

**MODALIDADES E CUSTOS DE CONTRATAÇÃO DE
BENS E SERVIÇOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
FEDERAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DA VISÃO DOS
FORNECEDORES**

Hélio Janny Teixeira
Roy Martelanc
Adolpho Pacheco Filho
Luiz Patrício Cintra do Prado Filho

MODALIDADES E CUSTOS DE CONTRATAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DA VISÃO DOS FORNECEDORES

Hélio Janny Teixeira
Roy Martelanc
Adolpho Pacheco Filho
Luiz Patrício Cintra do Prado Filho

RESUMO

Sob contrato com a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do MPOG, a FIA (Fundação Instituto de Administração) realizou pesquisa com os fornecedores da União, com o objetivo de avaliar os custos de contratação, tanto da Administração Pública Federal quanto dos fornecedores, e de fornecer subsídios para o aprimoramento dos processos associados. A análise das 395 respostas válidas revelou importantes conclusões quanto aos custos de contratação por modalidade, à segmentação dos fornecedores, aos processos de compra e venda mais utilizados e mais eficazes, à oportunidades de reestruturação dos processos de compras públicas.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	3
ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	4
AVALIAÇÃO DA AMOSTRA UTILIZADA NA PESQUISA.....	5
Perfil do fornecedor e seu relacionamento com o Governo.....	7
A organização interna dos fornecedores para vender ao Governo.....	12
PROBLEMAS E SUGESTÕES APONTADAS PELOS FORNECEDORES.....	22
CONCLUSÕES.....	27
REFERÊNCIAS.....	29

INTRODUÇÃO

Sob contrato com a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a FIA (Fundação Instituto de Administração) realizou, em março de 2007, pesquisa junto a fornecedores do Governo Federal. Teve como objetivo geral:

Analisar os custos operacionais e levantar pontos críticos do macroprocesso de contratação pública do Governo Federal sob a perspectiva dos licitantes.

Os objetivos específicos foram definidos como sendo:

- 1) Estimar o custo das várias modalidades de compras e de contratação pública do ponto de vista dos fornecedores;
- 2) Identificar os principais componentes desse custo, que compõem o principal foco de atenção dos aprimoramentos;
- 3) Identificar comportamentos típicos dos fornecedores, a serem considerados quando da melhoria do processo de compra;
- 4) Fornecer pontos de melhoria oriundos de sugestões dos fornecedores.
- 5) Para facilitar o entendimento, são apresentadas conclusão parciais a partir dos resultados imediatamente após a apresentação dos mesmos

ASPECTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa foi realizada com o uso de ferramenta informatizada específica para esse tipo de pesquisa. Foi enviada mensagem eletrônica para os fornecedores que foram considerados vencedores em ao menos um item em licitações realizadas nos anos de 2005 ou 2006, em qualquer modalidade. Os endereços eletrônicos foram obtidos a partir de dados do SICAF (Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores do Governo Federal) e do COMPRASNET e incluíram cerca de 56.700 endereços eletrônicos.

A mensagem foi enviada pelo Ministério de Planejamento e solicitava a visita a um site, com instruções sobre a forma de acesso e de identificação do fornecedor.

O instrumento de coleta foi estruturado abrangendo:

- a caracterização do fornecedor (ramo de atuação, faturamento total, a porcentagem de vendas ao governo e a que instância do poder público);
- a forma de sua organização para atender ao Governo (como fazem a identificação de oportunidades, sua habilitação e cadastramento como fornecedor, a preparação das propostas e apoio jurídico);
- sua participação em licitações;
- o custo para participar de licitações;
- opiniões e sugestões para o aprimoramento dos processos licitatórios.

Dada a abrangência da pesquisa, o instrumento de coleta desenvolvido acabou sendo longo e com algumas informações de obtenção complexa.

Os fornecedores foram informados que os dados seriam armazenados na FIA e que não seriam divulgados dados que permitissem a identificação do respondente. Tanto na análise realizada para o Ministério quanto na elaboração do presente a Fundação manteve-se atenta a tal compromisso.

Uma visão mais ampla do sistema de compras adotado pelo governo federal pode ser vista em Fernandes (2003 e 2004) para melhor situar o contexto da pesquisa.

AVALIAÇÃO DA AMOSTRA UTILIZADA NA PESQUISA

Para a realização da pesquisa foi solicitada ao SERPRO a geração de relação a partir do Cadastro de Fornecedores (SICAF) com o endereço eletrônico de todos os fornecedores que tivessem vencido ao menos um item em licitação nos anos de 2005 e 2006 e que tivessem algum conteúdo no campo de endereço eletrônico. A relação recebida continha cerca de 56.700 registros e, ao final do prazo para resposta, 395 fornecedores responderam integralmente ao questionário. A figura 2 mostra a evolução entre a geração dos dados e os resultados finais:

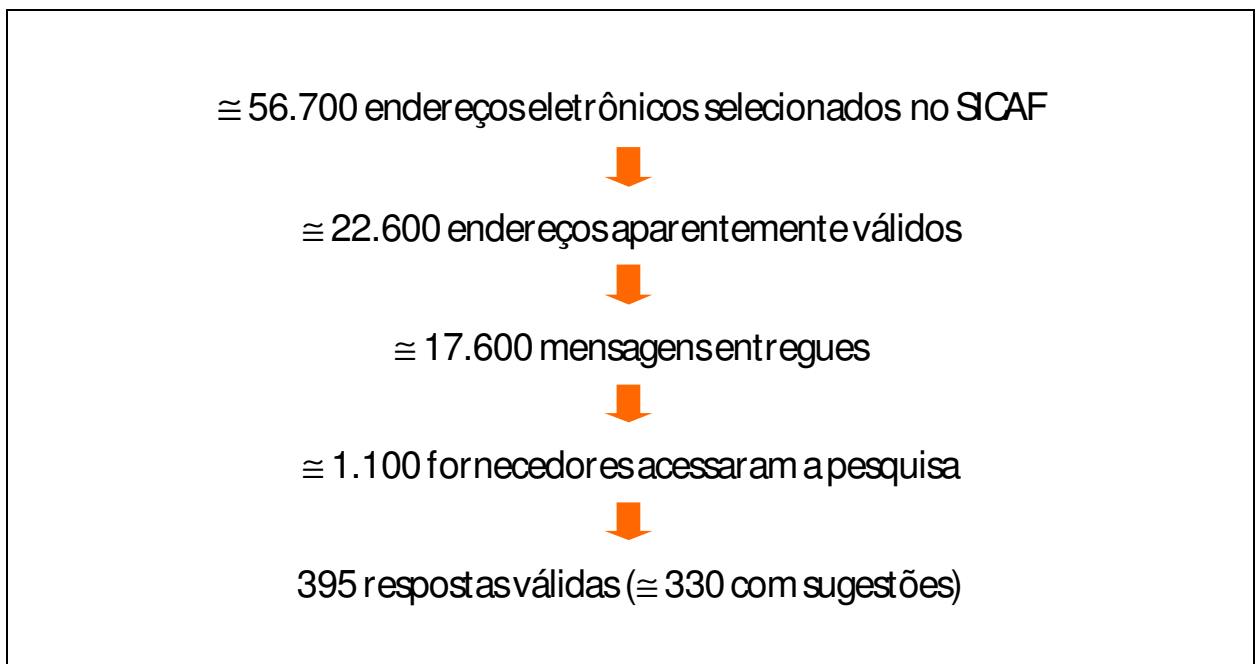


Figura 1 – Evolução das respostas ao questionário

O primeiro aspecto que vale a pena destacar na avaliação da amostra utilizada é que somente cerca de um terço dos fornecedores registrados no SICAF possuíam endereço eletrônico válido.

