



SUPRIMENTOS GOVERNAMENTAIS

(Re)Visita ao nosso Referencial Teórico

Governança, Planejamento e Estratégias 5 anos da Nova Lei de Licitações no Brasil (14.133/2021)

Jair Eduardo Santana
[abril de 2026]





Suprimentos Governamentais
(Re)Visita ao nosso Referencial Teórico
Governança, Planejamento e Estratégias
5 Anos da Nova Lei de Licitações no Brasil
(14.133/2021)

Jair Eduardo Santana
Mestre em Direito do Estado pela PUC de São Paulo
Administrador pelo ICSS (ênfase em Investimentos)
Advogado

Resumo: O marco regulatório brasileiro foi alterado pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, denominada Nova Lei de Licitações (NLL). Dita norma representa uma mudança paradigmática parcial no regime de contratações públicas brasileiras. Embora não tenha rompido o formalismo, por vezes excessivo, a NLL criou instrumento para superá-lo. Entendemos que o momento é de transição que mantém foco no controle jurídico-formal, de um lado, mas incorpora elementos de governança e de gestão, de outra parte. Rompeu-se a barreira para o planejamento, antes marginal, hoje obrigatório e estruturado. Há reforço para a eficiência e redução de margem para improvisos. No entanto, a NLL cria diversas condições para o Setor evoluir. Mas não será capaz de produzir transformações sozinhas. E nisso ela (a NLL) evoluiu bastante; e muito mais do que a cultura e a prática administrativa.

Palavras-chave: Lei nº 14.133/2021. Nova Lei de Licitações (NLL). 5 anos de vigência. Governança. Planejamento. Estratégias. Políticas públicas. Monitoramento. Resultados. Indicadores. Visão sistêmica. Formalismo. Eficiência. Ciclo de vida. Desafios institucionais. Convergência internacional.

Sumário

1. Introdução
2. Sobrevoos necessários
3. (Re)visita ao nosso referencial teórico
 - 3.1.Planejamento e governança nas contratações públicas
 - 3.2.Superação do paradigma jurídico-formal
 - 3.3.Visão sistêmica e ciclo das contratações públicas
 - 3.4.Planejamento orientado a resultados: “começar pelo fim”
 - 3.5.Eficiência, risco e qualidade do gasto público
 - 3.6.Compras públicas como instrumento de política pública
 - 3.7.Governança pública aplicada aos suprimentos governamentais
 - 3.8.Síntese do referencial teórico
4. A NLL
5. Desafios
6. Bibliografia (utilizada e de apoio)

1. Introdução

Em abril de 2026, a Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações – NLL) completou cinco anos de vigência¹, consolidando-se como um dos mais relevantes marcos normativos recentes no regime jurídico das contratações públicas brasileiras.

A análise desse diploma normativo exige o afastamento de uma perspectiva exclusivamente jurídico-formal, de modo a situar as compras públicas como fenômeno sistêmico, multifacetário e influenciado por variáveis institucionais, econômicas, demográficas e sociais.

Este artigo sustenta as nossas ideias centrais, agora revigoradas, antes expostas no nosso próprio Referencial Teórico, o qual fora produzido e publicado em meados de 2015, que adiante se encontra resumido:

o diploma normativo vigente (Lei nº 14.133/2021) representa uma inflexão regulatória que incorpora instrumentos de governança e gestão, mas cuja efetividade depende da internalização de práticas gerenciais ainda incipientes na Administração Pública brasileira.

2. Sobrevoos necessários

A NLL é uma norma que cuida do tema Suprimento Governamental.

Há mais de 40 anos, mantenho postura observacional desse setor a partir de uma perspectiva multifacetária, que permite compreender o tema como pertencente a um gênero mais amplo, considerando que suprir demandas não é atividade exclusiva do Poder Público.²

A análise das compras públicas pode ser tomada como eixo central de observação do funcionamento do Estado, permitindo sua reconstrução histórica desde marcos normativos iniciais, como o Decreto nº 2.926/1862³, até o cenário contemporâneo.

