

# CARACTERÍSTICAS DA LOGÍSTICA E DAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS BRASILEIRAS DE MATERIAL DE CONSUMO DO PONTO DE VISTA DE SUA JURISPRUDÊNCIA

Ricardo Belinski<sup>1</sup>

Carlos Augusto Candeo Fontanini<sup>2</sup>

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ

**Resumo:** As aquisições públicas de material de consumo, parte integrante da logística governamental, são regulamentadas pela legislação sobre licitação. A partir da revisão de literatura e da análise de conteúdo da jurisprudência sobre compras governamentais, serão identificados os elementos integrantes das características dessa área logística no Brasil. O escopo deste estudo abrange as aquisições governamentais de material de consumo, passíveis de previsão, controle e planejamento em ciclos anuais. A contribuição desse artigo está na junção entre jurisprudência e melhores práticas de administração, haja vista que há uma predominância do enfoque legal, típico da gestão pública. Entre os resultados esperados está a apresentação da legislação sobre compras governamentais de material de consumo, bem como sua interface com as teorias sobre logística e gestão da cadeia de suprimentos.

**Palavras-chave:** *Public Procurement*. Licitação. Gestão de Suprimentos. Compras públicas. Pregão Eletrônico.

---

<sup>1</sup> Estudante do Programa de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Gestão Estratégica da Cadeia Logística da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Mestrando do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* de Gestão da Informação da Universidade Federal do Paraná. Bacharel em Administração e em Comunicação Social. E-mail: [belinski@ufpr.br](mailto:belinski@ufpr.br)

<sup>2</sup> Professor Doutor no Programa de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Gestão Estratégica da Cadeia Logística da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. E-mail: [c.fontanini@pucpr.br](mailto:c.fontanini@pucpr.br)

## INTRODUÇÃO

As atividades de compras governamentais são importantes porque movimentam recursos financeiros estimados entre 10% e 30% do Produto Interno Bruto em vários países do mundo (CALLENDER; MATHEWS, 2000, p. 24). Por exemplo, os 28 estados membros da União Europeia movimentaram um valor de €14,64 trilhões, ou 22% do PIB mundial e um volume total de aquisições públicas equivalente a aproximadamente €1,786 trilhões em 2013 (GLAS; SCHAUPP; ESSIG, 2017, p. 579). Há três propósitos comuns sobre regem as aquisições públicas: controle, gestão e planejamento (MCCUE; GIANAKIS, 2001, p. 74). O ambiente do sistema de logística governamental está sujeito às forças legais, de mercado, pressões internas, sociais, econômicas, políticas, entre outras (THAI, 2001, p. 33).

Os profissionais que atuam com aquisições públicas possuem perspectivas diferentes daqueles que atuam em empresas privadas. Em estudo sobre a administração pública do Canadá, Larson (2009, p. 222) afirma que os gestores de compras públicas têm perspectivas mais restritas sobre a gestão da cadeia de suprimentos em comparação com aqueles que atuam em logística no setor privado; além disso os responsáveis pelas compras públicas possuem diferentes percepções sobre a importância de tópicos, ferramentas e técnicas logísticas para apoiar seu trabalho.

O objetivo deste artigo é apresentar uma revisão da literatura sobre a evolução da jurisprudência sobre licitação e compras no governo federal brasileiro no contexto dos estudos sobre logística e cadeia de suprimentos, principalmente na função aquisição (*procurement*) de material de consumo.

A jurisprudência, bem como a revisão de literatura sobre logística e cadeia de suprimento, será analisada a partir da técnica de análise de conteúdo que prevê a leitura flutuante, a exploração de material, o tratamento de resultado e interpretações (BARDIN, 2004, p. 96). A contribuição desse artigo está no relacionamento entre a literatura sobre logística e a jurisprudência brasileira, haja vista que há grande ênfase em aspectos legais no tocante às compras públicas, deixando em segundo plano aspectos gerenciais.

O escopo desse estudo aborda logística, aquisições públicas, jurisprudência sobre licitação de material de consumo, porque possuem jurisprudência específica e são aquisições recorrentes com ciclos anuais, portanto passíveis de controle, gestão e planejamento. A relevância deste estudo está inserida nas mudanças em curso com a revisão da Lei de Licitações e Contratos (Lei n. 8.666/1993), aguardando aprovação pelo Congresso e pelo Senado brasileiros<sup>3</sup>.

Além dessa apresentação, esse artigo aborda os fundamentos da logística, a apresentação da jurisprudência sobre aquisições públicas, as características da cadeia de suprimentos e o ambiente em que ocorrem as licitações brasileiras: o pregão eletrônico de materiais de consumo.

---

<sup>3</sup> Projeto de Lei n. 6.814/2017 da Comissão Temporária de Modernização da Lei de Licitações e Contratos, disponível em: < <http://www2.camara.leg.br> >

## FUNDAMENTOS DA LOGÍSTICA

Em uma perspectiva funcional, a logística depende do fluxo de informação para movimentar os materiais entre setores para atender as necessidades e expectativas dos clientes. Numa visão industrial, a logística trata da otimização da distribuição física de insumos, dos processos de manufatura e do processo de aquisições com os fornecedores (BOWERSOX; CARTER; MONCZKA, 1985, p. 27). A logística está focada no transporte de materiais, desde o fornecedor até o cliente, da melhor maneira possível para atender às necessidades dos clientes.

