioterapia, além de estágios acadêmicos.

Atualmente, a organização conta com mais de 13 mil profissionais, dentre servidores efetivos, contratados e terceirizados, e é considerada a maior rede hospitalar do SUS (Fhemig, 2024). Pela multiplicidade de unidades que a compõem e pela pluralidade de vocações assistenciais às quais essas unidades se destinam, evidencia-se a existência de uma cesta de aquisições e contratações extensa e também diversificada, composta por itens cuja natureza pode ser mais ou menos especializada ou complexa. A fim de conferir materialidade a essa constatação, propõe-se tomar por exemplo a maior e uma das menores UA da rede: o Hospital João XXIII (HJXXIII) – Porte IV e a Casa de Saúde São Francisco de Assis (CSSFA) – Porte I²⁰.

O HJXXIII funciona com pronto atendimento 24h, sendo um centro de referência estadual de excelência no atendimento de urgência, emergência e cirúrgico. A UA se especializou no atendimento a pacientes politraumatizados, vítimas graves de acidentes com traumas ortopédicos e vítimas de queimaduras, de ataques de animais e de envenenamento ou intoxicação grave (Fhemig, 2024). Os serviços do HJXXIII dependem de insumos médico-hospitalares extremamente sensíveis, como antígenos e medicamentos de alto custo, equipamentos para a realização de exames de alta complexidade e instrumental cirúrgico completo. Outrossim, o funcionamento da unidade depende dos serviços prestados por um corpo auxiliar de profissionais terceirizados, os quais são responsáveis pela adequada higienização das

²⁰ A classificação do porte das UA se dá a partir dos critérios instituídos pela Portaria Presidencial Fhemig nº 2.161, de 16 de maio de 2022.

dependências hospitalares, pelo preparo de refeições para pacientes, acompanhantes e funcionários e pela manutenção das instalações e dos equipamentos do hospital.

A CSSFA, por sua vez, para além da unidade hospitalar, abriga pacientes ex-hansenianos moradores dos antigos pavilhões e das casas da ex-colônia, que contam com cuidados domiciliares e ambulatoriais em múltiplas linhas de cuidado. No entorno, dentro do terreno da unidade, se formou uma comunidade de aproximadamente 600 pessoas, entre pacientes, ex-pacientes e seus familiares. Até que sejam concluídos os trâmites de regularização fundiária das residências junto à Prefeitura de Bambuí, a Fhemig provê energia elétrica, tratamento de água e esgoto e alimentação para 115 pessoas cadastradas na linha de cuidado, além de serviços de cunho social e urbanístico²¹.

Como demonstrado, o espectro de atuação das Unidades Assistenciais (UA) da Fhemig é extraordinariamente amplo, refletindo a pluralidade de vocações assistenciais e as especificidades regionais das UA da rede. Essa diversidade de atribuições se traduz em uma cesta de aquisições e contratações igualmente diversificada, composta por itens que vão desde insumos médico-hospitalares altamente especializados e serviços técnico-profissionais de alta complexidade até itens de consumo regular e infraestrutura para suporte a comunidades no entorno de algumas das UA.

Nesse sentido, a Administração Central (ADC) da Fhemig desempenha um papel fundamental na coordenação de processos administrativos e logísticos. No organograma da ADC desponta uma estrutura que parece central no tocante à política de aquisições: a Diretoria de Planejamento, Gestão e Finanças (DPGF). No âmbito da DPGF se estrutura uma unidade de compras e contratos composta por quatro coordenações: uma voltada para a instrução processual e condução dos processos de dispensa e inexigibilidade; outra para a gestão das Atas de Registro de Preços (ARP) e respectivas instruções; um terceiro setor responsável por conduzir e acompanhar a fase externa das licitações; e a última encarregada da contratualização e do acompanhamento da execução de contratos, convênios e instrumentos congêneres.

Para além desses setores, a procuradoria se destaca como setor correlato importante, uma vez que todos os procedimentos de licitação e contratação passam pelo

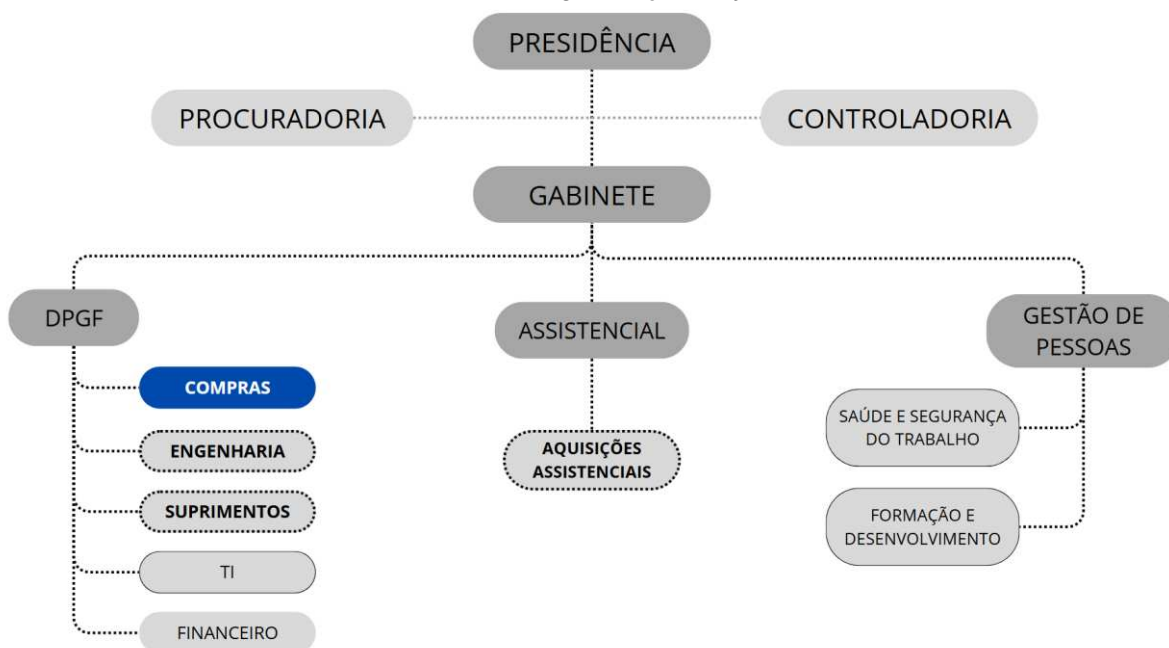
²¹ Informações constantes no Anexo I – Termo de Referência do Edital Fhemig para contrato de gestão nº 04/2024.

crivo da análise jurídica para controle interno de legalidade. A unidade de controladoria seccional atua como terceira linha de controle, sendo formalmente vinculada à Controladoria Geral do Estado (CGE).

O setor de compras da organização se estrutura enquanto um prestador de serviços interno, e são três seus principais clientes: o setor de aquisições assistenciais, vinculado à diretoria assistencial, e os setores de engenharia e suprimentos, ambos lotados na própria DPGF. Trata-se, respectivamente, dos atores centrais na política centralizada de aquisições assistenciais, insumos de maior vulto; nas soluções de manutenção e infraestrutura das UA; e na operacionalização da logística patrimonial e da distribuição de insumos. O setor de compras conta com outros clientes menos habituais, como é o caso do gabinete da presidência, da unidade de tecnologia da informação (TI) e dos setores da diretoria de gestão de pessoas que demandam a contratação de cursos e a compra de insumos para o consultório central de perícia médica.

Na DPGF, existe também uma estrutura de orçamento e finanças, que avalia e gerencia a disponibilidade de crédito orçamentário e de recursos financeiros para as despesas a empenhar, liquidar e pagar. A Figura 3 apresenta as principais estruturas organizacionais envolvidas com os fluxos de compras e contratações.

Figura 3 – Organograma simplificado das estruturas correlatas à função compras na organização-objeto



Fonte: Elaboração própria.

7 DA CAPACIDADE INSTITUCIONAL DA ORGANIZAÇÃO EM UM CONTEXTO DE TRANSIÇÃO NORMATIVA

No escopo desta pesquisa, e conforme descrito na seção metodológica, foi realizado um levantamento dos processos de aquisição e contratação conduzidos de forma centralizada na ADC no período compreendido entre 2023 e 2024. Esse levantamento teve por objeto os procedimentos licitatórios nas modalidades de pregão eletrônico (PE) e pregão eletrônico para registro de preços (RP)²², as quais concentram a maior parte do valor das contratações centralizadas na organização. No universo da análise foram consideradas ao todo 83 licitações, sendo 59 processos referentes ao ano de 2023 – conduzidos no escopo da norma revogada – e 34 procedimentos do ano de 2024, conduzidos nos termos da LLCA²³, como mencionado na seção 2. A exploração da base de dados foi conjugada com a análise dos dados primários e secundários obtidos nas etapas de levantamento documental e entrevistas com atores-chave, de modo que esta e a seção seguinte se destinam à apresentação e à discussão dos resultados observados.

A seção 7 se divide em duas subseções. Na subseção 7.1, são descritos os resultados da análise de dados dos processos licitatórios, etapa que foi norteadada por três principais focos: o mapeamento dos atores envolvidos, a delimitação do tempo empregado em cada etapa do procedimento e, com base nessas análises, a identificação de potenciais gargalos processuais. A todo tempo, a análise assumiu um viés comparativo, buscando-se explorar a influência da transição normativa sobre a condução das licitações na organização. Por sua vez, os resultados do levantamento documental e da análise de conteúdo das transcrições de falas dos entrevistados são incorporados às seções seguintes, no intuito da consecução do terceiro objetivo específico do trabalho: avaliar quais são e como se inter-relacionam os elementos que compõem o arranjo institucional das compras públicas no caso em estudo.

A subseção 7.2 apresenta e examina os resultados da pesquisa de campo à luz da análise institucional, de modo a conferir materialidade à forma como as variáveis da capacidade administrativa (analítica e operacional) e da capacidade política foram observadas e avaliadas no caso em estudo. Na sequência, a seção 8 propõe uma análise crítica dos resultados observados por meio da abordagem

²² Foram considerados apenas os RP realizados pelo SIRP.

²³ Em relação ao ano de 2024, foram considerados os pregões homologados até o dia 31 de outubro.

institucional, que se desdobra sobre as três etapas do macroprocesso das compras públicas: o planejamento das contratações, a seleção de fornecedores e a fiscalização e o gerenciamento da relação contratual.

7.1 Processos licitatórios centralizados conduzidos entre 2023 e 2024

De acordo com os registros do Portal da Transparência MG²⁴, as modalidades de PE e de RP representam a maior parte do valor licitado na organização. As unidades assistenciais (UA) são autorizadas a conduzir licitações pela modalidade de PE, contudo todos os RP realizados pela autarquia são conduzidos pela Administração Central (ADC), conforme determinação da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag). Essas duas modalidades processuais somaram 83,15% (R\$ 541,1 milhões) do valor homologado em licitações em 2023, e 80,00% (R\$ 371,5 milhões) em 2024, consideradas todas as unidades que compõem a rede organizacional (Tabela 1). No período compreendido entre os dois anos, o agregado das licitações na modalidade de PE aferiu uma economicidade média de 28,64%, ao passo que as licitações por RP representaram, na média, uma economia de apenas 0,23%²⁵.

Tabela 1 – Valor homologado e economicidade das licitações conduzidas em 2023 e 2024 na organização, por procedimento de contratação

Procedimento de contratação	2023			2024		
	Valor homologado	% Total	% Economicidade	Valor homologado	% Total	% Economicidade
Pregão	R\$ 359.613.265,60	55,26%	32,18%	R\$ 218.156.541,50	46,39%	25,95%
Registro de preços realizados no SIRP	R\$ 157.438.718,32	24,19%	0,04%	R\$ 145.640.383,95	30,97%	0,42%
Recadastramento de processos	R\$ 65.499.969,48	10,07%	18,74%	R\$ 1.988.857,51	0,42%	0,00%
Dispensa de licitação	R\$ 27.097.623,96	4,16%	4,19%	R\$ 4.489.272,73	0,95%	0,00%
Registro de preços não realizado no SIRP	R\$ 24.039.374,48	3,69%	0,00%	R\$ 13.218.517,64	2,81%	31,62%
Inexigibilidade	R\$ 9.823.139,11	1,51%	0,05%	R\$ 81.086.579,44	17,24%	6,13%
Dispensa de licitação - por valor	R\$ 5.247.364,28	0,81%	43,59%	R\$ 5.663.112,48	1,20%	0,03%
Tomada de preços	R\$ 1.744.563,41	0,27%	53,31%	-	-	-
Concorrência	R\$ 247.422,00	0,04%	25,68%	-	-	-
TOTAL	R\$ 650.751.440,64			R\$ 470.243.265,25		

Fonte: Elaboração própria; dados do Portal da Transparência MG.

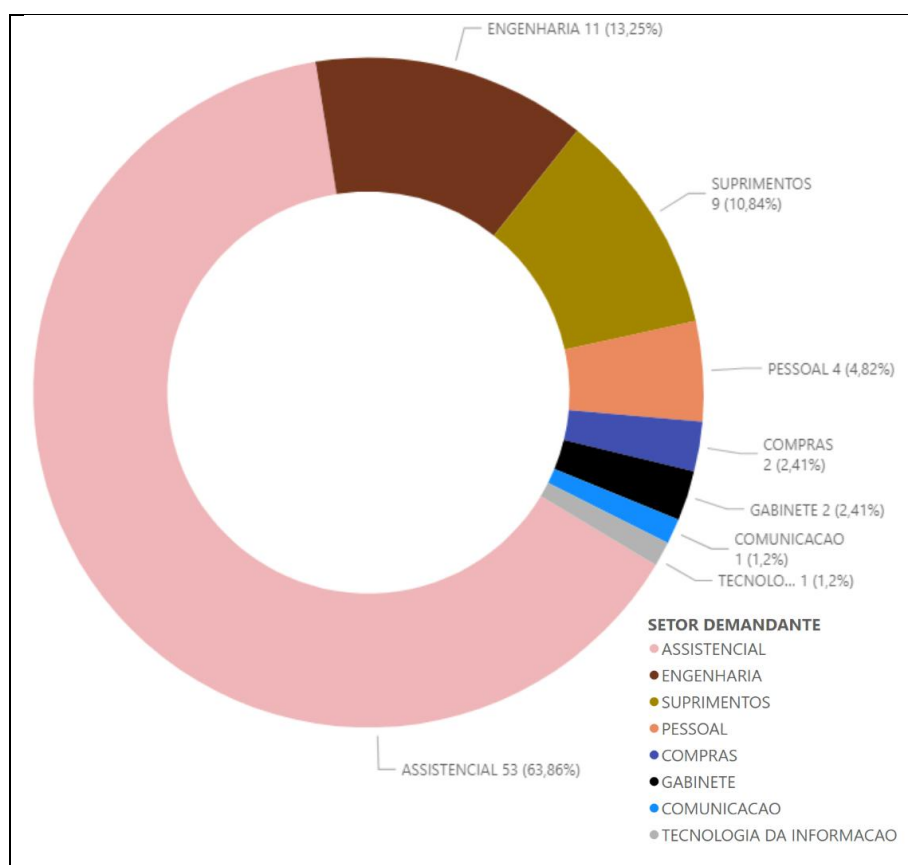
²⁴ Portal da Transparência MG > Licitações e Contratos > Compras e Contratos. Filtro por ano e por órgão demandante. Disponível em: <https://www.transparencia.mg.gov.br/licitacoes-e-contratos/compras-e-contratos>. Acesso em: 18/01/2025.

²⁵ Economicidade definida pela diferença entre o valor homologado e o orçamento estimado das licitações.

7.1.1 Perfil geral das licitações

O setor de compras da ADC tem atuado principalmente no processamento das contratações centralizadas, atendendo a clientes internos mais ou menos frequentes para cada uma das modalidades licitatórias. No período analisado, o setor responsável pelas aquisições assistenciais foi o maior demandante, sendo responsável pelo planejamento de 63,86% das licitações processadas pelo setor de compras (Gráfico 1). O setor de engenharia foi o segundo maior demandante, com 13,25% dos processos, seguido pelo de suprimentos, com 10,84% (nove processos), e o de pessoal, com 4,82% (quatro processos). O próprio setor de compras conduziu duas contratações (2,41%), assim como o gabinete presidencial, ao passo que a assessoria de comunicação e o setor de TI foram responsáveis por uma contratação cada (1,2%).

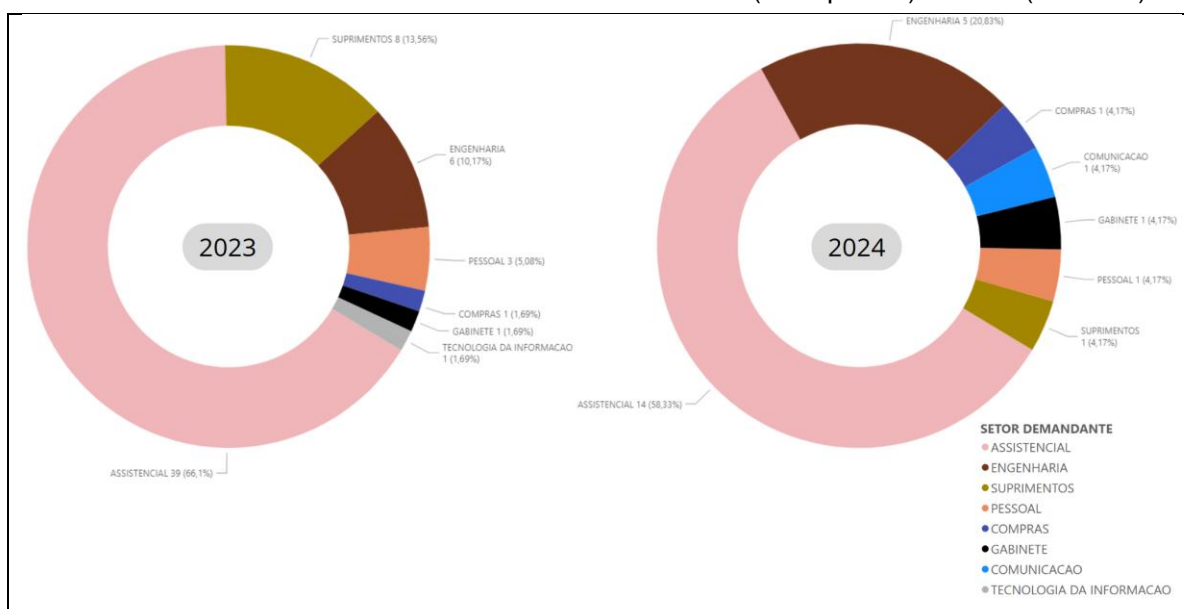
Gráfico 1 – PE e RP conduzidos entre 2023 e 2024, por setor demandante



Fonte: Elaboração própria.

O perfil dos setores demandantes não apresentou alterações significativas de um ano para o outro (Gráfico 2). O setor de suprimentos, que havia sido o segundo maior demandante em 2023 (13,56%, com oito processos), demandou uma única licitação em 2024 (4,17%), ao passo que o setor de engenharia passou de uma participação de 10,17% (seis processos) em 2023 para 20,83% (cinco processos) em 2024. O gabinete e o setor de compras atuaram como demandantes em apenas um processo em cada ano, e a participação do setor de pessoal também se manteve reduzida nos dois anos (três processos e um processo, respectivamente). O setor de comunicação não demandou contratações nas modalidades de PE ou RP em 2023, e o setor de TI, por sua vez, não o fez no ano de 2024.

Gráfico 2 – Perfil dos setores demandantes em 2023 (à esquerda) e 2024 (à direita)



Fonte: Elaboração própria.

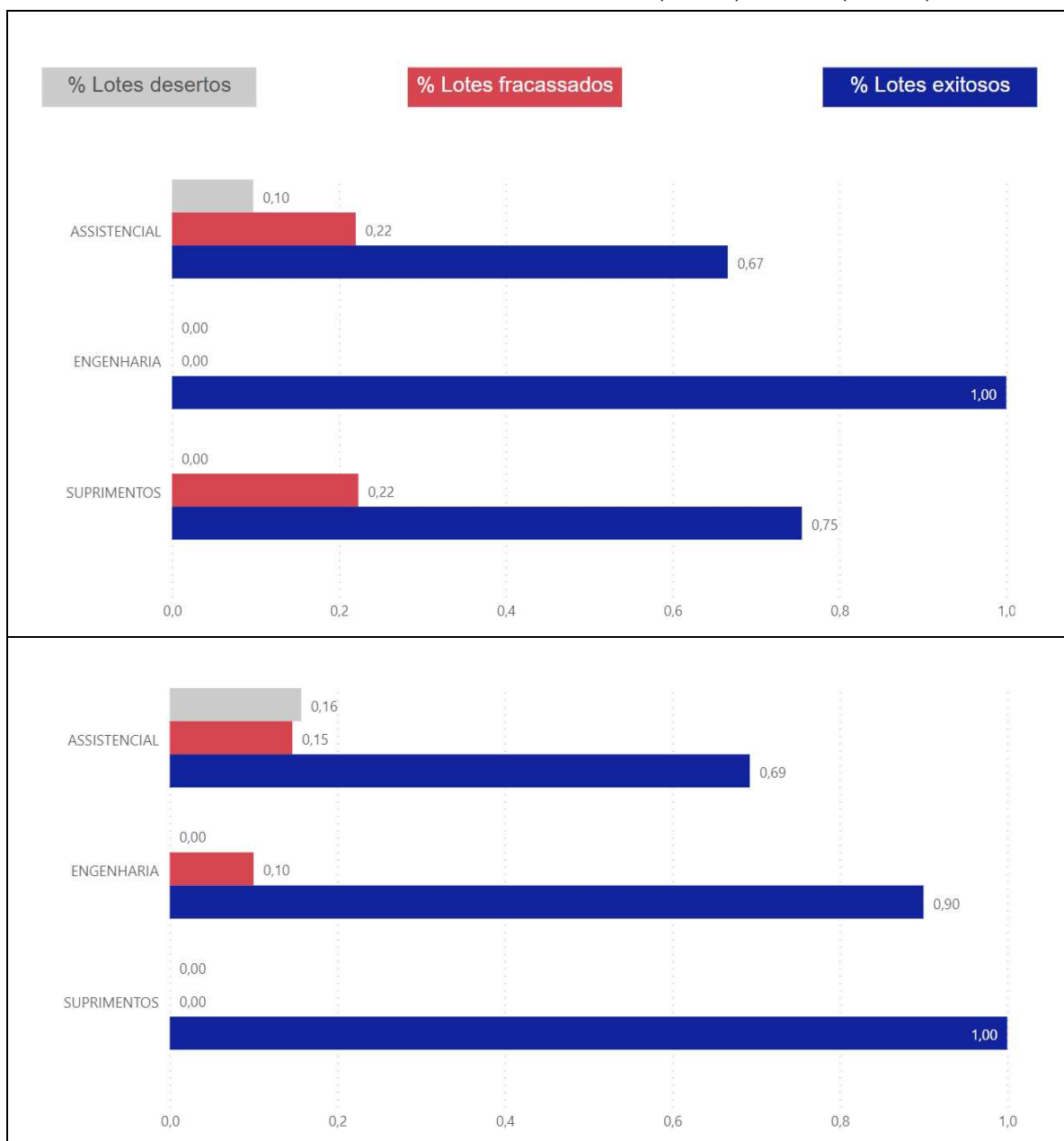
Como mencionado, os PE e RP representam as modalidades de licitação que concentram o maior vulto orçamentário na organização (Tabela 1). Isso significa que a participação reduzida de um ou mais setores da ADC não necessariamente indica que não houve demandas, mas apenas que as contratações de maior porte não foram advindas desses setores. A organização tem por rotina a realização de procedimentos diversos para contratações de menor porte, a exemplo da Cotação Eletrônica de Preços (COTEP), ou da contratação direta, nas hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação.