Todavia, essa abordagem não deve se limitar à evolução legislativa. Ao contrário, exige a incorporação de múltiplas dimensões analíticas, incluindo aspectos demográficos, econômicos, institucionais e até mesmo territoriais.

¹ Não abordarei questões relativas à vigência, eficácia, intertemporalidade, etc. porque pouco importam para este escrito.

² SANTANA, Jair Eduardo; CAMARÃO, Tatiana; CHRISPIM, Anna Carla Duarte. Termo de referência para as compras públicas: a nova lei de licitações (NLL) e seus ressignificados. Soluções Autorais, ano 6, n. 62, p. 29–36, maio 2023.

³ Decreto imperial de 14 de maio de 1862 que “Approva o Regulamento para as arrematações dos serviços a cargo do Ministerio da Agricultura, Commercio e Obras Publicas.”

No plano demográfico, estimativas indicam que o Brasil possuía entre 9 e 10 milhões de habitantes no período imperial, alcançando atualmente cerca de 213 milhões⁴. Trata-se de crescimento superior a 2.000%, o que implica – como decorrência lógica – no aumento exponencial das demandas sociais, da complexidade administrativa e da necessidade de coordenação estatal.

Esse fenômeno impacta diretamente o sistema de contratações públicas, que passa a operar sob maior pressão por eficiência, planejamento e capacidade de entrega.

A expansão populacional, associada à diversificação das demandas sociais, evidencia que o sistema brasileiro de contratações públicas evoluiu significativamente em escala, mas não na mesma proporção em termos de sofisticação institucional e gerencial.

Sabidamente não havia censo anual preciso no período Imperial, mas estima-se que o número de habitantes no Brasil era de 9 a 10 milhões. Ou seja, podemos dizer que o Brasil multiplicou sua população em mais de 20 vezes. E isso impacta diretamente o Setor porque há uma verdadeira explosão de demandas, aumento natural da complexidade, maior pressão social por eficiência e, é claro, necessidade de “arranjos” no sentido de planejamento.

Esse passeio na História induz pensar que o sistema de contratações públicas brasileiro cresceu em escala, mas não na mesma proporção quando o assunto é sofisticação. E sim, desde a época do Império homenageamos mais as formas do que os fins, numa visão reducionista incompatível com o entendimento do imenso universo que conglera os Suprimentos Públicos.

Essa assimetria constitui elemento central para a compreensão dos desafios contemporâneos do *procurement público*⁵ no Brasil.

As condições macro e microeconômicas também são representativas para o Setor das Compras Governamentais, ao lado da própria capacidade institucional e estrutural para prover demandas sociais.

A par de todas essas situações convergentes ao Setor ora em comento, destaque especial há de ser dado à evolução política nacional que se ancora nos marcos regulatórios que se sucederam desde então, incluindo as diversas Constituições que estiveram vigentes⁶ nas épocas respectivas.

⁴ Segundo Censo de julho de 2025.

⁵ Utilizamos a expressão *procurement público* para significar “um dado sistema integrado de governança, planejamento, seleção de fornecedores, contratação, execução e avaliação, por meio do qual o Estado transforma demandas públicas em entregas concretas, gerando valor público.”

⁶ Em 1862 estava vigente a Constituição Imperial de 1824. A ela seguiram-se outras seis, incluindo a atual, de 1988.

3. (Re)visita ao nosso referencial teórico

Conforme fiz constar há pouco, e repito, mantenho desde sempre (sobre as Compras Públicas) uma visão caleidoscópica, multifacetária, sistêmica e, por esta razão, exigente de saberes imbricados num só feixe direcional, cuja convergência é orientada a um propósito comum: atender a demanda que não é pertencente ao governo; e sim da comunidade.

O Setor dos Suprimentos Públicos constitui um sistema sociotécnico extremamente complexo, no qual múltiplos campos de conhecimento — jurídico, econômico, administrativo, técnico e político — se imbricam de forma indissociável, operando como um feixe direcional orientado à geração de valor público. A eficácia do sistema depende do grau de alinhamento entre esses vetores, sendo a fragmentação um fator crítico de ineficiência e risco.