Foram aplicados filtros para a validação do endereço (com a verificação da existência de conteúdo no campo e do símbolo de “@” foram excluídos 33.590) e verificação de duplicidades de registros de uma mesma pessoa jurídica (exclusão de 470 registros). Somente com esses procedimentos foram excluídos cerca de 34.060 endereços. Após a aplicação desses filtros, foram enviadas 22.572 mensagens das quais 17.583 foram entregues; 4.989 não foram entregues por diversos motivos. Como essas duas situações são dependentes da atuação dos fornecedores, pode-se concluir que mesmos os licitantes que venceram certames licitatórios não

mantém atualizados seus dados junto a Governo Federal. Essa situação restringe a possibilidade de utilização pelos órgãos licitantes do correio eletrônico como forma de divulgação de licitações e ampliar o número de interessados.

Outra barreira conhecida para o recebimento das mensagens enviadas pelo Ministério do Planejamento foi o uso de ferramentas anti-spam, filtros em servidores de correio eletrônico e outros mecanismos semelhantes. Em virtude de esses mecanismos serem configurados nos destinatários, não foi possível avaliar quantas mensagens foram barradas ou enviadas re-direcionadas para outros pontos que não o destinatário (pastas de spam ou de lixo eletrônico).

O que é possível determinar é que das mensagens enviadas em torno de 1.100 fornecedores acessaram o site para analisar o instrumento. Desses, 395 (cerca de um terço) responderam à pesquisa integralmente. A não resposta deve ter sido devida à complexidade dos aspectos envolvidos.

Ao final, cerca de 2% dos fornecedores para os quais foi enviada mensagem convidando a participar da pesquisa responderam completamente ao questionário. Um aspecto relevante é que cerca de 75% dos que responderam apresentaram algum tipo de sugestão na questão aberta.

Conclusão parcial: Pode-se concluir que existe um interesse dos fornecedores em serem ouvidos pela Administração e que não encontram mecanismos disponíveis para se expressar.
--

Para avaliar a representatividade das respostas obtidas, foi realizado levantamento no Portal da Transparência dos 420 principais beneficiários de pagamentos no Governo Federal em 2006 e a verificação de quantos deles integravam a amostra, chegando-se a porcentagem de 46%. Como a soma de valores pagos aos participantes da amostra foi de 53% do total de pagamentos aos fornecedores que participam de licitações, a amostra foi considerada aceitável para pesquisas que utilizam meio eletrônico.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os resultados foram analisados com o uso do pacote estatístico SPSS, com a depuração dos custos com eliminação (listwise) de outliers superiores a 3 desvios padrão em camadas sucessivas. As abordagens utilizadas foram: cruzamentos não paramétricos, comparação de médias, análise fatorial.

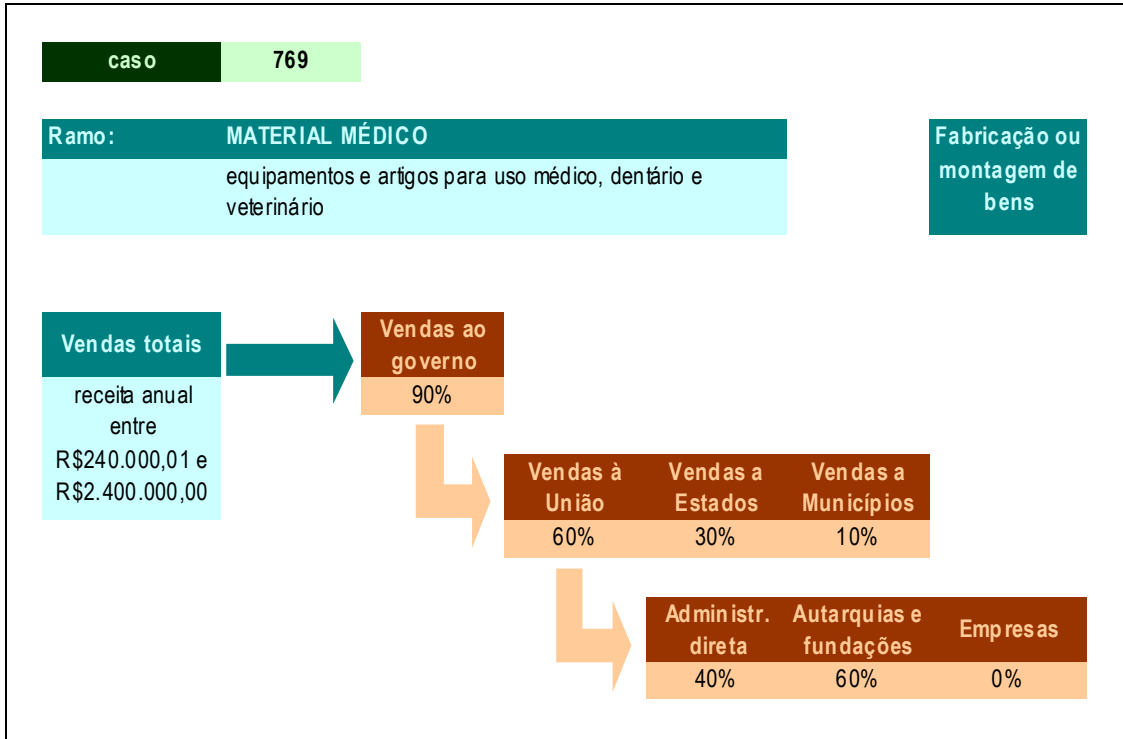
Metodologicamente os resultados podem ser afetados por questões relacionadas a:

- Natureza do problema:
 - ✓ dificuldade de obtenção de alguns dos dados solicitados;
 - ✓ dificuldade de entendimento de alguma questão;
- Fonte dos dados:
 - ✓ a base de dados era desatualizada e incompleta;
- Instrumento WEB:
 - ✓ dificuldades de acesso/utilização da web;
 - ✓ inibição por não confiar no tratamento sigiloso dos dados;
- Comportamento dos respondentes:
 - ✓ diferenças entre os que responderam e os que não responderam;
 - ✓ excesso de ceticismo quanto à melhoria decorrente da pesquisa;
 - ✓ dificuldade de obtenção de autorização interna para responder;
 - ✓ viés proposital, na tentativa de sustentar uma situação deficiente para a União, porém benéfica ao respondente.

Perfil do fornecedor e seu relacionamento com o Governo

Para a caracterização do fornecedor e do seu relacionamento com o poder público foram indagados: o ramo de atividade, a faixa de faturamento anual, a porcentagem de vendas às três esferas de governo (federal, estadual e municipal) em relação às vendas totais; a porcentagem dessas vendas para cada esfera de governo e a porcentagem de vendas para a Administração Direta, Autarquias e Fundações e Empresas.