Nos PE e RP conduzidos no âmbito da ADC, alguns itens restaram frustrados no período observado, isto é, não resultaram efetivamente na aquisição ou contratação pretendida. A frustração de um certame se dá em razão de o processo ser revogado, anulado, restar deserto ou fracassar. A revogação do certame é uma hipótese de encerramento da licitação por motivo de conveniência e oportunidade da Administração, quando diante de fato superveniente que faz com que o certame, da forma como instruído, não mais se constitua enquanto a melhor alternativa visando ao atendimento das necessidades da Administração na consecução do interesse público. O fato superveniente em questão, que justifica a revogação, deve ser devidamente comprovado nos autos do processo, nos termos do Art. 71, § 2º da LLCA. A anulação, por outro lado, resulta do poder-dever da Administração de promover o encerramento da licitação caso seja identificada alguma ilegalidade insanável no decorrer do processo (Art. 71, III).

Por sua vez, um certame é declarado deserto quando nenhuma proposta é submetida à Administração até a data agendada para abertura da sessão de lances, o que indica que nenhuma pessoa física ou jurídica manifestou interesse em fornecer os bens ou prestar os serviços licitados dentro dos termos do instrumento convocatório. Já o fracasso resulta de um certame para o qual foram apresentadas propostas por licitantes interessados, contudo nenhuma delas atendeu efetivamente aos requisitos estabelecidos pela Administração. Esses requisitos podem estar ligados às condições exigidas em edital para que uma licitante comprove sua aptidão para o fornecimento ou contratação pretendida, ou podem se referir ao preço da contratação, caso as propostas válidas não consigam se adequar ao orçamento referencial definido pela Administração para determinado item.

Em 42,1% dos processos conduzidos entre 2023 e 2024, pelo menos um lote restou deserto, ao passo que em 53,0% dos casos houve pelo menos um lote fracassado. O percentual de lotes fracassados foi $\geq 50\%$ em 11 processos, 10 dos quais foram conduzidos no ano de 2023. Por sua vez, cinco processos apresentaram percentual de lotes desertos $\geq 40\%$, sendo três processos de 2023 e dois processos de 2024. A maior parte dos casos de lotes desertos e fracassados se deu nos PE e RP demandados pelo setor assistencial (Gráfico 3), assim como ocorreu com as revogações – dos 12 processos em que houve revogações, dois foram demandas do setor de suprimentos e 10 do setor assistencial. A anulação ocorreu em um único processo assistencial ao longo de todo o período.

Gráfico 3 – Percentual médio de lotes desertos e fracassados para os três principais setores demandantes em 2023 (acima) e 2024 (abaixo)



Fonte: Elaboração própria.

Para as licitações assistenciais, o percentual médio de lotes fracassados reduziu de 22% em 2023 para 15% em 2024, ao passo que a média de lotes desertos aumentou de 10% para 16% (Gráfico 3). Esse resultado é em alguma medida contraintuitivo, dada a presunção de que a publicação dos editais no Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP) pudesse atrair novos participantes para as licitações. Os dados mostram também uma redução no índice de fracasso das aquisições do setor de suprimentos e patrimônio e um aumento no índice de fracasso em pregões

da engenharia. Todavia, para esses dois setores a variação não pode ser considerada significativa, uma vez que leva em conta a única licitação que o setor de suprimentos conduziu em 2024 e o fracasso de um dos dois lotes de um PE da engenharia nesse mesmo ano.

7.1.2 Tempo médio de duração dos processos

Em relação ao tempo de duração dos processos, a média geral para os dois anos foi de 211 dias corridos, contados desde o início da instrução processual pelo setor demandante até a data de homologação da licitação. Quando considerada a mediana da duração total, constatou-se que metade dos processos foi concluída dentro de 184 dias. Notou-se uma pequena diferença entre a duração média geral dos RP (224 dias) e dos PE (203 dias). Quando segregados por ano, observou-se que os processos de 2024 duraram, em média, seis dias a mais do que os processos de 2023 (216 e 210 dias, respectivamente). A duração média aumentou em 19,2% para a modalidade de PE entre os dois anos, enquanto para os RP houve uma redução da duração média em 15,8% (Tabela 2).

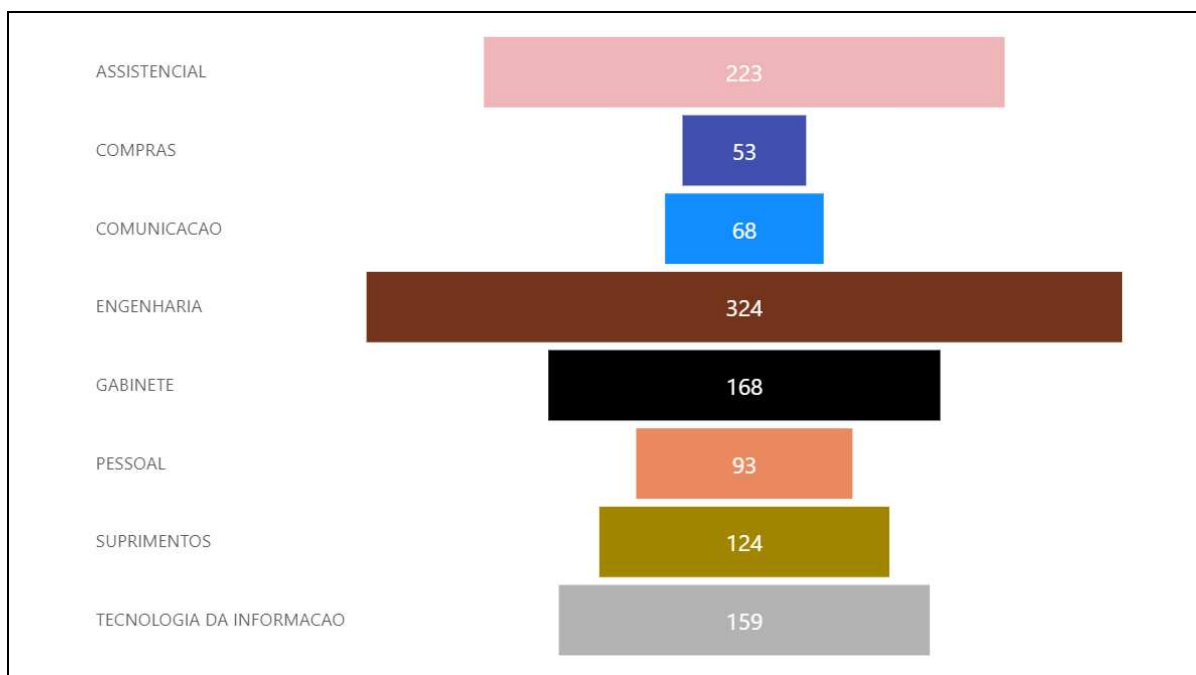
Tabela 2 – Variação na média de duração total (em dias) dos PE e RP entre 2023 e 2024

MODALIDADE	2023	2024	%Δ
PE	192	229	19,2%
RP	234	197	- (15,8%)

Fonte: Elaboração própria.

Uma vez segregados por setor demandante (Gráfico 4), os dados mostram que as licitações do setor de engenharia foram as mais demoradas, com duração média geral de 324 dias no período dos dois anos, seguido pelo setor assistencial, com uma média de 223 dias. Por sua vez, os processos conduzidos pelo próprio setor de compras foram os mais céleres (53 dias), seguidos dos processos dos setores de comunicação (68 dias) e de pessoal (93 dias).

Gráfico 4 – Tempo médio (em dias) de duração dos processos no período, por setor demandante

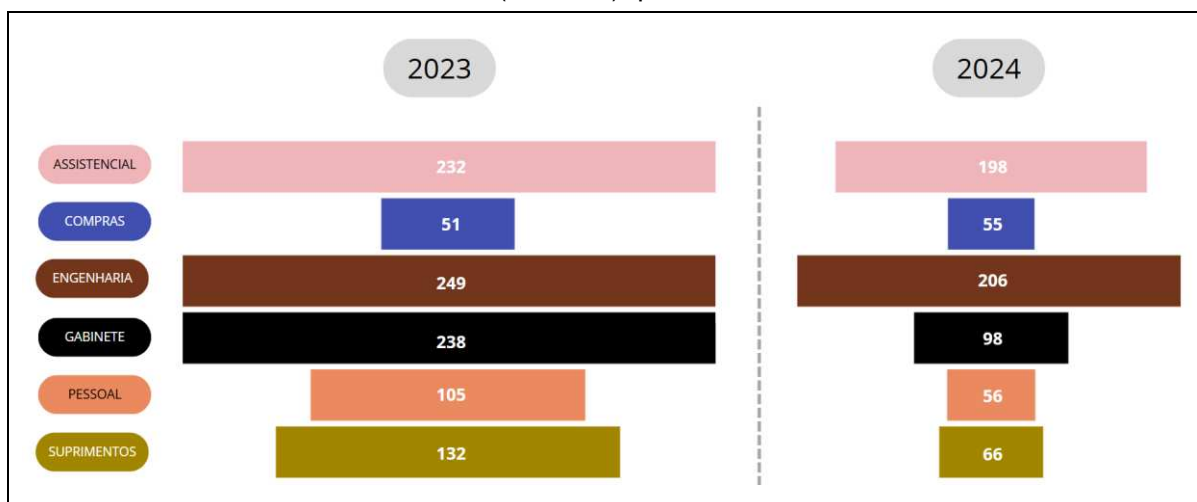


Fonte: Elaboração própria.

Em uma perspectiva comparada, o estudo das médias dos processos analisados demonstra que o tempo médio de duração dos PE e RP conduzidos sob a égide da legislação recente tem sido mais curto do que aquele das licitações que vinham sendo conduzidas no regime antigo, e esse resultado se mantém quando a avaliação é feita com base nas medianas.

Quando desconsideradas as duas contratações do setor de engenharia que tiveram uma duração atipicamente longa, verifica-se que o tempo médio dos processos de 2024 foi menor do que o das contratações de 2023 para todos os principais setores demandantes (Gráfico 5). A única exceção foi a do próprio setor de compras enquanto demandante, com a ressalva de que se trata de um único processo em cada ano – o de 2023 foi concluído em 51 dias, ao passo que o de 2024 durou 55 dias. Desconsiderando os dois *outliers*, a duração total média e mediana dos processos de 2023 foi de 210 e 193 dias, enquanto os dados para 2024 são de 169 e 177 dias, respectivamente.

Gráfico 5 – Tempo médio (em dias) de duração dos processos em 2023 (à esquerda) e 2024 (à direita), por setor demandante²⁶



Fonte: Elaboração própria.

Entende-se, contudo, que o mero fato de que a organização processou um número menor de licitações em 2024 do que em 2023 pode ter um impacto significativo sobre a celeridade dos processos, uma vez que as equipes direcionaram seus esforços a um volume menor de demandas. Sendo assim, e na linha do que propuseram Almeida e Sano (2018) ao analisar, no âmbito da administração pública federal, as subfases do PE na investigação dos fatores que influenciam a celeridade das licitações, a seguir são detalhados os resultados quanto à duração de cada uma das etapas processuais.

De acordo com a categorização proposta por Almeida e Sano (2018, p. 97), o processo licitatório pode ser dividido em sete subfases. Quatro delas fazem parte da fase interna do processo: (1) o planejamento da contratação, no qual se dá a criação e a composição inicial do processo pelo setor demandante, até a remessa para o setor de compras; (2) a elaboração do edital pelo setor de compras, bem como a instrução dos demais documentos que devem compor o processo, até o envio do processo instruído para o setor jurídico; (3) a análise jurídica do processo, até a devolução do processo para o setor de compras; e (4) a correção do edital e/ou de outros aspectos da instrução processual sobre os quais o setor jurídico apresente

²⁶ Foram suprimidos na análise os setores de TI e de comunicação, que não atuaram como demandantes em 2023 e 2024, respectivamente. No cálculo da média de 2024, foram desconsiderados os dois *outliers* referentes a contratações atípicas do setor de engenharia.

ressalvas ou embargos. A fase interna do processo se encerra com a publicação do edital de licitação em Diário Oficial ou outro jornal de grande circulação, dando início às etapas da fase externa: (5) o recebimento de propostas, período que sucede à publicação do edital até a data e horário de abertura da sessão pública; (6) a sessão pública, durante a qual ocorre a verificação da conformidade das propostas, a negociação e a avaliação das condições de habilitação dos licitantes, bem como a adjudicação do objeto licitado; e, por fim, (7) a homologação da licitação.

Ainda que as licitações de 2024 tenham apresentado, em média, duração total inferior às de 2023, esse padrão não se sustenta quando são analisadas individualmente cada uma das etapas do processo licitatório. Para essa análise foi considerada a mediana da duração de cada etapa, no intuito de evitar a influência de valores extremos sobre os resultados, sendo apresentados concomitantemente os valores da média para comparação. Em razão da dificuldade metodológica de distinção das etapas nos processos em que o setor de compras atua como demandante, foram suprimidos dessa análise os dois casos correspondentes.

7.1.2.1 Duração das etapas da fase processual interna

Os resultados gerais em relação às etapas da fase interna (Quadro 11) indicam que a etapa de planejamento das contratações se tornou mais demorada nas licitações conduzidas em 2024, assim como a análise jurídica, ao passo que os períodos de instrução pelo setor de compras e de correção do edital foram mais curtos. Em que pese a mediana do tempo de planejamento tenha permanecido a mesma (56 dias), em média esse período durou 100 dias em 2024, um aumento de 28,2% em relação à média de 2023 (78 dias). De forma análoga, a mediana do período de análise jurídica se manteve igual (14 dias), contudo a média aumentou de 16 dias em 2023 para 18 dias em 2024. Por sua vez, a mediana do tempo de instrução dos processos pelo setor de compras diminuiu de 34 dias em 2023 para 15 dias em 2024, tendo-se observado uma redução de 35,1% na média de duração desta etapa. Uma redução mais discreta foi observada no período de correção do edital após a análise jurídica: esta etapa apresentou uma mediana de oito dias em 2023, reduzida para cinco dias nos processos de 2024, ao passo que a duração média passou de 11 para sete dias.

Quadro 11 – Tempo mediano (em dias) de duração das etapas da fase interna do processo, em 2023 (cinza) e 2024 (verde)



Fonte: Elaboração própria.

Quando analisadas separadamente as modalidades de PE e RP, esse perfil dos dados se replicou para os pregões eletrônicos (Quadro 12); contudo, notou-se um padrão um pouco diferente nos pregões para registro de preços (Quadro 13). No caso dos RP, em que pese também se tenha observado uma redução na duração das etapas de instrução processual pelo setor de compras e de correção do edital, a mediana da duração da fase de planejamento reduziu de 62 dias em 2023 para 55 dias em 2024, observando-se uma variação de -29,4% entre a média de 2023 (85 dias) e a de 2024 (60 dias).

Quadro 12 – Tempo mediano (em dias) de duração das etapas da fase interna dos PE, em 2023 (cinza) e 2024 (verde)



Fonte: Elaboração própria.

A raiz dessa diferenciação pode ser explorada a partir das dinâmicas distintas de planejamento de cada uma das modalidades, uma vez que a definição dos itens a compor o certame de um RP envolve atores distintos – notadamente atores externos, como a Seplag e outros órgãos e entidades estaduais que eventualmente façam adesão ao planejamento de RP. Outra abordagem que pode ser adotada em busca dessa explicação tem em vista o setor demandante da licitação, uma vez que todos os RP conduzidos pela organização em ambos os anos tiveram por objeto a aquisição ou a contratação de itens assistenciais (Quadro 13).

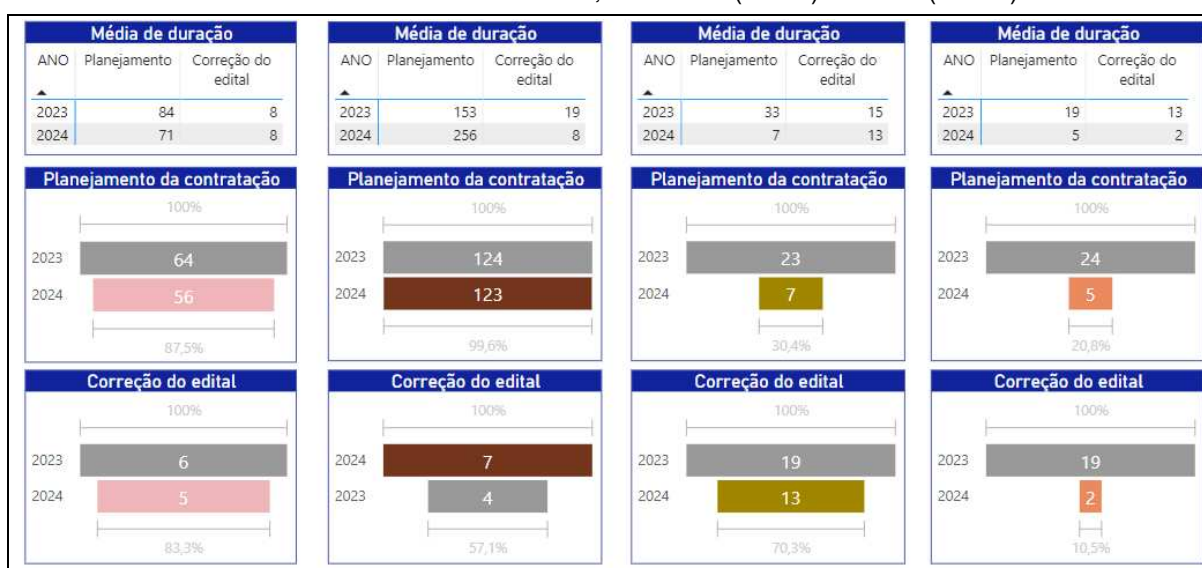
Quadro 13 – Tempo mediano (em dias) de duração das etapas da fase interna dos RP, em 2023 (cinza) e 2024 (verde)



Fonte: Elaboração própria.

Com efeito, quando considerados apenas os processos demandados pelo setor assistencial foi possível observar que a duração do tempo de planejamento apresentou uma redução consistente em 2024, tanto para as licitações na modalidade de RP como de PE. À exceção do setor de engenharia, todos os demais demandantes mais frequentes levaram menos tempo para compor o planejamento dos processos sob o estatuto vigente do que em 2023, no regime da norma revogada (Quadro 14). O tempo médio de planejamento das licitações assistenciais (**rosa**) foi reduzido em 15,5%, ao passo que a redução foi de 78,8% para as licitações do setor de suprimentos (**dourado**) e 73,7% para as do setor de pessoal (**pêssego**). A duração média do planejamento das licitações do setor de engenharia (**marrom**), que apresentou 67,3% de aumento em 2024, é a responsável por elevar a média geral. No entanto, uma vez desconsiderado o caso do processo de 2024 cuja etapa de planejamento teve a atípica duração de 722 dias, teria sido observada uma redução média de 34,6% para os processos da engenharia, e de 10,6% na duração geral do planejamento dos processos entre 2023 e 2024 (Quadro 14).

Quadro 14 – Tempo mediano (em dias) de duração da fase interna dos processos por setor demandante, em 2023 (cinza) e 2024 (verde)



Fonte: Elaboração própria.

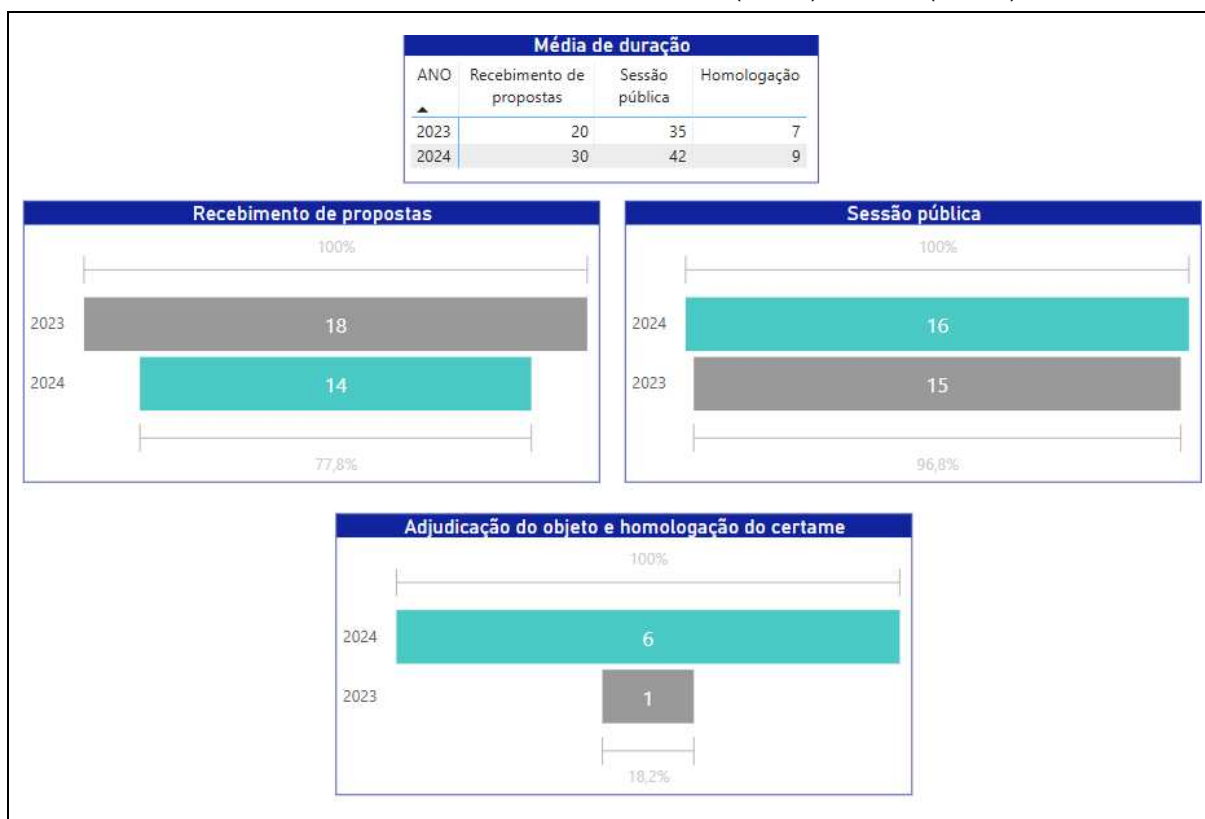
Nota: Na ordem em que aparecem no quadro, os gráficos retratam o setor de aquisições assistenciais (em rosa), o setor de engenharia (em marrom), o setor de suprimentos (em dourado) e o setor de pessoal (em pêssego).

