

As Tendências Atuais na Gestão de Suprimentos diante do Marco Legal das Licitações¹

Ciro Campos Christo Fernandes

Este trabalho analisa algumas das novas práticas em gestão de suprimentos² e sua compatibilidade com o marco legal e normativo que regulamenta as compras e contratações na administração pública federal. É estudo exploratório que pretende identificar práticas que possam ser adotadas sob o marco vigente, visando avançar no sentido da estruturação em moldes mais atualizados da função suprimentos na administração federal. Diversas das limitações apontadas poderão eventualmente ser objeto de propostas para a revisão da legislação e das normas vigentes, conforme indicado nas conclusões.

Novas práticas em gestão de suprimentos

De uma maneira geral, constata-se um reposicionamento da função suprimento de simples atividade de apoio administrativo e operacional ao nível de decisão estratégico das organizações. Esta tendência deve ser percebida no contexto de intensificação da competição e de busca da sustentação de vantagens competitivas pelas empresas. Como práticas generalizadas, têm sido amplamente adotadas a ampliação da terceirização de atividades de suporte e o enfoque no corte de custos³.

¹ Trabalho concluído em julho de 2001 para apresentação em seminário do mestrado em gestão empresarial da EBAPE-FGV.

² Embora a terminologia ainda não tenha aceitação universal, em vista de serem relativamente novas as práticas nessa área, a gestão de compras e suprimentos designa “a função que lida com a interface da unidade produtiva e seus mercados fornecedores” (SLACK et alii, 1999:306).

³ A redução de custos em suprimentos é objetivo perseguido por 94% das organizações, sendo mencionados ainda a diminuição de estoques (39%) e a melhoria da qualidade (39%), conforme levantamento internacional realizado junto a 162 empresas em 28 países, para “Estudo de Excelência de Suprimentos” (ATKEARNEY. 2001:23).

Empresas mais avançada estão buscando, além da redução de custos, a obtenção de vantagens estratégicas na cadeia de valor⁴, o que implica em estratégias de suprimento que não mais se limitam à simples redução do custo total de aquisição. Da mesma forma, decisões sobre o que produzir internamente, comprar ou terceirizar, também tendem a ser tomadas levando em consideração as competências estratégicas da organização.

Dessa forma, a função suprimento vem sendo alçada internamente ao plano de estabelecimento da estratégia global da organização, inclusive em nível de planejamento: há definição de objetivos e estratégias específicas, ao longo de toda a cadeia de valor, considerando a contribuição de cada elo à geração de valor da organização⁵. Este planejamento poderá inclusive abarcar também os fornecedores enquanto parceiros em estratégias para a geração de valor. Porém, conforme mencionado, as práticas prevalentes na maioria das empresas ainda estão limitadas ao enfoque de redução de custo total.

As inovações em processos, ferramentas, estratégias e políticas de suprimento oferecem uma ampla gama de práticas atualmente em disseminação. Em particular, destacam-se como novos processos de suprimento⁶ as práticas de:

- contratações estratégicas
- gestão de fornecedores, e
- gestão do processo de contratação.

As práticas de contratações estratégicas envolvem a abordagem do processo de suprimento de forma cada vez mais integrada aos processos que sejam fundamentais para a competitividade da empresa. Assim, contempla o envolvimento de usuários e

⁴ A gestão da cadeia de suprimentos é concepção mais abrangente, que gerencia além das fronteiras da empresa e procura “dirigir estrategicamente toda uma cadeia em direção à satisfação dos clientes finais” (SLACK et alii, 1999:307).

⁵ Dentre as empresas consideradas líderes em suprimentos, 69% alinham suprimentos com as suas estratégias globais, no processo de planejamento (ATKEARNEY. 2001:25).

⁶ Os processos indicados são baseados nas dimensões analisadas pelo levantamento de excelência em suprimentos da ATKEARNEY. São considerados também os denominados processos de suporte, que afetam indiretamente o desempenho em suprimentos: gestão de desempenho, gerenciamento da informação e gestão de recursos humanos (ATKEARNEY. 2000)

especialistas das áreas de compras no processo de aquisição, podendo chegar à definição de estratégias específicas de suprimentos para a organização.

A obtenção de vantagens em preço por meio da redução da base de fornecedores tem sido tendência acentuada⁷. Da mesma forma, a revisão de especificações de produto, inclusive com a simplificação e padronização de produtos e serviços comprados.

Importante faceta das contratações estratégicas é o conhecimento mais aprofundado do mercado fornecedor, ou mesmo o seu monitoramento permanente. A organização em famílias de produtos ou serviços, por exemplo, possibilita a realização da compra apoiada por *experts* dentro da empresa, com amplo conhecimento do produto. A terceirização é outra tendência, que tem conduzido à concentração das empresas em algumas linhas de suprimento consideradas diretamente relacionadas às suas competências essenciais, com a terceirização de famílias de produtos não-críticas.