A análise dos questionários permitiu o estabelecimento do perfil de cada fornecedor, como mostrado com base em um exemplo, a resposta da empresa que fez o acesso de número 769 ao site (que será tratada a partir de agora como Caso 769)



Um dos fatores relevantes para a pesquisa foi a participação das vendas às três esferas de governo (federal, estadual e municipal) em relação às vendas totais: os resultados obtidos estão apresentados no Gráfico 1 a seguir:

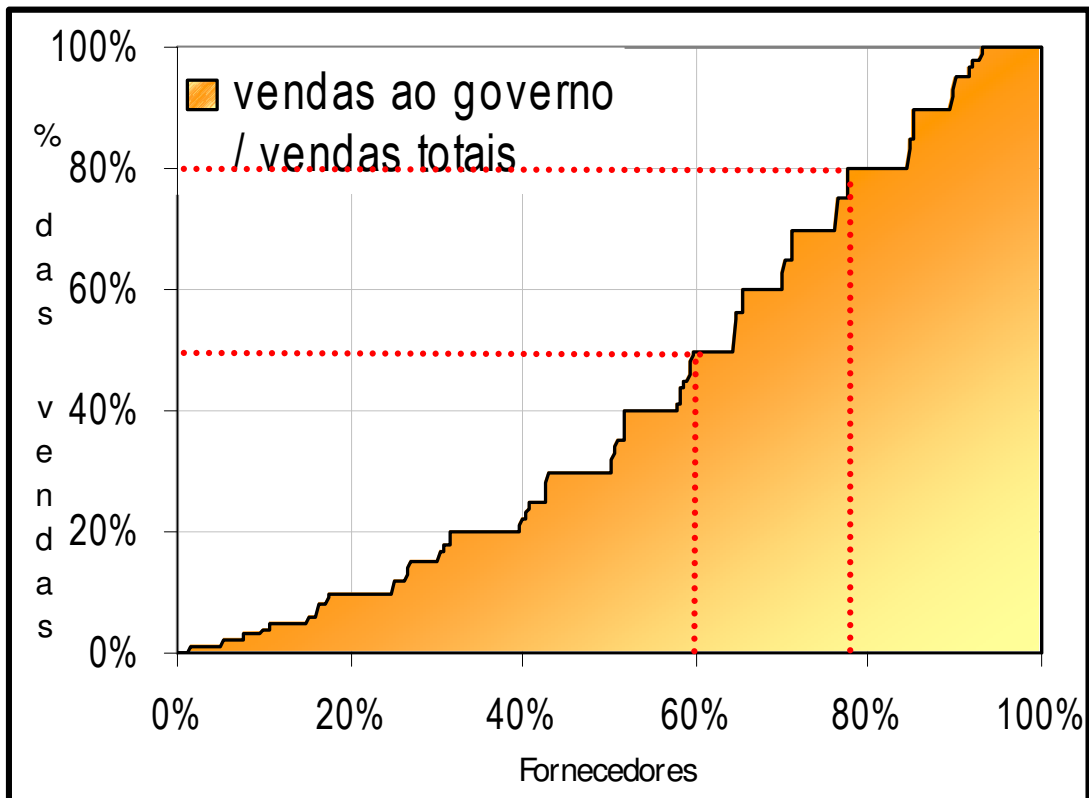


Gráfico 1 – Relação entre vendas ao governo e vendas totais

Da análise desses dados constata-se que:

- Há um grupo de fornecedores para os quais o governo é apenas mais um tipo de cliente já que 40% dos fornecedores vendem menos de 20% de suas receitas às três esferas do governo.
- Há um grupo especializado em vendas ao governo:
 - ✓ 40% dos fornecedores têm 50% ou mais de suas receitas para as três esferas do governo
 - ✓ 22% dos fornecedores têm mais de 80% de suas receitas com as três esferas do governo

Conclusão parcial: Constata-se que há oportunidade de ganho na racionalização do relacionamento comercial com o governo, pois vender ao governo é uma arte dominada por poucos especialistas no assunto. Assim a competição resultante da entrada de novos fornecedores certamente gerará redução dos preços praticados.

Quanto aos ramos de negócios dos fornecedores participantes da pesquisa, a técnica da análise fatorial permitiu agrupar em 15 ramos de fornecedores os 20 tipos de produto e serviço fornecidos ao setor público, mostrados na tabela a seguir:

Tabela 1 – Análise dos ramos mais frequentes dos fornecedores que responderam à pesquisa

		Frequency	Percent	Cumulative Percent
Valid	Mão-de-obra	38	5,8	5,8
	Obras	47	7,2	13,1
	Veículos	35	5,4	18,4
	Material médico	75	11,5	30,0
	Informática	86	13,2	43,2
	Material de expediente	92	14,1	57,3
	Serviços técnicos especializados	31	4,8	62,1
	Gráfica	53	8,1	70,2
	Viagens	22	3,4	73,6
	Imóveis	21	3,2	76,8
	Locação de equipamentos	39	6,0	82,8
	Fornecimento de equipamentos	36	5,5	88,3
	Saúde	21	3,2	91,6
	Vestuário	16	2,5	94,0
	Máquinas agrícolas	39	6,0	100,0
	Total	651	100,0	

Percebe-se que os ramos mais freqüentes são:

- material de expediente (14%)
- informática (13%)
- material médico (11%)

Adicionalmente constatou-se que os fornecedores tendem a ser especializados, organizando-se internamente segundo critérios diferentes:

- um fornecedor de um ramo tende a não fornecer em outro; ou
- um fornecedor desenvolve sua especialização por tecnologia (ex: hardware + software + treinamento em informática); ou
- a especialização pode ser por unidade compradora (ex: serviços de saúde para compradores de área administrativa vs. material médico para compradores do MS).

Conclusão parcial: Considerando que os fornecedores apresentam com grande especialização, conclui-se que há oportunidade de ganho na especialização de serviços de apoio técnico aos gestores de suprimentos da União para equalizar a relação.

Sobre as modalidades de licitação utilizadas para a participação em vendas ao Governo, os resultados obtidos encontram-se no Gráfico 2 a seguir. A barra superior em cada modalidade indica que essa modalidade é a mais importante utilizada pelo fornecedor, enquanto a barra inferior indica que ela é utilizada.

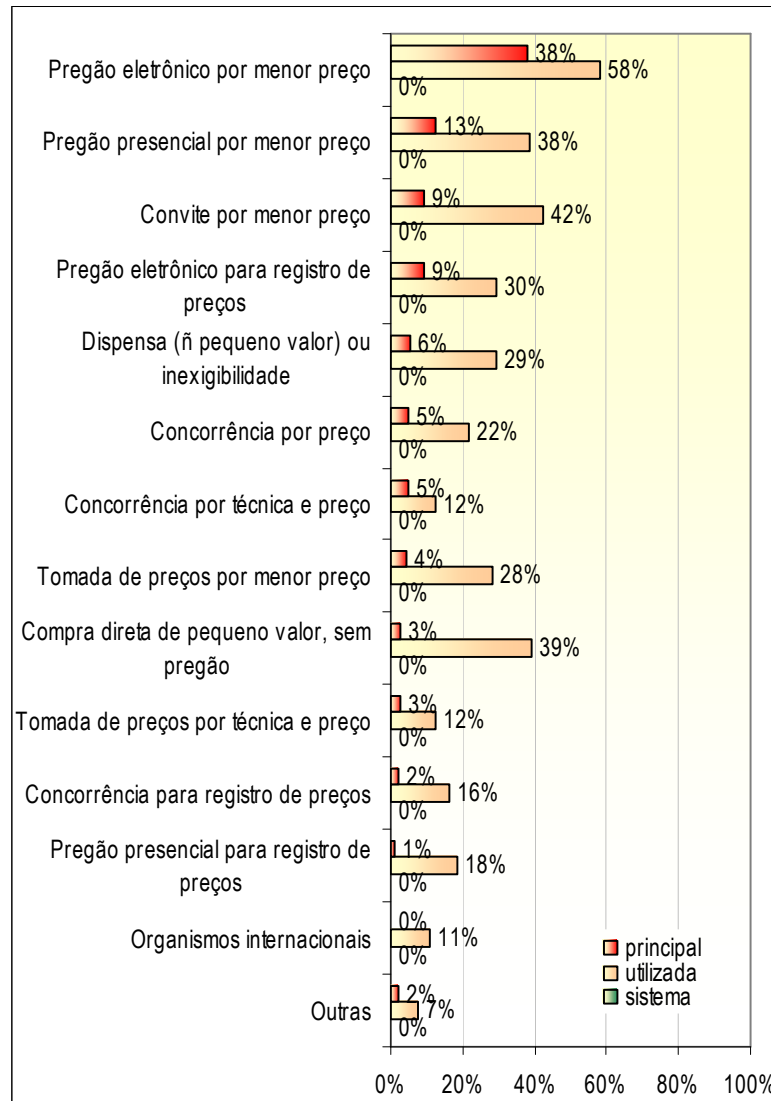


Gráfico 2 – Distribuição das modalidades utilizadas e dessas a considerada mais importante para o fornecedor