7.1.2.2 Duração das etapas da fase processual externa

Na fase externa dos processos analisados, verificou-se um aumento na duração média de todas as três subfases (Quadro 15): no recebimento de propostas (+50,0%), na duração da sessão pública (+20,0%) e no tempo correspondente à adjudicação do objeto e homologação do certame (+28,6%). A mediana do período de recebimento de propostas em 2024 (14 dias) foi inferior àquela de 2023 (18 dias), de modo que a maior parte dos processos conduzidos apresentou aderência aos prazos mínimos estabelecidos na legislação vigente²⁷. No entanto, a ampliação da duração média desta subfase de 20 para 30 dias sinaliza que um percentual relevante dos editais publicados em 2024 passou por republicação, e, conseqüentemente, pela recontagem dos prazos, conforme exige o art. 55, § 1º da LLCA ao tratar de eventuais modificações no edital que possam impactar na formulação de propostas pelos licitantes.

²⁷ Via de regra, para o perfil de licitações da organização-objeto esses prazos correspondem a 8 dias úteis entre a publicação do edital e a abertura da sessão pública, para fornecimento de bens, e 10 dias úteis para contratação de serviços, conforme estabelecido no art. 55 da LLCA.

Quadro 15 – Tempo mediano (em dias) de duração da fase externa dos processos por setor demandante, em 2023 (cinza) e 2024 (verde)



Fonte: Elaboração própria.

Por sua vez, a mediana da duração da sessão pública aumentou de 15 (2023) para 16 dias (2024), enquanto a média geral passou de 35 para 42 dias. Ao segregar essa análise de acordo com a quantidade de lotes em cada pregão, é possível perceber de forma mais sensível a dilatação dessa subfase (Quadro 16). A sessão pública de metade dos processos compostos por um único lote foi concluída dentro de sete dias em 2023, ao passo que essa mediana dobrou para os processos conduzidos em 2024, no regime da LLCA, e a duração média dessa subfase passou de 14 para 39 dias. O aumento foi consistente também para os pregões pequenos (de dois a 15 lotes) e grandes (30 lotes ou mais); contudo, para os pregões médios (16 a 30 lotes) observou-se uma redução importante: a mediana do tempo de sessão pública passou de 39 dias em 2023 para apenas oito dias em 2024, concomitante a uma redução de 60% na média de duração, de 40 para 16 dias.

Quadro 16 – Tempo mediano (em dias) de duração da sessão pública dos processos em 2023 (cinza) e 2024 (verde), em função da quantidade de lotes



Fonte: Elaboração própria.

Quanto à subfase final da fase externa, de adjudicação do objeto e homologação do certame, também se verificou um aumento importante. Enquanto metade das licitações em 2023 eram homologadas em até um dia após o encerramento da sessão pública, essa mediana foi de seis dias para os pregões da LLCA. Conjugada com as demais informações, a avaliação dos resultados quanto à fase externa do processo permite inferir que especialmente nessa etapa a transição normativa ocasionou alguns efeitos notáveis.

A fase externa da licitação, iniciada a partir da publicação do edital, é o momento em que o processo é aberto para que os licitantes passem a construir conjuntamente com a Administração as dinâmicas do andamento processual. Enquanto a solicitação de esclarecimentos e o registro de impugnações têm o condão de suscitar mudanças no edital e sua subsequente republicação, a apresentação de documentação incompleta ou a morosidade no retorno a diligências, por exemplo, pode tornar o decorrer da sessão pública mais demorada. Por sua vez, a interposição de recursos é capaz de protelar a homologação do certame até que o mérito recursal seja devidamente julgado em todas as instâncias hierárquicas pertinentes, ao passo que a eventual instabilidade ou inoperância dos sistemas digitais também impõe óbice ao regular andamento processual. Com efeito, todos esses fatores se aplicaram ao caso em estudo durante o período analisado, em especial nas licitações conduzidas sob a égide da LLCA.

Na subseção seguinte, os aspectos da condução processual na conjuntura da transição normativa são decodificados sob a ótica da análise institucional. Retoma-se o referencial teórico e o *framework* analítico que foram construídos na terceira e na quarta seção do trabalho, respectivamente, com o objetivo de avaliar os componentes críticos da capacidade institucional da organização-objeto no tocante às aquisições e contratações.

7.2 Capacidade institucional da organização na função compras

Consoante às perspectivas de Huerta (2008) e Wu *et al.* (2015), entende-se que a CI emerge da interação dinâmica entre componentes críticos de capacidades administrativas (analítica e operacional) e políticas, em três níveis de análise: individual, organizacional e sistêmico. A transição do antigo estatuto das licitações para a LLCA é percebida como uma conjuntura crítica, capaz de expor elementos-chave do arranjo institucional das compras e contratações públicas que se configura em uma organização de grande porte do setor de saúde. A presente seção tem por objetivo retratar a capacidade institucional da organização-objeto em compras públicas no contexto da transição normativa, sendo avaliados os componentes críticos definidos no Quadro 5 com base na apresentação e na avaliação dos dados coletados na pesquisa de campo.

7.2.1 Capacidade administrativa analítica

A capacidade administrativa analítica está associada à competência da organização em avaliar cenários, tomar decisões e planejar ações com base em informações e conhecimentos técnicos. Essas habilidades permeiam as dinâmicas organizacionais a nível individual dos agentes públicos, a nível organizacional, no tocante à estrutura e aos processos organizacionais, e a nível sistêmico, dado o contexto político e a influência de atores externos à organização.

O quadro efetivo de pessoal da Administração Central (ADC) é composto essencialmente por duas carreiras, a de Técnico Operacional da Saúde (TOS – nível médio) e a de Analista de Gestão e Assistência à Saúde (AGAS – nível superior). Há também servidores públicos de outras carreiras do estado de Minas Gerais que foram cedidos e se encontram lotados na organização, como procuradores, auditores, ouvidores e Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). Por sua vez, detêm vínculos mais precarizados os profissionais recrutados por meio de contratos administrativos de dois anos (prorrogáveis por igual período), e a equipe terceirizada pela MGS²⁸.

Dos vinte e quatro profissionais que atuam no setor de compras da ADC, a maior parte detém vínculo efetivo, ao passo que dois profissionais detêm vínculo temporário (contrato) e outros dois são terceirizados pela MGS. Dos dezoito servidores efetivos, quinze são da carreira de TOS. Em que pese as funções departamentais sejam distribuídas no interior das equipes, existe uma distinção salarial importante entre as carreiras do quadro permanente e os cargos de vínculo temporário, bem como entre os cargos efetivos das carreiras de nível médio e superior.

Na organização, existe a preocupação de que os profissionais designados para funções ligadas a licitações sejam detentores de vínculo efetivo (E.A., 2024), como preconizam a LLCAs e as melhores práticas no campo. Contudo nem sempre esse intuito se concretiza em todas as UA da rede, algumas das quais contam com poucos profissionais nas equipes. Por vezes, especialmente nas UA menores, os

²⁸ A Minas Gerais Administração e Serviços S.A. (MGS) é uma sociedade anônima de capital fechado sob a forma de empresa pública, especializada em prover soluções de serviços em *facilities* para os órgãos e entidades da administração pública estadual e de outros entes federados. Parte da mão de obra atuante no setor público estadual, notadamente nas atividades de apoio administrativo, limpeza e manutenção, é terceirizada pela MGS.

setores de compras acumulam outras funções (como as de patrimônio, almoxarifado e hotelaria), de modo que papéis múltiplos da função compras podem ser delegados aos mesmos poucos agentes nos setores mais sobrecarregados ou que contam com poucos servidores efetivos no quadro permanente (E.A., 2024; E.B., 2025).

A rotatividade nas equipes também é percebida como um fator relevante:

[...] a Fhemig era uma porta, era uma passagem. A pessoa entrava na Fhemig, ficava um tempo. Ia fazer um curso, fazia outro concurso e saía. Hoje em dia, eu não vejo tanto isso de entrar na Fhemig, fazer um curso superior ou um técnico, e sair; hoje eu vejo o pessoal ficando mais dentro da Fhemig mesmo. Então tem uma rotatividade maior interna, e acabou diminuindo com o tempo. Mas mesmo assim é uma rotatividade grande – eu acho grande para um setor que não poderia ter tanta. (E.A., 2024)

Na rede organizacional, é comum a movimentação interna de profissionais entre as equipes de diferentes UA, bem como entre distintos departamentos de uma mesma unidade. No contexto pós-pandêmico, tornou-se importante o fluxo de profissionais entre as UA e a ADC, dada a existência de previsões normativas diferenciadas para a realização de trabalho remoto na unidade central²⁹. A rotatividade de pessoal vem sendo um desafio para o setor de compras da ADC, no qual, por vezes, a saída de profissionais resulta em perda de conhecimentos técnicos e operacionais construídos no setor (E.A., 2024).

E assim, acaba tendo uma rotatividade porque, dependendo da pessoa, se sair bem na licitação é chamada para assumir um cargo maior: uma assessoria de gerência, uma assessoria de diretoria. Então acaba retirando aquela pessoa, que está bem, dali, e passa para outra pessoa. [...] Ou então essa pessoa conhece muito da área de licitação e tem um setor que está muito ruim, então acabam por tirar essa pessoa da licitação e colocar ela em outro setor que está ruim, para melhorar o outro setor. (E.A., 2024)

Por outro lado, uma percepção captada pela última pesquisa de clima organizacional é a de que os profissionais não se sentem valorizados pela organização, tampouco se sentem pertencentes e alinhados aos objetivos

²⁹ A previsão da modalidade de trabalho remoto no estado de Minas Gerais foi criada em meados de 2020, no contexto da pandemia da Covid-19, no intuito de viabilizar a continuidade das atividades da administração pública estadual diante das diretrizes de distanciamento social. Com o fim da pandemia, a continuidade da prática foi regulamentada por meio do Decreto Estadual nº 48.275/2021. Na organização, os servidores da ADC são autorizados a realizar teletrabalho duas vezes na semana, ao passo que a previsão do trabalho remoto não se aplica às unidades assistenciais que prestam diretamente serviços de saúde.

organizacionais³⁰. Em parte, essa percepção se faz presente no uso que alguns dos profissionais que atuam no setor de compras fazem dos termos “nós” (a equipe) e “eles / a instituição”. Outrossim, consoante ao que relata E.D. (2025), a partir das recentes transformações tecnológicas no setor público vem sendo construída uma percepção de desvalorização dos conhecimentos e da experiência de alguns dos profissionais mais antigos da organização:

[...] quando você volta lá atrás, essas pessoas trabalhavam sem computador; isso é louvável: você conseguir colocar tantos dados em planilhas feitas à mão. Só que hoje isso é irrelevante. [...] É bem triste trazer isso à tona, porque a gente vê que as pessoas que construíram a história da Fhemig são hoje o empecilho para a gente crescer. E aí a gente vê essa convergência entre gestão, entre planejamento e estratégia da Fhemig: eles colocam essas pessoas à margem. E isso é muito ruim, porque quando eu perco esse conhecimento, quando eu deixo essas pessoas de fora, eu estou falando que a gente não tem uma cultura organizacional forte. Eu estou criando uma visão de que não importa o que você faça hoje – daqui 20 anos, vocês são obsoletos. Vão chegar pessoas novas, de novas gerações, com ideias melhores do que a que vocês já tiveram, e vocês para o Estado vão ser ‘só mais um’. (E.D., 2025)

Outro componente crítico da CI organizacional se refere à efetividade da coleta, do armazenamento e da disseminação de informações relevantes no tocante às licitações e contratações, bem como na medida em que essas informações são capazes de subsidiar a tomada de decisões táticas e estratégicas. No contexto da transição normativa, os principais gargalos na capacidade administrativa analítica a nível organizacional se referem à infraestrutura de sistemas, à segurança da informação e à cooperação interdepartamental.

Como exposto na subseção 6.2.2 (ver Figura 3), o setor de compras opera as licitações que são planejadas por outros atores organizacionais, de modo que existe um fluxo informacional constante junto aos chamados setores demandantes, tanto internos (engenharia, TI, suprimentos e patrimônio) como externos (assistencial, comunicação e pessoal) à DPGF. Não foram identificadas, contudo, bases de dados comuns ou compartilhadas entre os setores demandantes e o setor de compras da ADC. Isto é, enquanto as informações de natureza técnica são concentradas nos

³⁰ Essas percepções foram coletadas diretamente junto a equipes que compõem algumas das coordenações da DPGF, no escopo de um projeto de Gestão e Liderança que vem sendo desenvolvido na Diretoria como um subproduto do Programa de Desenvolvimento de Lideranças, implementado em 2024 e voltado à capacitação de mais de 300 agentes públicos em toda a rede organizacional.

demandantes, os dados ligados diretamente às licitações, aos preços e fornecedores são gerados e tratados pelo setor de compras. A principal interface desses trâmites se consolida no SEI, que operacionaliza o trâmite dos processos entre departamentos e desempenha um papel importante na gestão documental. Contudo, não existe uma integração sistemática entre o SEI e o Portal de Compras MG – sistema informacional utilizado pelo setor de compras para operar as licitações e conduzir as sessões públicas. Assim sendo, parte expressiva das rotinas operacionais da equipe se destina à transferência manual de dados, arquivos e informações de um sistema para o outro.

Com a promulgação da LLCA, o Portal de Compras MG ganhou um novo módulo, desenvolvido especificamente para a operação dos procedimentos licitatórios conduzidos no escopo do novo estatuto. O núcleo responsável pelo desenvolvimento e pelo gerenciamento do sistema é externo à organização, vinculado à Seplag, e, por diversas vezes, foi acionado pela organização ao longo do ano de 2024 para relatar intercorrências ligadas à indisponibilidade de funcionalidades e a erros de registro e salvamento de dados no sistema. A Seplag também foi acionada, por vezes, para a correção de erros operacionais dos agentes ao realizar ações no novo módulo – fator que impactou negativamente a celeridade dos processos licitatórios conduzidos no escopo da LLCA³¹.

Os agentes públicos que atuam no setor de compras têm acesso a dados sensíveis, como o custo estimado de contratações de orçamento sigiloso e informações pessoais dos licitantes e de seus representantes legais. Na medida em que a norma recente enfatiza a transparência nos processos de contratação, nota-se uma preocupação crescente com a segurança de dados, em que pese a fragilidade de algumas das ferramentas atualmente utilizadas para a gestão de documentos e informações.

A nível sistêmico, desponta enquanto componente crítico da CI, a qualidade dos fluxos informacionais compartilhados entre a ADC e as UA, sendo o de planejamento das aquisições e contratações da rede um dos mais importantes visando à operação e ao aprimoramento dos serviços assistenciais prestados. Com a promulgação da LLCA, o planejamento passa a integrar o rol de princípios que devem

³¹ O núcleo gestor foi acionado pelo setor de compras da organização para realizar intervenções diretas no sistema em oito procedimentos licitatórios. Nos sete chamados que já foram atendidos, a média de prazo para realização da intervenção solicitada foi de 53 dias, tendo chegado a até 92 dias no caso dos Pregões Eletrônicos nº 0500005 12/2024, 0500005 15/2024 e 0500003 080/2024.

ser observados no domínio dos procedimentos licitatórios. O plano de contratações anual (PCA) constitui uma inovação importante, tratando-se de um instrumento que poderá ser elaborado pelo órgão de planejamento de cada ente federativo “com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias” (Brasil, 2021, art. 12, VII).

No estado de Minas Gerais, o Planejamento Anual de Compras (PAC) foi instituído em 2014 como instrumento obrigatório de planejamento para os órgãos e entidades estaduais da administração direta, autárquica e fundacional, a partir da publicação da Resolução Seplag nº 14/2014. Posteriormente, em meados de 2021, foi criada uma coordenação específica na central de compras da Seplag responsável por acompanhar o planejamento de aquisições dos demais órgãos e entidades. A partir de então, a organização passou a receber um importante estímulo externo para que as rotinas de aquisição e contratação fossem revisadas e conformadas aos moldes do PAC. Assim sendo, teve início um projeto de retomada da realização do PAC na rede organizacional em 2023, que será apresentado em maior nível de detalhes na seção 8.1.

Em que pese o PAC tenha sido – em determinado período – alçado ao papel de projeto estratégico por algum tempo, a alta gestão não desenvolveu ações de cunho estratégico voltadas à preparação da organização para a LLCA, tampouco iniciativas de capacitação e treinamento dos profissionais envolvidos com compras e contratações no contexto da transição. No setor de compras, prevalece a percepção de que o setor de compras da ADC não é percebido como um setor de relevância estratégica (E.A., 2024; E.B., 2025; E. D., 2025):

[...] o que a gente percebe desse cenário todo? Que não há um olhar próximo da área de compras. Eu percebo que as pessoas, principalmente a alta gestão, não têm essa proximidade com a área de compras. Eles pensam que tudo pode ser feito automatizado; eles acham que a gente não pensa para fazer, que são trabalhos repetitivos. E a gente sabe que o trabalho repetitivo não tem muita relevância, né, quando a gente fala de estratégia. (E.D., 2025)

As iniciativas institucionais de disseminação de orientações foram desenvolvidas pelo próprio setor de compras, com o patrocínio da DPGF, e tiveram como principal produto a elaboração de um Manual de Procedimentos Operacionais de Licitações e Contratos. O manual foi disponibilizado no site da organização, com a 2ª edição datada de outubro de 2023, e contou com três anexos importantes: um Guia

para o Planejamento Anual de Compras (PAC 2024); um Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos; e orientações para a realização da pesquisa de preços nos termos das diretrizes vigentes (Figura 4). A divulgação do material foi realizada pelos canais institucionais de comunicação, bem como em uma jornada de capacitação itinerante trilhada pelo setor de compras em dez das UA da rede.

Figura 4 – Material de capacitação desenvolvido pelo setor de compras



Fonte: Fhemig, 2023. Disponível em:
<https://www.fhemig.mg.gov.br/acesso-rapido/manual-de-licitacoes-e-contratos-fhemig> (Acesso em 23/02/2025).

7.2.2 Capacidade administrativa operacional

Enquanto a capacidade analítica está ligada às habilidades da organização de produzir e gerenciar informações, incorporando-as aos processos decisórios, a competência operacional está relacionada à capacidade organizacional de efetivamente implementar e executar os cursos de ação definidos. No contexto da transição normativa, a capacidade administrativa operacional está relacionada principalmente à gestão da informação e à gestão de processos no tocante aos fluxos de aquisição e contratação.

Alguns dos profissionais que atuam no campo relatam que as iniciativas de capacitação no contexto da mudança não foram uma prioridade da alta gestão (E.A., 2024; E.B., 2024). Da promulgação da LLCA em 2021 até o início de sua vigência obrigatória para os editais publicados a partir de 2024, foram identificadas duas iniciativas de capacitação dos agentes da rede organizacional no tema. A primeira, em dezembro de 2022, teve como público-alvo os assessores, procuradores jurídicos e profissionais do controle, para além da equipe dos setores de compras, e consistiu em uma imersão presencial de três dias nas temáticas e novidades do novo estatuto.

A segunda, iniciada em meados de 2023, foi conduzida no âmbito do PRO+ Fhemig, um programa desenvolvido pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho que ofertou cursos sobre as ferramentas do Estudo Técnico Preliminar, do Termo de Referência e do Projeto Básico, bem como sobre as temáticas de licitações, contratos administrativos e sobre o Portal Nacional de Compras Públicas.

O setor de compras da ADC, incumbido pelo estatuto organizacional de “orientar as unidades assistenciais e demais setores administrativos quanto ao acompanhamento e fiscalização de contratos” (Decreto Estadual nº 48.651/2023, Art. 18, V) e incentivado e apoiado pela DPGF, desenvolveu uma capacitação itinerante na temática de contratos administrativos. Parte da equipe de compras da ADC visitou dez UA para repassar orientações e trocar informações e à luz das diretrizes normativas repaginadas, na oportunidade da divulgação do Manual de Procedimentos Operacionais de Licitações e Contratos. Na perspectiva da alta gestão, a gestão e a fiscalização de contratos é um gargalo importante na capacidade operacional:

[...] [a equipe] absolutamente não foi qualificada, nem treinada. E, assim, a gente conta com poucas pessoas que dão conta de muita coisa [...]. Os nossos contratos reverberam nas unidades. [...] Então, eu preciso de um fiscal lá, de um gestor lá, e essa equipe não está

preparada para ser gestora e fiscal, confundindo tarefas, ações, do que é fiscalização de contrato, do que é coisa da unidade, dando ordem diretamente para um terceirizado, sem o mínimo de coerência. Eu ainda acho que o nosso principal problema é (e não só a FHEMIG, mais uma vez) gestão e fiscalização de contratos. As pessoas não estão capacitadas, não entendem o que é esse papel. [...] Tem contratos também que são muito robustos, então demandam um conhecimento técnico específico. Mas eu acho que uma das grandes falhas nossas é a gestão e fiscalização de contratos. (E.B., 2025)

No caso das equipes envolvidas com o planejamento de contratações e com a seleção de fornecedores, prevaleceu a busca individual e setorial por fontes de informação sobre as mudanças impostas pela LLCA e por ações pontuais de capacitação. Enquanto não havia minutas padronizadas de editais e TR no estado³², e diante da necessidade de continuar realizando compras e contratações para assegurar a operação das UA, a equipe do setor de compras trabalhou na atualização das antigas minutas da lei 8.666/1993, posteriormente conduzindo as minutas atualizadas para análise pelo setor jurídico (E.C., 2025; E.D., 2025).

E.A. (2024) percebe os processos conduzidos sob a égide da LLCA como “atropelados” pela velocidade e pela incompletude da mudança. Associadas a lacunas na capacitação dos agentes envolvidos no contexto da transição, mencionam-se fragilidades em todas as três etapas do macroprocesso: na etapa preparatória dos processos, na seleção de fornecedores e no gerenciamento da relação contratual (E.A., 2024). A comunicação interdepartamental entre os setores envolvidos com os processos de aquisição e contratação também é percebida como um gargalo (E.A., 2024).