Estudos sobre o ciclo de vida da cadeia de suprimentos analisa diferentes dinâmicas, trajetórias e fatores que influenciam diferentes configurações logísticas. Algumas cadeias de suprimentos são maduras e relativamente imutáveis, enquanto outras estão emergindo ou em transição e sujeitas a interrupções (MACCARTHY *et al.*, 2016, p. 1698).

O principal objetivo da logística, até o final da década de 1980, quando surgiu o conceito de gestão da cadeia de suprimentos, era controlar o nível de serviço ao cliente, reduzir custos com inventário, mitigar a variância na produção, garantir mínimos custos de operações e aquisições, além do controle de qualidade dos processos (BOWERSOX, CARTER, MONCZKA, 1985, p. 27; BALLOU, 2006, p. 333).

Nesse contexto, foi publicada a Lei de Licitações e Contratos<sup>4</sup> em 1993 para regulamentar as aquisições públicas (*public procurement*). O decreto n. 3.555, de 8 de agosto de 2000, instituiu o pregão como modalidade de licitação em que a disputa pelo fornecimento de bens comuns pode ser feita em sessão pública, por meio de propostas de preços escritas e lances verbais. A Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002, inovou ao abrir a possibilidade de que essa sessão, antes presencial, poderá ser realizada por meio eletrônico (*e-procurement*), utilizando das tecnologias da informação, como o Sistema Comprasnet<sup>5</sup>. Isso possibilitou acesso ao mercado governamental para vários fornecedores de qualquer região do país.

A gestão logística do setor governamental deve considerar a legislação vigente sobre licitações e contratos, portanto não há total liberdade para cada entidade pública aplicar as melhores práticas gerenciais. Além disso, os atos administrativos na cadeia de suprimentos devem ser transparentes, com poucos contratos com cláusulas sigilosas, conforme prevê a Lei de Acesso à Informação (LAI)<sup>6</sup>. A integridade e combate à corrupção é uma das características das compras governamentais no Brasil e no mundo (THAI, 2009, p. 20).

## GESTÃO DA CADEIA DE SUPRIMENTOS

A logística é um dos componentes da gestão da cadeia de suprimentos, que pressupõe a previsão e o planejamento da demanda de produtos, serviços e informações, com seu devido controle e coordenação, desde a origem dos insumos até o ponto de consumo, atendendo as exigências de clientes internos e externos. As técnicas, ferramentas e estratégias foram aperfeiçoadas nos seguintes termos: controle de estoques e gestão de transporte; gestão de material e da produção; gestão empresarial e dos recursos; fluxo de processos e dos resíduos;

---

<sup>4</sup> As aquisições ou procurement do governo federal brasileiro são regulamentadas pela Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, vigente até a publicação de nova lei em discussão no poder legislativo em 2018.

<sup>5</sup> As entidades do governo federal promovem seus pregões eletrônicos na plataforma Comprasnet, disponível em: <http://bit.ly/2NAZI5x>

<sup>6</sup> Vigente desde maio de 2012, a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2012) exige que a prestação de contas, incluindo informações sobre os documentos da gestão da cadeia de suprimentos, estejam disponíveis na internet para controle social.

agilidade e resiliência; criação de rede de valor; criação de valor para os *clusters* ou conjunto de empresas (STEVENS; JOHNSON, 2016).

A partir da década de 1980, com a difusão da informática, foi possível desenvolver sistemas de gestão da informação para dar suporte à decisão, aplicada à logística, que engloba a otimização da distribuição física, da fabricação e das aquisições (BOWERSOX; CARTER; MONCZKA, 1985, p. 34). Com o advento da internet, foi possível implantar sistemas *online* de compras governamentais pela internet, otimizando o processo de aquisição por meio de licitação (*e-procurement*).

Gestão logística é o processo de planejar, implementar e controlar o fluxo eficiente da relação custo/benefício e o armazenamento de matérias-primas, promovendo o inventário de estoque de matéria-prima e produtos acabados, em um fluxo de informações entre o ponto de origem e de consumo, atendendo aos requisitos exigidos pelo cliente, foi a definição apresentada, em 1986, pelo *Council of Logistics Management* (COOPER; LAMBERT; PAGH, 1997).

Contudo, logística não é sinônimo de gestão da cadeia de suprimentos; no setor privado, a logística está contida na gestão da cadeia de suprimentos, que incorpora o relacionamento entre outras empresas. Vários estudos abordam a evolução do conceito simples de logística para a complexidade da gestão integrada de cadeia de suprimentos (COOPER, LAMBERT, PAGH, 1997; LUMMUS, VOKURKA, 1999; MENTZER *et al.*, 2001; STEVENS, 1990; BALLOU, 2010).

O termo “*supply chain management*” surgiu em 1982, sobretudo no ambiente de consultoria. Depois foi adotado pela academia. A principal mudança foi na redução dos esforços para manter o inventário de estoques e na ampliação de relacionamentos entre os participantes da rede logística, além dos esforços de integração entre funções internas da organização (COOPER; LAMBERT; PAGH, 1997).

A gestão da cadeia de suprimentos, segundo *The International Center for Competitive Excellence*, é a integração de processos de negócio do usuário por meio de fornecedores que ofertam produtos, serviços e informações que agregam valor ao cliente (COOPER; LAMBERT; PAGH, 1997).

