

# Sistema de compras da Petrobras

Diante da crise financeira internacional, vislumbramos o consenso entre os governos de que o liberalismo ortodoxo tem apresentado limitações e que a intervenção do Estado é crucial na salvaguarda do interesse público face às “falhas” do livre mercado. Por outro lado, é fato que os gastos do setor público sempre tiveram extrema importância no estímulo ao desenvolvimento econômico e social de um país. No Brasil, devido aos seus vultosos investimentos, a Petrobras exerce hoje notório papel como propulsora do desenvolvimento da indústria nacional de bens e serviços.

Corre que para milhares de empresas brasileiras, fornecer para a Petrobras ainda é um sonho distante, por uma série de dificuldades, tais como: concluir o procedimento de pré-qualificação (cadastro); identificar um interlocutor apropriado para a sua categoria de produto/serviço dentro da empresa (devido à inexistência de uma “central única de compras”) e, finalmente, ser convidado a participar de uma licitação.

O início da implantação do novo sistema de cadastro corporativo pela internet ocorreu há mais de três anos e, após várias dificuldades e adaptações, o sistema vem apresentando melhoras significativas no que tange aos prazos de processamento e à capacitação da equipe técnica responsável pela análise das informações. Persiste uma série de dificuldades relacionadas à falta de flexibilidade geral do sistema. A rígida padronização representa um obstáculo ao cadastro de alguns fornecedores, plenamente capacitados, e prejudica sobretudo o pequeno fornecedor, que muitas vezes não consegue cumprir os requisitos mínimos exigidos para se obter o tão desejado CRCC (Certificado de Registro e Classificação Cadastral).

Quanto aos fornecedores estrangeiros, além da dificuldade da língua, a Petrobras ainda não elaborou os parâmetros para análise dos critérios Técnico e Saúde, Meio Ambiente e Segurança para serviços, o que impossibilita o cadastro dessas empresas. A tendência é que para prestar serviços para a Petrobras, as estrangeiras deverão possuir uma estrutura mínima no Brasil, que de início deverá absorver tecnologia estrangeira para comprovar a experiência necessária ao cadastro. Essa exigência terá o mérito de favorecer investimentos e a criação de empregos no país.

Após concluir o cadastro, os novos fornecedores não devem esperar que um convite para uma licitação chegue ao seu endereço. É necessário um

**Julia Mota** é advogada formada em Direito Internacional pela Université D’Aix-Marseille III, especializada em petróleo e gás e sócia do escritório Mota Advogados.





Foto: Roberto Rosa

esforço comercial paralelo de identificação do “usuário final” dentro da Petrobras (não necessariamente na sede da empresa), apresentação do seu produto/serviço, e convencimento acerca das vantagens que podem ser oferecidas pela empresa. Após identificar e convencer um comprador potencial dentro da estatal, o fornecedor poderá ser escolhido e receber uma carta-convite para participar de um processo licitatório, regido pelo Decreto 2.745/97.

O decreto foi criado por determinação do art. 67 da Lei 9.478/97, que extinguiu o monopólio da Petrobras e estabeleceu procedimento licitatório simplificado para as contratações da empresa. A adoção de procedimentos diferenciados pela Petrobras tem suscitado grandes disputas nos últimos anos, com divergências entre o TCU e o STF, para as quais ainda não há uma decisão definitiva. O TCU sempre defendeu que a Petrobras deve obedecer à Lei Geral de Licitações (Lei 8.666/93), mas o STF tem referendado por liminares a obediência ao decreto 2.745/97.

Na prática, o que se tem observado, é que adoção do Decreto 2.745 tem gerado grande insegurança jurídica para os fornecedores. Ele apresenta lacunas acerca de aspectos importantes do procedimento licitatório. Nesse vácuo, a margem de discricionariedade da Petrobras tem extrapolado os limites da razoabilidade. Vários são os problemas enfrentados pelos fornecedores, dentre os quais serão examinadas a questão da escolha da modalidade e do tipo da licitação.

### **Minha empresa não foi convidada!**

Observa-se que a maior parte (e volume) das licitações da Petrobras é realizada por meio da modalidade “convite”, o que isenta os responsáveis de uma série de obrigações na elaboração e divulgação dos editais (exigidas em caso de concorrências e tomadas de preço), permitindo que apenas três empresas sejam escolhidas para participar. Pela Lei 8.666, a modalidade “convite” é reservada a compras de bens de até R\$ 80 mil ou à contratação de obras de até R\$ 150 mil. Já o Decreto 2.745 não estabelece nenhum parâmetro concreto para a escolha da modalidade de licitação. Desse modo, a Petrobras realiza rotineiramente licitações de grande vulto mediante convite, deixando os fornecedores não convidados sem ação.