Para as vendas considerando unicamente o preço, a modalidade mais utilizada e relevante é o pregão eletrônico (uso por 58% dos fornecedores, principal para 47% deles considerando os pregões para compras imediatas ou para registro de preços). Pregões presenciais e compras diretas apresentam frequência elevada e relevância moderada ou baixa:

- pregão presencial (38%, principal para 14%)
- compra direta de pequeno valor (uso por 39%, principal para 3%)

As modalidades mais tradicionais apresentam alta frequência e baixa importância:

- concorrência ou tomada de preço por mínimo preço (uso por 35%, principal para 11%)
- convite (uso por 42%, principal para 9%)
- compra por meio de organismos internacionais, pouco freqüente e pouco importante (uso por 11% e principal para 1 fornecedor)

Conclusão parcial: A baixa relevância de modalidades semelhantes mostra uma oportunidade de simplificação nas modalidades que consideram unicamente o valor das ofertas.

As vendas mais complexas, em que aspectos técnicos são considerados nas Tomadas de Preços e Concorrências, são relevantes para quem a utiliza (uso por 11%, principal para 7%). As vendas por dispensa de licitação (que não as de pequeno valor previstas no inciso II do artigo 24 da Lei nº 8.666) e as inexigibilidades (uso por 29%, principal para 6%), são bem disseminadas e tão relevantes quanto os certames por técnica e preço.

Estas são as únicas modalidades aplicáveis à compra de materiais e serviços complexos e, em conjunto são as mais importantes para 13% dos fornecedores. Como são processos diferenciados, a pesquisa mostrou que necessitam de uma atenção especial.

A organização interna dos fornecedores para vender ao Governo

A pesquisa buscou levantar a forma de organização dos fornecedores para operarem com o Governo, definindo 5 blocos de atividades e indagando como cada um é feito e, caso mantenha uma equipe de pessoas internamente para realizá-las, qual o tamanho dela (posteriormente foi indagado o custo dessa equipe)

A análise dos questionários permitiu o estabelecimento do padrão de organização de cada fornecedor, como mostrado com base na resposta do Caso 769.

caso	769
Identificação da oportunidade	<p>Comprasnet (mais importante)</p> <p>assinatura de serviço especializado de acompanhamento</p> <p>Equipe sem equipe</p>
habilitação jurídica e fiscal	<p>Permanentemente, mantendo atualizado o registro no Sistema de Cadastramento de Fornecedores do Governo Federal - SICAF e substituindo as certidões correspondentes sempre que vencerem</p> <p>Mantém equipe que acompanha a validade das Certidões</p> <p>Equipe 1 pessoa</p>
Cadastramento	<p>Mantém equipe que acompanha a validade do cadastramento em órgãos federais</p> <p>Equipe 1 a 5 pessoas</p>
Elaboração da proposta	<p>A área técnica elabora as propostas para participar de licitações</p> <p>Equipe 1 a 5 pessoas</p>
Atuação jurídica	<p>A área técnica ou comercial realiza a análise</p> <p>Equipe 1 a 5 pessoas</p>

Para a identificação de oportunidades de negócio com o Governo Federal, os dados estão apresentados no Gráfico 3. A barra superior em cada forma de identificação de oportunidade indica que essa é forma é a mais importante utilizada pelo fornecedor, enquanto a barra inferior indica que ela é utilizada.

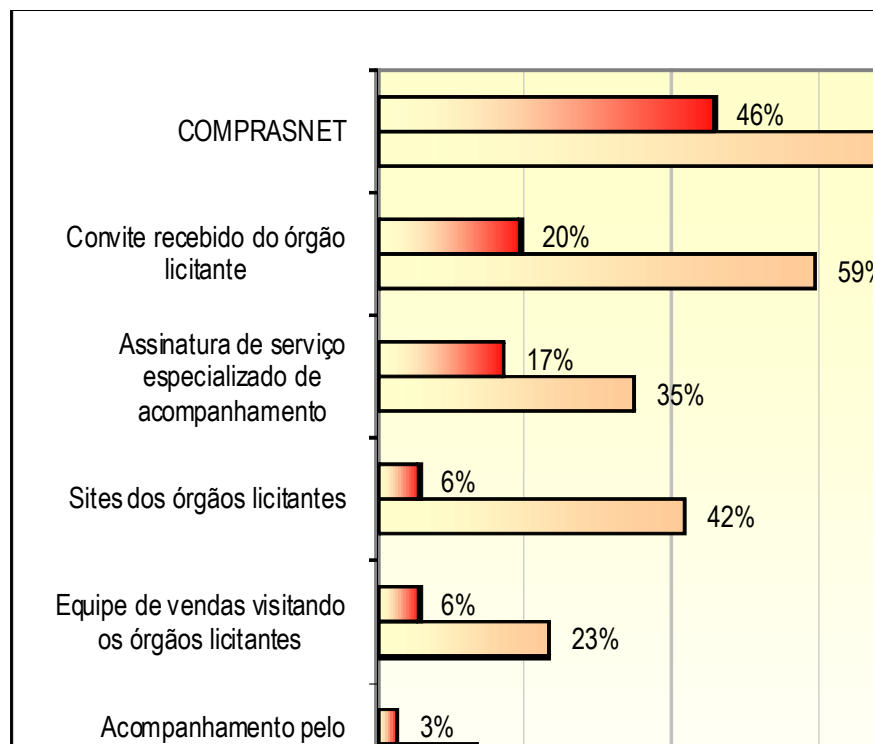


Gráfico 3 – Fonte de informação sobre oportunidades de negócios com o Governo Federal

Constatou-se que a principal fonte de informação quanto à existência da oportunidade é o COMPRASNET, o meio barato e impessoal (uso por 79%, principal para 46%) apesar de apenas 15% dos fornecedores recorrem exclusivamente a ele. Por outro lado há fontes de oportunidades potencialmente não-impessoais tais como convite do órgão licitante (uso por 59%) e visitas a licitantes (uso por 14%); dos que visitam licitantes, 76% recebem convites para certames licitatórios.

São fatores que levam à maior utilização do COMPRASNET na identificação das oportunidades de fornecimento à União:

- **Habitualidade:** usa mais quem fornece maior proporção de suas receitas à União;
- **Utilização pelo sistema pela administração:** usa mais quem fornece mais à administração direta
- **Custo dos meios alternativos:** maior uso pelas empresas menores, tendendo a substituir as outras fontes públicas (mas não convites/visitas) pelo COMPRASNET; entretanto, convites e visitas são igualmente utilizados por fornecedores grandes e pequenos.