A gestão da cadeia de suprimentos engloba o fluxo de matérias-primas utilizadas numa indústria para produzir um produto que atenda a um cliente. Esse processo pressupõe que haja identificação de uma necessidade, a escolha do melhor fornecedor, opção do meio de transporte da carga do fornecedor à indústria, estratégias de recebimento e armazenagem de materiais, fabricação do produto e transporte até o cliente final. Há dois fluxos a considerar: um de informação e outro de materiais. Essa é a base de um sistema logístico (BALLOU, 2006; BOWERSOX, CLOSS, COOPER, 2006; CHOPRA, MEINDL, 2003).

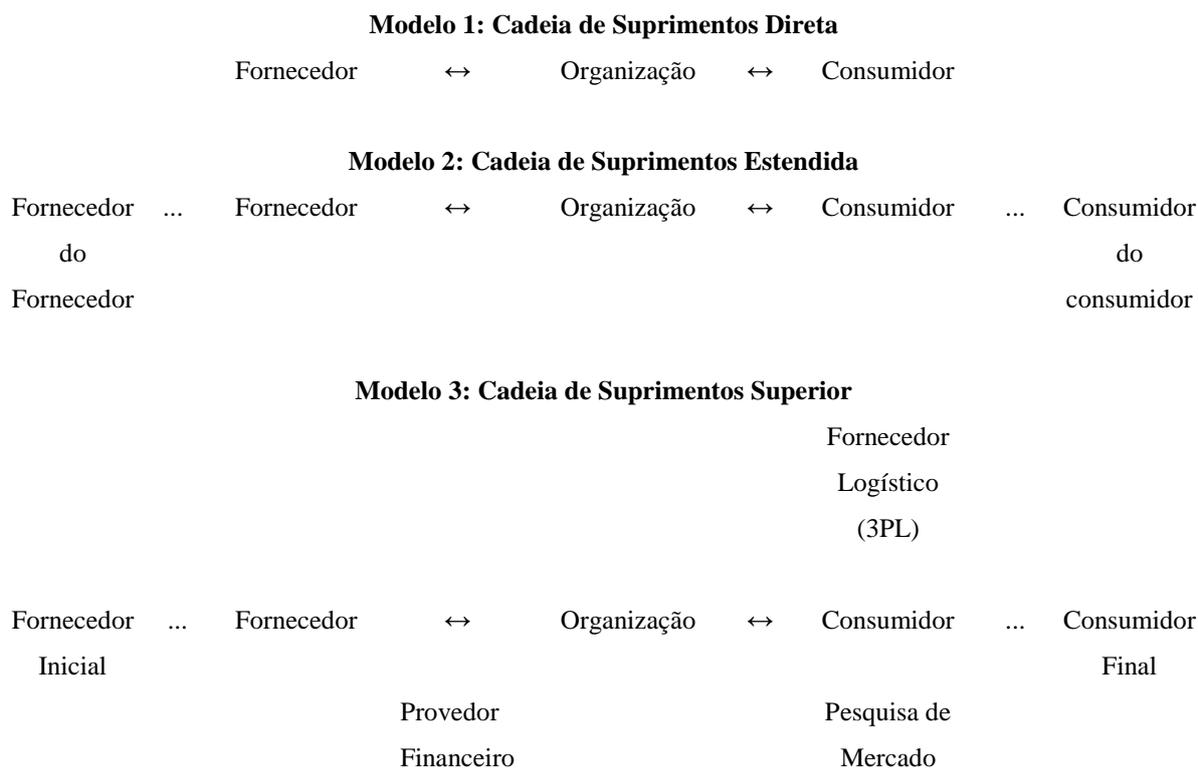
Desde a década de 1950, houve importantes avanços na gestão logística da cadeia de suprimentos. Num primeiro momento, as atividades eram isoladas e especializadas: previsão de demanda, compras e *procurement*, planejamento de necessidades, planejamento da produção, estoques de fabricação, armazenagem, manuseio de materiais, embalagem, estoque de produtos acabados, planejamento da distribuição, processamento de pedidos, sistemas de

transportes, serviços do consumidor, planejamento estratégico, serviços de informação, marketing e vendas, financeiro (YUVA, 2002). Até a década de 1960 essas atividades eram especializadas e com pouca integração entre elas, porque as empresas atuavam em um ambiente de mercado mais estável.

A partir da década de 1960 houve maior integração dessas atividades logísticas no setor de compras e gerenciamento de materiais, além de maior integração no sistema de distribuição física. A partir da década de 2000, com o advento da internet e maior informatização nas empresas há uma busca pela gestão integrada da cadeia de suprimentos. Os modelos mais avançados de gestão logística da cadeia de suprimentos pressupõem o compartilhamento de informações em tempo real das necessidades dos fornecedores, dos clientes e da organização (COOPER; LAMBERT, 2000, p. 67).

Quanto ao grau de complexidade há três modelos: a cadeia de suprimentos direta, a cadeia de suprimentos estendida e a cadeia de suprimentos superior, conforme quadro 1. A principal diferença é a ampliação do raio de ação da cadeia logística da organização, incluindo os consumidores e os fornecedores na estratégia do negócio.

**QUADRO 1 - Complexidade crescente da logística para a gestão da cadeia de suprimentos**



FONTE: Mentzer et al. (2001, p. 5).