Publiquei pela Editora Negócios Públicos em 2015⁷, sob a forma de uma espécie de relato e de antigas inquietações, obra abordando temas como *planejamento nas licitações e contratações governamentais, estratégias para suprimentos públicos, governança, indicadores de resultados* e temas afins.

Revejo a publicação, os conceitos que expus, e os aplico ao regime legal vigente, como forma de validação empírica e experimento “natural”.

Escrevi no Referencial Teórico que “o problema das contratações públicas no Brasil não está no marco regulatório, mas na ausência de planejamento e de governança”.

Ao lado da principal queixa trazida pela obra (ausência de trato adequado aos temas que deram título à publicação), o Referencial propôs a mudança de paradigma de um modelo de Suprimentos Públicos extremamente formalista para um modelo estratégico e sistêmico.

A literatura nacional sobre contratações públicas historicamente concentrou-se na análise normativa das licitações e dos contratos administrativos, com ênfase na conformidade legal e no controle dos procedimentos. É fato notório.

Recentemente pude realizar uma coleta das principais normas relacionadas aos Suprimentos Governamentais no Brasil, desde o Império até os dias atuais. Assim para fomentar outro escrito, que provisoriamente denominei de *O Princípio da Unidirecionalidade nos Suprimentos Públicos*. Chega a ser impressionante os *achados* da pesquisa que apenas comprovam a dimensão da inflação legislativa que existe no Setor.

⁷ SANTANA, Jair Eduardo. *Planejamento nas licitações e contratações governamentais: estratégias para suprimentos públicos*. Curitiba: Editora Negócios Públicos, 2015.

Fato é que desde sempre houve dentre nós o predomínio do campo jurídico no Setor, quase que com absoluta exclusividade, de obras doutrinárias, referenciais e demais insumos para produzir e catalisar entendimentos e saberes.

Não obstante a relevância desse enfoque, tal abordagem revela-se insuficiente para promover eficiência e geração de resultados concretos. Por razões que são óbvias⁸.

Nesse sentido, observa-se que o debate brasileiro permaneceu predominantemente ancorado em uma perspectiva jurídico-formal⁹, em detrimento de uma abordagem estratégica e orientada à gestão propriamente dita.

Essa limitação contribui para a reprodução de práticas burocráticas, com baixa capacidade de resposta às demandas sociais e reduzida efetividade das políticas públicas.

A literatura internacional aponta, de forma consistente, a necessidade de transição de modelos centrados em regras para modelos orientados a desempenho (*performance-based procurement*¹⁰), nos quais o foco se desloca do procedimento para o resultado.

Conforme o WORLD BANK (2020), a eficiência das contratações públicas está diretamente associada à capacidade institucional de planejar, executar e avaliar políticas públicas de forma integrada.

3.1. Planejamento e governança nas contratações públicas

Sustento que a ausência de planejamento constitui uma das principais causas de ineficiência no setor público brasileiro, destacando que “basta planejar na acepção mais simplista da palavra para que tudo ocorra minimamente bem”.

Essa perspectiva dialoga com a literatura internacional, que reconhece o *procurement público* como função estratégica do Estado.

⁸ Ao Direito ou “dimensão legal” é dado definir regras, estruturar procedimentos e homenagear princípios; e regular o meio; mas não o fim. Já que a Compra Pública ou qualquer atividade que se insira no *Supply Chain Management* (SCM), adjetivado ou não de “governamental”, é sempre multifacetário: econômico, instrumento de política pública, fenômeno organizacional, etc.

⁹ Há motivos tanto históricos, quanto culturais e institucionais. Desde o império a organização brasileira foi “normativa, centralizada e formalista” e desde aquela época sempre foi mais importante agir conforme do que gerar resultados. E o Direito Administrativo encontrou campo fértil para avançar através da doutrina, ensino e da interpretação das normas, com pouca incorporação e atenção de assuntos relacionados a economia, a gestão e políticas públicas. Não falo de excesso do Direito; mas sempre reclamo da insuficiência dos outros saberes que deveriam impactar os fenômenos governamentais.