De uma forma geral, destacam-se como técnicas de contratação de uso mais comum:

- concentração de volume
- avaliação do melhor preço
- compras globais
- melhoria das especificações
- processo de melhoria conjunta
- reestruturação de relacionamento

Desse rol, são de uso mais convencional as práticas de concentração de volume e de avaliação de melhor preço⁸.

⁷ Conforme SLACK et. alii., “parece haver uma tendência para que as organizações reduzam sua base de fornecedores em termos do número de empresas que fornecem um produto ou serviço. Por exemplo, a Rank Xerox, empresa de copiadoras, reduziu sua base de fornecedores de 5.000 para um pouco menos de 300, num período de seis anos. Alguns fabricantes automotivos japoneses envolvem menos de 300 fornecedores em projetos de desenvolvimento de novos produtos (geralmente seus concorrentes ocidentais lidam com um número entre 1.000 e 1.500 fornecedores)” (SLACK et. alii. 1999:309-310).

⁸ As práticas tradicionais são ainda as mais utilizadas, sendo que 72% das despesas nas organizações pesquisadas pela ATKEARNEY foram realizadas com concentração de volume e 70% com aplicação de técnicas de avaliação de melhor preço. Elas são atualmente as principais responsáveis pela geração de economias. (ATKEARNEY, 2001:43 e 46).

Nesse contexto, o relacionamento com os fornecedores tende a evoluir de esporádicos ou simplesmente transacionais para colaborativos ou mesmo estratégicos, quando envolvem a parceria para obtenção de ganhos conjuntos que tenham sentido estratégico para a organização. O comprometimento da empresa com volumes de compra tem sido habitual, como prática que permite ao fornecedor realizar investimentos. Empresas mais avançadas compartilham investimentos, inclusive assumindo riscos e explorando oportunidades emergentes, com seus fornecedores⁹.

A constituição de parcerias redefine em profundidade o relacionamento: ao invés da avaliação do fornecedor à distância, com base em especificações econômico-financeiras ou de qualidade, empresas de ponta têm desenvolvido processos de planejamento estratégico, de capacitação de pessoal e de investimento em inovações por meio de parcerias ao longo de sua cadeia de valor. Isso aponta para cada vez maior abertura e interdependência mútuas, redefinindo as bases da gestão de fornecedores.

Na área de gestão dos processos de contratação, é notável o crescimento do uso intensivo de tecnologia na automatização de processos. Consequência disso é o reposicionamento e mudança de perfil do pessoal nas unidades de compras deixando de realizar atividades rotinizadas e cada vez mais se voltando para funções estratégicas¹⁰. Como tecnologias em uso mais comuns, constata-se o EDI em sistemas próprios, o rastreamento eletrônico de pedidos e os sistemas de pagamento informatizados em conexão direta - e não via fatura. Adicionalmente, a utilização da Internet no EDI (via internet) e também na colocação de pedidos. A automação do processo de compra, desde a identificação de necessidades e requisição, até o pagamento, é tendência corrente, conformando o

⁹ Dentre empresas líderes em suprimentos consultadas, 65% já praticam o planejamento estratégico coordenado com os fornecedores, 77% adotam política de abertura de custos e 87% encaminham previsões de pedidos para o próximo ano a seus fornecedores (ATKEARNEY, 2001:55).

¹⁰ A tendência à mudança de perfil do pessoal da área de suprimentos é percebida no levantamento da ATKEARNEY de excelência em suprimentos, segundo o qual o proporção de funcionários em atividades táticas cai de 66%, em 1995, para 54%, em 2001. Os funcionários de suprimentos em funções estratégicas, que representavam 34% em 1995, são em 2001, 46% do pessoal nessa área. A pesquisa considerou atividades estratégicas o “desenvolvimento de estratégias de suprimentos, monitoramento do mercado fornecedor, negociação de contratos, estabelecimento de parcerias estratégicas com fornecedores, simplificação e padronização de processos e atividades” (ATKEARNEY, 2001:59).

denominado *e-procurement* ¹¹. Outra importante tendência de inovação na gestão do processo de compras é a terceirização de serviços de logística e de aquisição, inclusive de controles de estoque, distribuição e manutenção.

A organização de suprimentos também tem passado por mudanças concomitantes à sua ascensão na hierarquia das empresas, cada vez mais reconhecida a função como capaz de gerar valor, e não simplesmente como redutora de custos. Mudanças organizacionais têm elevado o *status* da área e ao mesmo tempo centralizado e até mesmo, globalizado, as compras. De uma maneira geral, as decisões mais importantes são cada vez mais adotadas em nível estratégico, pela alta direção, seja por meio de modelos de centralização estrita seja por centralização estratégica combinada com descentralização por famílias ou áreas. Não há, contudo, um modelo prescritivo para a organização da área de suprimentos. De forma patente, há o abandono dos modelos caracterizados pela tomada de decisão local e pela ausência de coordenação. A tendência é no sentido de coordenação central flexível ou de conselhos de compra multi-departamentais, com os times de compra compostos em perfis multi-funcionais e com visão estratégica. ¹²

Alguns aspectos da função suprimentos na administração federal brasileira

As despesas totais com aquisição de bens e serviços na administração federal alcançam R\$ 8,5 bilhões, anualmente, incluídas as autarquias e fundações públicas. Deste total, 55% são representados por aquisições e contratações por meio de inexigibilidade, dispensa ou suprimento de fundos, que são modalidades não-competitivas de compra ou

¹¹ O levantamento de excelência em suprimentos indica um crescimento acentuado de despesas com aplicações de Internet a suprimentos, sendo que do total de gastos externos das empresas consultadas, 23% destinaram-se a implantação de sistemas de EDI via Internet, e 20% para a colocação de pedidos na Internet (ATKEARNEY, 2001:61).