Um dos grandes desafios na gestão da cadeia de suprimentos é a coordenação da produção nos modelos logísticos apresentados no quadro 1, evitando o efeito chicote (*bullwhip effect*), ou seja, a falta ou excesso de estoques nos canais causado por falhas no

planejamento e na previsão da demanda (CHOPRA; MEINDL, 2003, p. 366). No setor governamental, essas falhas de previsão aumentam os custos operacionais, além de não atender ao cidadão. Além do mais, há a necessidade de se licitar<sup>7</sup> todos os produtos de consumo, tornando mais demorado o processo de ressuprimento na cadeia logística.

## **AQUISIÇÕES PÚBLICAS E *PROCUREMENT* NO BRASIL**

Uma das atividades econômicas do governo é comprar bens e serviços para atender necessidades dos cidadãos como educação, saúde e infraestrutura. Uma das características da logística governamental é a presença da jurisprudência sobre as aquisições públicas (*public procurement*), com registros dessas práticas desde 2.400 a.C. na Síria (THAI, 2001, p. 11).

Há diferenças significativas entre aquisição e *procurement*. *Public procurement* pode ser definido como o processo de aquisição de bens e serviços que inclui funções desde a identificação de necessidade, seleção de alternativas e estudos técnicos preliminares, preparação e adjudicação de licitação, fiscalização de contratos até a destinação ambientalmente correta dos produtos (UNDP, 2010, p. 5).

Portanto, *public procurement* busca aumentar a eficiência do governo, reduzir as despesas públicas, considerando a estratégia e políticas da organização, bem como provendo métodos, procedimentos, profissionais e informações adequadas para atingir seus objetivos a partir de um planejamento adequado (THAI, 2009, p. 11).

As atividades de *public procurement* visam atingir três objetivos. O primeiro, metas regulatórias, concentra-se no cumprimento das normas e jurisprudência sobre compras governamentais (*compliance*). O segundo, metas comerciais, visa utilizar mecanismos de mercado para atingir metas de aquisições, tais como redução de custos e aumento da qualidade de produtos e serviços. O terceiro, metas socioeconômicas, visa promover políticas públicas, usando o poder de compras governamentais, como o desenvolvimento da sustentabilidade ambiental e do bem-estar social (ERRIDGE; MCLLOY, 2002).

Para gerenciar as aquisições públicas brasileiras foi emitido o Decreto n. 1.094, de 23 de março de 1994<sup>8</sup>, que criou o Sistema de Serviços Gerais (SISG). Foi criado também o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG) para auxiliar o Sistema de Serviços Gerais (SISG).

O quadro 2 resume alguns aspectos relacionados à logística intrafuncional, como a necessidade de elaborar manuais de trabalho, catálogo de materiais, rol de fornecedores e gestão do sistema de registro de preços<sup>9</sup>.

Para dar suporte à Lei de Licitações e Contratos, o Decreto n. 1.094/1994 marcou o início de controles informatizados das compras públicas brasileiras, prevendo a necessidade

---

<sup>7</sup> O imperativo de licitar está previsto na Lei de Licitações e Contratos (Lei n. 8.666/1993, em seu artigo segundo. Não há liberdade de escolha de fornecedor sem o processo de licitação.

<sup>8</sup> As aquisições públicas do governo federal são administradas por um sistema informatizado (*e-procurement*) previsto no Decreto n. 1.094/1994. Disponível em: <http://bit.ly/2Osfv1p>

<sup>9</sup> Sistema de Registro de Preços é uma forma de licitar em que as entregas dos produtos podem ser feitos durante 12 meses, transferindo a responsabilidade e custos de estoques do governo para o fornecedor.

de expedir normas para disciplinar a licitação, a contratação, a aquisição, o recebimento, o registro, a guarda, a requisição, a distribuição e a utilização de material de consumo.

Essa é uma das características das aquisições públicas: há a necessidade de se criar jurisprudência adequada para dar suporte às atividades logísticas no setor governamental. Como supracitado, há diferenças essenciais entre os objetivos e as práticas dos profissionais que atuam em compras privadas e públicas (MCCUE; PITZER, 2005, p. 8).

**QUADRO 2 - Elementos previstos nas aquisições públicas pelo Decreto n. 1.094/1994**

|  |          |
|--|----------|
| <b>Material:</b> fixar os padrões e especificações do material de consumo para uso do serviço público.   | Artigo 5 |
| <b>Material:</b> expedir normas para disciplinar a licitação, a contratação, a aquisição, o recebimento, o registro, a guarda, a requisição, a distribuição e a utilização de material de consumo. | Artigo 5 |
| <b>Material:</b> expedir normas para disciplinar a conservação, recuperação, manutenção, inventário, baixa e alienação de material de consumo.   | Artigo 5 |
| <b>Material e transporte:</b> supervisionar e coordenar a execução das normas logísticas ou executá-las quando julgar necessário.  | Artigo 5 |
| <b>Siasg:</b> criar catálogo unificado de materiais de consumo.  | Artigo 7 |
| <b>Siasg:</b> manter cadastramento unificado de fornecedores.  | Artigo 7 |
| <b>Siasg:</b> elaborar o registro de preços de material de consumo anualmente.   | Artigo 7 |

FONTE: elaborado pelo autor.