[...] é muito diferente do privado para o público. No privado você renegocia a qualquer momento, você muda. Para o público, o edital tem que estar com todas as regras do jogo ali colocadas. E aí se você mudar, precisa de um aditivo – e muitas vezes nem com o aditivo você pode mudar né, porque senão você estaria subvertendo uma licitação por um interesse que não estava explícito. É bem complicado. Eu acho que é um ponto que, na média, ninguém entende. Nem a área assistencial, nem a área de engenharia. As pessoas não entendem que a gente já tem que deixar tudo explícito. E às vezes essa é a grande dificuldade da administração pública, porque muita coisa é imprevisível. (E.B., 2025)

³² Em que pese o início da vigência da LLCA tenha sido adiado até 2023, os modelos padronizados de editais e Termos de Referência pela Seplag foram disponibilizados para os órgãos e entidades do governo estadual apenas no início de 2025. Sendo assim, nas licitações conduzidas ao longo de 2024 os documentos foram elaborados por cada órgão licitante.

A transição exige não apenas a revisão de documentos e processos, mas uma mudança de mentalidade das organizações do setor público e dos agentes e setores envolvidos. Em meio a esse contexto, tomam parte discussões voltadas ao fortalecimento das parcerias firmadas pela rede organizacional com atores externos. Em atualização do estatuto organizacional em 2020, a antiga Diretoria de Contratualização e Gestão da Informação (DCGI) foi transformada em Diretoria de Contratualização, Faturamento e Parcerias (DPA), a qual conta com estruturas internas voltadas especificamente para a implementação e o monitoramento de parcerias.

As parcerias ganharam um menu próprio no site institucional, e vêm sendo alvo de uma série de iniciativas internas e externas de divulgação do projeto “#AcreditaFhemig”. Trata-se de um projeto voltado à obtenção, para as UA atendidas pelo projeto, da Acreditação da Organização Nacional de Acreditação (ONA), um método de certificação voltado a “promover a qualidade e a segurança da assistência no setor de saúde” (ONA, 2025, *O que é Acreditação*). O projeto prevê as etapas de auditoria diagnóstica, capacitações, intervenções e melhorias de processos, Acreditação ONA e manutenção da Acreditação (Fhemig, 2025).

Em conformidade com a Lei Estadual nº 23.081, de 2018, bem como com as diretrizes do Governo do Estado de Minas Gerais, a Fhemig optou por celebrar termo de parceria com entidade sem fins lucrativos qualificada com o título de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público para a execução das atividades do Projeto **#AcreditaFhemig**.

A estratégia de contratualização de resultados com parceiros privados que não possuem finalidade lucrativa visa alcançar as melhores práticas com a utilização do modelo de gestão. Os ganhos de eficiência e as melhorias assistenciais podem ser atribuídos, entre outros fatores, à maior autonomia e flexibilidade de gestão, à contratualização por metas possibilitando respostas tempestivas às necessidades gerenciais e, assim, maior eficiência na prestação do serviço.

O Projeto **#AcreditaFhemig** busca a acreditação hospitalar como instrumento para ampliar e aperfeiçoar a segurança e a qualidade na prestação do serviço público de saúde. Em linhas gerais, o papel da acreditação hospitalar é justamente padronizar processos para se atingir um nível de excelência que reduza a zero os erros nos processos de atendimento ao paciente, garanta maior eficiência da equipe e reduza os custos desnecessários aos serviços de saúde.

O objeto do termo de parceria a ser celebrado contempla o gerenciamento, a operacionalização e a execução das ações e serviços necessários para a obtenção e manutenção de acreditação em unidades da rede no âmbito do Projeto **#AcreditaFhemig**. Além

disso, estão previstos treinamento e capacitação de servidores, melhoria de processos, regularização imobiliária, regularização ambiental, obras e estrutura para atendimento às exigências sanitárias e de segurança. Todas essas ações visam garantir a qualidade e a segurança da assistência universal e gratuita ofertada à população pela Fhemig, por meio da implantação de uma cultura organizacional de melhoria contínua, da modernização e do desenvolvimento institucional. (Fhemig, 2025, *Parcerias > Organização da sociedade civil de interesse público*, grifos originais)

Como elencado no material de comunicação, um dos principais benefícios destacados formalmente pelo projeto consiste na melhoria da gestão de recursos, uma vez que as unidades hospitalares descentralizadas para a gestão dos parceiros seriam capazes de executar “a aquisição de materiais e serviços de forma mais rápida e adequada às necessidades específicas, melhorando a qualidade do atendimento” (FHEMIG/DPGF, 2024) (Figura 5). Em que pese a organização venha trabalhando no aprimoramento da transparência da comunicação do projeto de descentralizações junto aos servidores da rede, por vezes o processo é percebido como um projeto de implementação atropelada ou pouco clara quanto aos objetivos e resultados pretendidos³³.

Figura 5 – Material institucional de divulgação do projeto de descentralizações

INTRODUÇÃO

A descentralização da gestão hospitalar na FHEMIG representa um marco na administração pública de saúde em Minas Gerais. Visando Fomentar o debate e nos prepararmos, esta apresentação foi planejada.

FHEMIG
FUNDAÇÃO HOSPITALAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS

- 01 Processo FHEMIG**
Inicia-se no ano de 2024 e afetará todo o planejamento institucional de médio e longo prazo.
- 02 Tendência Nacional**
Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado em 1995, trazia diretrizes de Descentralização. Na saúde, os estados de Ceará, Goiás, Santa Catarina e São Paulo consolidados (29 hospitais com 6,3mil leitos).
- 03 Terceiro Setor**
O Terceiro Setor é composto por organizações privadas sem fins lucrativos que atuam em áreas de interesse público, como saúde, educação e assistência social. Essas entidades colaboram com o Estado, mas não fazem parte da administração pública.

³³ Percepções coletadas no âmbito da DPGF, no escopo do projeto de Gestão e Liderança.



Fonte: FHEMIG/DPGF, 2024.

Entre 2020 e 2023, a média de execução orçamentária da organização³⁴ foi de 91% – isto é, em linhas gerais, a organização tem deixado de executar parte do orçamento, mesmo considerando o contexto de crise sanitária deflagrada a partir da pandemia. Os entrevistados relatam ter havido épocas mais difíceis na organização, em que o orçamento era escasso frente às necessidades das UA (E.E., 2025) e a indisponibilidade financeira criava uma fila de credores, dificultando o diálogo junto aos fornecedores e culminando inclusive na falência de algumas das empresas que forneciam para o estado (E. C., 2025).

Nos últimos anos, contudo, a disponibilidade de recursos financeiros não tem sido um entrave. Pelo contrário, o orçamento para execução pela organização foi ampliado, notadamente a partir da celebração de convênios e instrumentos congêneres junto à SES – recursos repassados principalmente por meio de Termos de Descentralização de Cota Orçamentária (TDCO) – e ao Ministério da Saúde (MS), somados às verbas oriundas de emendas parlamentares. Também foi destinada à saúde estadual uma parcela dos recursos oriundos de acordos entre o governo estadual e a Vale, após o rompimento da barragem da Mina Córrego do Feijão, no

³⁴ Calculada a partir da razão entre receitas totais e despesas totais, com base em dados do Portal da Transparência MG.

município de Brumadinho – MG (E.E., 2025). Em resposta a esse novo cenário, foi pactuado no PGP de 2024 um indicador referente ao gasto com despesas de investimento, de modo a incentivar as UA a realizarem a aquisição de equipamentos e outras intervenções visando ao aprimoramento da capacidade instalada na rede hospitalar.

7.2.3 Capacidade política

Na organização-objeto, a proposição de ações e projetos afetos às temáticas de compras e contratos pode emergir desde a equipe responsável pelos procedimentos operacionais até o gabinete da presidência. No entanto, no caso das iniciativas que não foram percebidas pela alta gestão como estratégicas, a sobrevivência e o desenvolvimento dos projetos dependeram da capacidade política individual de seus empreendedores e patrocinadores de articular a arrecadação de recursos (como equipes, prazos e orçamento) e, posteriormente, de gerenciá-los visando ao alcance dos resultados pactuados.

Em que pese a LLCA tenha sido promulgada em abril de 2021, com a alteração promovida pela Medida Provisória nº 1.167, de 31 de março de 2023, o início obrigatório da vigência do novo estatuto se deu apenas para os editais publicados a partir de 2024. A organização teve tempo o bastante para se preparar para o início da vigência da LLCA; contudo, a visão da maior parte dos entrevistados é a de que essa preparação foi insuficiente (E.A., 2024; E.B., 2025; E.D., 2025), dada a escassez ou a limitação das ações institucionais adotadas no momento da transição. Não foi percebido um envolvimento direto da alta gestão no desenvolvimento de estratégias institucionais voltadas à preparação para a transição normativa, de modo que a responsabilidade pela concepção e pela implantação dessas estratégias ficou principalmente sob a responsabilidade do setor de compras da ADC, com alguns poucos apoiadores do nível de gestão tática. A falta de envolvimento da alta gestão é vista como uma falha significativa, especialmente considerando a importância das licitações para o funcionamento da organização (E.A., 2024). Uma vez que foram conduzidas por uma estrutura de segundo escalão na ADC, e que tiveram limitado alcance nas demais unidades que compõem a rede organizacional, a implementação das mudanças foi descrita como “atropelada”, com diretrizes sendo impostas “de baixo para cima” e “sem uma explicação adequada” (E.A., 2024).

Em uníssono, os entrevistados manifestaram um desapontamento também com as ações desenvolvidas a nível do Executivo estadual, notadamente pela estrutura responsável pela pasta de compras públicas. Com a promulgação do novo estatuto, a Seplag criou um Grupo de Trabalho, que reuniu especialistas da própria secretaria e também dos principais órgãos do Estado (incluída a organização-objeto), para atuar na sistematização das mudanças e na construção de ferramentas para implementá-las. Outrossim, foi criado no site oficial da instituição um portal específico para a LLCA, no qual foram divulgadas as regulamentações a nível estadual, trilhas de aprendizagem sobre o novo estatuto e manuais que orientam sobre a realização de procedimentos operacionais nos novos módulos criados no Portal de Compras MG e no SIRP. Também foram realizadas videoconferências abertas pela equipe responsável, os chamados “Bate-papo sobre a Nova Lei de Licitações e Contratos”, que discutiram, em dez edições, os pontos identificados como principais. No entanto, a intempestividade da divulgação das novas minutas padronizadas – o que ocorreu apenas em 2025 – e a ausência de treinamentos objetivos para os operadores das licitações foram os principais aspectos que culminaram em uma percepção negativa da atuação do órgão central, como ressalta E.D. (2025):

[...] a gente não teve treinamento suficiente, eu acho que a Seplag foi muito incipiente na questão dos treinamentos. Ela demorou demais: a gente demorou ter modelos, a gente demorou ter treinamento. Os treinamentos, algumas vezes, foram de maneira subjetiva – nós, da área de compras, precisamos de algo objetivo; eu preciso saber como faz. Não é só interpretar a lei, tem que colocar a lei em prática; então para fazer isso eu tenho que ter segurança. Eu não posso assistir um treinamento que me fala o que a lei traz, [...] eu leio lá e interpreto. Eu tenho que saber como que eu faço no Portal de Compras; essa integração com o que ela pede, do Portal de Compras com o PNCP, por exemplo, vai acontecer quando? E quando acontecer, como que eu vou fazer? Tinha que ter uma maneira para eles terem sanado isso, eles terem construído isso antes, para quando vierem as novidades, eles terem o remédio para as minhas dúvidas – não só minhas, mas do estado inteiro, porque muita gente me ligava e eu não sabia responder, porque eu dependia também da Seplag. (E.D., 2025)

A nível sistêmico, por sua vez, o contexto vivido pelo estado de Minas Gerais nos últimos anos e as diretrizes governamentais da atual gestão do Executivo estadual se mostram como elementos relevantes. A perda da capacidade estatal de fazer frente aos compromissos assumidos junto a fornecedores teve sua expressão máxima no decreto da situação de calamidade financeira, e a situação caminhou para

a formalização, em 2025, da adesão estadual ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF).

Em meados de 2020 essa conjuntura enfrentou uma pandemia global, um agravante que se tornaria um verdadeiro divisor de águas na gestão da saúde pública (E.C., 2025). Na medida em que o fortalecimento da rede de atenção hospitalar e ambulatorial se tornou uma prioridade para o governo estadual, a organização recebeu verbas complementares do MS e da SES. A esses recursos, somam-se aqueles que vêm sendo repassados pelo governo do estado às agências executivas do setor de saúde no escopo dos acordos realizados com a mineradora Vale, após o rompimento da barragem Mina Córrego do Feijão em Brumadinho, em 2019. Os anos que seguiram à crise sanitária da Covid-19, em termos orçamentários, são percebidos como atípicos: “Foi época de vaca gorda; historicamente, as pessoas querem comprar e não conseguem” (E.E., 2025).

Não obstante, uma das principais diretrizes governamentais da atual gestão é a de ampliação e fortalecimento das parcerias entre a organização, o setor privado e o terceiro setor, no sentido da descentralização da gestão das unidades hospitalares. Sendo esta uma das principais ações na estratégia da rede, nota-se que especialmente os projetos que eram percebidos como facilitadores das descentralizações contaram com o apoio da alta gestão, como será discutido na seção seguinte. Em que pese um dos principais benefícios destacados pelos empreendedores das descentralizações tenha sido a melhoria dos fluxos de aquisição e contratação, percebidos pela atual gestão como um gargalo importante, em um momento tão delicado como a transição da lei de licitações a alta gestão não designou um espaço prioritário na agenda para tratar da temática no sentido do fortalecimento da CI em compras. As iniciativas de capacitação e de treinamento, nesse sentido, foram buscadas em grande parte pelos próprios agentes públicos envolvidos no tema, bem como pelos setores envolvidos diretamente com essas rotinas na rede.

Nesse sentido, a CI da organização em compras pode ser compreendida como o produto da interação dinâmica entre os componentes, níveis e dimensões retratados nas categorias da capacidade administrativa analítica e operacional, e da capacidade política. Na sequência, a próxima seção estabelece um diálogo mais direto entre as observações da pesquisa de campo e a bibliografia, e o faz na forma de uma narrativa, no intuito de que as informações apresentadas até então possam auxiliar na construção de um panorama da capacidade institucional da organização-

objeto em compras e contratações públicas, haja vista os elementos institucionais expostos a partir da conjuntura crítica da transição normativa.

8 DISCUSSÃO: A INSTITUCIONALIDADE DO ARRANJO COMO ELEMENTO DEFINIDOR DA CI EM COMPRAS

Na organização-objeto, uma vez observadas as ações táticas desenvolvidas no campo das compras e contratações desde 2022, verificam-se dois tipos distintos de projetos: aqueles que são estratégicos, conforme definidos pelo gabinete da presidência da organização em alinhamento às diretrizes do governo estadual e da SES, e aqueles que se tornaram estratégicos, emergindo dos níveis tático ou operacional da organização e posteriormente patrocinados pelos níveis hierárquicos superiores. Aos projetos que são definidos desde o princípio como ações estratégicas, os recursos (prazo, pessoal, orçamento, dentre outros) são cedidos pela organização na contrapartida de que os atores envolvidos sejam capazes de entregar os resultados pretendidos a contento.

Por sua vez, para os projetos que se tornam estratégicos – isto é, que emergiram no contexto organizacional a nível de Coordenações ou Gerências e que foram tutelados pela alta gestão –, a disputa por recursos é mais acirrada. Mesmo que o projeto tenha um *donor*, o que é essencial para que o projeto possa sequer nascer, ele não poderá prosperar se não tiver patrocinadores, isto é, atores organizacionais estratégicos capazes de articular a concessão dos recursos necessários para a sobrevivência do projeto. E, ainda assim, em última instância o desenvolvimento dos projetos que se tornam estratégicos é condicionado à percepção de suas ações como relevantes e estratégicas pela alta gestão. Nesse sentido, a sensibilização dos atores envolvidos e, principalmente, da alta gestão, bem como a criação de um senso de urgência pelos empreendedores do projeto, tornam-se estratégias importantes visando ao aceite e à disponibilização de recursos para ações táticas (E.B., 2025; E.E., 2025).

Consoante às constatações apresentadas na subseção 7.2, no contexto da transição normativa não foi observada nenhuma ação institucional que tenha partido da alta gestão no sentido da preparação da organização para a recepção da LLCA. Assim sendo, as ações táticas que se desenvolveram nesse intuito foram formuladas e implantadas no âmbito da DPGF e, principalmente, do setor de compras da ADC – vale reforçar, um setor de terceiro escalão no organograma organizacional –, de modo que essas iniciativas contaram com recursos limitados e, por consequência, apresentaram resultados também limitados na rede organizacional.

Para que um conjunto de ações táticas fosse alçado à posição de projeto estratégico, foi essencial que se angariasse o apoio da alta gestão. E uma vez que os recursos da organização são limitados, a estratégia institucional é a responsável por nortear e apoiar as ações que são percebidas como relevantes e prioritárias, bem como por desencorajar ou minar aquelas que não o são.

A análise do contexto da transição para um novo estatuto de licitações e contratos em uma organização de grande porte do setor de saúde pública evidencia alguns dos principais elementos que figuram no arranjo institucional das compras públicas. Esta seção se dedica à síntese das conclusões da pesquisa de campo, à luz da bibliografia que compôs o referencial teórico, e se estrutura na forma de uma narrativa em três partes, cada uma das quais se desenvolve em torno de uma das etapas do macroprocesso das compras públicas.

A primeira parte tem como foco o planejamento das compras e contratações, relatando o processo de implantação do Planejamento Anual de Compras (PAC) na organização a partir de 2022. A segunda parte, voltada para as dinâmicas afetas à seleção de fornecedores, aborda o desenrolar dos primeiros processos licitatórios conduzidos na ADC sob a égide da LLCA, destacando os atores envolvidos e suas funções e atribuições no processo. A terceira parte, por fim, apresenta a concepção e a execução da Política Integrada de Manutenção Predial (PIMP), um projeto inovador desenvolvido no âmbito da DPGF visando à simplificação e ao aprimoramento das contratações da rede organizacional.

8.1 A arena organizacional e as disputas por recursos: a retomada da realização do Planejamento Anual de Compras (PAC)

Uma vez que a Resolução Seplag nº 14/2014 estabeleceu o PAC como instrumento institucional de planejamento para os órgãos e entidades da administração pública estadual, entre 2014 e 2015 a organização-objeto realizou o planejamento nos moldes impostos pelo PAC; contudo, ao longo da trajetória organizacional essa prática se perdeu, no sentido de ser deixada de lado. Em meados de 2021, diante da criação de uma unidade administrativa na Seplag com a competência de monitorar o planejamento de aquisições dos órgãos estaduais, se configurou um estímulo externo importante para que a organização se adequasse à Resolução. Concomitante à promulgação da LLCA, que enfatiza o planejamento como princípio licitatório e o plano de contratações anual como diretriz norteadora do

planejamento orçamentário dos órgãos públicos, em meados de 2022 teve início um projeto de retomada da realização do PAC na rede organizacional.

Até então, as rotinas de planejamento que existiam não se configuravam de modo sistematizado, havendo dinâmicas departamentais paralelas de planejamento das aquisições de cada setor da ADC e em cada unidade assistencial, a depender do objeto da contratação. Contudo essas dinâmicas não seguiam o modelo e o formato do PAC enquanto instrumento de consolidação e padronização do planejamento de compras do estado. Nesse contexto, em meados de 2022 se desenvolveu na DPGF um projeto para a implementação – ou retomada da realização – do PAC na rede organizacional.

Inicialmente, a assessoria da DPGF se mobilizou juntamente com o setor de compras da ADC para conduzir a retomada do PAC na rede. Nesse primeiro momento, durante o planejamento das aquisições e contratações que seriam realizadas no exercício de 2023, a DPGF concentrou esforços na construção de um histórico de aquisições que pudesse ser utilizado como ponto de partida, construído a partir de dados extraídos do Armazém de Informações³⁵. Foram extraídos, tratados e consolidados dados sobre o objeto das licitações conduzidas entre 2018 e 2020, os quais foram submetidos à análise dos respectivos setores demandantes no âmbito da ADC. Tais setores foram incumbidos de sanear os dados e de identificar a necessidade de inclusão, exclusão ou alteração das especificações dos itens do planejamento.

Mesmo após algum tratamento inicial, os dados extraídos do Armazém de Informações formavam uma listagem volumosa: a planilha completa, com o histórico de aquisições de todas as unidades da rede (à época eram 21 UA), era composta por mais de 32 mil linhas de dados. Além disso, tratando-se de uma atividade inédita na rotina organizacional, não havia grande amadurecimento técnico no sentido das possibilidades de refinamento desses dados, o que também dificultou o manuseio das ferramentas e o gerenciamento das informações.

Por parte dos atores da ADC envolvidos na análise técnica, em especial aqueles vinculados às outras diretorias que não a DPGF, houve certa resistência ao

35 Também conhecido como “BO”, o Armazém de Informações é um sistema que concentra dados do Portal de Compras MG e do Sistema de Administração de Materiais e Serviços (SIAD), dentre outros sistemas e portais do governo estadual. O sistema permite a realização de filtros e consultas visando à elaboração de relatórios sobre as compras e contratações estaduais.

projeto de retomada da realização do PAC na rede organizacional. Mesmo nos setores internos à DPGF, alguns deles não assimilaram as operações ou realizaram entregas de alguma forma divergentes do que fora proposto. Em que pese tenha apresentado incongruências importantes em relação às aquisições efetivamente realizadas durante o exercício – a principal delas foi o valor total do planejamento, que superou em muito o orçamento anual da organização –, o PAC 2023 foi concluído e registrado no Portal de Compras MG, nos termos e prazos determinados pela Resolução.

Nos moldes em que foi instituído pela Resolução, o PAC prevê janelas de revisão do planejamento para cada exercício financeiro, de modo que, uma vez finalizado o processo de inclusão inicial do PAC 2023 no sistema, teve início o ciclo de revisão desse planejamento. A partir da primeira revisão, o PAC foi descentralizado da ADC para as unidades assistenciais. Isto é, a partir de então, cada unidade hospitalar passaria a ser responsável por construir e consolidar seu planejamento no sistema. Nesse momento também foi tomada outra decisão importante: a condução do processo de retomada da realização do PAC na rede organizacional seria então liderada pelo setor de compras, enquanto a DPGF passaria a atuar como um ponto de apoio técnico – e, principalmente, institucional – nos bastidores do projeto.