¹² Conforme levantamento da ATKEARNEY, 81% das organizações promoveram mudanças na organização de suprimentos nos últimos anos, contemplando principalmente a elevação para um nível corporativo, a centralização e a globalização de suprimentos. Dentre as empresas na área de serviços, 24% adotaram modelos de coordenação central de compras, com descentralização de operações e 20%, modelos de centralização total, com decisão a cargo de um Diretor de Categoria de Suprimentos (ATKEARNEY, 2001:36-37).

contratação ¹³. Esta situação pode ser entendida, em parte, como evidência da tendência à fuga dos procedimentos complexos e demorados de licitação competitiva, valendo-se das exceções previstas na legislação.

No Brasil, está estabelecida na Constituição a exigência do processo licitatório para a compra ou alienação de bens e a contratação de obras e serviços de qualquer natureza, visando assegurar a igualdade de condições a todos os interessados em vender ou comprar do Estado (art. 37, XXI). As modalidades, procedimentos e requisitos legais de compra e venda por meio de licitações públicas estão especificados na Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, conhecida como Lei das Licitações. Os dispositivos dessa lei alcançam também a aquisição de bens e serviços pelas entidades da administração indireta e pela administração pública dos Estados e dos Municípios.

A lei das licitações foi elaborada e aprovada num contexto histórico peculiar, marcado pela preocupação da opinião pública com denúncias de corrupção no Estado. Esta circunstância, que sensibilizava particularmente o Congresso, concorreu para o detalhismo de procedimentos e o caráter exaustivo da lei, que deixa pouca ou nenhuma margem para a normatização autônoma do assunto, por cada órgão ou entidade, ou para a adaptação de procedimentos a circunstâncias específicas. A lei tem sido objeto de estudos e propostas com vistas à sua revisão. Como problemas a serem enfrentados em relação à legislação atual, destacam-se o excessivo formalismo e a inadequação das normas em face da diversidade de tipos de bens e serviços.

Alguns mecanismos inovadores têm sido implantados no processo de licitação, sendo o de maior impacto até o momento, o Pregão ¹⁴. Esta modalidade de licitação propicia a confrontação direta entre os interessados, por meio de lances verbais, até a proclamação de um vencedor. A disputa é travada com o objetivo de reduzir os preços propostos

¹³ BOLETIM ESTATÍSTICO DE SERVIÇOS GERAIS n.º 12, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, Brasília, dezembro de 2000.

¹⁴ O Pregão foi instituído pela Medida Provisória n.º 2.026, de 4 de maio de 2000, e regulamentado pelo Decreto n.º 3.555, de 8 de agosto de 2000. O pregão eletrônico, realizado na Internet, foi regulamentado pelo Decreto n.º 3.697/00.

inicialmente. A sua aplicação só é possível para a aquisição de bens ou serviços com características de padronização, que permitam a comparação e julgamento das propostas com base exclusivamente no critério de melhor preço. Outra importante inovação foi a regulamentação da Licitação por Registro de Preços, prevista na Lei de Licitações ¹⁵. É uma forma de concorrência por meio da qual é escolhida proposta, à qual podem aderir os demais participantes da licitação, para fornecimentos sucessivos, desde que adiram ao preço vencedor.

O setor de compras está organizado na forma de sistema ¹⁶, no âmbito da administração federal brasileira. Este Sistema organiza a gestão das atividades de serviços gerais, o que inclui as licitações, contratações, transportes, comunicações administrativas, documentação e administração de edifícios públicos e de imóveis funcionais. No âmbito desse Sistema, são estabelecidas diretrizes, normas e atividades operacionais, comuns a todos os órgãos e entidades que o integram, visando a melhor coordenação e eficiência das atividades de apoio administrativo no Governo Federal. O SISG abrange os 25 Ministérios, as Secretarias da Presidência da República, cerca de 130 autarquias e 40 fundações públicas. Seu órgão central é o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por intermédio de uma de suas unidades, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI. Dispõe de uma ferramenta informatizada de apoio à gestão dos serviços gerais, que é o Sistema Integrado de Serviços Gerais – SIASG. A sua implantação tem sido realizada de forma gradativa, ao mesmo tempo em que são aperfeiçoadas as rotinas de controle de patrimônio, compras e contratações. Contudo, o Sistema ainda não abrange todas as etapas do processo de compras.