Para dar suporte às aquisições públicas, conforme apresentado no quadro 2, há jurisprudência, leis e regulamentações, que devem ser conhecidas e cumpridas pelo gestor público. A regulamentação das compras governamentais é um fenômeno internacional, como resta evidente em estudos em outros países, como o Canadá (LARSON, 2009, p. 223).

Para garantir o suprimento constante de material de consumo diante da sazonalidade e disponibilidade orçamentária, foi criado o Sistema de Registro de Preços (SRP), em que os itens são licitados e registrados em uma Ata de Registro de Preços (ARP) para serem adquiridos em até 12 meses com entregas parceladas<sup>10</sup>. Além disso, o SRP promove as compras compartilhadas, evitando que um mesmo produto seja licitado em determinada região por mais de um órgão federal, reduzindo custos administrativos<sup>11</sup>. O objetivo do SRP é reduzir custos logísticos com armazenagem, manutenção de depósitos, despesas com inventário de material de consumo, além de recorrentes licitações de mesmo produto, transferindo esses custos para os fornecedores. Além disso, não há obrigatoriedade de se efetuar as compras dos itens de um SRP.

A logística governamental é distinta da liberdade de tomada de decisão no setor privado, em que é recomendável a integração entre as funções intraorganizacionais (compras, financeiro, marketing, produção) e entre as organizações por meio de alianças a médio e longo prazo para fornecimento de suprimentos (STEVENS, 1989). O SRP é um contrato

<sup>10</sup> O Decreto n. 9.488, de 30 de agosto de 2018, prevê compras compartilhadas por vários órgãos federais, exigindo a divulgação dos produtos licitados no mínimo por oito dias úteis na fase de divulgação da Intenção de Registro de Preços (IRP), antes da abertura da licitação.

<sup>11</sup> O Decreto n° 7.892, de 23 de janeiro de 2013, regulamentou a adesão às Atas de Registro de Preços, prevendo um quantitativo máximo de aquisição para cada item licitado, depois da sessão do pregão eletrônico.

anual com o fornecedor, sendo necessária nova licitação para cada produto ao final desse tipo de contrato, não sendo permitidas alianças a médio e longo prazo com os fornecedores.

O profissional de *public procurement*, em estudos sobre a logística governamental, apresentou uma ordem de prioridades: termos da licitação, habilidades de comunicação (edital e termo de referência), precificação dos itens (pesquisa de mercado), gestão de contratos (fiscalização), conhecimento e cumprimento da legislação (*compliance*), questões éticas e transparência, liderança, habilidades de informática, trabalho em equipe, compras e suprimentos (LARSON, 2009, p. 236).

Em contraponto, o profissional de compras no setor privado apresentou as seguintes prioridades: habilidades de comunicação, foco na negociação, análise de custo e preços, trabalho em equipe. A preocupação ética e legal nem apareceu entre os dez principais tópicos, ferramentas e técnicas nas aquisições privadas (LARSON, 2009, p. 236).

## AQUISIÇÕES PÚBLICAS E PREGÃO ELETRÔNICO

O principal motivo pela adoção do sistema de *e-procurement* é a economia de tempo e redução de custos, apresentando um processo mais eficiente de negócios. Estudos apontam que a implantação de sistema *online* para aquisição promoveu a redução de impressão em papel, abatimento nos custos com postagens e serviços postais, rapidez no tempo de resposta e retorno nos processos de *procurement* (MACMANUS, 2002, p. 11).

As compras públicas brasileiras são realizadas por meio de licitação. Para regulamentar essas aquisições públicas, foi sancionada a Lei n. 10.520, em 17 de julho de 2002, que instituiu a modalidade de licitação denominada pregão para aquisição de bens e serviços comuns. De modo geral, bens e serviços comuns são aqueles itens que podem ser descritos em edital de licitação devido aos padrões de desempenho e qualidade, ou seja, produtos de consumo que facilmente são encontrados em lojas.

O Decreto n. 5.450, de 31 de maio de 2005<sup>12</sup>, regulamentou os procedimentos do pregão eletrônico (*reverse auction*<sup>13</sup>), incluindo os atores responsáveis pelas atividades de aquisições públicas, criando a função de pregoeiro e equipe de apoio. Todavia, esse cargo não foi previsto na legislação sobre recursos humanos do serviço público federal, Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, cabendo a cada órgão atribuir essa responsabilidade a algum servidor público e capacitá-lo adequadamente para desempenhar essa atividade. Em outros países, o profissional de aquisições possui treinamento e certificação para desempenho de suas funções (CALLENDAR; MATHEWS, 2000, p. 277).

Seguindo uma tendência mundial, o Brasil empreende esforços para facilitar o acesso das pequenas e microempresas às compras governamentais. Mesmo que o governo implante medidas para promover a inovação nas pequenas e microempresas, há barreiras relacionadas a processos, competências, relacionamentos e procedimentos que impedem o desenvolvimento

---

<sup>12</sup> Decreto n. 5.450/2005, prevê o pregão eletrônico como forma de licitação, disponível em <http://bit.ly/2nEyn1K>

<sup>13</sup> Pregão Eletrônico funciona como um leilão reverso (*reverse auction*): o edital prevê o valor máximo aceito e as empresas ofertam lances sucessivos decrescentes até o fechamento da sessão pública de pregão sob o comando de um pregoeiro.

de empresas desse segmento, conforme estudos no Reino Unido (UYARRA *et al.*, 2014). A estratégia Europa 2020 considera que as aquisições públicas podem desenvolver um mercado mais inteligente, sustentável e inclusivo<sup>14</sup>. Capacitação e treinamento dos profissionais das pequenas e microempresas podem auxiliar na superação de barreiras de entrada nesse expressivo segmento de compras governamentais (SAASTAMOINEN; REIJONEN; TAMMI, 2017, p. 2).

A Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006, instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte e apresentou no quinto capítulo, artigos 42 a 49, critérios de preferência de aquisições de pequenas e microempresas, quer no desempate em sessão pública, quer na reserva de mercado para itens licitados até R\$80.000,00 no edital de licitação. Além disso, a Lei Complementar n. 147, de 7 de agosto de 2014, alterou a redação dos artigos 42 a 49, incluindo cotas de até 25% dos itens que superam o valor de R\$80.000,00, favorecendo as pequenas e microempresas.

A licitação de material de consumo possui fase interna e externa, conforme quadro 3, além de processos de planejamento e avaliação num ciclo contínuo anual, conforme previsto no Decreto n. 3.555, de 8 de agosto de 2000<sup>15</sup>.

**QUADRO 3 – Processos das aquisições públicas, baseado no Decreto n. 3.555/2000**

|                                  |   |
|----------------------------------|---|
| <b>Estudo Técnico Preliminar</b> | Identificação de necessidade de aquisição.<br>Estudo de alternativas de mercado.<br>Análise de alternativas de mercado.<br>Pesquisa de preços e descrição do produto a ser adquirido.   |
| <b>Fase interna da licitação</b> | Elaboração de edital e do termo de referência.<br>Aprovação do edital pela consultoria jurídica.  |
| <b>Fase externa da licitação</b> | Publicação do edital e do termo de referência.<br>Abertura da sessão (e-procurement).<br>Adjudicação e Homologação de pregão.<br>Assinatura de contrato ou Ata de Registro de Preços.   |
| <b>Fiscalização e Avaliação</b>  | Validação das entregas dos fornecedores.<br>Validação da qualidade dos produtos.<br>Notificação por eventual inexecução contratual  |
| <b>Feedback</b>                  | Gestão da qualidade dos fornecedores, transportadores e produtos.<br>Gestão da informação para melhoria contínua nos Estudos Técnicos Preliminares das compras futuras<br>Identificação das falhas e erros na contratação anterior. |

FONTE: Elaborado pelo autor.

A fase interna envolve os processos desde a identificação das necessidades de aquisição até o momento da elaboração do edital de licitação. A fase externa se inicia com a publicação do agendamento do pregão eletrônico até o momento da auditoria externa das aquisições.

<sup>14</sup> A Comissão Europeia estabeleceu prioridades para o desenvolvimento da Europa entre 2010 e 2020, inclusive em relação às compras governamentais como fonte de inovação. Disponível em: <https://ec.europa.eu>

<sup>15</sup> A fase interna e externa da licitação está prevista no Decreto n. 3.555/2000, disponível em <http://bit.ly/2nDQ5md>.

As compras públicas devem cumprir a jurisprudência em que a etapa de planejamento das necessidades resulta na elaboração do termo de referência. O edital de licitação, com as regras de participação numa modalidade de licitação, deve ser acompanhado do termo de referência, que contém as condições técnicas e gerenciais de entrega do produto licitado, incluindo formas de avaliação de fornecedores, além da previsão de penalidades por descumprimento contratual.

Preocupação típica da logística na década de 1980, o setor governamental ainda busca atualmente reduzir custos logísticos com transporte, aquisições, armazenagem, custos de inventários, controle da qualidade de fornecedores e produtos, em um contexto em que há pouco espaço para aumento de impostos para manter um estado em situação financeira com déficits anuais consecutivos<sup>16</sup>.

Quando ao desenvolvimento sustentável, a destinação final ambientalmente adequada de resíduos está regulamentada na Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010, que busca minimizar os impactos ambientais adversos causados pelos geradores de resíduos sólidos, entre eles as pessoas jurídicas de direito público. A Política Nacional de Resíduos Sólidos estimula o controle social, a logística reversa, a disposição final ambientalmente adequada, a gestão integrada de resíduos sólidos. As sanções administrativas no tocante aos crimes ambientais estão previstas na Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. A preocupação ambiental deve estar presente também na gestão da cadeia de suprimentos do governo.

Assim, a partir da análise dos conteúdos supracitados, o quadro 4 apresenta uma síntese sobre os elementos que regem a gestão de suprimentos do governo federal brasileiro, principalmente no tocante às aquisições (*public procurement*), sobretudo no contexto da logística.