Uma das principais dificuldades relatadas durante o momento de descentralização do PAC diz respeito ao manuseio dos dados. Além de serem trabalhadas bases de dados muito extensas, por vezes as equipes responsáveis não haviam sido preparadas para operar o tratamento de dados nas planilhas, o que dificultou a realização das atividades e impactou a qualidade das entregas. Essas limitações se refletiram na dificuldade de assegurar a padronização das informações do planejamento, as quais foram posteriormente centralizadas no setor de compras da ADC para consolidação final nas janelas de revisão do PAC.

Ademais, e na mesma linha do que havia ocorrido junto aos setores técnicos da ADC, houve desafios para alcançar o engajamento dos setores demandantes de cada UA. Até então, os alinhamentos sobre o PAC haviam se dado principalmente entre o setor de compras central e o setor de compras de cada UA, de modo que os demais setores envolvidos – como o almoxarifado e a farmácia de cada hospital, por exemplo – deveriam ser acionados pelos seus respectivos setores de compras, o que nem sempre acabou ocorrendo. Interessante ressaltar, portanto, que a mesma abordagem seguida pela ADC durante a primeira etapa do processo (de centralização dos trâmites do PAC no âmbito da DPGF e do setor de compras) foi

observada nas UA, que, no primeiro momento, optaram por centralizar as tratativas no escopo de seus próprios setores de compras em detrimento de envolver de pronto os demais atores relevantes em cada unidade.

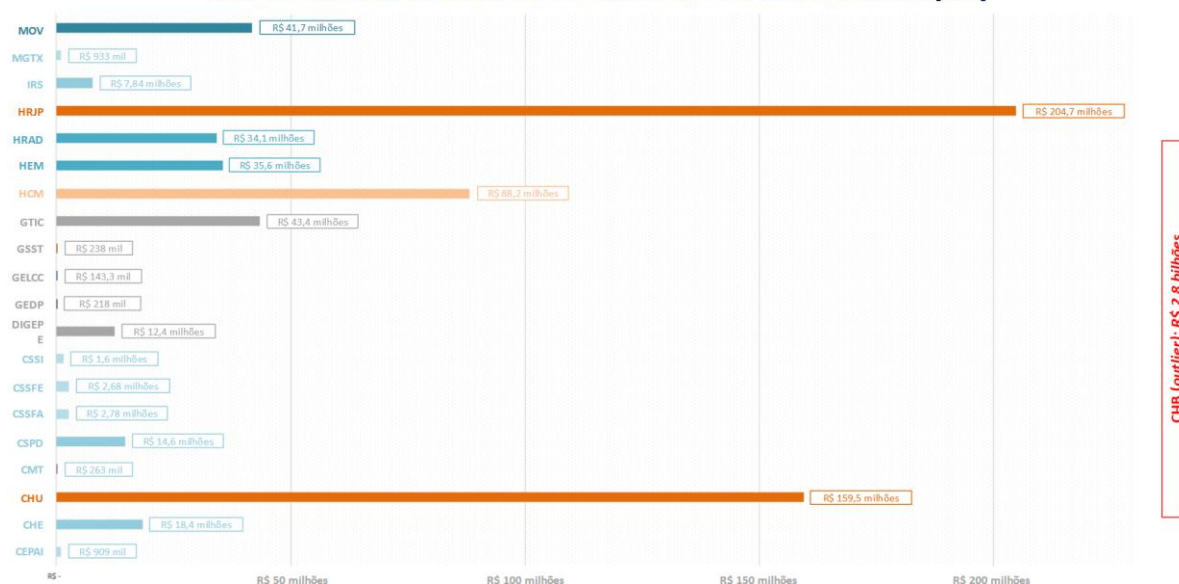
Após a realização da primeira revisão do PAC 2023 e no intuito de perenizar o processo, tão logo essa etapa foi concluída foram iniciados os trâmites para a realização do PAC 2024, de modo a dar seguimento ao planejamento das aquisições e contratações a serem realizadas durante o próximo exercício. Para a realização desta que seria a segunda edição desde a retomada do PAC, foram desenvolvidos instrumentos de planejamento mais consistentes, sendo designado um ponto focal do setor de compras central para se dedicar quase que exclusivamente às atividades do projeto. Foi realizado um mapeamento dos atores envolvidos em todas as unidades, bem como elaborados cronogramas, fluxogramas e diagramas de processos das etapas da implantação e da execução do planejamento. Foi desenvolvido um pequeno curso de capacitação *online* sobre o PAC, que alcançou mais de 200 servidores em suas rodadas síncronas e foi posteriormente disponibilizado na plataforma de cursos EAD da organização, com acesso livre para todos os colaboradores da rede. Foram reformulados todos os documentos de orientação e também as planilhas utilizadas, com base nos aspectos que mais dificultaram sua utilização na edição anterior.

Em síntese, destacam-se no ciclo do PAC 2024 o engajamento mais capilarizado dos atores técnicos e administrativos envolvidos com rotinas de planejamento em todas as unidades, bem como a adesão da alta gestão à retomada da realização do PAC na rede organizacional, sendo para tanto fundamentais as estratégias de sensibilização para o envolvimento da Presidência e da Diretoria. Desse envolvimento emergiu a designação do PAC enquanto um projeto estratégico, culminando na sua inclusão no Pacto de Gestão Participativa (PGP) referente ao período compreendido entre julho de 2023 e junho de 2024.

Como apresentado na subseção 6.2.1, o PGP consiste na contratualização do compromisso com o cumprimento de determinadas metas em relação a indicadores pré-estabelecidos, pactuação esta que representa o acordo entre os distintos setores e unidades administrativas da rede, com a anuência da alta gestão, pelo alcance dos resultados estratégicos pretendidos. A inclusão da realização do PAC como um indicador do PGP representa um forte incentivo à *compliance* por parte das unidades pactuadas – no caso, o indicador referente ao PAC 2024 foi pactuado por todas as UA, bem como pelos setores técnicos demandantes da ADC. A inclusão

do PAC no PGP foi um mecanismo de institucionalização importante, especialmente tendo em vista que o desempenho de cada setor (Coordenações, Gerências e Diretorias) no alcance das metas pactuadas no PGP tem vinculação direta com uma parcela da remuneração dos servidores da rede. Em que pese a pactuação do PAC 2024 tenha sido eficiente na promoção da adesão das UA ao procedimento, os resultados do planejamento se mostraram descolados da realidade organizacional: embora tenham sido planejados R\$ 3, 7 bilhões em compras e contratações (Gráfico 6), o valor efetivamente executado em 2024 foi de R\$ 510,4 milhões.

Gráfico 6 – Valores totais planejados no PAC 2024, por unidade administrativa
VALOR TOTAL PLANEJADO PELAS UNIDADES ASSISTENCIAIS E ADMINISTRATIVAS [ADC]



Fonte: DPGF/GELCC, Abril/2024.

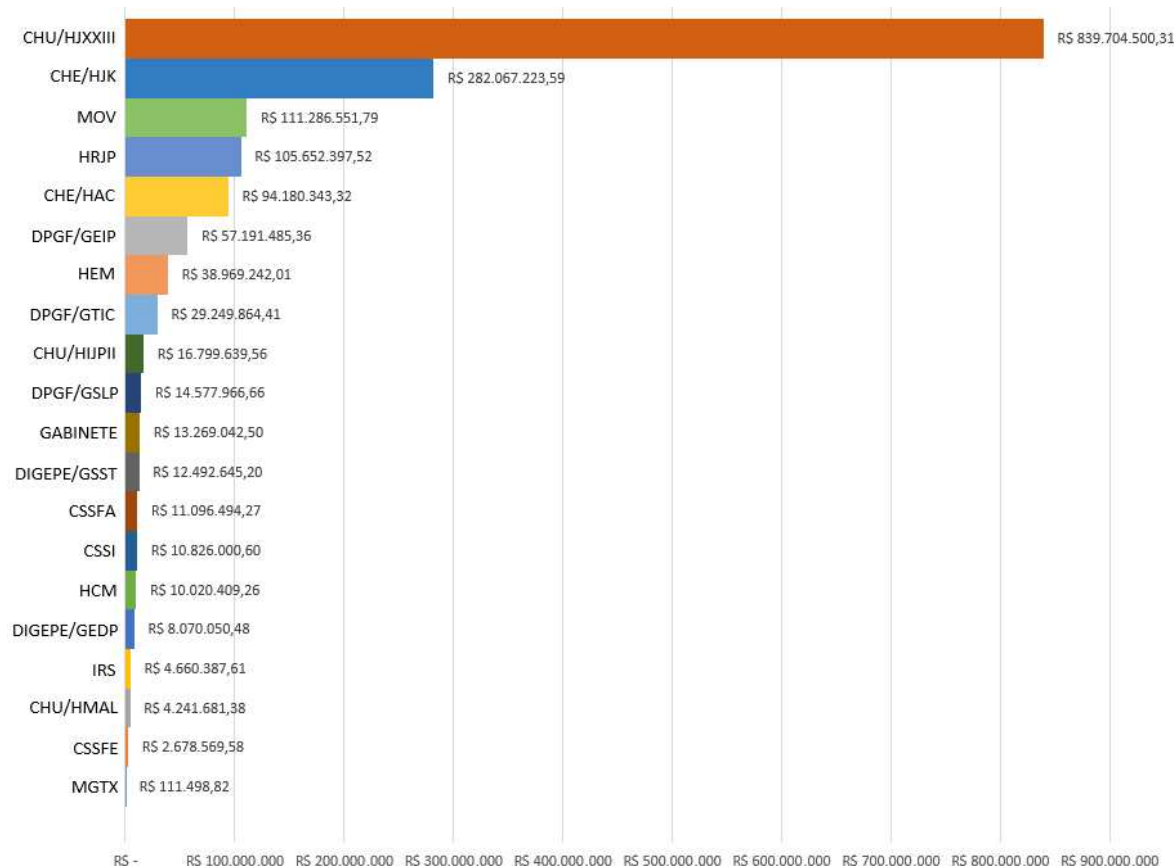
Na pactuação do PGP para o ano seguinte, o PAC 2025 deixou de ser um indicador pactuado conjuntamente pelos setores centrais, passando a constar apenas como uma entrega das UA. Isso porque alguns atores estratégicos no âmbito da DPGF, no decorrer da primeira revisão do planejamento referente a 2024, perceberam fragilidades importantes a partir dos resultados obtidos com o PAC 2024. Nos termos da LLCA, o plano de contratações anual não é tido como obrigatório (Art. 12, VII), todavia, uma vez elaborado, cria-se a necessidade de que seja observado por cada ente federativo nas licitações e contratações de cada exercício (§ 1º). Assim sendo, a discrepância significativa entre a execução orçamentária usual da organização e o valor total planejado (na ordem de cinco vezes superior à média da execução nos

últimos anos) foi percebida como uma possível motivadora de questionamentos por parte das instâncias estaduais de auditoria.

Por outro lado, a visão compartilhada entre os gestores que se envolveram diretamente com o PAC é a de que o formato envolvia trabalho demais, para resultados inócuos. A estrutura do módulo de planejamento no Portal de Compras MG impõe limitações importantes no caso de órgãos públicos cuja cesta de aquisições e contratações é muito extensa, como é o caso da organização. O sistema permite a automatização parcial da inclusão dos itens de planejamento, por meio do upload de uma base de dados, contudo, existem restrições muito rígidas à estrutura das informações. Ademais, a identificação de eventuais erros na base é feita caso-a-caso, o que pode significar a realização de múltiplas tentativas, seguidas de etapas manuais de correção, até que o sistema permita de fato a inclusão dos itens planejados. Outrossim, no módulo de planejamento o sistema não diferencia operacionalmente as aquisições de fornecimento único das aquisições parceladas por meio da execução de Atas de RP, ao passo que também não permite que, no momento da vinculação da execução ao planejamento, o quantitativo total planejado seja vinculado em parcelas. Por sua vez, a efetividade gerencial da ferramenta para os próprios órgãos também vem sendo questionada, dadas as limitações operacionais e de geração de relatórios de informações capazes de subsidiar a centralização de demandas e a obtenção de ganhos de escala. As dificuldades foram levadas pela organização ao órgão gestor do sistema, contudo, até então não foram anunciadas ações de revisão ou de aprimoramento do módulo de planejamento.

Todavia, o principal fator que culminou no enfraquecimento das ações do PAC foi o fato de que, ao fim de 2023, o ponto focal responsável pela condução do projeto foi convidado a assumir uma das Coordenações do setor de compras, responsável pela fase externa de todos os pregões eletrônicos conduzidos na ADC. A responsabilidade pelo monitoramento das rotinas – e não mais pelo aprimoramento dos fluxos – do PAC foi, então, transferida a outra equipe dentro do setor de compras, e suas ações passaram a ser conciliadas com as demais atividades de rotina. Em sua terceira edição, o PAC 2025 não foi aderido por duas unidades assistenciais da rede e, embora tenha refletido um pouco melhor as aquisições e contratações das UA, totalizou valores na ordem de duas vezes o orçamento usualmente executado (Gráfico 7).

Gráfico 7 – Valores totais planejados no PAC 2025, por unidade administrativa



Fonte: DPGF/GELCC, Fevereiro/2025.

Na perspectiva de E.E. (2025), que até recentemente atuava como um ator-chave no setor de compras de uma das UA, não havia um planejamento das compras do hospital. Isto é, os estoques eram monitorados de perto – assim como a vigência dos contratos em execução – e, diante da iminência de desabastecimento, um novo procedimento licitatório era iniciado para possibilitar uma nova contratação. Historicamente, a organização costumava contar com um orçamento bastante limitado, de modo que a gestão de suprimentos era rotineiramente voltada apenas para a aquisição daqueles itens fundamentais que não poderiam faltar – ou, em termos mais usuais no meio burocrático, para a extinção de incêndios.

[...] nós tínhamos vacas magras. A gente vendia o almoço para comprar a janta, e a FHEMIG estava acostumada a fazer malabarismos para sobreviver. Então, em épocas de vacas magras, era a criatividade que se sobressaía. (E.B., 2025)

Uma vez que a conjuntura orçamentária e financeira da organização se aprimorou, passou a haver incentivos institucionais importantes para que as UA efetivamente executassem o orçamento disponível, especialmente por meio da

realização de despesas de investimento voltadas ao melhoramento da capacidade instalada dos hospitais da rede. Sob a coordenação e o acompanhamento da Assessoria Estratégica, foram levantadas as demandas por aquisições de equipamentos junto aos hospitais da rede, e a efetiva execução das despesas foi pactuada no PGP. Os objetivos foram percebidos como “inclusive um pouco contraditórios” (E.E., 2025) pelas UA, posto que um dos indicadores visava ao aumento do percentual de execução dos itens planejados, ao passo que o outro tinha por objetivo a realização das aquisições com a maior economicidade possível.

A listagem de itens a ser adquiridos foi extensa, haja vista toda a demanda reprimida durante o período de “vacas magras” (E.B., 2025; E.E., 2025). Contudo, várias das UA não lograram êxito em alcançar os percentuais mínimos de execução do orçamento planejado para as despesas de investimento. E.E. (2025) destaca que, na unidade hospitalar em que atuou durante o período de pactuação desses indicadores, foi necessário desenhar estratégias organizacionais capazes de suplantar as lacunas da assimetria informacional entre demandantes e compradores. Isso porque, embora existam setores de compras nas UA, estes são acionados apenas para a operacionalização das aquisições definidas pelos demandantes, uma vez que “o compras não compra” (E.E., 2025):

[...] quem compra é o demandante; o compras não compra. Essa frase é uma frase muito engraçada. Eles falam muito isso nas unidades: o compras não compra [...] Quando eu assumi o compras, eu lembro de falar que nós somos burocratas de balcão. [...] A gente bate carimbo, a gente olha a conformidade da papelada: se a papelada está conforme, a gente passa pra frente. [...] Quem vai avaliar a legalidade do ato é a Procuradoria. Quem vai avaliar se o orçamento tem ou não tem condição de contratar é a gerência orçamentária. O nosso papel aqui é outro. Nosso papel é processar as contratações. [...] Quem compra é o demandante. Como eu posso responder se foi executado só 80%? Estou falando que o outro setor não trabalhou, e quem está pagando por isso sou eu. E aí tinha uma pessoa na casa que dizia o seguinte: ‘O setor de compras é a inteligência em compras desta casa’. Então ele tem que criar maneiras e estratégias de o resto da casa funcionar, para as compras acontecerem. Você não pode ficar inerte esperando as compras acontecerem. Você tem que ser inteligência em compras. (E.E., 2025)

A consecução de uma licitação envolve tanto aspectos legais e formais, acerca dos quais os setores de compras detêm a *expertise* organizacional, quanto aspectos técnicos em relação ao objeto contratado, os quais por vezes compreendem o domínio dos conhecimentos de profissionais especializados. No caso das

contratações da área da saúde, quanto maior a complexidade técnica do objeto, mais essencial é a participação de uma equipe especializada na identificação do problema, na construção da solução, no desenho do modelo e dos requisitos da contratação e na seleção de propostas. E, especialmente na área da saúde, as equipes que detêm o conhecimento técnico em relação às especificações do objeto são aquelas que atuam diretamente na assistência aos pacientes do SUS. Como os recursos humanos são escassos, em especial nas unidades hospitalares, a conciliação entre as atividades finalísticas e as operações técnicas necessárias para dar sequência às contratações nem sempre foi bem-sucedida.

[...] Saúde, segurança e educação – são servidores contratados para atuar com a atividade-fim deles. Então você contratou um pedagogo pra ser pedagogo, você contratou um enfermeiro para ser enfermeiro, [...] você contratou um cara pra ser policial civil ou policial militar. [...] são pessoas que estão também atuando com a linha de frente da administração [...] fazendo processos de compra também, fazendo instrução processual. O que acontece? Não são pessoas formadas pra isso. [...] São essas pessoas, só que ninguém dessas pessoas foi contratada pra atividade administrativa, foram todos contratados pra atividade específica e finalística, operacional finalística. (E.E., 2025)

Em que pese os gestores dos setores assistenciais, quando abordados, tenham identificado inúmeras demandas por equipamentos, obras e outras intervenções necessárias nos hospitais, a disponibilização de pessoal para a efetiva participação na instrução processual era essencial para que a execução orçamentária se concretizasse. Nesse sentido, a estratégia de contratação adotada em um dos hospitais envolveu a captação de uma técnica assistencial para a equipe do setor de compras, que passou a atuar como uma consultora de compras. Essa servidora acionou os demandantes dos principais itens planejados e os auxiliou individualmente na realização da etapa preparatória dos processos, quase como uma “professora particular” (E.E., 2025). Por sua vez, para os itens que detinham menor complexidade técnica o setor de compras buscou demandantes que pudessem centralizar a solicitação de determinados itens e seus congêneres em processos agrupados:

[...] a assistência precisa desses objetos. Mas a assistência não vai parar de atender o paciente para fazer isso. Você consegue convencer a assistência a parar de atender o paciente para comprar um ultrassom, porque ‘tem que ser você; ninguém entende’. Agora, uma cama, um quadro de avisos, você não vai convencer. Então eu convenci o *Fulano* de que, já que ele ia comprar quadro de avisos, ele ia comprar o dele e o de todos os outros que seriam comprados. Já que ele ia comprar tal coisa, faz o ‘pacotão’. (E.E., 2025)

A iniciativa de incentivos à realização das despesas de investimento no período compreendido entre 2021 e 2023 já nasceu como um projeto estratégico, pactuado entre a Diretoria de cada UA e a Presidência, com um acompanhamento próximo pela Assessoria Estratégica. O PAC, por outro lado, nasceu a partir de um estímulo externo para a conformidade da organização às normas vigentes, tornou-se estratégico por algum tempo e, uma vez constatadas todas as dificuldades envolvidas em sua operacionalização e no uso das informações produzidas, foi abandonado pelos patrocinadores que permitiram sua viabilização. Em ambos os casos, a pactuação de indicadores no Pacto de Gestão Participativa foi um mecanismo de institucionalização importante, bem como o patrocínio da alta gestão.

Contudo, enquanto o monitoramento da execução das despesas de investimento contou com o suporte da estrutura e da equipe da Assessoria Estratégica, a retomada da realização do PAC esteve desde 2023 restrita a recursos humanos e de sistemas altamente limitados. No âmbito da saúde pública, a concorrência entre os incêndios a serem apagados, ou seja, as urgências do cotidiano e o aprimoramento estratégico é iníqua, e os recursos organizacionais são, invariavelmente, escassos, de modo que a definição sobre o que é relevante e prioritário se torna uma determinante para as escolhas tomadas no tocante à sua alocação.

O modelo de mudança proposto pelo projeto da implementação do PAC, especialmente a partir das práticas adotadas no planejamento para o exercício de 2024, se conecta com a ideia de descongelamento, mudança para uma nova condição e recongelamento apresentada por Lewin (1947). O projeto buscou a transposição de um estado de inércia organizacional frente às diretrizes da Resolução Seplag nº 14/2014 para um estado de conformidade à norma, conformidade esta buscada por meio do incentivo à proatividade e à sinergia entre as múltiplas unidades e áreas técnicas da rede organizacional na realização de um planejamento anual de aquisições em moldes padronizados.

O conflito se coloca enquanto elemento inerente ao processo de gerenciamento da mudança organizacional especialmente na etapa inicial, de ruptura com a ordem inicialmente vigente – isto é, no descongelamento. Nesse momento inicial, os servidores de cada unidade da rede organizacional estavam adaptados às rotinas correntes de planejamento, que variavam de acordo com a especificidade do objeto a ser adquirido ou contratado, sua importância e essencialidade para a gestão

hospitalar na unidade, o modelo de compra ou contratação (centralizado ou descentralizado), dentre outros fatores compreendidos como pertinentes na logística de aquisições ao longo de cada exercício financeiro. A transformação desses fluxos, visando à adequação das informações e à sincronização dessas dinâmicas com o formato e os cronogramas do PAC, implicou mudanças importantes na rotina organizacional, bem como a incorporação e consolidação das novas práticas requer atenção especial e contínua no intuito de conferir efetividade à implementação do processo.

Notadamente no campo das compras públicas, a questão distributiva teve uma influência importante sobre o processo de mudança organizacional. A estruturação do planejamento de aquisições enquanto processo rotineiro e institucionalmente formalizado está ligada à criação de um conjunto inédito e centralizado de informações. Essas informações, anualmente registradas no Portal de Compras MG – e posteriormente disponibilizadas para acesso público no Portal da Transparência estadual –, podem subsidiar a geração de relatórios comparativos entre planejamento e execução, bem como outros relatórios gerenciais que dizem sobre a capacidade de planejamento das equipes gestoras e sobre sua acurácia na definição de estimativas e no alcance das metas estabelecidas.