Pela Lei 8.666, a administração deve estender o convite aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 horas da apresentação das propostas, o que não encontra equivalente no Decreto 2.745. A limitação de participação a alguns fornecedores, escolhidos por um pequeno grupo de pessoas, mesmo que não caracterize benefício a alguma empresa, pode trazer desnecessária restrição ao caráter competitivo da licitação. Além disso, na medida que os critérios para a escolha dos convidados não sejam estritamente técnicos, ocorre também violação aos princípios da impessoalidade e da igualdade, que são de observância imperativa em um processo licitatório.

## Custo X excelência

O decreto prevê três tipos de licitação: “melhor preço”, “técnica e preço” e “melhor técnica”. De maneira geral, a Petrobras tem optado pelo tipo “melhor preço”, para aquisições, obras e serviços de qualquer natureza, sob o argumento de que essa contratação é a mais vantajosa em termos de custos, e que na maior parte das vezes as especificações técnicas do objeto são bastante precisas, sem que os licitantes tenham margem para oferecer soluções variadas, do ponto de vista técnico.

A questão que se coloca é que o foco apenas no custo não garante a excelência do objeto e a entrega no prazo previsto. É evidente que, pelas características da atividade, qualquer atraso na conclusão de uma obra ou no fornecimento de um serviço pode trazer graves consequências para a Petrobras. Portanto, privilegiar apenas a obtenção do menor custo pode até mesmo caracterizar imprudência na gestão, em violação ao princípio da economicidade, por parte dos responsáveis, que têm o dever de eficiência.

O procedimento seletivo não deve ser discriminatório, e seu instrumento convocatório não deve apresentar cláusulas restritivas ou que afastem eventuais proponentes tecnicamente qualificados. No entanto, se para determinado objeto outros fatores como qualidade, capacitação técnica, qualidade, prazo, etc., são tão ou mais importantes do que a questão financeira, devem ser considerados e ponderados ao se executar o processo licitatório. Assim, a Petrobras poderá efetivamente selecionar a proposta mais vantajosa, no sentido amplo do termo.

Portanto, quando as circunstâncias assim o exigirem, a adoção de tipo de licitação que considere a técnica não deve ser opcional, mas uma obrigação indispensável à garantia do cumprimento das obrigações previstas no instrumento convocatório.

## Vai discutir?

“Quebrar” a tradição de fornecimento e vencer uma licitação da Petrobras pode ser uma tarefa complicada, mesmo que uma empresa fabrique um excelente produto ou preste um serviço de qualidade. Em princípio, qualquer situação de concessão de privilégios ou favorecimentos a determinados fornecedores em função de preferência ou perseguição pessoais pode e deve levar à invalidação de uma licitação.

No entanto, os fornecedores ficam “de mãos atadas”, impossibilitados de combater as práticas ilegais duran-

te os processos licitatórios, já que a estatal é o maior e às vezes o único cliente de tal empresa no Brasil. Essa situação de “monopólio de fato” neutraliza qualquer discussão em nível administrativo ou judicial. Ora, quais as empresas especializadas no setor podem se dar ao luxo de criar um “mal-estar” com seu principal cliente, aniquilando qualquer chance futura de serem convidadas para uma licitação? Isso gera frustração e impotência diante de atos praticados muitas vezes em frontal descumprimento aos princípios gerais da administração pública.

## Oportunidades para novas empresas

O cadastro de fornecedores da Petrobras, na medida que se torna um processo mais ágil, tem o dom de facilitar o acesso às licitações da Petrobras. Espera-se que a questão da legalidade do Decreto 2.745 seja sanada, e que a Petrobras possa promover suas licitações com agilidade e tranqüilidade, de forma eficiente e competitiva, norteadas por um estatuto próprio para entidades privadas que exercem atividade econômica, contendo regras claras e em total observância aos princípios inerentes à atuação da administração pública.

No cenário atual, além de a empresa estar sujeita a constantes questionamentos judiciais, prejudicando inclusive o curso dos processos licitatórios, persistem sérias restrições à competitividade e a sujeição da empresa à dependência de fornecedores, e por consequência, a preços altos e abusos de direito econômico.

O formalismo exacerbado não deve prejudicar o objetivo do procedimento licitatório, que é o de se chegar à melhor proposta, dentro da realidade do mercado. Para se chegar a esse resultado, entretanto, é necessário sujeitar-se ao processo administrativo e considerar aspectos como a tecnologia, segurança, eficiência, além do preço. Apesar de não se sujeitar à Lei 8.666, a Petrobras é uma empresa pública e, portanto, deve observar os princípios constitucionais norteadores da administração pública. Mesmo que agindo em ambiente de livre concorrência, a empresa pode e deve continuar cumprindo fundamental papel de fomento ao desenvolvimento social e econômico brasileiro. Na medida que o seu sistema de compras seja cada vez mais aprimorado, possibilitar-se-á o aumento da concorrência, a redução dos custos, e a criação de oportunidades para novos fornecedores, sobretudo os de pequeno porte. ■