¹⁰ Revela modalidade de contratação pública na qual o foco principal está nos resultados, níveis de serviço ou desempenho esperado, e não nas especificações detalhadas de como o fornecedor deve executar. O foco é “a entrega”, sem prejuízo das conformidades exigidas. E não o inverso.

A Organisation for Economic Co-operation and Development¹¹ (2019) enfatiza que sistemas maduros de compras públicas são aqueles orientados a resultados, sustentados por planejamento adequado e mecanismos de governança eficazes.

3.2. Superação do paradigma jurídico-formal

A literatura nacional (como foi dito) tradicionalmente concentrou-se na análise normativa das licitações e contratos administrativos, com ênfase na conformidade legal e no controle dos procedimentos. No entanto, temos criticado há muito essa abordagem por sua limitação em promover eficiência e resultados concretos.

SANTANA (2015) observa que o debate brasileiro “insiste em ser travado no plano jurídico-formal e não na dimensão estratégica”, o que contribui para a manutenção de práticas burocráticas e pouco eficazes.

Tal crítica converge com estudos internacionais que apontam a necessidade de transição de modelos centrados em regras para modelos orientados a desempenho (*performance-based procurement*).

De acordo com o WORLD BANK (2020), a eficiência das contratações públicas depende menos da rigidez normativa e mais da capacidade institucional de planejar, executar e avaliar políticas públicas de forma integrada.

3.3. Visão sistêmica e ciclo das contratações públicas

Um dos principais aportes teóricos de SANTANA (2015) consiste na proposição de uma visão sistêmica das contratações públicas. O autor rejeita a compreensão das compras governamentais como procedimentos isolados, defendendo sua integração em um ciclo contínuo que envolve planejamento, execução e avaliação.

Nesse sentido, afirma que “os suprimentos públicos não podem ser reduzidos a um amontoado de regras”, devendo ser compreendidos como parte de um sistema mais amplo de governança pública.

Essa abordagem está alinhada ao conceito de ciclo de políticas públicas (*policy cycle*), amplamente difundido na literatura internacional, que compreende as fases de formulação, implementação, monitoramento e avaliação como interdependentes.

¹¹ OECD – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. É um fórum internacional de governos que produzem padrões, diretrizes e recomendações para melhorar políticas públicas, com sede em Paris, desde 1961. É referência mundial em *procurement público*.

3.4. Planejamento orientado a resultados: “começar pelo fim”

Uma das contribuições que entendo mais relevantes (SANTANA, 2015) é a proposição metodológica de “começar pelo fim”, ou seja, iniciar o planejamento a partir dos resultados desejados para a sociedade.

Conforme o autor, “começamos o planejamento dos suprimentos públicos pelo fim, pensando no atendimento das demandas comunitárias”. Essa abordagem desloca o foco do processo para o resultado, aproximando-se de modelos contemporâneos de gestão pública orientada a resultados (*results-based management*).

A *Organisation for Economic Co-operation and Development* (2019) reforça essa perspectiva ao destacar a importância de alinhar as contratações públicas aos objetivos estratégicos e às políticas públicas, promovendo maior coerência entre gasto público e resultados sociais.

3.5. Eficiência, risco e qualidade do gasto público

A relação entre planejamento, risco e eficiência é amplamente explorada por SANTANA (2015), que destaca que a ausência de planejamento aumenta significativamente a probabilidade de falhas, desvios e desperdícios.

Nesse sentido, o autor afirma que “quanto menor o planejamento, maior é o risco de desvios e contingenciamentos”. Tal entendimento está em consonância com a literatura de gestão de riscos, que enfatiza a importância da identificação e mitigação de incertezas como condição para a eficiência organizacional.

Além disso, a análise da eficiência das contratações públicas deve considerar múltiplas dimensões, incluindo tempo, valor e qualidade. Esses elementos constituem parâmetros fundamentais para a avaliação do desempenho do *procurement* público e para a qualificação do gasto estatal.