**QUADRO 4 - Associação entre elementos de logística e a jurisprudência no setor governamental brasileiro**

| Processo Supply Chain            | Processo Licitatório          | Legislação   | Funcionalidades  | Questão logística   |
|----------------------------------|-------------------------------|--|--|---|
| Ambiente de Negociação e Compras | Pregão Eletrônico             | Decreto n. 5.450/2005, art. 2<br>Decreto n. 3.555/2000, art. 2 | Sistema Comprasnet   | Onde promover as aquisições públicas?   |
| Compradores e Vendedores         | Pregão Eletrônico             | Decreto n. 5.450/2005, art. 2                                  | Ambiente virtual: pregoeiro, equipe de apoio e empresas licitantes | Quem participa das sessões de licitação?  |
| Previsão de demanda              | Estudo técnico preliminar     | Decreto n. 3.555/2000, art. 21                                 | Histórico de consumo de atas anteriores                            | O que e quanto comprar?<br>Estudar as alternativas de mercado                               |
| Fase interna do pregão           | Preparação do edital e anexos | Decreto n. 5.450/2005, art. 9                                  | Modelo de editais da Controladoria-Geral da União                  | Redação dos editais de licitação.<br>Redação do termo de referência e minuta dos contratos. |
| Leiloeiro                        | Pregoeiro                     | Decreto n.   | Responsável pela   | Quem promove o pregão   |

<sup>16</sup> O Ministério da Fazenda estima que o déficit primário brasileiro será de R\$159 bilhões em 2018, diante de uma receita primária de R\$1,380 trilhão. Previsão de déficit disponível no Tesouro Nacional em:

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>

|   |  |  |  |  |
|---|--|--|--|--|
|   | Equipe de apoio  | 5.450/2005, art. 11  | condução da sessão pública de pregão. Equipe de apoio à licitação. | eletrônico?<br>Quem apoia o pregoeiro?   |
| Fase externa do pregão                          | Sessão pública do pregão eletrônico                          | Decreto n. 3.555/2000  | Gerenciamento pelo sistema Comprasnet.                             | Conhecimento do produto e jurisprudência para responder impugnação e pedidos de esclarecimentos.<br>Abertura de lances.<br>Habilitação, Adjudicação e Homologação do vencedor. |
| Contratação                                     | Emissão da Ata de Registro de Preços ou contrato             | Decreto n. 5.450/2005, artigos 28 e 29.  | Gestão de contratos.<br>Gestão de Atas de Registro de Preços.      | Regularidade fiscal das licitantes e garantias contratuais.<br>Qualificação dos fornecedores.  |
| Recebimento, Armazenagem e Distribuição interna | Emissão de nota de empenho.<br>Fiscalização de conformidade. | Instrução Normativa n. 205/1998<br>SLTI/MPOG                                     | Gestão financeira e contábil.                                      | Controle de qualidade dos produtos.<br>Qualificação dos fornecedores e transporte.<br>Controle de almoxarifados.   |
| Inventário e Auditoria                          | Fiscalização de contratos.<br>Inventário de estoques.        | Instrução Normativa n. 205/1998<br>SLTI/MPOG.<br>Decreto n. 5.450/2005, art. 29. | Gestão de Estoques   | Gestão de materiais: giro de estoque nos depósitos.  |
| Resíduos sólidos e Sustentabilidade             | Fiscalização   | Lei n. 12.305/2010.<br>Lei n. 9.605/1998.  | Gestão ambiental e descarte ambientalmente correto.                | Como descartar adequadamente os produtos e resíduos?   |

FONTE: elaborado pelo autor.

As compras governamentais (*public procurement*), uma das funções dentro da Gestão da Cadeia de Suprimentos, possui uma dimensão estratégica e política. As metas da gestão logística estão ligadas a objetivos socioeconômicos (desenvolvimento, inovação, sustentabilidade), bem como possui objetivos comerciais (eficiência, eficácia e custo/benefício), dentro do contexto de cumprimento da jurisprudência (*compliance*). A dimensão política da logística governamental é enfatizada por Murray (2007) e combinada com outras dimensões por Williams-Elegbe (2016) e McCue, Prier e Swanson (2015).

A partir da análise do quadro 4 é possível corroborar estudos sobre aquisições públicas que afirmam que as compras governamentais tendem a ser algo meramente tático e operacional, visando a adesão às políticas e leis publicadas, sufocando a inovação, e não exigindo profissionais altamente qualificados em logística, mas tão somente conhecedores e cumpridores de leis e jurisprudência (MATTHEWS, 2005).

## À GUIA DE CONCLUSÃO

Foram apresentadas as características da jurisprudência sobre logística, principalmente na função aquisição (*procurement*) do setor governamental brasileiro desde a década de 1990,

com o advento do pregão eletrônico e das ferramentas de internet como apoio à gestão da cadeia de suprimentos.

A relevância deste estudo é identificar as características da logística no setor governamental, a partir da revisão da literatura e da análise do conteúdo da jurisprudência em vigor, para identificar o contexto no qual as compras públicas estão inseridas. Melhorar a eficiência do gasto público é um imperativo num ambiente de restrição orçamentária, no contexto da publicação da Emenda Constitucional n. 95, de 15/12/2016, que limita os gastos públicos nos próximos 20 anos. As aquisições públicas também possuem um papel de fomento à inovação e desenvolvimento social.

Recomendam-se estudos complementares da gestão logística da cadeia de suprimentos em áreas mais amplas, tais como serviços e produtos de tecnologia de informação, obras e serviços de engenharia, contratação de serviços com ou sem fornecimento de mão de obra, que podem dar melhor suporte às atividades logísticas das instituições públicas. Assim como podem ser incluídos estudos futuros do impacto na nova lei de licitação no aprimoramento das compras públicas.