Como problemas que afetam o desempenho da função suprimentos na administração federal, podem ser identificados uma série de deficiências e limitações de ordem preponderantemente organizacional e institucional. A sua identificação adota como

¹⁵ O Decreto n.º 2.743, de 21 de agosto de 1998, regulamentou a Licitação por Registro de Preço.

¹⁶ Trata-se do Sistema de Serviços Gerais – SISG, instituído pelo Decreto n.º 1.094, de 23 de março de 1994, que é integrado pelos órgãos e entidades da administração federal, compreendendo a chamada administração direta, as autarquias e as fundações públicas.

referência as tendências atuais em gestão de suprimentos abordadas no item anterior e tem propósito meramente exploratório. Em primeiro lugar, verifica-se a pulverização espacial e o número excessivo de pontos de compra. Há 25 órgãos dentre Ministérios e Presidência da República e cerca de 300 autarquias e fundações vinculadas. Este conjunto tem, na sua estrutura, 2.005 unidades gestoras de compras, dispersos por todo o território nacional, embora com maior concentração em Brasília e na região Sudeste.

Estima-se em mais de 70 mil o número de fornecedores ativos junto ao Governo Federal.¹⁷ Embora em avaliação preliminar, considera-se que, à exceção das áreas de serviços de informática e de consultoria, é marcante a reduzida expressão no mercado da maioria dos fornecedores nas principais famílias de produtos e serviços, considerando as empresas de ponta em cada setor¹⁸. Salienta-se ainda, o limitado conhecimento do produto, serviço, do mercado fornecedor e ainda, a precária gestão de contratos.¹⁹ Aspecto crucial que revela a ausência de condução estratégica sobre a função suprimentos e o crescimento das despesas de manutenção da máquina administrativa, a despeito da premência dos problemas fiscais enfrentados pelo Estado no Brasil. Os dados evidenciam crescimento da ordem de 16% nas despesas de custeio da administração federal, contra 8% nas despesas totais, entre 1999 e 2000.²⁰

As práticas inovadoras e o marco legal

A função suprimentos ainda é permeada pelo atraso e pela acomodação burocrática, na administração federal, a despeito de importantes avanços, conforme registrado no item anterior. A implementação de mudanças tem na legislação um evidente obstáculo,

¹⁷ Dados do Sistema de Administração Financeira – SIAFI.

¹⁸ Entrevista na SLTI.

¹⁹ Informações obtidas de entrevista na SLTI. A gestão de contratos na administração federal ainda é encarada como simples rotina burocrática e não como mecanismo indutor da eficiência e qualidade do processo de suprimento. De uma maneira geral, os gestores de contrato não têm conhecimento específico do produto ou serviço, não participam da sua licitação e não são reconhecidos na Administração como referência no controle da prestação do serviço ou da utilização do produto adquirido.

²⁰ Dados do SIAFI, referentes à administração federal direta, autárquica e fundacional. As despesas de custeio englobam aqueles itens que a administração federal compra ou contrata para atender às necessidades de manutenção da máquina administrativa. Representam itens de consumo direto da administração pública, em atividades-meio.

sobretudo em função das exigências de impessoalidade, legalidade e publicidade que estão associadas à cultura da administração pública e cristalizadas em disposições legais e normativas. De fato, o movimento generalizado que tem transformado gestão de suprimentos aponta para a maior proximidade, durabilidade e intensidade da relação entre o cliente e sua cadeia de suprimentos.

A substituição de relacionamentos comerciais onde vigia a impessoalidade e o interesse por diferentes arranjos que envolvem mútuo comprometimento e abertura nas comunicações, colocam consideráveis dificuldades face aos preceitos da administração burocrática. Embora representando obstáculo, o marco legal em vigor permite a aplicação de muitas das novas práticas de suprimento, ainda que com certas limitações. Além disso, grandes avanços podem ser obtidos com alterações relativamente restritas na legislação vigente. Com este propósito, a análise específica de algumas das principais práticas de suprimento, face ao marco legal das licitações, é apresentada nos itens que se seguem.

a) Concentração de volume

A Lei nº 8.666/93 não impõe explicitamente nenhum impedimento à concentração de volume mas, recomenda que, sempre que possível, as compras deverão “ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade” (art. 15, IV). Não é permitida nenhuma iniciativa que objetivamente exclua pequenos fornecedores e direcione a licitação para aqueles de maior porte, tendo como pano de fundo estratégias de concentração de volume. Da mesma forma, a modalidade pregão também não permite a participação conjugada de mais de um órgão no seu processo licitatório, inibindo iniciativas de concentração de volume com essa característica.