3.6. Compras públicas como instrumento de política pública

Outro aspecto relevante do referencial teórico consiste na compreensão das compras públicas como instrumento de política pública. SANTANA (2015) destaca que o volume financeiro movimentado pelo setor confere às contratações governamentais papel estratégico na economia e na sociedade.

Nesse sentido, as compras públicas podem ser utilizadas para:

- indução do desenvolvimento econômico
- promoção de inovação

- sustentabilidade ambiental
- inclusão social

Essa abordagem é amplamente reconhecida pela Organisation for Economic Co-operation and Development (2019), que enfatiza o papel do *procurement* como ferramenta de políticas públicas (*strategic public procurement*).

3.7. Governança pública aplicada aos suprimentos governamentais

A noção de governança pública constitui elemento central na obra de SANTANA (2015), sendo definida como o conjunto de mecanismos destinados a direcionar, monitorar e avaliar a atuação estatal.

O autor distingue governança de gestão, afirmando que a primeira envolve funções estratégicas (direcionamento, avaliação e monitoramento), enquanto a segunda está relacionada à execução (planejamento, execução e controle).

Essa distinção é fundamental para a compreensão do papel das contratações públicas no contexto da administração pública contemporânea, na medida em que evidencia a necessidade de integração entre níveis estratégico e operacional.

3.8. Síntese do referencial teórico

A partir das contribuições analisadas, é possível sintetizar o referencial teórico utilizado neste artigo em quatro eixos principais:

- planejamento como elemento estruturante
- superação do formalismo jurídico
- visão sistêmica das contratações públicas
- governança orientada a resultados

Esses elementos convergem para a construção de um modelo de *procurement* público mais eficiente, estratégico e alinhado às necessidades da sociedade.

Foi o que propusemos em 2015.

4. A NLL

Analisando a aplicação da Lei nº 14.133/2021 ao longo de seus primeiros cinco anos de vigência, é possível caracterizá-la como um diploma normativo de natureza claramente transitória, que:

- preserva relevante ênfase no controle jurídico-formal;
- incorpora, de modo ainda não plenamente consolidado, elementos de governança e gestão;
- introduz instrumentos potencialmente aptos a induzir maior racionalidade decisória.

Antes da sua entrada em vigor, o planejamento nas contratações públicas ocupava posição periférica no sistema. Sob a égide da NLL, passa a assumir caráter obrigatório e estruturante, o que permite reconhecer a ocorrência de uma inflexão relevante — ainda que não integralmente consolidada — no modelo normativo brasileiro.

Não obstante esse avanço, persistem deficiências significativas na implementação prática dos instrumentos introduzidos pela Lei, especialmente no que se refere à adequada estruturação e operacionalização de mecanismos como o Plano de Contratações Anual (PCA), o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e a gestão de riscos.

A simples institucionalização formal desses instrumentos, desacompanhada de sua efetiva internalização pelas organizações públicas, revela-se insuficiente para produzir as transformações esperadas. Em outras palavras, a mudança normativa não se traduz automaticamente em mudança de comportamento administrativo.

A NLL introduz, de forma explícita, a necessidade de análise prévia de riscos, sua mitigação e monitoramento contínuo, alinhando-se, nesse aspecto, às melhores práticas internacionais de gestão baseada em riscos.

Além disso, observa-se deslocamento relevante do foco estritamente procedimental para uma abordagem orientada a resultados. Tal movimento se evidencia na valorização de critérios qualitativos, na incorporação da sustentabilidade e, sobretudo, na consideração do ciclo de vida do objeto contratado, aproximando-se do conceito de *value for money*.¹²

É explícita a NLL nesse particular.

E tal constatação reforça a necessidade de superação e ressignificação do critério exclusivo do menor preço nas contratações públicas:

“Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos: I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o **resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida**¹³ do objeto;” (os destaques não constam do original).

¹² Que significa, na prática: obter o melhor resultado possível com os recursos públicos disponíveis, considerando qualidade, custo, tempo, risco e impacto, e não apenas o menor preço.