Como e para que essas informações serão utilizadas? Essa nova rotina estará, de alguma forma, vinculada aos recursos orçamentários com os quais cada unidade assistencial contará no desempenho de suas atividades a cada exercício? Seria esta mudança o presságio de um novo sistema organizacional de incentivos e sanções, segundo o qual os bons planejadores serão recompensados em detrimento dos demais? Todas essas são questões que os gestores possivelmente levantaram no momento da implantação do PAC. Nesse sentido, a perspectiva do planejamento de aquisições como um meio de definição da alocação de recursos organizacionais, especialmente de recursos orçamentários e financeiros, impacta na resposta dos atores organizacionais à mudança proposta, posto que a questão distributiva implica, por definição, conflitos de ordem política (Mahoney e Thelen, 2010).

Van Dooren (2008) explora como a criação de métricas, parâmetros ou indicadores de desempenho tem efeitos relevantes sobre as organizações e sobre o comportamento de seus membros. O autor argumenta que a extensão, a intensidade e o sentido desses efeitos são características diretamente ligadas ao emprego que é dado a esses indicadores no contexto organizacional – se voltado ao aprendizado

organizacional, ao processo decisório gerencial ou à *accountability* governamental –, bem como ao impacto desses indicadores sobre a balança de poder organizacional. Determinadas combinações de características são capazes de provocar respostas concretas no comportamento dos atores organizacionais para com o próprio indicador, influenciando na propensão de indivíduos ou equipes ao *gaming*, posto que instituições regulatórias refletem a distribuição de poder em uma arena político-administrativa (Van Dooren, 2008).

No caso em tela, em meados de 2023, a alta gestão da organização pactuou junto às demais unidades administrativas a criação de um indicador referente ao PAC no PGP. Da forma como foi acordada, a meta desse indicador não tinha caráter quantitativo, referindo-se apenas à aferição qualitativa da entrega ou não do PAC no sistema, no formato e dentro dos prazos estipulados pela Resolução nº 14/2014. Não obstante, a rotina da realização anual do planejamento, caso bem-sucedida, tem o potencial de criar condições informacionais para a geração de relatórios gerenciais mais detalhados. E, sendo esse o caso, mesmo esse mero potencial pode responder por parcela dos imbrólios institucionais que se colocaram no contexto da implantação do PAC.

O caso analisado permite também ilustrar dois dos quatro tipos de mudança institucional identificados por Mahoney e Thelen (2010) e, aqui, analisados como modelos do curso de ação no gerenciamento da mudança organizacional: a mudança em camadas (*layering*) como estratégia alternativa à mudança por substituição (*displacement*). Retomando o modelo teórico discutido na subseção 3.2 deste trabalho, a mudança por substituição pode ocorrer de forma lenta ou abrupta, e consiste na remoção de instituições antigas e na sua substituição pelas novas instituições. Por sua vez, a mudança em camadas se caracteriza pela adição de novas regras sobre ou concomitantemente às antigas, de modo que as formas pelas quais as regras originais estruturam o comportamento são transformadas. Na tese de Mahoney e Thelen (2010), destaca-se a influência de fatores do contexto político e institucional sobre o modelo de mudança e sobre seus resultados, especialmente nos casos em que a questão distributiva é um elemento importante.

Os autores reforçam também a ideia de que as características dos agentes de mudança são decisivas, bem como as restrições impostas pela ação desses atores sobre os possíveis cursos alternativos de ação. Uma das iniciativas propostas para o PAC 2024 foi o mapeamento dos atores envolvidos em todas as unidades

assistenciais e a realização de reuniões de alinhamento com os gestores assistenciais, nas quais foram discutidos os possíveis caminhos para que os fluxos pré-existentes de planejamento pudessem ser conformados aos requisitos da Resolução nº 14/2014. Isto é, o projeto não propôs que as dinâmicas correntes fossem interrompidas e substituídas pelas ferramentas e etapas do PAC, mas sim que fossem complementadas e, principalmente, antecipadas.

Ademais, o ponto focal designado para a condução do PAC até o fim de 2023 envidou esforços na construção de materiais de apoio, que se concentraram no repositório virtual compartilhado com todas as unidades assistenciais. Dentre outros documentos, o repositório conta com um manual com o passo-a-passo dos fluxos e das etapas do planejamento, com documentos de Perguntas Frequentes sobre o processo e com planilhas de apoio. A iniciativa de elaboração desse material foi em muito inspirada pela forma como a própria Seplag vinha conduzindo os preparativos institucionais para a vigência da LLCA nos órgãos do estado de Minas Gerais. Além de uma série de informativos e FAQs – sempre muito didáticos e com *design* amigável –, a Seplag vinha realizando encontros virtuais sobre temáticas específicas do novo estatuto, buscando se aproximar dos atores envolvidos por meio de uma abordagem amistosa.

Ao investigar a convergência burocrática e a homogeneidade de formas e práticas organizacionais, DiMaggio e Powell (2005) identificam que a busca pela legitimação das ações decorre de pressões institucionais no campo organizacional, culminando no fenômeno do isomorfismo institucional. Um dos três tipos de isomorfismo, o chamado isomorfismo mimético, constitui uma resposta às incertezas organizacionais, destacando-se a imitação como fonte de conformidade e a conformidade como fonte de legitimidade (DiMaggio; Powell, 2005). No caso em tela, diante da perda do respaldo da alta gestão às ações do projeto, notou-se uma tentativa de auferir ganhos de legitimidade por meio da apropriação, no escopo da implantação do PAC, de algumas das estratégias de comunicação institucional adotadas pelo órgão estadual central de planejamento. Tratando-se de uma organização do setor público e de um projeto que se propôs a instituir processos rotineiros e padronizados de planejamento, a legitimidade da mudança é, sem dúvida, um componente institucional importante. Contudo, e na linha do que argumentam DiMaggio e Powell (2005), a eficácia eventualmente decorrente da reprodução de estratégias adotadas por outras organizações do campo se deve principalmente ao fato de que, ao

assemelhar-se com as demais organizações, a mera semelhança já induz à recompensa da legitimação.

A existência e a disponibilização de um vasto arcabouço de informações e orientações, repleto de materiais didáticos e que se propuseram a ser amistosos, é de fato eficaz ao induzir os agentes públicos à conformidade? Não se sabe ao certo. Uma hipótese alternativa seria a de que a multiplicidade de fontes e veículos de informação atuariam, na verdade, como um desincentivo aos servidores, os quais poderiam se ver sem saber por onde começar a apreender os muitos aspectos da nova rotina. Contudo, os atos de criação e disseminação desses materiais, na linha do que vêm fazendo outros órgãos centrais de planejamento, induzem em si um ganho de legitimidade caro ao propósito de institucionalização da mudança.

Por fim, ressalta-se mais uma vez a centralidade do conflito distributivo no campo das práticas gerenciais atinentes às compras públicas. Neste ponto, e no escopo específico do gerenciamento da mudança organizacional no campo, é reforçada a tese apresentada por Mahoney e Thelen (2010), na qual os fatores dos contextos político e institucional possuem forte influência sobre o tipo de mudança e sobre seus resultados, sendo decisivas as características dos agentes mobilizados – tanto empreendedores como patrocinadores – na condução do processo de mudança institucional.

8.2 Seleção de fornecedores: o papel de cada personagem no jogo das licitações

Na conjuntura crítica de transição do arcabouço normativo das licitações e contratos administrativos, os atores envolvidos e os papéis por eles desempenhados assumem um lugar de centralidade na análise. Consoante à abordagem de Campbell (2009), discutida na subseção 3.2, tem-se por relevantes os objetivos individuais dos atores em dado contexto político e social, bem como os diferentes arranjos de incentivos e sanções que norteiam o comportamento desses agentes no contexto organizacional. A repaginação desse arranjo a partir da promulgação da LLCA impacta não somente as possibilidades de ação dos atores, como também afeta a balança de poder e a capacidade individual de influência sobre os processos licitatórios.

No jogo das licitações, o *cliente* é o ator mais próximo das circunstâncias que criam a necessidade de uma aquisição ou contratação. No caso em tela, os enfermeiros que atuam diretamente no atendimento assistencial em cada unidade hospitalar são os principais clientes, em última instância, dos setores de compras central e das UA. Em que pese o cliente conheça, em grande profundidade, o problema – a escassez do estoque de ataduras, curativos e compressas na enfermaria do hospital, por exemplo, bem como as dimensões, características e propriedades dos materiais que deverão compor esse estoque –, ele não detém em sua completude o conhecimento organizacional necessário para que possa operacionalizar a solução. A solução, qual seja, a chegada tempestiva dos materiais corretos no estoque da enfermaria, envolve a mobilização de pessoas, processos e sistemas que extrapolam a esfera de ação do cliente.

No caso específico das ataduras, curativos e compressas, cuja aquisição é centralizada na ADC, o cliente é o responsável por repassar ao *demandante* as informações sobre o problema. Por meio de planilhas pré-formatadas que são anexadas ao processo administrativo de cada aquisição pretendida no SEI, os clientes informam ao demandante central quais são as especificações e as quantidades necessárias para que os materiais abasteçam satisfatoriamente ao estoque da enfermaria ao longo do exercício, uma vez que o planejamento centralizado irá culminar na formalização de uma Ata de RP que ficará vigente por um ano.

Contudo, os clientes mais experientes partilham de algumas informações que afetam sua tomada de decisão sobre como essas informações serão repassadas ao demandante: eles têm ciência de que o prazo da instrução processual pode se estender para além do estimado e de que é necessário resguardar o estoque da enfermaria para eventuais episódios atípicos. Para além disso, é necessário que o cliente disponha das condições para se afastar de suas atribuições assistenciais por algum tempo e se dedicar à análise dos itens e ao preenchimento, conferência e envio das planilhas para o demandante central. Não obstante, o envio deverá acompanhar um Termo de Responsabilidade no qual o cliente afirma que os itens e quantitativos foram conferidos e confirmados, que refletem o consumo mensal da unidade e que a previsão é suficiente para acobertar o período de 12 meses. Por sua vez, o ordenador de despesas de cada unidade hospitalar assina conjuntamente este termo, atestando a ciência de que o documento “irá instruir o processo de compra e servirá de prova de

responsabilidade para efeito fiscalizatório de qualquer agente de controle interno ou externo da administração pública”³⁶.

Em que pese o demandante tenha se profissionalizado no sentido da inteligência técnica e operacional no tocante à etapa preparatória dos processos licitatórios assistenciais – notadamente na elaboração do ETP, do Termo de Referência e demais documentos de natureza técnica pertinentes à fase interna do processo –, não existe de forma rotineira e sistemática um acompanhamento da execução de cada unidade hospitalar para os itens licitados. O demandante, ao requerer que os clientes e ordenadores de despesa assinem um Termo de Responsabilidade, busca se respaldar diante de eventuais questionamentos quanto às especificações e quantitativos planejados nas compras centralizadas. Uma vez acionadas todas as UA em relação aos itens demandados e finalizada a etapa preparatória do processo, este é encaminhado pelo setor demandante ao setor de compras.

O *setor de compras* detém, quase com exclusividade, o conhecimento organizacional sobre a operacionalização das licitações e contratos administrativos, sendo o responsável pela padronização da instrução processual nas unidades da rede. No setor de compras é verificada a conformidade documental das disposições do Termo de Referência e dos demais elementos obrigatórios que devem compor a etapa preparatória do processo, bem como são elaboradas as minutas do Edital e seus anexos. É premente a percepção do setor como um “setor de risco”, em especial porque os servidores envolvidos podem ser pessoalmente responsabilizados por erros ou eventuais irregularidades – “o CPF fica exposto” (E.A., 2024).

Uma vez avaliada a conformidade e finalizada a instrução processual, o processo é então encaminhado para a *procuradoria*, cuja principal atribuição é realizar no controle da legalidade dos procedimentos e robustecer a segurança jurídica para atuação dos demais atores. Na perspectiva de E.C. (2025), o contexto de transição normativa provocou diversos embates entre a equipe da procuradoria e o setor de compras. Isso porque, enquanto a principal preocupação do setor de compras era a

³⁶ O texto compõe a minuta padronizada dos Termos de Responsabilidade instruídos pelo setor de aquisições assistenciais nos processos centralizados, tendo sido utilizado como exemplo um documento constante no processo do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 0500003 359/2024.³⁷ Ressalva-se que um dos atores-chave entrevistados atuou em uma das UA da rede, tendo ocupado a função de chefe do setor de compras do hospital no período da transição normativa.

de assegurar a continuidade dos fluxos de aquisição e contratação no escopo do novo estatuto, a equipe do jurídico se ateuve à literalidade da lei – e “quando a lei mudou, mudou tudo” (E.C., 2025). As notas jurídicas, emitidas pela procuradoria em relação à legalidade das contratações, passaram a vir acompanhadas de um volume expressivamente maior de ressalvas, o que acabava por aumentar a carga de trabalho de ambos o setor de compras e o setor demandante – seja no sentido de retificar os pontos ressaltados ou de construir e fazer constar no processo a fundamentação para rebatê-los. A situação foi agravada pelo fato de que parcela significativa da equipe que compõe a procuradoria é composta por profissionais vinculados a contratos temporários de um ano, prorrogáveis por mais um ano, de modo que a rotatividade dificultou a construção e a consolidação de entendimentos consensuais entre os setores jurídico e de compras no contexto dos processos da LLCA (E.C., 2025).

Uma vez endereçadas as ressalvas pontuadas pela nota jurídica, o setor de compras procede com a publicação do edital e, a partir de então, o *agente de contratação* passa a figurar como representante legítimo da Administração na fase externa do processo licitatório. O pregoeiro, agente de contratação designado para a modalidade licitatória mais comum e que representa a maior parte do valor licitado na rede organizacional (o pregão eletrônico), é o responsável por recepcionar e responder pedidos de esclarecimentos, bem como por avaliar e decidir sobre eventuais impugnações apresentadas contra o edital publicado. Uma vez iniciada a sessão pública, compete ao pregoeiro a condução da disputa e a tomada de decisão em relação a quaisquer intercorrências.

Não obstante, o pregoeiro não detém o conhecimento técnico especializado em relação ao objeto licitado. Assim sendo, após a sessão de lances o pregoeiro realiza a verificação meramente formal da conformidade das propostas, isto é, avalia se estas cumprem com os requisitos mínimos de aceitação diante de elementos como a presença de assinatura eletrônica válida, a discriminação correta de preços e quantidades e o prazo de validade exigido em edital. No entanto, a melhor proposta é encaminhada pelo pregoeiro para que o demandante realize a verificação da conformidade material, isto é, avalie se o produto ofertado realmente atende às especificações técnicas e demais requisitos mínimos de desempenho e funcionalidade estabelecidos no Termo de Referência. A depender da criticidade e da especificidade do objeto licitado – como é o caso de algumas ataduras e compressas, por exemplo –, o demandante solicita que o pregoeiro exija a apresentação de

amostras durante a sessão pública, as quais são encaminhadas para que o cliente, no decorrer dos atendimentos assistenciais, realize o teste e a avaliação dos itens. A decisão final quanto à habilitação ou inabilitação do licitante para o fornecimento, operacionalizada pelo pregoeiro no sistema do Portal de Compras MG, só é tomada mediante parecer técnico emitido pelo cliente e instruído no processo pelo demandante.

A partir da publicação do edital, o personagem do *licitante* também passa a ser um ator relevante na construção do processo. Enquanto a Administração visa ao resultado de contratação mais vantajoso para o estado, o licitante visa ao resultado mais vantajoso para a própria empresa, de modo que os interesses estão em constante disputa – tanto dos licitantes entre si, como entre os licitantes e o pregoeiro. Embora os licitantes geralmente participem da pesquisa de preços, por meio da apresentação de orçamentos para a composição do preço referencial, é a partir da sessão de lances que essa participação se torna mais evidente.

Assegurado o direito à ampla defesa e ao contraditório, a LLCA impõe que agora também cabe recurso do julgamento das propostas (art. 165, I, b), de modo que os licitantes podem manifestar a intenção de recurso em dois momentos distintos no decorrer da sessão pública. O estatuto vigente também estabelece um prazo limite para que a Administração julgue os recursos (três dias úteis para julgamento pelo pregoeiro e, em caso de não reconsideração da decisão, 10 dias úteis para julgamento pela autoridade competente do certame) (art. 165, § 1º). A comissão de contratação, contudo, por vezes não conseguiu cumprir esses prazos no ano de 2024, diante do aumento expressivo no volume de recursos interpostos e do fluxo processual que envolve o julgamento dos pleitos, que acabou por se tornar um dos procedimentos de rotina da comissão de contratação. Em que pese o julgamento em si do mérito recursal não seja um procedimento regulamentado por normas específicas, existe por parte da comissão de contratação o compromisso com a robustez da fundamentação dos julgamentos, de modo que o setor demandante também é consultado quanto ao mérito recursal sempre que as alegações recaem sobre aspectos de natureza técnica do objeto licitado.

Em que pese o pregoeiro seja referenciado pela LLCA como *o agente* da contratação, existe pouquíssimo – ou nenhum – espaço para que este atue com discricionariedade no decorrer do processo licitatório. As normas vigentes não abrem margem para interpretações alheias à literalidade dos regulamentos durante a sessão

pública, e, ainda que o fizessem, o agente de contratação se coloca em uma posição pouco confortável para a consecução de inovações, uma vez que sua atuação se dá em um momento em que todas as regras do jogo (consubstanciadas no instrumento do edital) já estão postas. A existência da figura do pregoeiro no processo licitatório decorre da aparente presunção, por parte do legislador, de que o indivíduo que decide sobre a alocação do orçamento público é culpado até que se prove o contrário. Assim sendo, se faz necessário que um terceiro desinteressado, imparcial tanto em relação ao problema (definido pelo cliente em conjunto com o demandante) como em relação à solução (construída pelo setor privado, no âmbito do mercado), e facilmente responsabilizável, seja o exclusivo intermediador legítimo das transações entre o Estado e o mercado.

As atividades operacionais das etapas da sessão pública, conforme descritas na LLCA e replicadas no Decreto Estadual nº 48.723/2023 (verificação da conformidade, aceitação da proposta, negociação e habilitação), são conduzidas pelo agente de contratação; contudo, este não detém o conhecimento técnico necessário para qualificar a tomada de decisão. Isto é, no momento em que a ação é realizada pelo pregoeiro, o processo decisório já foi concluído, posto que a inteligência organizacional em licitações e contratações passa por outras instâncias decisórias que, ao concentrar a expertise técnica, influenciam em nível muito mais profundo a decisão quanto à adequação ou não do objeto às especificações estabelecidas em edital.

Todo o sistema de incentivos e sanções que circunda a atuação do pregoeiro e da autoridade competente – posto que, normativa e jurisprudencialmente, são os agentes imediatamente responsáveis pela contratação, e, portanto, especialmente sobre eles pairam as ameaças de responsabilização administrativa e criminal – corrobora um comportamento de aversão ao risco, o qual tende a privilegiar uma interpretação literal do texto legal e a replicar as decisões tomadas no âmbito do setor demandante. E, não raro, o comportamento de aversão ao risco confronta as diretrizes de celeridade, simplificação processual e operacional e eficiência, bem como a própria inovação – nesta categoria incluída a efetiva implantação de iniciativas inovadoras introduzidas pela própria LLCA.

Com efeito, a concepção e a efetiva implementação de iniciativas inovadoras no campo das licitações e contratações envolvem, a nível organizacional, fatores internos e externos aos setores demandante, jurídico e de compras. A seção

seguinte tem o intuito de, por meio da apresentação do projeto da Política Integrada de Manutenção Predial (PIMP) na organização-objeto, discutir as principais nuances que perpassam os custos da inovação em compras públicas.

8.3 Concepção, gestão, fiscalização e ampliação de contratações: os riscos e custos da inovação

A Política Integrada de Manutenção Predial (PIMP) nasceu em meados de 2021, no contexto da reavaliação das soluções em manutenção e infraestrutura predial empregadas na organização:

[...] a gente percebeu que a gente tinha um contrato muito incipiente para as demandas necessárias de infraestrutura predial, nas nossas até então 21 unidades – hoje 17, com uma tendência de cada vez menos por causa de um processo de descentralização. [...] Temos sempre que lembrar do contexto histórico: nós tínhamos vacas magras; a gente vendia o almoço para comprar a janta e a Fhemig estava acostumada a fazer malabarismos para sobreviver. Então, em épocas de vacas magras, era a criatividade que se sobressaía. O que hoje a gente pode chamar de gambiarra (porque tem dinheiro), mas na época não tinha, então era criatividade mesmo. Fez um contrato um tanto quanto problemático do ponto de vista de manutenção predial. (E.B., 2025)

A PIMP foi desenvolvida no escopo da busca por uma solução que melhor atendesse às necessidades de cada uma das unidades da rede organizacional, tendo em vista a percepção do modelo vigente da contratação enquanto um acordo de natureza problemática (E.B., 2025). Essa visão se fundamenta principalmente no desenho do contrato (a remuneração por hora-homem acabou por criar postos fixos nas unidades para determinadas funções) e na natureza da contratação, que tinha como principal foco a manutenção corretiva em detrimento da preventiva e da preditiva.

A construção da política envolveu um trabalho intensivo de busca e sistematização de informações a respeito da condição das instalações nas UA e dos equipamentos patrimoniados. Esse diagnóstico interno foi complementado com a realização de iniciativas de *benchmarking* e de uma pesquisa de mercado robusta, no intuito da expansão do conhecimento acerca das soluções operadas em gestão de *facilities* em outras organizações públicas e privadas do estado que atuam no segmento da gestão hospitalar. As informações coletadas foram analisadas no âmbito do setor de engenharia e consolidadas na forma de um Estudo Técnico Preliminar

robusto, no qual se fundamentou a tomada de decisão que deu origem à principal contratação no escopo da PIMP.

A primeira inovação proposta pela PIMP foi a instrumentalização do ETP enquanto ferramenta efetiva de planejamento, voltada para viabilizar a sistematização do processo decisório e a operacionalização da melhor solução possível para a situação-problema identificada. Em que pese esse seja o propósito da ferramenta – que foi regulamentada no âmbito estadual pela Resolução Seplag nº 115, de 29/12/2021 –, o ETP é frequentemente elaborado enquanto um documento *pro forma* (E.B., 2025), o que se evidencia no trâmite processual: em 11 (13%) processos licitatórios conduzidos entre 2023 e 2024 o ETP foi assinado depois do Termo de Referência, e em outros 35 (42%) processos os documentos foram assinados na mesma data ou no dia seguinte.