Os custos foram levantados na pesquisa em dois grandes grupos: custo com a equipe interna e outros bens e serviços utilizados. O levantamento do custo da equipe interna permitiu a atribuição do custo por etapa de atuação do fornecedor, como pode ser visto utilizando os dados do Caso 769:

caso	769																		
custo anual da equipe própria	10.800																		
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>prospecção e habilitação</th> <th>elaboração da proposta</th> <th>acompanham. da seleção</th> <th>contratação</th> <th>atividades jurídicas</th> <th>outros</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>30%</td> <td>30%</td> <td>20%</td> <td>10%</td> <td>10%</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td>3.240</td> <td>3.240</td> <td>2.160</td> <td>1.080</td> <td>1.080</td> <td>0</td> </tr> </tbody> </table>	prospecção e habilitação	elaboração da proposta	acompanham. da seleção	contratação	atividades jurídicas	outros	30%	30%	20%	10%	10%	0%	3.240	3.240	2.160	1.080	1.080	0
prospecção e habilitação	elaboração da proposta	acompanham. da seleção	contratação	atividades jurídicas	outros														
30%	30%	20%	10%	10%	0%														
3.240	3.240	2.160	1.080	1.080	0														

Os valores de outros bens e serviços utilizados foram trabalhados por etapa, como pode ser observado com os dados do mesmo fornecedor:

caso	769		
prospecção e habilitação	Despesas de manutenção do cadastramento junto a órgãos públicos federais (contratação de serviços e obtenção dos documentos necessários)	2.000	13%
	Despesas de manutenção das certidões válidas (contratação de serviços, obtenção e renovação das certidões necessárias)	2.000	13%
	Serviço especializado de acompanhamento de divulgação de publicações	1.000	6%
	Custo dos materiais e serviços	5.000	31%
elaboração da proposta	Preparação final da proposta (design, material, impressão, cópias, etc.)	6.000	38%
	Despesas de viagens para a equipe que elabora a proposta (passagens, estadias, refeições, taxi, etc.)	2.000	13%
	Custo dos materiais e serviços	8.000	50%
acompanham. da seleção	Contratação de serviços de terceiros para o acompanhamento da seleção	2.000	13%
	Despesas de viagens para participar de sessões de abertura de propostas ou pregões e recursos (passagens, estadias, refeições, taxi, etc.)	1.000	6%
	Custo dos materiais e serviços	3.000	19%
contratação	Custo dos materiais e serviços	0	0%
total geral	Custo dos materiais e serviços	16.000	100%

Em termos agregados, o custo médio com pessoal foi de 87,8% e dos materiais e serviços necessários à venda à União foi de 12,2% em relação aos custos totais. A maior parte dos fornecedores (55%) tem um custo com materiais e serviços de até 1% do total, mostrando com clareza a importância das pessoas com as equipes internas.

Na distribuição por modalidades, o comportamento dos custos de materiais e serviços necessários à venda à União é bem distinto:

- Nas modalidades de teor técnico
 - ✓ concorrência e tomada de preço por técnica e preço (com custo médio com materiais e serviços médio de 12,0%), que tem elevados custos de equipe na fase técnica
 - ✓ dispensa (exceto por pequeno valor) e inexigibilidade (custo médio de 20,7%), com freqüentes idas e vindas na fase de negociação
- Modalidades tradicionais por mínimo preço (custo médio de 21,9%)
 - ✓ concorrência e tomada de preço por mínimo preço (custo médio de 19,3%)
 - ✓ convite (custo médio de 23,7%)
- Pregões e compras diretas
 - ✓ pregão presencial (custo médio de 12,6%)
 - ✓ dispensa por pequeno valor (custo médio de 6,6%)
 - ✓ pregão eletrônico (custo médio de 6,2%).

Os custos com materiais e serviços têm pesos muito distintos segundo as etapas de trabalho: a etapa de Prospecção e Habilitação é a mais dispendiosa e apresenta média de custo de 6% do custo total das vendas; em segundo lugar é a Elaboração da proposta, com 3%.

Os itens de materiais e serviços mais onerosos são:

- Despesas com manutenção de documentação:
 - ✓ certidões válidas (contratação de serviços, obtenção e renovação das certidões necessárias), com 19,2% dos custos de materiais e serviços
 - ✓ cadastramento junto a órgãos públicos federais (contratação de serviços e obtenção dos documentos necessários), com 8,8%

Despesas de viagem (passagens, estadias, refeições, táxi, etc.) para: a equipe que elabora a proposta, com 11,4%; Participar de sessões de abertura de propostas ou pregões e recursos, com 9,7% e Contratação, com 7,4%.

Conclusão parcial: Há algum potencial de redução de custos do fornecedor com o uso de Tecnologia da Informação e Comunicação nas atividades de obtenção de certidões e cadastramento e nas etapas formais do certame, principalmente o uso de videoconferência.

No cálculo do custo total para o fornecedor foram totalizados os custos por etapa, da forma ilustrada com os dados de um fornecedor:

caso	769		
prospecção e habilitação	Custo da equipe	3.240	12%
	Custo dos materiais e serviços	5.000	19%
	Custo total da etapa	8.240	31%
elaboração da proposta	Custo da equipe	3.240	12%
	Custo dos materiais e serviços	8.000	30%
	Custo total da etapa	11.240	42%
acompanham. da seleção	Custo da equipe	2.160	8%
	Custo dos materiais e serviços	3.000	11%
	Custo total da etapa	5.160	19%
contratação	Custo da equipe	1.080	4%
	Custo dos materiais e serviços	0	0%
	Custo total da etapa	1.080	4%
atividades jurídicas	Custo da equipe	1.080	4%
	Custo total da etapa	1.080	4%
outros	Custo da equipe	0	0%
	Custo total da etapa	0	0%
total geral	Custo da equipe	10.800	40%
	Custo dos materiais e serviços	16.000	60%
	Custo total da etapa	26.800	100%

O cálculo do custo agregado de todos os fornecedores utilizou 280 casos válidos, após a exclusão dos outliers (valores superiores a 3 desvios padrão em camadas sucessivas). Em termos agregados constatou-se que:

- A etapa de prospecção e a habilitação representa 32% do custo de vender ao governo, principalmente com a identificação de oportunidades, habilitação jurídica e fiscal e o cadastramento;
- A elaboração da proposta representa 27% do custo, incluindo a análise jurídica prévia, elaboração da proposta técnica, da proposta comercial e a produção gráfica da proposta;
- O acompanhamento da seleção do fornecedor responde por 19% do custo, concentrado na entrega das propostas, participação nas sessões de abertura ou pregões, elaboração de esclarecimentos sobre questionamentos da administração e preparação de recursos;
- A contratação tem 14% do custo;
- A atuação jurídica tem apenas 2% do custo, apesar de 49% dos fornecedores afirmarem não ter despesas com a atividade jurídica.

Uma das principais conclusões é que os valores são coerentes com o esperado.

- As modalidades técnicas têm custo maior que as demais;
- As concorrências têm custo maior que as modalidades mais simples;
- Os pregões eletrônicos têm custos menores que os presenciais;
- A tomada de preços e o convite têm custos semelhantes;
- Os pregões presenciais têm custos semelhantes;
- As dispensas por pequeno valor e os demais tipos de dispensa ou inexigibilidade têm custos semelhantes.

Para fins de análise dos custos agregados, são modalidades semelhantes e têm os mesmos custos:

- Tomada de preços e convite;
- Pregão presencial por mínimo preço e para registro de preços;
- Dispensa por pequeno valor e outras dispensas e inexigibilidades.