Um caminho aberto na lei para a viabilização dessa prática é o da divisão do fornecimento de grandes volumes entre mais de um fornecedor. A Licitação por Registro de Preços contempla a hipótese de que quaisquer fornecedores previamente habilitados

supram, ao mesmo tempo, a Administração Pública de um produto ou serviço, por meio da adesão – obedecida uma seqüência de classificação - ao preço vencedor do processo de licitação.

b) Redução da base de fornecedores

Esta prática envolve a concentração em número mais restrito e concomitante qualificação e intensificação de relacionamento com os fornecedores. O objetivo é proporcionar maior seletividade aos processos de compra, com ganhos em qualidade e preço. Ao mesmo tempo, estabelece as bases para formas de relacionamento mais profundas. Em princípio, a legislação não impede a aplicação de critérios de seletividade, desde que pertinentes ao objeto da contratação. Assim, a Lei veda expressamente nas licitações, “admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo” e ainda, “distinções em razão de (...) qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato” (art. 3º, § 1º, I).

A seleção de fornecedores poderia ocorrer por meio de sua pré-qualificação, criando mais uma etapa no processo de licitação. A Lei admite a realização de pré-qualificação, mas apenas para concorrências de maior complexidade e valor (art. 114). O cadastro de fornecedores (SICAF), que conta atualmente com informações preponderantemente voltadas para a habilitação legal, poderia também expandir e melhorar a sua base de informações técnicas, econômico-financeiras e de desempenho, que subsidiassem a seleção dos participantes nas licitações.²¹

Contudo, a legislação permite tão somente aplicar critérios de habilitação, o que significa, de admissão ao processo licitatório de todos quantos hajam cumprido os requisitos previamente definidos objetivamente em edital. Dessa forma, somente poderia

²¹ O desenvolvimento do SICAF esteve direcionado para o atendimento à habilitação legal, que verifica a regularidade fiscal do fornecedor. Estando já bastante avançado nessa facilidade, poderá ser factível a priorização do desenvolvimento de módulos que permitam a habilitação técnica e econômico-financeira,

ocorrer a habilitação ou eliminação de interessados, em função do desatendimento a requisitos de habilitação técnica e econômico-financeira. A rigor, não é mecanismo apropriado para selecionar e classificar os mais aptos, mas tão somente um filtro eletivo. Mesmo com tais limitações, em princípio parece possível estabelecer requisitos mais rigorosos, específicos e detalhados que considerem indicadores de capacidade produtiva e financeira, desempenho de produtos e serviços e histórico de desempenho no relacionamento com o Governo. Estes requisitos poderiam estar registrados no SICAF.

Um questão específica consiste no eventual descarte de pequenos fornecedores locais, como consequência de políticas tais como concentração de volume ou de contratação em longo prazo. Se a restrição a pequenos fornecedores for decorrência natural da definição do objeto da compra ou contratação, não haveria obstáculo na Lei. Mas, qualquer iniciativa intencionalmente direcionada a eliminar pequenos fornecedores e favorecer grandes empresas numa licitação estaria sujeita a imputações de dirigismo, o que fere o princípio da isonomia. Sendo assim, a aplicação de critérios que de alguma forma atinjam de forma expressa empresas de menor porte, poderá estar vulnerável a questionamentos jurídicos e ainda de ordem política.

c) Reestruturação de relacionamento

As práticas de reestruturação de relacionamento compreendem –dentre outras - o alongamento das contratações, inclusive com a sua renegociação ao longo da execução. Além disso, engloba práticas de reorganização da cadeia de suprimentos seja para a terceirização ou internalização de fornecimentos, seja para a contratação de intermediários para gestão de elos da cadeia. A sua compatibilidade com o marco legal e normativo é examinada a seguir.

(i) Contratos de longo prazo

com base em uma abordagem de seleção estratégica de fornecedores com alto desempenho e confiabilidade.

A adoção de contratações de longo prazo encontra obstáculos expressos na lei. Diversamente da tendência contemporânea, o texto legal pressupõe que o alongamento de contratos seja prática lesiva. A Lei nº 8.666/93 impõe como regra a vigência dos contratos restrita ao ano orçamentário, sendo que os contratos devem obrigatoriamente estipular os “prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso” (art.55, IV). Permite a vigência de contratos excedendo a um ano no caso de prestação de serviços contínuos (renovação por até 60 meses) ou de aluguel de equipamentos e contratação de serviços de informática (renovação por até 48 meses). Outra exceção refere-se aos casos de projetos que envolvam obras ou contratações de longa duração, desde que previstos no Plano Plurianual.

Além disso, a recém-promulgada Lei de Responsabilidade Fiscal ²² estabeleceu que nos últimos 8 meses de mandato do Chefe do Executivo, a Administração não pode contrair obrigações de pagamento, exceto quando estas puderem ser cumpridas integralmente dentro do mandato ou quando houver disponibilidade de caixa para pagamento das parcelas a vencer no exercício seguinte.

(ii) Renegociação de contratos

A Lei de Licitações permite a alteração de cláusulas contratuais – com sua renegociação – desde que justificada com base em motivos tais como modificação técnica de especificações para melhor atender aos seus objetivos ou modificação do valor, devido a acréscimo ou diminuição quantitativa do objeto (art. 65). Dessa forma, não são admitidas justificativas que não tenham como origem a virtual inaplicabilidade do contrato. Há portanto, grande rigidez em relação à redefinição de cláusulas de fornecimento em contratos, da mesma forma que em relação a sua renovação ou rescisão.