## REFERÊNCIAS

BALLOU, R. H. **Gerenciamento da Cadeia de Suprimentos / Logística Empresarial**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

BALLOU, R. *The Evolution and Future of Logistics and Supply Chain Management*. **Produção**. v. 16, n. 3, p. 375-386, 2006.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 3. ed. Lisboa: Edições 70, 2004.

BOWERSOX, D. J.; CARTER, P. L.; MONCZKA, R. M. *Materials Logistics Management*. **International Journal of Physical Distribution & Materials Management**. v. 15, n. 5, p. 27-35, 1985.

BOWERSOX, D. J.; CLOSS, D. J.; COOPER, M. B. **Gestão Logística da Cadeia de Suprimentos**. Porto Alegre: Bookman, 2006.

CALLENDAR, G., MATHEWS, D. *Government Purchasing: An Evolving Profession?* **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, v. 12, n. 2, p. 272-290, 2000.

CHOPRA, S., MEINDL, P. **Gerenciamento da Cadeia de Suprimentos: estratégia, planejamento e operação**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2003.

COOPER, M. C.; LAMBERT, D. M.; PAGH, J. D. *Supply Chain Management: More Than a New Name for Logistics*. **The International Journal of Logistics Management**. v. 8, n. 1, p. 1-14, 1997.

ERRIDGE, A., MCLLROY, J. *Public Procurement and Supply Management Strategies. Public Policy and Administration*, v. 17, n.1, p. 52-71, 2002.

GLAS, A. H., SCHAUPP, M., ESSIG, M. *An organizational perspective on the implementation of strategic goals in public procurement. Journal of Public Procurement*, v. 17, n. 4, p. 572-605, 2017.

LAMBERT, D. M., COOPER, M. C. *Issues in Supply Chain Management. Industrial Marketing Management*. v. 29, n. 1, p. 65-83, 2000.

LARSON, P. D. *Public vs. private sector perspectives on supply chain management. Journal of Public Procurement*, v. 9, n. 2, p. 222-247, 2009.

LUMMUS, R. R., VOKURKA, R. J. *Defining supply chain management: a historical perspective and practical guidelines. Industrial Management & Data Systems*, v. 99, n. 1, p. 11-17, 1999.

MACCARTHY, B. L., BLOME, C., OLHAGER, J., SRAI, J. S., ZHAO, X. *Supply chain evolution – theory, concepts and science. International Journal of Operations & Production Management*, v. 36, n. 12, p. 1696-1718, 2016.

MACMANUS, S. A. *Understanding the incremental nature of e-procurement implementation at the state and local levels. Journal of Public Procurement*, v. 2, n. 1, p. 5-28, 2002.

MATTHEWS, D. *Strategic Procurement in the Public Sector: A Mask for Financial and Administrative Policy. Journal of Public Procurement*, v. 5, n. 3, p. 388-399, 2005.

MCCUE, C. P., GIANAKIS, G. A. *Public purchasing: who's minding the store? Journal of Public Procurement*, v. 1, n. 1, p. 71-95, 2001.

MCCUE, C. P., PRIER, E., SWANSON, D. *Five Dilemmas in Public Procurement. Journal of Public Procurement*, v. 15, n. 2, p. 177-207, 2015.

MCCUE, C.; PITZER, J. T. **Fundamentals of Leadership and Management in Public Procurement**. Herndon, VA: National Institute of Governmental Purchasing, 2005.

MENTZER, J. T.; DEWITT, W.; KEEBLER, J. S.; MIN, S.; NIX, N.W.; SMITH, C. D.; ZACHARIA, Z. G. *Defining Supply Chain Management. Journal of Business Logistics*, v. 22, n. 2, p. 1-25, 2001.

MURRAY, J. G. *Strategic Procurement in Local Government: The Role of Elected Members. Journal of Public Procurement*, v. 7, n. 2, p. 194-212, 2007.

SAASTAMOINEN, J.; REIJONEN, H.; TAMMI, T. *The role of training in dismantling barriers to SME participation in public procurement. Journal of Public Procurement*, v. 17, n. 1, p. 1-30, 2017.

STEVENS, G. C. *Integrating the supply chain. International Journal of Physical Distribution and Material Management*, v. 19, n. 8, p. 3-8, 1989.

STEVENS, G. C. *Successful supply chain management. Management Decision*, v. 28, n. 8, p. 25-30, 1990.

STEVENS, G. C.; JOHNSON, M. *Integrating the Supply Chain... 25 years on. International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*, v. 46, n. 1, p. 19-42, 2016.

THAI, K. V. International Public Procurement: Concepts and Practices. In: \_\_\_\_\_, **International Handbook of Public Procurement**. Boca Raton, FL: CRC Press, 2009. p. 2-24.

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

UNDP. **Public Procurement Capacity Development Guide**. New York: United Nations Development Programme, 2010.

UYARRA, E.; EDLER, J.; GARCIA-ESTEVEZ, J.; GEORGHIOU, L.; YEOW, J. *Barriers to Innovation through Public Procurement: A Supplier Perspective. Technovation*, v. 34, n. 10, p. 631-645, 2014.

WILLIAMS-ELEGBE, S. *The Evolution of the World Bank's Procurement Framework: Reform and Coherence for the 21st Century. Journal of Public Procurement*, v. 16, n. 1, p. 22-51, 2016.

YUVA, J. Collaborative logistics: building a united network. **Inside Supply Management**. Tempe, v. 13, n. 5, 2002.