O projeto também inovou ao ser o primeiro procedimento administrativo totalmente instruído nos termos da LLCA na organização, que ainda não dispunha de minutas-padrão para a elaboração de termos de referência ou editais de pregões eletrônicos de acordo com as novas regras. A solução a ser contratada no escopo da PIMP seria licitada por meio de um pregão eletrônico, de modo que o órgão central de planejamento foi consultado, à época, acerca da viabilidade operacional de realização do certame no Portal de Compras MG. O retorno da Seplag foi de que o sistema ainda não estaria preparado para a realização de pregões no escopo da LLCA, de modo que ou a contratação deveria ser conduzida pelo Comprasnet (Portal de Compras do Governo Federal) ou o processo deveria ser instruído nos termos da antiga norma, à época ainda vigente.

Para além do retrabalho desencadeado pela dupla instrução processual, o projeto foi desafiado pela necessidade de agenciar e manter os recursos organizacionais necessários para sua realização. Os recursos mais relevantes foram a composição de uma equipe cuja força de trabalho pudesse ser dedicada ao projeto, a concessão de prazos para que as ações fossem levadas a cabo e a destinação de verba para a contratação. A obtenção dos recursos orçamentários e financeiros não foi um desafio, uma vez que um dos grandes motivadores da realização do projeto era tornar menos onerosa e mais efetiva a solução contratual. Contudo a concessão de prazo para a condução das ações a partir de um cronograma “real” (E.B., 2025) envolveu a barganha direta junto à presidente da organização. Uma das estratégias da negociação foi a retenção das informações sobre o diagnóstico realizado e sobre

o plano de ação do projeto, de modo que a liderança máxima da organização só foi efetivamente envolvida a partir do momento em que o desenho da contratação e os instrumentos processuais e de planejamento já estavam em nível avançado de maturidade.

Outra estratégia foi a comunicação do projeto enquanto uma solução alinhada a um dos grandes objetivos estratégicos da organização: o de “expandir as parcerias como forma de qualificar e simplificar processos” (Figura 2). Afinal, se o objetivo é atrair parceiros interessados na gestão das unidades hospitalares da rede, é essencial que essas unidades sejam de fato atraentes para os parceiros e, portanto, a implantação de soluções mais eficazes no tocante à infraestrutura e à manutenção predial podem ser percebidas como estratégicas (E.B., 2025). E não somente estratégicas, mas principalmente urgentes, de modo que os recursos organizacionais deveriam ser redirecionados das atividades de rotina para a dedicação de horas de trabalho ao projeto.

O projeto de descentralização da gestão de unidades assistenciais da rede organizacional não é, em si, uma novidade, mas sua execução vem sendo realizada de modo mais resolutivo na última gestão do governo estadual. Contudo, enquanto o desenho da PIMP passou pelo reconhecimento dos custos da operação, pelo mergulho nas experiências de sucesso e no desenho, de forma tão meticulosa quanto possível, da melhor solução possível a partir do planejamento das contratações, a trajetória que se delineia no caso das descentralizações aparenta ser diferente. Quando questionada a respeito da capacidade institucional da organização na condução do projeto de descentralizações, E.B. (2025) afirma:

Eu acho que a própria FHEMIG reconhece que não tem – não tinha – essa capacidade, tanto é que houve mudanças em vários âmbitos e foi criado um setor só para isso. Então o movimento da FHEMIG dos últimos anos também é tentando responder a esse questionamento, a essa falta de capacidade de operação. Teve muito tempo, teve muito estudo, só que a coisa talvez não tenha sido muito bem executada. E eu acho que chega um ponto também, politicamente, em que ou vai, ou ‘racha’. É demanda do governo, e nunca sai; de um jeito ou de outro, agora a gente faz. Saiu a primeira e, infelizmente, é com a primeira que a gente vai aprender a fazer a segunda. [...] e é uma das grandes mudanças que aconteceu, de criar uma diretoria que é só isso, e de mudança do responsável por condução da diretoria. [...] A segunda mudança que está em curso é entender que cada parceria é um projeto, não é um contrato. [...] O prazo de um projeto pode ser reduzido de 12 meses pra 3 meses, sem problema nenhum. O que você vai cortar pra virar de 12 meses pra 3? Qual é o risco de cortar etapas e atividades desse plano de ação? Você pode reduzir todos os

prazos – alguém tem que assumir esses riscos. E é isso que às vezes eu acho que faltava na Fhemig. Chegar para a presidência, para a alta gestão: “Você quer que faz em 3 meses a PPP? Está aqui no plano de ação de 18 meses. O que nós vamos cortar aqui pra virar 3? Está disposta a assumir esses riscos?”. (E.B., 2025)

Foi criada uma rede de aliados e patrocinadores da PIMP dentro e fora da DPGF e da ADC, cujo apoio foi repactuado ao longo do tempo pelo gestor do projeto sempre que necessário. O projeto era de uma gerência, com uma participação multidisciplinar muito forte do gabinete da presidência e da DPGF. O trabalho do planejamento da contratação, principalmente em razão da ausência ou da indisponibilidade de informações relevantes, foi desenvolvido por uma equipe que se dedicou ao projeto de modo intensivo, o que foi possível a partir da composição de uma força de trabalho exclusiva – ou tão exclusiva quanto possível – para a maturação e condução do projeto, de forma apartada das atribuições de rotina do setor de engenharia (E.B., 2025). Até que essa equipe pudesse ser formada por meio da barganha por recursos no meio intraorganizacional, uma parcela importante dos custos da concepção do projeto foi absorvida pelos próprios desenvolvedores, os quais dispuseram, por vezes, de horas de trabalho não remuneradas para a sua materialização.

Em que pese a etapa de planejamento da contratação desenvolvida no escopo da PIMP tenha sido robusta e tenha contado com uma equipe qualificada e orientada diretamente para os resultados do projeto, a fase de implantação “não foi tão fácil e simples” (E.B., 2025), e a gestão da contratação tem enfrentado alguns desafios. Um revés importante foi a não atração de empresas especializadas em gestão de *facilities*:

Não tem como a gente não captar grandes empresas do mercado, empresas incríveis, que fazem isso com primazia, e que participaram lá no começo do nosso processo de compra [*na etapa de planejamento da contratação*]. Eles têm que estar dispostos a lutar até a morte para ganhar esse contrato. Como que a gente constrói isso? Acho que a gente tem que evoluir muito em comunicação, e vender também para o setor privado [...] a gente não captar alguém com um *know-how* muito bom para participar nesse processo é uma coisa que grita ‘EVOLUÇÃO’ no setor público. Como que uma empresa que faz a gestão do MaterDei (que são vários hospitais), não participa do processo, ou então uma do mesmo nível? Cadê as melhores empresas do mercado para ganhar R\$ 163 milhões (que saiu, com o desconto) em 3 anos? Um contrato que não é tão difícil, porque a gente dá muita ferramenta de gestão ali dentro. Por que não aparece um cara tão bom? [...] Não faz sentido. (E.B., 2025)

No entanto, ao contrário do que ocorreu no caso da implantação do PAC, o projeto não foi descontinuado, e mesmo diante de transições posteriores no quadro de pessoal sua condução foi designada a uma nova equipe gerenciadora do projeto. Inspiradas por algumas das inovações normativas pautadas na LLCA, existem propostas de remodelagem estrutural e processual da DPGF em discussão. Menciona-se a potencial contribuição dos procedimentos de credenciamento e pré-qualificação para a gestão estratégica de suprimentos, por exemplo, contudo as possibilidades de inovação são percebidas com certa cautela (E.B., 2025).

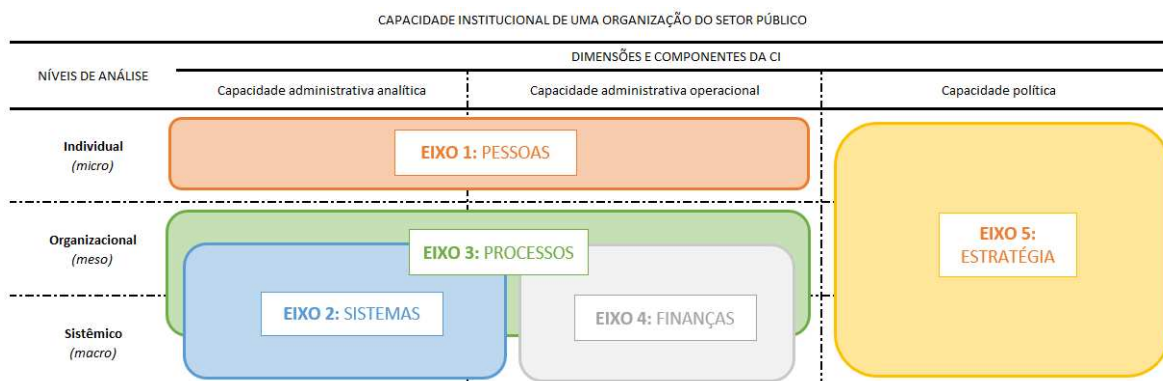
9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A transição entre as Leis Federais nº 8.666/93 e 14.133/21 representa um ponto de inflexão importante no arranjo institucional das licitações. A interpretação do campo das compras públicas como um campo institucionalizado refere-se à existência de sistemas regulatórios, normativos e cognitivos de incentivos e sanções, que condicionam a estratégia das organizações do setor público, a tomada de decisão e o comportamento dos agentes públicos envolvidos com os processos licitatórios. Nesse sentido, a presente pesquisa se propôs a, por meio do estudo de caso de uma autarquia de grande porte atuante no ramo da gestão hospitalar estadual, analisar o processo de mudanças institucionais e organizacionais desencadeadas pela conjuntura crítica de implementação da LLCA.

Em consonância à abordagem do institucionalismo sociológico, o primeiro objetivo específico do trabalho foi a definição dos componentes críticos da capacidade institucional da organização no tocante às licitações e contratações. Metodologicamente, o enfoque das capacidades estatais se mostrou útil na operacionalização da pesquisa na medida em que o conceito de CI – mobilizado notadamente a partir dos modelos analíticos propostos por Huerta (2008) e Wu *et al.* (2015) – permite a avaliação conjunta de múltiplas frentes de habilidades e competências que influenciam a capacidade das organizações do setor público de alcançar, de fato, os objetivos organizacionais definidos como relevantes.

Em que pese a definição das categorias iniciais de análise tenha sido importante para a estruturação do desenho da pesquisa, verificam-se potenciais ganhos metodológicos de uma simplificação analítica das categorias da capacidade administrativa (analítica e operacional) quando o modelo analítico se aplica às organizações do setor público como objeto da investigação. Propõe-se que, definidos os objetivos organizacionais e considerados os fatores identificados como críticos à luz do conceito de CI (ver seções 4.2 e 4.3), sejam designados cinco grandes eixos de análise: pessoas, sistemas, processos, finanças e estratégia, agrupados de modo a abranger as capacidades críticas a nível individual, organizacional e sistêmico (Figura 6), e abrangida as interações e inter-relações existentes entre os eixos.

Figura 6 – Modelo analítico simplificado proposto para avaliação da capacidade institucional de organizações do setor público



Fonte: Elaboração própria, a partir de adaptação dos modelos propostos por Huerta (2008) e Wu *et al.* (2015).

Com efeito, no caso em tela foi a partir desses cinco eixos de análise que se construiu o sentido quanto à capacidade da organização-objeto em compras no contexto da transição normativa. No eixo de pessoas, verificou-se a exiguidade de iniciativas de capacitação e treinamento oportunizadas pela organização aos agentes públicos atuantes no campo das licitações, os quais acabaram por buscar individualmente oportunidades de se capacitar em relação ao conteúdo da mudança. Esse fato evidencia um componente de inércia ou omissão da alta gestão organizacional em relação a uma conjuntura crítica no campo das licitações e contratações, o que acaba por impactar tanto os resultados da mudança como o modo como os agentes envolvidos percebem a perspectiva da alta gestão a respeito da função compras. Outrossim, em que pese as equipes tenham se engajado no contexto da mudança são percebidos como aspectos de fragilidade a existência de vínculos temporários no quadro funcional, a predominância de profissionais técnico-operacionais e a rotatividade no setor de compras central da organização.

Por sua vez, no eixo de sistemas foram verificados dois principais desafios. O primeiro diz respeito ao novo módulo do Portal de Compras MG criado para comportar os procedimentos licitatórios conduzidos nos termos da LLCA, posto que após a integração ao Portal Nacional de Compras Públicas, vêm sendo identificadas falhas e indisponibilidade de funcionalidades que acabaram por prejudicar o andamento dos processos conduzidos sob o novo estatuto. O segundo diz respeito à infraestrutura de sistemas, tendo em vista que o SEI, sistema utilizado pela administração pública estadual para a gestão documental, não apresenta interface

com o Portal de Compras MG, de modo a criar para as equipes atuantes na fase externa das licitações o trabalho de transporte manual de informações e documentos de um sistema para outro.

No eixo de processos, verifica-se que há margem para aprimoramento das dinâmicas afetas à gestão da informação e do conhecimento no âmbito da função compras, bem como para a implementação de estratégias mais efetivas voltadas à segurança da informação referente aos processos licitatórios. Não foram identificadas práticas de registro e consolidação de informações na forma de bases de dados integradas entre demandantes e compradores, tampouco rotinas sistemáticas de geração de relatórios. Os relatórios de informações existentes são produzidos mediante demanda, voltados a propósitos pontuais e específicos, e não raro ficam restritos ao âmbito da assessoria responsável pela sua elaboração. O maior gargalo é a incipiência das rotinas de planejamento de aquisições e de gestão e fiscalização de contratos, em que pese tenha havido iniciativas organizacionais voltadas à estruturação e fortalecimento dessas operações no contexto da mudança normativa.

No tocante ao eixo das finanças, é seguro afirmar que o orçamento sempre esteve – e, muito provavelmente, sempre estará – aquém das demandas por manutenção e aprimoramento na rede pública hospitalar, de modo que a média de execução orçamentária dos últimos anos (de 91%) reflète uma tênue capacidade de execução. Enquanto a escassez de recursos orçamentários e financeiros até meados de 2019 vinha sendo um limitador importante, o cenário muito mais favorável que se impôs a partir de 2020 não foi efetivamente aproveitado pela organização-objeto, mesmo após a criação de incentivos institucionais voltados à execução do orçamento disponível. Urge o aprimoramento da capacidade organizacional em compras não somente no intuito de que o orçamento alcance efetivamente seu propósito (o de materialização em bens, serviços e melhoramentos no SUS, considerado seu subfinanciamento histórico), como também no intuito de fazê-lo de forma mais eficiente, de modo a otimizar o uso dos recursos da saúde.

Enfim, a análise do eixo estratégico trouxe à luz o fato de que a temática das licitações e contratações não vem sendo percebida pela alta gestão organizacional como uma instância de relevância estratégica, mesmo diante da conjuntura crítica de transformação de um estatuto que esteve vigente por mais da metade da história da organização. A existência de um componente inercial na alta gestão em relação ao tema favorece que as inovações e aprimoramentos no setor

fique dependentes da ação individual de atores engajados nesse propósito, em detrimento do desenvolvimento de ações prioritárias e estratégicas. Destaca-se também que os agentes organizacionais percebem como incipiente ou intempestiva a atuação da estrutura central de compras públicas do governo estadual, especialmente diante da morosidade para a disponibilização de minutas documentais padronizadas e aprovadas pelos órgãos estaduais de controle, que veio a ocorrer mais de um ano após o início da vigência exclusiva do novo estatuto.

O segundo objetivo específico da pesquisa teve em vista a compreensão do conteúdo da mudança, que teve como ponto de partida a análise comparada entre a norma revogada e o estatuto vigente. Resulta dessa análise a corroboração das percepções de que é difícil implementar mudanças no campo das compras públicas (Thai, 2001), e de que a natureza das inovações nas práticas do campo é predominantemente incremental (Fernandes, 2020). A LLCA não representa uma transformação disruptiva, o que se prova inclusive pelo fato de que os dois regimes jurídicos coexistiram no ano de 2024. O novo estatuto cumpre ao seu propósito de simplificação normativa no sentido de reunir, no próprio corpo do texto legal, várias das inovações incrementais que surgiram e se consolidaram no campo desde o estatuto de 1993, e que foram regulamentadas em normas posteriores, como o pregão eletrônico, o TR e o ETP, bem como o registro de preços e outros procedimentos auxiliares.

A LLCA opera no sentido de cristalizar a estruturação das três etapas do macroprocesso das compras públicas, o que é um passo significativo no intuito de pavimentar a rota para a promoção de aprimoramentos processuais e institucionais em cada fase processual. O planejamento é demarcado enquanto ponto de partida imprescindível das contratações, propondo-se a elaboração do plano de contratações anual (PCA) – opcional, e até então não sujeita a nenhuma regulamentação específica a nível federal – enquanto ferramenta de operacionalização. A seleção dos fornecedores é incrementada com novas possibilidades, haja vista a regulamentação dos procedimentos auxiliares do credenciamento e da pré-qualificação, por exemplo, e a criação da modalidade do diálogo competitivo. Por sua vez, a gestão e a fiscalização da execução contratual tornam-se etapas importantes no macroprocesso, sendo notável o detalhamento de rotinas procedimentais mais detalhadas no Decreto Federal nº 11.246/2022, que também designa de forma mais bem demarcada as

funções e competências de cada um dos atores envolvidos com as licitações e contratações.

Sem embargo, a verdadeira mudança de grande porte imposta pela norma vigente é uma mudança de mentalidade: a LLCA convida gestores e operadores de compras a repensar o papel – estratégico – das compras públicas na efetivação da atuação estatal por meio das políticas públicas. É destacada a relevância da licitação enquanto mecanismo estratégico de alocação de recursos públicos, o que se mostra por meio do incentivo às compras verdes e à sustentabilidade socioeconômica, diante de disposições voltadas à incorporação de ME/EPP nas licitações e ao financiamento de produtores locais e regionais. Concomitantemente, o novo estatuto exige mais dos gestores, planejadores, e compradores, ao incorporar ao arcabouço institucional formal princípios de planejamento, celeridade e eficiência e importar preceitos modernizados de inteligência logística e gestão de cadeias de suprimentos.

No entanto, a virada do antigo para o novo paradigma tem nuances que extrapolam o escopo das instituições regulatórias. A transformação dos setores de licitações, que por muito tempo atuaram como burocratas de balcão, em gestores de um núcleo de inteligência estratégica em suprimentos envolve camadas normativas e cognitivas que fazem com que mudanças mais profundas pareçam ainda uma conjectura distante no âmbito da agência, ao menos até onde permite inferir o caso estudado. O terceiro objetivo específico da pesquisa foi justamente avaliar, a partir do estudo de caso, quais são e como se inter-relacionam os elementos que compõem o arranjo institucional das compras públicas, para além daqueles que se fazem presentes no arcabouço legal. Isso porque a efetiva transformação da forma como Estado e mercado se relacionam no sentido da provisão de bens e serviços implica imbrólios específicos no âmbito da agência, como foi possível observar no caso avaliado.

Assim como o conceito de CI foi útil para a operacionalização das categorias analíticas no desenho de pesquisa, destacam-se também os ganhos metodológicos decorrentes da decodificação do problema de pesquisa sob a ótica da teoria institucional, notadamente a do institucionalismo sociológico. Três elementos centrais da teoria institucional se mostraram importantes na consecução do terceiro objetivo deste trabalho: a centralidade dos atores, o elemento político do conflito e a ideia de dependência da trajetória.

A configuração do campo das compras e contratações públicas enquanto um meio institucionalizado se caracteriza a partir da existência de pressões institucionais de ordem regulatória, mas também normativa e cognitiva, que atuam como microinstituições no âmbito da agência, induzindo o comportamento dos indivíduos e o processo decisório das organizações. A conformidade às normas formais e informais é assegurada por um sistema de incentivos e sanções que, na institucionalidade vigente, favorece nos atores um comportamento de aversão ao risco, o que acaba por dificultar a inovação procedimental e processual no campo das licitações e contratos – ainda que essas inovações estejam previstas no arcabouço regulatório. Mesmo no escopo do estatuto revogado, mas de forma mais evidente com a promulgação da LLCA, a institucionalidade vigente no campo das compras públicas apresenta contradições intrínsecas, e privilegia a solução de conflitos muito mais no sentido da interpretação da literalidade da lei do que no sentido da inovação.

A centralidade dos atores no modelo é um elemento institucional importante nessa avaliação. Na medida em que usuários, demandantes, compradores e fiscais são jogadores com motivações e objetivos distintos no decorrer do jogo da licitação, ao tempo em que a segregação de funções se torna uma exigência legal, a assimetria informacional pauta disputas internas à agência no decorrer do procedimento licitatório. A tendência jurisprudencial que se consolidou no escopo do estatuto revogado, bem como os moldes tradicionais de atuação dos órgãos de controle, transformam o agente de contratação, a autoridade homologadora e o gestor da contratação em *bodes expiatórios* de um processo decisório cadenciado, de modo a incentivar comportamentos de aversão ao risco.

Por sua vez, o elemento do conflito, em especial o conflito distributivo (Mahoney e Thelen, 2010), também é pertinente na avaliação. Trata-se de uma abordagem em que a organização é percebida como uma arena, na qual atores diversos, motivados por objetivos potencialmente conflitantes, disputam pela agenda de projetos, pelo orçamento e por recursos humanos e informacionais limitados. Em meio às propriedades estruturais da burocracia pública, as dinâmicas de poder, controle e hierarquia intervêm na alocação dos recursos organizacionais, desencadeando diferentes padrões de resultados diante de eventuais transformações na institucionalidade vigente. Assim sendo, o sucesso na implementação de mudanças em um campo institucionalizado como o das compras públicas reside, ao menos em parte, na capacidade política individual e setorial dos agentes engajados

na disputa, de modo que possam ser angariados o patrocínio e os meios necessários organizacionais necessários para promover, incentivar e implementar transformações significativas nas compras e contratações do setor público.

Outrossim, as escolhas tomadas pelas organizações em determinadas conjunturas críticas restringem o escopo de escolhas futuras possíveis, de modo que a dependência da trajetória é um elemento importante na avaliação da institucionalidade das compras públicas. Tratando-se de um estudo de caso, não cabe a generalização de seus resultados para a realidade de todas as organizações do setor público, ainda que da área da saúde, posto que cada organização apresenta estrutura e características que a distinguem em relação ao meio. Todavia, nota-se que em um momento crítico para as rotinas de aquisições e contratações a organização tomou a decisão de não desenvolver ações institucionais robustas de preparação para a mudança e de capacitação dos agentes envolvidos. Ao tempo em que essa escolha foi tomada, a organização também decidiu pela reformulação de uma das quatro principais estruturas administrativas no sentido da operação do projeto de descentralizações, designado como estratégico pela alta gestão em alinhamento às diretrizes do governo estadual e motivado, inclusive, pela possibilidade de um regime de compras e contratações aprimorado, dentre outros objetivos mencionados na comunicação institucional sobre o projeto.