Não houve outras diferenças significativas e sistemáticas de custo total de venda ao governo dos pares de modalidades semelhantes acima quando cruzadas com:

- vendas totais da empresa;
- porcentagem de vendas ao governo;
- porcentagem de vendas ao governo federal;
- porcentagem de vendas à administração direta;
- porcentagem de vendas a autarquias e fundações; ou
- porcentagem de vendas a empresas públicas e mistas.

É seguro fundir, para análise de custos, os pares de modalidades indicadas, como pode ser constatado no quadro a seguir:

		Custo unitário total: concorrência por preço	Custo unitário total: concorrência para registro de preços	CUT: tomada por menor preço e convite	CUT: pregão presencial por preço e para registro	Custo unitário total: pregão eletrônico para registro de preços	Custo unitário total: pregão eletrônico por menor preço	CUT: dispensa ou inexibibilidade
receita total da empresa								
receita anual de até R\$ 240.000,00	Mean	1027,2663	768,1970	592,4242	720,4304	448,1961	614,0369	453,3731
	N	20	11	49	25	23	47	50
	Std. Error of Mean	278,93118	253,67790	84,61418	136,72722	105,85348	100,27834	58,83656
	Maximum	4250,00	2464,03	2343,75	2325,00	1718,75	2832,03	1718,75
receita anual entre R\$ 240.000,01 e R\$ 2.400.000,00	Mean	1151,9924	780,3168	680,9516	888,6487	669,5539	688,1076	592,8500
	N	22	10	64	66	41	82	62
	Std. Error of Mean	262,14558	191,22647	82,88513	103,06375	93,47567	67,59370	59,32145
	Maximum	4499,33	1842,80	2790,00	3200,00	2149,91	2600,00	1960,00
receita anual entre R\$ 2.400.000,01 e R\$ 10.500.000,00	Mean	845,4254	762,5967	811,4675	1174,0834	803,7181	687,6749	565,2533
	N	8	8	15	12	8	19	13
	Std. Error of Mean	230,26295	234,10221	180,58444	257,17951	175,34243	144,22434	141,19978
	Maximum	1714,29	1714,29	2233,33	2947,29	1714,29	2331,69	1714,29
receita anual entre R\$ 10.500.000,01 e R\$ 60.000.000,00	Mean	150,9375		608,0588	708,7512	11,0345	500,5128	370,4029
	N	1		6	4	1	7	4
	Std. Error of Mean	.		216,88002	209,47115	.	167,24221	171,21347
	Maximum	150,94		1339,21	1332,86	11,03	1111,60	865,71
receita anual maior que R\$ 60.000.000,01	Mean	29,7275	180,5195	194,8065	168,4516	177,9971	147,3443	54,6692
	N	2	2	3	4	3	4	3
	Std. Error of Mean	11,54568	137,66234	138,56263	103,55396	145,28024	107,25203	25,17835
	Maximum	41,27	318,18	468,06	468,06	468,06	468,06	102,97
Total	Mean	997,4142	732,7467	649,7407	849,1836	588,6183	644,2978	518,3278
	N	53	31	137	111	76	159	132
	Std. Error of Mean	156,61616	123,26325	53,91521	75,65594	64,58989	49,63146	39,20062
	Maximum	4499,33	2464,03	2790,00	3200,00	2149,91	2832,03	1960,00

Em todas as modalidades tradicionais e pregões, o custo de vender à União é menor para:

- as empresas muito pequenas, pois elas têm procedimentos mais simples e equipes mais baratas;
- as empresas grandes, pois elas têm maior capacidade de diluição dos custos de vender à União.

Em todas as modalidades tradicionais e pregões, o custo de vender à União é menor para:

- as empresas que vendem até 10% das suas vendas ao governo, pois elas dependem pouco demais do setor público para se organizarem em torno de suas exigências;

- as empresas que vendem mais de 70% à União, pois se tornaram especializadas em vendas ao governo.

Apenas no caso dos pregões eletrônicos, o custo de vender ao governo é menor para:

- as empresas que vendem até 20% das suas vendas para a União, pois elas dependem pouco demais da União para se organizarem em torno de suas exigências.
- as empresas que vendem mais de 60% à União, pois se tornaram especializadas nesse tipo de vendas.

Os custos de vender para as empresas públicas e mistas são maiores em todas as modalidades não técnicas, exceto para pregão presencial e dispensa ou inexigibilidade

Conclusão parcial: Há oportunidade de ganho na redução da complexidade das compras das empresas estatais.

Quanto aos custos financeiros para se vender ao Governo, os dados obtidos estão apresentados a seguir:

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Nem garantia nem prazo	76	27,1	32,9	32,9
	Apenas garantia	42	15,0	18,2	51,1
	Apenas prazo	42	15,0	18,2	69,3
	Garantia e prazo	71	25,4	30,7	100,0
	Total	231	82,5	100,0	
Missing	System	49	17,5		
Total		280	100,0		

Dessa forma, 68% dos fornecedores transferem explicitamente à União seus custos com garantia ou prazo e não há informação sobre transferências não explícitas dos demais 32%. Além disso, 31% dos fornecedores transferem seus custos tanto de garantia como de prazo.

Sobre o prazo de pagamento constatou-se que o prazo médio de pagamento é de 54 dias, sendo o prazo contratual médio de 34 dias e o atraso médio de 20 dias além daquele previsto no contrato. O custo financeiro associado a esses prazos é repassado, explicitamente ou não, à União. O custo financeiro do atraso é maior, por envolver o custeio do risco associado.

As empresas menores têm médias de prazos contratuais e atrasos menores que as demais e esta vantagem contrabalança, parcialmente, o maior custo de capital das empresas menores.

Os dados são apresentados no quadro a seguir:

receita total da empresa		Prazo contratual (dias)	Prazo em atraso (dias)	Prazo total de pagamento (dias)
receita anual de até R\$ 240.000,00	Mean	26,8273	18,0636	44,8909
	Std. Error of Mean	2,31177	2,53026	4,11805
	N	110	110	110
receita anual entre R\$ 240.000,01 e R\$ 2.400.000,00	Mean	37,0551	20,0310	57,1260
	Std. Error of Mean	3,86431	2,46764	5,96813
	N	127	129	127
receita anual entre R\$ 2.400.000,01 e R\$ 10.500.000,00	Mean	43,6923	23,0769	66,7692
	Std. Error of Mean	13,48113	6,52261	18,75365
	N	26	26	26
receita anual entre R\$ 10.500.000,01 e R\$ 60.000.000,00	Mean	29,2222	11,6667	40,8889
	Std. Error of Mean	4,60005	4,48764	7,85890
	N	9	9	9
receita anual maior que R\$ 60.000.000,01	Mean	47,5000	74,1667	121,6667
	Std. Error of Mean	14,24488	46,41150	51,26185
	N	6	6	6
Total	Mean	33,6007	20,4321	54,0540
	Std. Error of Mean	2,38851	1,92628	3,82867
	N	278	280	278

As empresas que mais fornecem à administração direta têm médias de prazos contratuais e de atrasos maiores que as demais.

Conclui-se que há oportunidade de redução do preço final praticado pela redução dos prazos contratuais e de atraso. Pelo maior custo de capital, essa oportunidade é maior nas empresas menores. A maior oportunidade de redução de custo financeiro repassado à União ocorre na administração direta.

PROBLEMAS E SUGESTÕES APONTADAS PELOS FORNECEDORES

A interação com os empresários através de questionário aplicado via e-mail mostrou-se bastante frutífera. A questão referente à “sugestões de melhoria” foi utilizada também para a colocação de problemas e reclamações.