¹³ Em público já exemplifiquei o ciclo de vida *x value for money* numa situação curiosamente própria e também hipotética: Considere-se, por hipótese, a aquisição de uma lapiseira 0,9 mm ao custo de US\$ 2,00 em 1985, cuja vida útil se estende por 40 anos, sem necessidade de manutenção, exigindo apenas reposição de grafite. O custo total estimado ao longo do período alcança US\$ 42,00. Em contraposição, a utilização de lápis descartáveis, com consumo médio de uma unidade por mês, ao custo de US\$ 0,10 por unidade, resultaria em dispêndio total de

Verifica-se, ainda, o fortalecimento da fase de execução contratual, bem como a introdução de instrumentos que ampliam a flexibilidade do sistema, como o diálogo competitivo e os regimes de contratação integrada e semi-integrada.

Todavia, a Lei mantém, de forma expressiva, uma estrutura procedimental densa, ainda fortemente influenciada pela cultura de controle formal, o que pode gerar insegurança decisória e limitar o exercício de discricionariedade técnica pelos gestores públicos.

5. Desafios

À luz do referencial teórico desenvolvido em 2015 e confrontando-o com os principais eixos estruturantes da Lei nº 14.133/2021, constata-se que, embora tenham ocorrido avanços relevantes, não houve superação efetiva do paradigma jurídico-formal que historicamente caracteriza o sistema brasileiro de contratações públicas.

A NLL, por um lado, cria condições institucionais importantes para a evolução do setor; por outro, não é, por si só, capaz de promover as transformações estruturais necessárias. Tais mudanças dependem, fundamentalmente, do desenvolvimento da cultura administrativa e da incorporação de práticas gerenciais orientadas a resultados.

Observa-se que diretrizes internacionais — especialmente aquelas difundidas por organismos como a OECD — e modelos adotados por países como Reino Unido e Canadá apresentam forte convergência com o referencial teórico proposto em 2015, notadamente no que se refere a:

- centralidade do planejamento;
- visão sistêmica das contratações públicas;
- orientação a resultados;
- integração entre contratações e políticas públicas.

aproximadamente US\$ 48,00 no mesmo intervalo temporal. O exemplo evidencia que a alternativa aparentemente mais econômica no momento da aquisição não necessariamente representa a opção mais eficiente sob a perspectiva do custo do ciclo de vida, reforçando o conceito de *value for money* nas contratações públicas. Além da economia direta estimada em aproximadamente 12,5%, a opção pela lapiseira apresenta vantagens adicionais, tais como maiores previsibilidades (consumo estável e menor variabilidade), menores externalidades negativas (redução de resíduos e impacto ambiental) e melhor desempenho funcional (precisão constante de 0,9 mm e maior qualidade de uso). Adicionalmente, não foram considerados, no cálculo inicial, os custos indiretos associados aos procedimentos de aquisição recorrente dos lápis ao longo de 40 anos, tais como tempo, deslocamento, requisições e processamento. Ao se incorporar tais custos de transação, é possível estimar que o custo total da alternativa baseada em lápis descartáveis se eleve significativamente, podendo, em cenário ilustrativo, alcançar valores superiores a US\$ 1.200 ao longo do período analisado. Esse resultado demonstra que o custo de aquisição pode superar, de forma substancial, o custo direto do produto, evidenciando que alternativas aparentemente mais baratas podem se tornar economicamente ineficientes quando considerados os custos de transação e o custo total de propriedade ao longo do tempo.

Nesse contexto, o modelo teórico anteriormente proposto pode ser compreendido como antecipatório, no cenário brasileiro, de práticas já consolidadas em sistemas mais maduros de procurement público.

O momento atual caracteriza-se, portanto, como uma fase de transição entre um modelo predominantemente formalista para outro de natureza estratégica, orientado à governança e à geração de valor público.