(iii) Intermediação e desintermediação

²² Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000.

A Lei das Licitações permite a utilização de subcontratadas para execução de partes do fornecimento (art. 72), embora o edital possa proibir tal prática expressamente (art.78,VI). A utilização da intermediação é comum, embora praticada somente por interesse e conveniência do próprio fornecedor, no caso de contratações de grande porte ou de alta complexidade e diversidade de competências envolvidas. Da mesma forma, práticas do mercado de intermediação de compras têm sido utilizadas por empresas que se especializam no fornecimento para Governo, cumprindo as exigências de habilitação. Nesse caso, trata-se de aplicação predatória dessa prática, que evidentemente não atende ao interesse da administração pública.

(iii) Integração e desintegração vertical

A des-verticalização é diretriz adotada de longa data na administração federal, constituindo-se em uma das diretrizes de descentralização administrativa, desde os anos 60.²³ Como regra geral, considera-se que deva ser contratado externamente tudo o que for de natureza operacional, concentrando-se as atividades do Estado no campo estratégico. Não há obstáculos legais expressos a esta prática, sendo que recentemente foram reforçadas as diretrizes de terceirização na forma de política da administração federal.

d) Melhoria conjunta

Como prática de melhoria conjunta em disseminação precursora na administração federal, destaca-se a introdução das compras eletrônicas, que deverá possibilitar acesso contínuo e completo dos fornecedores às compras governamentais. Envolve a adaptação do ambiente dos fornecedores aos procedimentos, sistemas e equipamentos utilizados pela administração federal. De certa forma, estabelece as bases para o aprofundamento e ampliação das relações entre Governo e fornecedores, inclusive com a perspectiva de

²³ O Decreto-Lei n.º 200/67 estabelece que “com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução” (art. 10, §7º).

futura informatização de todo o processo de compras . O pregão eletrônico está sendo implantado, possibilitando a realização de licitações nessa modalidade, por meio da utilização de recursos de Tecnologia da Informação. Porém, os processos diários de compras, como pedidos aos fornecedores, ainda não utilizam plenamente ferramentas eletrônicas. Em suma, não há obstáculos legais evidentes a esta prática específica.

e) Melhoria de especificação do produto

Também não parece haver obstáculos expressos na legislação. A qualidade do produto ou serviço pode ser componente relevante e formal na seleção do melhor fornecedor, mas há certas nuances na legislação que podem limitar o alcance de práticas com este objetivo. Assim, é possível a utilização de critérios de qualidade como parâmetro para a classificação de licitantes e decisão pela melhor proposta, somente no caso de licitações nas quais seja admitido o uso do critério de julgamento denominado “melhor técnica” ou “técnica e preço”. Mas, este critério técnico só é aplicável à contratação de serviços de natureza predominantemente intelectual (art. 46). Para bens e serviços em geral, estes critérios podem ser excepcionalmente adotados em casos justificados em função de tecnologia sofisticada e domínio restrito (art. 46, §3º). Portanto, o rigor nas especificações dentro do processo licitatório é a prática mais viável visando ganhos de qualidade e nível de serviço nas compras e contratações.

f) Avaliação de melhor preço

Como práticas voltadas para a avaliação de melhor preço, considerou-se a busca de maior qualidade e representatividade dos competidores ao fornecimento, a intensificação da competição e a negociação de metas de redução de custos como componente da contratação. Estas práticas são examinadas sob a ótica da sua compatibilidade com o marco legal vigente.

(i) Qualificação da competição

As exigências de publicidade e de impessoalidade em princípio impedem o direcionamento da participação nas licitações para assegurar sua competitividade e

representatividade em relação ao mercado. Ou seja, as licitações são certames públicos e a participação nas mesmas não pode ser objeto de convite dirigido. Dessa forma, é difícil assegurar a presença de fornecedores que sejam considerados fundamentais ao acirramento da disputa, se isso depender de algum tipo de relacionamento direto entre a Administração e a empresa.

As modalidades de licitação Tomada de Preço e Convite ²⁴ admitem algum direcionamento na seleção dos participantes, porque estão baseadas respectivamente, num cadastro de fornecedores previamente habilitados e num rol de convidados – também habilitados – escolhidos pela Administração. Porém, são modalidades destinadas a compras de menor valor. Nas Concorrências não é admitida qualquer influência direta sobre a presença de licitantes.

Sendo assim, a participação de determinados fornecedores em uma concorrência só poderá ser estimulada indiretamente, seja por meio de ampla divulgação e oferta de informações, seja pela mais rigorosa e exigente especificação técnica de produto, sobretudo nos quesitos de qualidade. Além disso, a concentração de volumes também tende a favorecer a participação de fornecedores de maior expressão.