Presume-se que outras organizações do setor público, inseridas em contextos distintos, tenham adotado estratégias e cursos de ação diferentes diante dos desafios e potencialidades de um novo arcabouço legal. Em que pese o dissenso quanto ao conceito de capacidade institucional, entende-se que uma capacidade adequada condiciona o bom desempenho dos governos. Assim sendo, a antecipação das mudanças, a correção de rotas e a exploração de como as alternativas do novo arcabouço podem ser apropriadas em prol do amadurecimento organizacional podem ser ações definidoras no sentido do alcance, pelas organizações, dos resultados pretendidos no tocante às contratações públicas. No estado do Paraná, por exemplo, a regulamentação da LLCA a nível estadual e o alcance pleno das condições para a operação sob o novo regime foi concluído dentro do prazo inicialmente previsto, até 1º de abril de 2023 (Governo do Estado do Paraná, 2023):

“Foi um processo intenso, minucioso e celebramos a conclusão dessa integração com o Portal Nacional. [...] Como o sistema de licitações do Paraná já era completo e acompanhou a modernização da legislação, a integração aconteceu de maneira ágil. Saímos na frente de outros

estados”, explica o secretário da Administração e da Previdência, Elisandro Frigo. (Governo do Estado do Paraná, 2023)

Nesse sentido, sugere-se que sejam incorporados à agenda de pesquisa do campo estudos organizacionais nos três níveis (municípios, estados e União), frisando-se a abordagem das capacidades estatais como um *framework* analítico interessante. O âmbito da agência no setor público constitui um ambiente cultural e institucionalmente muito rico, que pode contribuir com a compreensão de como um arcabouço regulatório é efetivamente interpretado, operado e instrumentalizado para materializar a ação estatal na forma de bens e serviços públicos.

Não obstante os objetivos da pesquisa tenham sido alcançados, o estudo de caso teve duas limitações importantes, sendo a mais evidente o fato de que a coleta de dados, bem como o escopo da análise institucional, não se estendeu às unidades assistenciais da rede hospitalar³⁷. Essa decisão metodológica foi tomada em razão da limitação dos recursos da pesquisa frente à multiplicidade e diversidade de UA que compõem a rede organizacional, posto que a pesquisa não contou com equipe auxiliar e foi desenvolvida dentro do prazo pré-estabelecido de dois anos. A segunda limitação diz respeito à não consideração dos licitantes enquanto atores de maior expressividade no contexto da análise. Embora esta seja uma lacuna importante inclusive na produção acadêmica no campo das compras públicas – uma vez que os agentes do mercado que participam do jogo das licitações também estão imersos em seu arranjo institucional e sujeitos aos sistemas de incentivos e sanções –, optou-se pelo não envolvimento desses atores em função da posição atualmente ocupada por esta pesquisadora, que atualmente é a pregoeira titular dos pregões eletrônicos centralizados conduzidos na organização.

A título de conclusão, nota-se que o ato de *licitar*, isto é, tornar lícito, implica a interpretação de que a busca pelo Estado de negociar e estabelecer acordos junto aos agentes de mercado é, em alguma medida, ilícita, ou pelo menos ilegítima. Engessados como são, o arcabouço legal – ambos novo e antigo – impõem pouquíssimo espaço para a discricionariedade dos agentes, o que é proposital. As compras públicas são historicamente percebidas como um espaço de desperdício e corrupção (Thai, 2001), de modo que a construção do rito procedimental destinado à

³⁷ Ressalva-se que um dos atores-chave entrevistados atuou em uma das UA da rede, tendo ocupado a função de chefe do setor de compras do hospital no período da transição normativa.

consecução das ações de compra e contratação se deu no sentido de limitar o espaço discricionário dos atores. Sobre um arcabouço normativo extenso e rígido, se ergueu um campo institucional em meio ao qual se encontram inseridas as organizações do setor público, as instâncias de assessoramento jurídico e os organismos de controle, bem como os agentes de mercado, seus distribuidores e representantes. As interpretações que os atores desse campo construíram, e que se cristalizaram ao longo das últimas três décadas na forma de rotinas procedimentais e mitos institucionais podem tornar a implementação de inovações um processo custoso, lento e permeado por melindres cuja consideração, compreensão e endereçamento são imprescindíveis para a bem sucedida retomada da “agenda perdida das compras públicas” (Fiuza e Medeiros, 2014).

REFERÊNCIAS

ADENIRAN, Adededji; RAIFU, Isiaka Akande. **Public procurement in Nigeria: how to reform the unreformable.** 2024. Disponível em: <https://www.brookings.edu/articles/public-procurement-in-nigeria-how-to-reform-the-unreformable/>. Acesso em: 26 set. 2024.

AGUS, Pudjijono; DJOKO M., Hartono; SARI, Hasibuan Hayati; DHARMA, Nursani. Sustainable Public Procurement: research trends and gaps. **Indian Journal Of Ecology**, [S.L.], v. 49, n. 3, p. 945-953, 15 jun. 2022. Indian Ecological Society. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.55362/ije/2022/3620>. Acesso em: 09 jan. 2025.

ALMEIDA, Alessandro Anibal Martins de; SANO, Hironobu. Função compras no setor público: desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos. **Revista de Administração Pública**, [S.L.], v. 52, n. 1, p. 89-106, jan. 2018. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612164213>. Acesso em: 22 set. 2024.

ALVES-MAZZOTTI, A.J. Uso e abusos dos estudos de caso. **Cadernos de Pesquisa**, v.36, n.129, p.637-651, set./dez., 2006.

AMORIM, P. C. L. (2016, julho). **Os efeitos da modalidade pregão na execução dos contratos continuados: um estudo de caso.** Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, DF, Brasil, 9.

ANDRADE, Laíse Rezende de; PINTO, Isabela Cardoso de Matos. Parceria público-privada na gestão hospitalar no Sistema Único de Saúde da Bahia, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, [S.L.], v. 38, n. 2, p. 1-15, jan. 2022. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311x00018621>.

ARAÚJO, Paula M. C.; DE JESUS, Renata G. **Processo licitatório tipo menor preço e eficiência em compras públicas: um estudo de caso.** In: ENCONTRO DA ANPAD, 37, 2013, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro: Anpad, 2013.

BRASIL. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 jan. 2024.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986 (REVOGADO). Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências.** Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm?. Acesso em: 24 ago. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 02 fev. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras

providências. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 02 fev. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023**. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp200.htm. Acesso em: 06 jul. 2024.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (REVOGADA)**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 06 jul. 2024.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002 (REVOGADA)**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 24 ago. 2024.

BRASIL. **Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. **Portaria de Consolidação nº 3, de 28 de setembro de 2017**. Consolidação das normas sobre as redes do Sistema Único de Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2017. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prc0003_03_10_2017.html. Acesso em: 26 dez. 2022.

BRASIL. **Portaria nº 3.390, de 30 de dezembro de 2013**. Institui a Política Nacional de Atenção Hospitalar (PNHOSP) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), estabelecendo-se as diretrizes para a organização do componente hospitalar da Rede de Atenção à Saúde (RAS). Brasília: Ministério da Saúde, 2013. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2013/prt3390_30_12_2013.html. Acesso em: 26 dez. 2022.

CARNEIRO, Ricardo.; MENICUCCI, Telma. **Gestão pública no século XX: as reformas** pendentes. Brasília: IPEA, dez. 2011 (Texto para discussão n. 1686).

CARVALHO, Paulo C. S. de. **Política de compras na administração pública brasileira**. In: RHS licitações — conteúdo. 2005. Disponível em: <<http://licitacao.uol.com.br/artdescricao.asp?cod=59>>. Acesso em: 18 jan. 2015.

CASTRO, Aciléia D. C. **Celeridade, economicidade e eficiência do pregão eletrônico aplicado a gêneros alimentícios: um estudo sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Segundo Tempo (PST) do Centro Pedagógico da Universidade Federal de Minas Gerais**. Dissertação (mestrado profissional em administração) — Faculdade de Estudos Administrativos de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

CAMPBELL, John. L. (2009). The Rise and Transformation of Institutional Analysis. In E. Ibarra Colado (Ed.), **Estudios Institucionales: Caracterización, perspectivas y problemas** (pp. 3-34). Gedisa.

COASE, R. The nature of the firm. **Economica**, New Jersey, v. 4, n. 16, p. 386-405, nov. 1937.

CORRÊA, V. M.; GONÇALVES, G. I. . Gestão de mudança no cenário da pandemia de Covid-19: utilização do modelo Kurt Lewin. **Revista Interface Tecnológica**, v. 18, n. 2, p. 524–535, 2021. Disponível em (DOI): 10.31510/infa.v18i2.1187. Acesso em: 6 set. 2023.

COSTA, Caio César de Medeiros; TERRA, Antônio Carlos Paim. **Compras públicas: para além da economicidade**. Brasília: Enap - Escola Nacional de Administração Pública, 2019. 135 p. (Coleção Gestão Pública, v. 01). Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4277>. Acesso em: 17 nov. 2024.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, v. 4, n. 2, p. 147-160, 1983.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. (ed.). Introduction. In: DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. (ed.). **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: University Of Chicago Press, 1991. Cap. 1. p. 1-38.

DIMITRI, Nicola et al. Multi-contract tendering procedures and package bidding in procurement. In: DIMITRI, N.; PIGA, G.; SPAGNOLO, G. (Ed.). **Handbook of procurement**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

ETZIONI, Amitai. **Organizações Modernas**. 4. ed. São Paulo: Pioneira, 1974. 190 p.

FARIA, Evandro R. de et al. Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por pregão eletrônico. **Rev. Adm. Pública**, v. 44, n. 6, p. 1405-1428, nov./dez. 2010.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. (2016, julho). **A experiência do pregão nas compras públicas: oportunidade e inovação**. Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, DF, 9.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. A trajetória da construção do arcabouço legal das compras e contratações na administração pública federal brasileira: processo

decisório e oportunidade política. In: XIX Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de La Administración Pública, 2014, Quito, Ecuador. **Artigos e Apresentações no Congresso CLAD**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública - Enap, 2014. p. 1-28. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1716>. Acesso em: 24 ago. 2024.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. Compras Públicas no Brasil: Tendências de inovação, avanços e dificuldades no período recente. **Administração Pública e Gestão Social**, vol. 11, núm. 4, 2019.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. Compras públicas: da reforma gerencial à inovação impulsionada pela tecnologia. Livros, [S.L.], p. 301-323, 2020. Instituto de Pesquisa Economica Aplicada - IPEA. <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap11>. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10942>. Acesso em: 22 set. 2024.

FERNANDES, Fernanda dos Santos; BORDIN, Ronaldo. Desempenho da gestão hospitalar por parcerias público-privadas no Sistema Único de Saúde. **REAd – Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre, v. 28, n. 3, p. 754-769, dez. 2022. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1413-2311.367.122332>.

FIUZA, Eduardo Pedral Sampaio; MEDEIROS, Bernardo Abreu de. A agenda perdida das compras públicas: rumo a uma reforma abrangente da lei de licitações e do arcabouço institucional. Brasília: IPEA, ago. 2014 (Texto para discussão n. 1900).

FLYNN, Anthony; DAVIS, Paul. Theory in public procurement research. **Journal of Public Procurement**, v. 14, n. 2, p. 139-180, 2014.

FONSECA, Jaqueline Daniela de Oliveira *et al.* Otimização de rotas de entregas de materiais em uma rede hospitalar por meio do algoritmo do problema do caixeiro viajante. **RGSS – Revista de Gestão em Sistemas de Saúde**, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 283-302, 17 jul. 2020. University Nove de Julho. <http://dx.doi.org/10.5585/rgss.v9i2.16570>.

FOUCAULT, M. **Vigiar e Punir: história da violência nas prisões**; tradução de Raquel Ramallete. Petrópolis: Vozes, 1987. 288 p.

FUNDAÇÃO HOSPITALAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS (FHEMIG). **Página inicial / Sobre o órgão / Atendimento / Banco de Notícias**. 2024. Disponível em: <https://www.fhemig.mg.gov.br>. Acesso em: 24 nov. 2024.

FUNDAÇÃO HOSPITALAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Portaria Presidencial nº 1.098, de 23 de julho de 2015**. Institui o Plano Geral de Avaliação de Desempenho - PGAD.. Belo Horizonte, MG, 25 jul. 2015. Disponível em: <https://www.pesquisalegislativa.mg.gov.br/LegislacaoCompleta.aspx?cod=172574&marc=>. Acesso em: 30 nov. 2024.

GASKELL, George. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M. e GASKELL, G. **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som**. 2002.

GONÇALVES, Marivaldo de S. **Um estudo sobre os fatores determinantes dos prazos das compras e contratações públicas através de pregão eletrônico no âmbito da Fiocruz-BA**. Dissertação (mestrado profissional em administração) — Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

GONDIM, Sônia Maria Guedes. Grupos Focais como técnica de investigação qualitativa: desafios metodológicos. **Paidéia**, nº 12, vol. 24, 2003.

GREENWOOD, R. et al. In: GREENWOOD, R. et al. (Ed.). **The sage handbook of organizational institutionalism**. London: Sage, 2008. p. 1-46.

GREY, C. O fetiche da mudança. **Revista de Administração de Empresas**, v. 44, n. 1, p. 10-25, 2004.

HERNANDEZ, José Mauro da Costa; CALDAS, Miguel P. Resistência à mudança: uma revisão crítica. **Revista de Administração de Empresas**, v.41, n.2, p.31-45, 2001.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. *Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure*. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 305-60, Oct. 1976. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X). Acesso em: 06 mar. 2025.

LEONEZ, Angelina Souza. Planejamento de contratações anual: impactos, desafios e importância. **Campo de Públicas: conexões e experiências**, Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, v. 1, n. 2, p. 41-48, jul/dez. 2022, ISSN 2764-6009. Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/3703>. Acesso em: 15 nov. 2024.

LEWIN, Kurt. *Frontiers in group dynamics: concept, method and reality in social science, social equilibria and social change*. **Human Relations**, 1:5-41, 1947. Disponível em: <http://hum.sagepub.com/content/1/1/5.full.pdf+html>. Acesso em: 6 set. 2023.

MACÊDO, Dartagnan Ferreira de. Importância do Sistema Único de Saúde brasileiro para o enfrentamento de emergências de saúde pública. **RAHIS - Revista de Administração Hospitalar e Inovação em Saúde**, Belo Horizonte, v. 17, n. 2, p. 13-21, 25 nov. 2020. RAHIS - Revista de Administração Hospitalar e Inovação em Saúde. <http://dx.doi.org/10.21450/rahis.v17i2.6202>.

MAGNANI, José Guilherme Cantor. Etnografia como prática e experiência. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 15, n. 32, p. 129-156, jul./dez. 2009.

MAZZUCATO, M. (ed.). **Transformação do Estado no Brasil: Desenhando compras públicas, empresas públicas e infraestrutura pública digital orientadas por missões para promover o crescimento sustentável e inclusivo**. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, 2024. IIPP Policy Report 2024/15. ISBN: 978-1-917384-34-6 Disponível em: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/policyreport-2024-15>

MINAS GERAIS. Governo do Estado de Minas Gerais. **Decreto Estadual nº 47.101, de 05 de dezembro de 2016**. Decreta situação de calamidade financeira no âmbito

do Estado. Belo Horizonte, MG. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/FRGGnLkkwgnCPN/Bb9mxjJPQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 dez. 2022. Decreto Estadual nº 48.651/2023

MINAS GERAIS. Governo do Estado de Minas Gerais. **Decreto Estadual nº 48.651, de 11 de julho de 2023**. Contém o Estatuto da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, MG. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/DEC/48651/2023/>. Acesso em: 24 nov. 2024.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (Seplag). **Resolução nº 14, de 14 de fevereiro de 2014**. Estabelece os procedimentos para a elaboração e execução do Planejamento Anual de Compras da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo. Belo Horizonte, 2014.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Portaria nº 3.390, de 30 de dezembro de 2013**. Institui a Política Nacional de Atenção Hospitalar (PNHOSP) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), estabelecendo-se as diretrizes para a organização do componente hospitalar da Rede de Atenção à Saúde (RAS). Brasília, DF.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Portaria nº 4.279, de 30 de dezembro de 2010**. Estabelece diretrizes para a organização da Rede de Atenção à Saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Brasília, DF.

MORGAN, D.(1997). **Focus group as qualitative research**. Qualitative Research Methods Series. 16. London: Sage Publications.

MOTTA, Alexandre R. **O combate ao desperdício no gasto público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público Federal norte-americano e brasileiro**. Dissertação (mestrado em desenvolvimento econômico) — Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 2010.

NORTH, Douglass C. Institutions. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.

NNAMANI, Great. Public Procurement in Nigeria: What are the Challenges and How Can We Overcome Them? **CENTRE FOR THE STUDY OF THE ECONOMIES OF AFRICA (CSEA)**. “YouTube”, 09 mai. 2024. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=SSf1JmJc1VU&t=2s>. Acesso em: 7 jan. 2025.

NTAYI, J.M., AHIAUZU, A., & EYAA, S. (2011). “Psychological Climate, Catharsis, Organizational Anomie, Psychological Wellness and Ethical Procurement Behavior in Uganda’s Public Sector.” **Journal of Public Procurement**, 11 (1): 1-32.

OLIVEIRA, Bernardo Carlos S. C. M. de; SANTOS, Luis Miguel Luzio dos. Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 49, p. 189-206, jan./fev. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-76121833>. Acesso em: 30 out. 2024.

OLIVEIRA, J. M.; ESTIVALETE, V. F. B.; MOURA, G. L.; CAMPOS, S. A. P. Para além de meras presunções, são os servidores públicos resistentes a mudanças? **Contextus**, v. 15, n. 3, p. 91-114, 2017.

OLIVEIRA, Juliana dos Santos; PINTO, Isabela Cardoso de Matos; SANTOS, Thadeu Borges Souza. Consórcio interfederativo e gestão hospitalar no Sistema Único de Saúde na Bahia, Brasil: o processo decisório à luz do neoinstitucionalismo. **Cadernos de Saúde Pública**, Salvador, v. 38, n. 9, p. 1-12, fev. 2022. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311xpt023622>.

PONDÉ, J. L. **Concorrência e mudança institucional em um enfoque evolucionista**. Textos para Discussão. IE/UFRJ, Rio de Janeiro, n. 396, 1997.

PRATES, Antônio Augusto Pereira. Organização e Instituição no Velho e Novo Institucionalismo. In RODRIGUES, Suzana Braga; CUNHA, Miguel P. (Org.) **Estudos Organizacionais: Novas Perspectivas na Administração de Empresas**. São Paulo: Iglu Editora Ltda, 2000.

RODRIGUES, João Gaspar. Publicidade, transparência e abertura na administração pública. **Revista de Direito Administrativo**, v. 266, p. 89-123, 2014.

ROSILHO, André J. **Qual é o modelo legal das licitações no Brasil?** As reformas legislativas federais no sistema de contratações públicas. Dissertação (mestrado em direito) — Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2011.

SANTOS, J. R. C. L. Novo Regime Fiscal: Contexto e Resultados Recentes. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) – **Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa**, Brasília DF.

SANTOS, Thadeu Borges Souza *et al.* Gestão hospitalar no Sistema Único de Saúde: problemáticas de estudos em política, planejamento e gestão em saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, [S.L.], v. 25, n. 9, p. 3597-3609, set. 2020. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232020259.33962018>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/Bb8YL9gLbSNrZX7pnKyMbPg/?lang=pt>. Acesso em: 22 dez. 2022.

SANTOS, Thadeu Borges Souza; PINTO, Isabela Cardoso de Matos (org.). **Gestão Hospitalar no SUS**. Salvador: Edufba, 2021. 242 p. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/33083/1/Gest%C3%A3o%20Hospitalar%20no%20SUS_RI.pdf. Acesso em: 22 dez. 2022.

SARTO, Victor Hugo Rocha; ALMEIDA, Luciana Togeiro de. A teoria de custos de transação: uma análise a partir das críticas evolucionistas. **Revista Iniciativa Econômica**. São Paulo: FCLAr – Unesp, v. 2, n.1. 2015. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iniciativa/article/view/7301>. Acesso em: 28 fev. 2025.

SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Governo de Minas e Prefeitura de Belo Horizonte assinam Termo de Municipalização de unidades de saúde mental da Fhemig**. 2023. Disponível em: <https://www.saude.mg.gov.br/cib/story/19219-governo-de-minas-e-prefeitura-de-belo->

horizonte-assinam-termo-de-municipalizacao-de-unidades-de-saude-mental-da-fhemig. Acesso em: 24 nov. 2024.

SILVA, Eudes de Q.; ROCHA, Renan M. **Compras governamentais: uma análise das causas da morosidade dos processos de compras no âmbito da FUB**. Monografia (especialização em desenvolvimento gerencial) — Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

SILVA, M. M. M.; LOPES, V. B. O procedimento auxiliar do credenciamento na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei no. 14.133/2021. **Campo de Públicas: conexões e experiências**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, v. 1, n. 2, p. 144-157, jul./dez. 2022. Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/3963>. Acesso em: 09 jul. 2024.

SÖNNICHSEN, Sönnich Dahl; CLEMENT, Jesper. Review of green and sustainable public procurement: towards circular public procurement. **Journal of Cleaner Production**, [S.L.], v. 245, n. 1, p. 37-44, fev. 2020. Elsevier BV. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.118901>. Acesso em: 09 jan. 2025.

TEIXEIRA, H. J., PRADO FILHO, L. P. C. & SALOMÃO, S. M. (2016, julho). A experiência dos estados brasileiros com o pregão: avanços, limitações e perspectivas. Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, DF, 9.

THAI, Khi V. Public procurement re-examined. **Journal of Public Procurement**, v. 1, n. 1, p. 9-50, 2001.

TINOCO, G. **As regras fiscais e seu papel na organização das finanças públicas. Contas Públicas no Brasil** – Série IDP, pp. 313-338. Editora Saraiva JUR, 2020.

VAN DOOREN, W. **Performance indicators: a wolf in sheep's clothing? Conference Paper**. *Changing educational accountability in Europe*, 2008.

VARGAS, N. C. Finanças públicas e evolução recente da noção de disciplina fiscal. **Economia e Sociedade**, [S.L.], v. 21, n. 3, p. 643-666, dez. 2012. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-06182012000300007>. Acesso em: 29 fev. 2024.

VASCONCELOS, F. C. Racionalidade, autoridade e burocracia: as bases da definição de um tipo organizacional pós-burocrático. **Revista de Administração Pública**, v. 38, n. 2, p. 199-220, 2004.

WILLIAMSON, O. E. **The Economic Institutions of Capitalism: firms, markets and relational contracting**. New York: The Free Press, 1985.

YIN, R. K. **Case study research: design and methods**. London: Sage, 1984.