Nos sistemas mais avançados, o procurement público é reconhecido como função estratégica do Estado, com capacidade de influenciar o desenvolvimento econômico, a inovação e a sustentabilidade. Esse modelo pressupõe:

- (a) planejamento estruturado;
- (b) monitoramento contínuo;
- (c) avaliação de desempenho;
- (d) integração entre políticas públicas e contratações.

No Reino Unido, observa-se a consolidação de uma abordagem orientada a resultados, com destaque para a incorporação do conceito de social value, que amplia o escopo das contratações públicas para além da mera aquisição de bens e serviços.

A recente evolução normativa britânica reforça a simplificação de procedimentos, a ampliação da flexibilidade contratual e a responsabilização dos gestores pelos resultados alcançados.

De modo semelhante, o modelo canadense evidencia elevado grau de institucionalização, com forte ênfase em planejamento integrado, gestão de riscos, transparência e tomada de decisão baseada em evidências.

Diante desse cenário, conclui-se que, embora o modelo normativo brasileiro esteja em processo de evolução, sua efetividade dependerá do alinhamento entre norma, cultura organizacional e práticas administrativas.

Em síntese, a transição em curso exige não apenas mudanças legais, mas, sobretudo, o aprimoramento da capacidade institucional do Estado, de modo a permitir que o sistema de contratações públicas efetivamente opere como instrumento de geração de valor público.

Creio que há muitos desafios, vários além dos já expostos.

O principal talvez tenha raiz num desafio que posso chamar de central e se resume no desalinhamento entre a norma posta e as capacidades institucionais.

O que nos conduz ao núcleo do nosso Referencial Teórico: a afirmação de que somente um conhecimento orientado à geração de valor público — fundado em uma matriz epistemológica que supera o reducionismo jurídico-formal e incorpora uma perspectiva sistêmica e complexa — é capaz de revelar a verdadeira natureza das compras públicas.

Nessa perspectiva, elas deixam de ser um conjunto de procedimentos e passam a ser compreendidas como fenômeno multidimensional, inserido em um contexto institucional, econômico e social dinâmico.

6. Bibliografia (utilizada e de apoio)

AMTOWER, Mark. *Selling to the government*. Hoboken: Wiley, 2011.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

FASKEN. *Government contracts, procurement and tender law in Canada*. Toronto: Fasken Martineau, 2021. Disponível em: <https://www.fasken.com>. Acesso em: 14 abr. 2026.

NATIONAL AUDIT OFFICE. *Improving government procurement*. London: NAO, 2019. Disponível em: <https://www.nao.org.uk>. Acesso em: 14 abr. 2026.

OCG – OFFICE OF GOVERNMENT COMMERCE. *Supply chain management in public sector procurement: a guide*. London, 2006.

OECD. *Public procurement for sustainable and inclusive growth*. Paris: OECD, 2019.

PUBLIC SERVICES AND PROCUREMENT CANADA. *Departmental Plan 2023–2024*. Ottawa: PSPC, 2023. Disponível em: <https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca>. Acesso em: 14 abr. 2026.

ROSENKÖTTER, Annette et al. *Promoting professionalism and best practice in public procurement policies*. Brussels: European Parliament, 2007.

SANTANA, Jair Eduardo. *Planejamento nas licitações e contratações governamentais: estratégias para suprimentos públicos*. Curitiba: Negócios Públicos, 2015.

SANTANA, Jair Eduardo. *Pensamentos linear-cartesiano, sistêmico e complexo aplicados à governança pública*. Cartagena: CLAD, 2012.

UK GOVERNMENT. *Transforming public procurement*. London: Cabinet Office, 2020. Disponível em: <https://www.gov.uk>. Acesso em: 14 abr. 2026.

UK GOVERNMENT. *Procurement Policy Notes e Procurement Act 2023 – guidance*. London: Cabinet Office, 2023–2026. Disponível em: <https://www.gov.uk>. Acesso em: 14 abr. 2026.

WORLD BANK. *Brazil: Country Procurement Assessment Report*. Report n. 28446-BR, 2004.

WORLD BANK. *Public investment management handbook*. Washington: World Bank, 2020.