(ii) Custo-meta

A fixação de metas conjuntas de redução de preços junto ao fornecedor é prática de difícil compatibilização com a Lei. O processo de licitação é concluído com a celebração de contrato no qual o preço é fixado de forma terminativa. A Lei não impede a redução de preços ao longo da execução de um contrato, mas trata-se de situação vinculada a circunstâncias de mercado e não a acordo que envolva a obtenção de melhorias de custo por meio de inovação tecnológica, revisão de processos, etc. De qualquer forma, não é possível considerar como critério de julgamento no processo licitatório, metas de redução de preços a serem cumpridas pelo fornecedor.

(iii) Incremento da competição

²⁴ Estas modalidades estão previstas, respectivamente, no art. 22, § 2º e § 3º da Lei n.º 8.666/93.

O incremento da competição por meio da ampliação do número de participantes nas licitações não encontra obstáculo direto na legislação, a qual antes propugna a publicidade e o mais amplo acesso de todos às licitações.²⁵ Entretanto, a complexidade e morosidade do processo afasta fornecedores potenciais em função de elevados custos de transação para negociar com o Governo ²⁶. Além disso, o ritual da licitação contém elementos de rigidez que entram a barganha para redução de preços nas propostas. Conforme a Lei, “não se considerará (...) preço ou vantagem baseada nas ofertas dos demais licitantes” (art. 44, § 2º).

Não obstante, formas de divulgação eletrônica de editais e a inovação no ritual, introduzida por meio do pregão, têm representado avanços significativos no sentido do incremento da participação de licitantes nos certames. Particularmente, o pregão eletrônico deverá proporcionar substancial redução de custos de transação para os fornecedores. Por outro lado, não enseja relacionamentos mais estáveis profundos com o fornecedor.

(iv) Qualidade do suprimento

Práticas de acompanhamento e medição do nível de qualidade dos produtos ou serviços fornecidos são plenamente compatíveis com as disposições da Lei. Nesse sentido, a execução do contrato deve ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição (art.67). Não há portanto, que impeça formas ainda mais rigorosas de monitoramento do desempenho dos fornecedores, a exemplo de relatórios, métricas, comparação com melhores práticas etc,

²⁵ A Lei exige a publicação e avisos com os resumos dos editais em diário oficial e em jornal diário de grande circulação e ainda determina o acesso ao edital em local expressamente indicado (art. 21).

²⁶ São exemplos de custos de transação impostos pela ritualística nas licitações: a exigência de obtenção de certidões de regularidade fiscal, para habilitação do fornecedor, junto a diferentes órgãos públicos, com prazos de validade limitados, a necessidade de proceder ao acompanhamento diário em jornais oficiais ou da grande imprensa, para conhecimento dos editais de licitação, a complexidade de elaboração da documentação técnica exigida ao fornecedor, sobretudo projeto básico e planilhas de custo, mesmo para a prestação de servidos de baixo conteúdo tecnológico, a presença física de representante legal do licitante no local do certame.

embora a prévia especificação desses critérios deva constar dos editais de licitação, inclusive das penalidades pelo descumprimento de padrões de desempenho. Além das formas de monitoramento convencionais e exigidas pela lei, poderiam ser implementados procedimentos regulares de obtenção de informações de fornecedores e de usuários internos, para medição de desempenho e aplicação de métricas pré-estabelecidas.

g) Suprimento global

Na administração federal, esta prática dar-se-ia por meio da expansão geográfica no país para, em longo prazo, abranger as zonas de expansão abertas com os acordos de liberalização comercial em curso, em especial o Mercosul e a ALCA. Embora a Lei imponha a obrigatoriedade do certame de licitação ser realizado no local sede do órgão responsável, não há impedimentos à participação de interessados sediados em qualquer localidade do país. Além disso, o pregão eletrônico está removendo as barreiras geográficas à participação, porque tem seu certame todo ele realizado em meio virtual, na Internet. Dessa forma, será um estímulo à expansão geográfica da base de fornecedores da administração federal.

h) Gestão de fornecedores

As práticas de gestão de fornecedores pressupõem a obtenção de informações sobre o mercado e seu cenário competitivo, inclusive junto aos próprios fornecedores recorrendo, por exemplo, à entrega de questionários. Nada impede que a Administração solicite dados dessa natureza no momento da elaboração de edital, mas poderá haver dificuldades em relação à obrigatoriedade de prestação da informação e sua utilização pela Administração para fins de cadastro. Não há dispositivo legal que obrigue os fornecedores a atenderem a um questionário ou pedido de informações. Além disso, não é permitida qualquer comunicação não-oficial com fornecedores, para fins de cadastro.