O volume e a qualidade das colocações são indicativos de empenho e do interesse do empresariado no estreitamento do diálogo com o governo, tendo em vista o aprimoramento das compras públicas.

A experiência indica a possibilidade de fortalecer a interação com os fornecedores, genericamente ou classificados em grupos temáticos e setoriais que fortaleçam a gestão do conhecimento e a aprendizagem coletiva.

Uma política de compras públicas envolve comunicação social que estimule a concorrência e a participação mais ampla dos empresários. As dificuldades apontadas devem ser oportunamente equacionadas, bem como as inquietações e preconceitos não justificados, ensejam campanhas de esclarecimentos.

A seguir, apresentamos as soluções e recomendações apontadas pelos fornecedores, classificadas em: Especificação; Divergência de Material; Processo Licitatório; Habilitação; Seleção de Fornecedores; Sistema COMPRASNET; Pagamentos e Impostos. De forma geral estão transcritas todas as sugestões, mesmo as contraditórias. O tratamento dado às sugestões apresentadas foi de alteração de redação e retirada de sugestões repetidas. Os problemas identificados estão sendo listados unicamente em função de limitação do tamanho do texto.

SOLUÇÕES/SUGESTÕES DOS FORNECEDORES
ESPECIFICAÇÃO
Melhorar a especificação para evitar divergências de interpretação técnica, bem como a melhorar a conferência dos produtos.
Contar com pessoas especializadas para elaboração das especificações técnicas do edital; os pregoeiros, que são responsáveis pela contratação, muitas vezes não têm capacidade/entendimento técnico para avaliar uma proposta comercial.
Antes de elaborar um edital o licitante deveria pedir sugestões de especificações para fornecedores ou empresas do ramo.
Verificar a qualidade, além do menor preço. Avaliar a mercadoria entregue, e

SOLUÇÕES/SUGESTÕES DOS FORNECEDORES
comparar para ver se é exatamente o que foi especificado.
Em se tratando de SERVIÇOS, a licitação deve ser SEMPRE feita pelas modalidades que analisam TÉCNICA e PREÇO.
Especificar mais detalhadamente o produto cotado, inclusive exigindo marca, diminuindo assim as diferenças de preços que ocorrem provenientes de marcas diferentes.
Para a área de equipamentos eletromédicos é necessário de Normas técnicas melhor elaboradas para evitar que a especificação venha beneficiar algumas empresas por ela atender uma determinada faixa de valores específica daquela empresa.
Restringir a participação de concorrentes que não atuam exclusivamente na área dos itens cotados.
Sugiro que seja observado, principalmente nos casos de registro de preços (entregas parceladas), as quantidades solicitadas. Os preços propostos são formados a partir de uma expectativa de volume que reduz o custo unitário de frete e as reduções significativas de volumes pedidos altera tal componente de custo.
A organização dos lotes com número menor de itens (quando de valores mais elevados) e por seguimentos de produtos e ordenar os lotes de maiores valores em primeiro lugar para tornar competitivos os de menores valores (esses passam a ser interessantes para quem já vendeu lotes de maior valor).
Exigir preço mínimo para não afetar a qualidade dos serviços e produtos.
Deveriam ser exigidos nas especificações dos produtos orçados mais critérios de qualidade impedindo alguns fornecedores de orçaram produtos que venham a prejudicar a qualidade das obras públicas, obrigando a aquisição de produtos sem qualidade, mas com menor preço.
Há que se levar em consideração a qualidade do produto ofertado e principalmente preço mínimo.
Nas licitações por técnica e preço, especificamente na área de informática, deveriam ser melhor fixados os critérios de pontuação técnica, os quais na maior parte das vezes acabam por restringir a competitividade sem benefício direto ao interesse público.
Criação de contrato e edital padrão e extinção de caução em garantia.
Inclusão no COMPRASNET de licitações de estados e municípios e um melhor detalhamento dos produtos a serem adquiridos: inclusive informando os preços de referências para adequação das propostas comerciais.
Poderia ser utilizado o critério de só poder participar as marcas pré-aprovadas pela instituição.
DIVERGÊNCIA DE MATERIAL
A Comissão de Licitação deveria contar com um técnico capaz de conferir a proposta técnica e a mercadoria após ter sido entregue, o que muitas vezes não

SOLUÇÕES/SUGESTÕES DOS FORNECEDORES
acontece, fazendo com que o governo compre “gato por lebre”. O que posso sugerir é de que o governo federal passe a exigir mais qualidade de produtos.
Nos pregões eletrônicos as descrições das mercadorias deviam ter mais informações técnicas embasadas em normas técnicas
PROCESSO LICITATÓRIO
Propiciar que as vendas aos órgãos públicos sejam somente, por pregão eletrônico ou diretamente por inexigibilidade.
Evitar o tempo excessivo entre a oficialização da concorrência, preparação, publicações em diários oficiais, etc. e a contratação para evitar que ocorra defasagem entre o preço proposto e o vigente no momento da entrega.
Atualizar os valores limites entre as modalidades licitatórias.
Nas compras eletrônicas deve-se restringir a participação de empresas que entram para atrapalhar, as que oferecem preços inexequíveis e depois simplesmente abandonam o pregão.
Alterar os procedimentos de compras para incentivar a relação de parceria entre empresas e Governo em lugar de relação unicamente de menor preço. Outro ponto muito importante é a divulgação dos processos de compra, que muitas vezes não são claros nem transparentes.
É preciso inverter a ordem das fases dos processos licitatórios, classificando primeiro as propostas técnicas ou de preços e em seguida solicitar comprovação de capacitação legal, técnica etc., a ser apresentada em um prazo curto, com o objetivo de diminuir radicalmente os custos com a burocracia.
Aprimorar os controles sobre a efetiva correspondência entre as amostras entregues na licitação e os produtos entregues.
Aprimorar as licitações para registro de preços para evitar estimativas de quantidade irreais.
Evitar a licitação em outras modalidades que não o Registro de Preços sem ter o devido crédito orçamentário.
Estruturar um serviço nacional de licitações unindo Municípios, Estados e União, para enviar aos ramos corretos cada licitação pertinente.
Organizar as licitações para aquisições de medicamentos para permitir a participação de empresas de pequeno porte, através a definição de lotes menores.
Todos os processos licitatórios devem ter explícitos os impostos e encargos considerados e devidamente cotejados com os valores legais vigentes. TODOS os contratantes devem incluir os impostos aceitos nos processos e divulgá-los, na publicação do Edital, os critérios de formação do preço de referência.
A contratação de projetos de engenharia/arquitetura por pregão e por preço mínimo não deve ser feita.