Sendo assim, a constituição de um portfólio sobre os mercados de interesse estratégico para o suprimento da Administração, deveria se valer de mecanismos de simples coleta

de informações, com objetivos claramente explicitados, que constituiriam base de dados para subsidiar a elaboração de editais e da estratégia de compras.

i) Gestão do processo de contratação

A utilização de ferramentas eletrônicas no processo de compras é a mais forte tendência com relação a práticas de contratação. A informatização de todo o processo de compras é uma das mais promissoras iniciativas para a agilização e fortalecimento de controles nessa área. Não há impedimento legal à informatização das compras, exceto com relação à ausência de um marco legal plenamente constituído para assegurar a segurança e confiabilidade nas transações. Mas, este problema não se refere especificamente à legislação sobre licitações públicas. A informatização poderá ser também poderoso apoio à centralização de famílias estratégicas de compras ou contratações. A administração federal tem avançado nessa direção, com o desenvolvimento do SIASG.

Algumas conclusões

Do levantamento ainda preliminar de práticas inovadoras e sua compatibilidade com o marco legal e normativo da administração federal, é possível inferir diversas linhas de ação que podem ser imediatamente implementadas. O avanço em direção à conformação de uma política e de uma estratégia de suprimentos para a administração federal, de uma maneira geral, não encontra obstáculos decisivos no marco legal. Ainda assim, a revisão da legislação, como sugerido adiante, é algo que se impõe para que este avanço seja sustentável em longo prazo.

De uma maneira geral, na previamente à licitação e na fase de elaboração do edital, poderia ser intensificado o contato informal com fornecedores, visando a obtenção de informações de mercado e o refinamento da base de dados. Dada a impossibilidade de aplicação de filtros seletivos de fornecedores, é necessário enriquecer os critérios eletivos de pré-qualificação adotados, sobretudo por meio da introdução de requisitos técnicos que dêem ao cadastramento maior densidade como instrumento de habilitação

técnica e financeira. Dessa forma, o impacto do preço como principal e decisivo critério de julgamento poderia ser amenizado, com a utilização efetiva de mecanismos de pré-qualificação que expurguem fornecedores com perfil de baixo desempenho e/ou qualidade de produto ou serviço.

A utilização da Licitação por Registro de Preços poderia ser fomentada em vista de seu potencial de agilização de procedimentos e ainda, de concentração de volumes e alongamento de prazos de fornecimento. Entretanto, na sua regulamentação atual ainda apresenta diversas limitações que poderiam ser objeto de propostas de aperfeiçoamento. Nesse sentido, vale considerar a permissão para apresentação de propostas com escalonamento de tamanho de lote e preço, permitindo aos licitantes reduzirem os preços de suas propostas para volumes maiores de fornecimento. Outra inovação poderia ser a permissão de adesão à licitação por fornecedores que não participaram do certame. Poderia inclusive ser considerada a criação de modalidade licitação de cotação permanente, que se caracterizaria pela publicação permanente de edital, com adesão aberta a qualquer fornecedor habilitado, direcionado para fornecimentos de demanda contínua e rotinizada.

A concentração de volume é prática que poderia ser adotada concomitantemente a mudanças de natureza organizacional que fortalecessem a coordenação do processo de compras, respaldada na implementação de uma estratégia de suprimentos para a administração federal. referida estratégia, evidentemente, elegeria famílias de produtos ou serviços consideradas de maior importância, para obtenção de ganhos em preço, qualidade e atendimento às necessidades do usuário. Entretanto, independentemente dos consideráveis obstáculos político-insitucionais que mudança dessa ordem possa ensejar, a prática de compras consorciadas pode ser implementada imediatamente. Ou seja, a divulgação de minutas de editais (ou, de pré-editais) para adesão por outros órgãos públicos, antes da sua publicação. Obtido aumento em volume, as condições da aquisição poderiam ser redefinidas em favor da Administração, que poderia esperar

preços mais vantajosos e a atração de fornecedores de maior gabarito. Práticas dessa natureza poderiam também ser objeto de regulamentação específica em lei.

Como outros aperfeiçoamentos à Lei, menciona-se a permissão para contratos de longo prazo, desde que adotadas cautelas, ou a regulamentação de mecanismos que permitam a sua renovação sucessiva, desde que assegurados ganhos de preço e qualidade e considerado o desempenho do fornecedor no contrato. Outra inovação a ser considerada seria a abertura de espaços de barganha em todas as modalidades licitatórias, estendendo inovação introduzida pelo pregão.

Referências

A.T. KEARNEY. **Estudo de Excelência em Suprimentos**. São Paulo, 2000, mimeo.

_____. **Identificação das Melhores Práticas Internacionais e Locais e as Respectivas Tendências na Função de Gestão de Suprimentos**. Brasília, 2001, mimeo.

BOLETIM ESTATÍSTICO DE SERVIÇOS GERAIS n.º 12, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, Brasília, dezembro de 2000.

BRASIL. Decreto n.º 1.094, de 23 de março de 1994.

_____. Decreto n.º 2.743, de 21 de agosto de 1998.

_____. Decreto n.º 3.555, de 8 de agosto de 2000.

_____. Decreto n.º 3.697, de 21 de dezembro de 2000.

_____. Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967.

_____. Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993.

_____. Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000.

_____. Medida Provisória n.º 2.026, de 4 de maio de 2000.

SLACK, Nigel e outros. **Administração da Produção – Edição Compacta**. São Paulo: Atlas, 1999.