SOLUÇÕES/SUGESTÕES DOS FORNECEDORES
Projetos polêmicos devem ser ampla e previamente discutidos com as entidades técnicas especializadas.
Pela pequena expressão do montante de recursos envolvidos na contratação de projetos técnicos de engenharia/arquitetura, deve haver uma reserva compulsória, correspondente a 2% do valor total do orçamento anual do contratante já destinado à contratação de projetos e criada uma agenda plurianual de investimentos, com força de Lei, obrigando as administrações a empreender ações estruturantes de médio e longo prazos.
Deveria existir unificação em algumas alíquotas de encargos sociais e reserva técnica para que com isso o preço ofertado por um licitante seja suficiente para honrar com os tributos, encargos, salários e benefícios de seus empregados.
HABILITAÇÃO
Dispensa de autenticação em documentos, disponibilização de todas as certidões exigidas na Lei 8666 em páginas eletrônicas dos órgãos.
Melhorar a informatização na relação entre fornecedor e governo e principalmente diminuir a burocracia para contratação e manutenção do contrato, em especial a burocracia interna dos órgãos do governo.
Apresentação documentação só da empresa ganhadora e dar um prazo para a entrega da documentação. O credenciamento das empresas deveria ser somente com a consulta do CNPJ.
Informatização de todos os documentos de habilitação da empresa, não sendo necessária apresentação copia autenticada.
A atualização no SICAF deveria ser <i>on-line</i> com a emissão da Certidão, diminuindo os custos com o deslocamento e a perda de tempo de pessoas aguardando nos órgãos para as devidas atualizações.
SELEÇÃO DE FORNECEDORES (qualidade do produto/prazo de entrega/regularidade na documentação)
Restringir a participação em pregões eletrônicos a empresas localizadas na região da instituição licitante.
Desenvolver forma para detectar as empresas que com certeza trarão problemas para a administração pública
Para que seja tomada uma decisão certa na aquisição da mercadoria e ou serviço, é necessário consultar empresas do ramo para fornecer o preço justo para aquisição do produto.
Ter mais rigor quanto à capacidade técnica das licitantes e comprovada identidade com o perfil do objeto licitado pertinente.
SISTEMA COMPRASNET
Todos os portais de compras ex: COMPRASNET deveria ter um espaço para inclusão do catálogo (com fotos) do material a ser licitado.
O COMPRASNET é excelente, mas deveria ter meios de melhor comunicação

SOLUÇÕES/SUGESTÕES DOS FORNECEDORES
entre o participante do pregão e o pregoeiro.
Interligar o sistema de pagamento do respectivo processo ao sistema SICAF para que se possa fazer consultas sobre o andamento dos pagamentos.
Criar um mecanismo para solucionar de forma mais ágil as eventuais divergências entre o órgão licitante e os fornecedores, nos moldes da arbitragem.
Deve-se diminuir a burocracia e o SICAF deveria ser automático visto que todas as certidões são confirmadas pela internet.
Mais agilidade no site do COMPRASNET durante os pregões eletrônicos. Continuar aprimorando o processo e investindo em treinamento dos servidores neles envolvidos para melhor demandar o atendimento.
Criar uma ouvidoria independente em cada órgão para fiscalizar os processos de contratação.
Integrar em um único sistema todas as compras públicas, mas caso isso seja impossível devido ao tamanho do Brasil e a complexidades regionais; definir em nível estadual e municipal um modelo de compras eletrônico nos moldes do COMPRASNET.
Acabar com o pregão eletrônico, o qual está propiciando o vicejar de empresas picaretas, ofertando preços aviltantes e prejudicando quem trabalha direito e produz benefícios sociais e tributários para o país.
Adotar uma sistemática através da qual o licitante não precise enviar documentos em papel, encaminhando-os <i>on-line</i> através do COMPRASNET.
Ampliar a padronização dos editais do COMPRASNET.
PAGAMENTOS/IMPOSTOS
Governo deveria pagar no prazo estipulado, assim, talvez conseguisse até melhores preços.
Efetuar um melhor planejamento financeiro dos órgãos governamentais e se possível efetuar um sistema que conceda um prazo maior de recolhimento dos impostos quando o devedor for órgão público que atrase os pagamentos desonerando momentaneamente a empresa fornecedora ou que permita ao fornecedor deduzir este custo do seu recolhimento
O processo de pagamento deveria ser mais “aberto” para que pudéssemos acompanhar os mesmos e ter realmente certeza da data do crédito em nossa conta.
Isentar as empresas fornecedoras do governo federal, de recolher os impostos “federais” dos bens e serviços vendidos.

CONCLUSÕES

A partir da análise das respostas foi possível chegar a várias conclusões, das quais destacamos:

- 1) Em vários segmentos de bens e serviços contratados pelo Governo Federal existe uma forte especialização por parte das empresas: aquelas que entendem o poder público como um mercado de interesse se especializam nesse mercado e organizam-se para tal;
- 2) A mesma especialização não é feita pela administração, na percepção dos fornecedores: foram frequentes as sugestões para melhor preparo técnico das equipes de funcionários responsáveis pelas licitações e recebimento dos bens e serviços;
- 3) Os fornecedores têm interesse em manifestar sua percepção sobre a forma de operar da administração pública, dada a grande porcentagem dos participantes da pesquisa que apontaram problemas e apresentaram sugestões. De forma geral as respostas apresentaram aspectos relevantes, ainda que em alguns casos, representem a busca de interesses próprios;
- 4) O custo dos fornecedores para vender ao Governo é elevado e o processo é percebido como complexo, burocrático e de difícil acesso. Há grandes oportunidades para a ampliação do número de atores através da melhoria da informação, da simplificação de procedimentos e de divulgação de oportunidades;
- 5) O processo de contratação por meio eletrônico é percebido como uma forma de facilitar a participação, mas é possível aprimorar os atuais procedimentos tanto para tornar mais ágil os processos como para permitir a entrada de novos atores;
- 6) As especificações constantes dos editais é um fator mencionado com bastante frequência, sendo um possível foco de atenção para a administração como forma de qualificar as aquisições;
- 7) Pode-se perceber uma concentração de respostas na qual a preocupação com a qualidade dos bens fornecidos. Vários fornecedores apontam problemas para a compra com base unicamente no preço;

8) O prazo para pagamento dos fornecedores é uma preocupação constante. Ainda que parcela significativa inclua uma previsão de custo financeiro no preço ofertado, parece que existe a busca de um equilíbrio entre incluir o custo financeiro com perda de competitividade e assumir o risco de atrasos maiores do que os suportáveis.

Finalmente a equipe da Fundação Instituto de Administração que realizou a pesquisa agradece à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento o apoio para a realização da mesma. Em particular temos a agradecer ao Secretário Rogério Santanna dos Santos, patrocinador do projeto e ao Diretor do Departamento de Logística e Serviços Gerais Carlos Henrique de Azevedo Moreira, coordenador dos trabalhos.

REFERÊNCIAS

FERNANDES, C. C. C. **Transformações na gestão de compras da administração pública brasileira**. In: Congreso Internacional del Clad Sobre la Reforma del Estado Y de la Administración Pública, VIII. 2003, Panamá. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047330.pdf>>.

_____. **Impactos dos sistemas de compras governamentais eletrônicas na administração pública**: algumas evidências recentes da experiência brasileira. In: Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado Y de la Administración Pública, IX. 2004, Madri. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0050416.pdf>>.

AUTORIA

Hélio Janny Teixeira – Doutor em Administração e professor do Departamento de Administração da FEA/USP e Coordenador de Projetos e Diretor da Fundação Instituto de Administração – FIA, São Paulo, SP.

Endereço eletrônico: janny@usp.br

Roy Martelanc – Doutor em Administração e professor do Departamento de Administração da FEA/USP e Coordenador de Projetos da Fundação Instituto de Administração – FIA, São Paulo, SP.

Endereço eletrônico: rmartela@usp.br

Adolpho Pacheco Filho – Administrador de empresas, pesquisador e consultor da Fundação Instituto de Administração – FIA, São Paulo, SP.

Endereço eletrônico: adolpho.pacheco@globo.com

Luiz Patrício Cintra do Prado Filho – Economista, pesquisador e consultor da Fundação Instituto de Administração – FIA, São Paulo, SP.

Endereço eletrônico: lpatricio@fia.com.br