

SISTEMAS DE COMPRAS PÚBLICAS E PRIVADAS NO BRASIL

AUTOR: André Lucirton Costa

RESUMO

O setor público brasileiro passa por um processo de transformação e reestruturação administrativa. Existe um certo consenso na necessidade de se mudar o sistema de compras públicas no Brasil, para buscar mais agilidade, eficiência e transparência no trato com o dinheiro público. Este trabalho procura resgatar os conceitos, procedimentos e técnicas envolvidos nos sistemas de compras das empresas privadas e compará-los com aqueles praticados pelas organizações públicas. Não se busca a simples substituição do modelo de compras utilizado pelo setor público pelo sistema desenvolvido pelo setor privado (mesmo porque possuem objetivos diferentes); apenas ir-se-á procurar apontar as diferenças entre seus procedimentos, investigando as possibilidades de aplicação, pelo setor público, de algumas práticas reconhecidamente poupadoras de recursos, tornando-o mais eficiente

1 INTRODUÇÃO

Neste trabalho serão analisadas as diferenças e semelhanças entre os modelos de compras utilizados pelas organizações privadas e aquele utilizado no setor público brasileiro, disciplinado pela Lei nº 8 666/93.

Alguns juristas poderão argumentar que tal comparação é impossível, visto que tais entidades públicas e privadas possuem personalidades jurídicas diferentes (teoria do direito administrativo). Entretanto, não se advoga a simples substituição dos modelos; esta comparação se faz necessária para melhorar, onde for possível, o sistema de compras do setor público.

Acresce-se que inúmeras empresas públicas brasileiras estão sujeitas a regras da economia de mercado para comercialização de seus produtos e são, em termos de produtividade, comparadas pela sociedade às empresas. Empresas públicas e privadas, porém, não estão sujeitas às mesmas regras administrativas. As diferenças nos procedimentos e na forma de organização de algumas funções podem explicar, mesmo que em pequena escala, diferenças de rendimento entre as duas.

2 OBJETIVOS DOS SISTEMAS DE COMPRAS

Apesar da opção em usar o termo Compras neste trabalho, nas organizações privadas já tende ao desuso¹, hoje substituído por Administração de Suprimentos ou pela palavra americana *procurement*. Seu conceito pode ser definido, como visto em COSTA (1994), como uma função administrativa dentro da organização, responsável por coordenar um sistema de informação e controle capaz de adquirir externamente, para garantir o fluxo de materiais necessário à missão da organização, bens e serviços na quantidade certa, na qualidade certa, da fonte certa, no exato momento e ao preço certo.

Licitação, por sua vez, pode ser definida como um procedimento administrativo, um meio técnico legal, uma sucessão ordenada de atos que visam a garantir princípios jurídicos consagrados e controladores dos atos do Estado. Procura a licitação,

¹ Seguiremos com a nomenclatura “Compras” para seguir o estabelecido na lei de licitação, apesar da palavra já não representar a modernidade do conceito envolvido em boa parte das organizações privadas.

portanto, atingir dois objetivos: selecionar a proposta mais vantajosa para a administração e propiciar iguais oportunidades àqueles que desejam contratar com a Administração Pública²

Ora, procedimento administrativo ou mesmo sucessão ordenada de atos fazem parte do “sistemas de informação e controle” observada na definição de compras, o último é gênero, o primeiro espécie. Como os sistemas de informação e controle do Estado devem garantir direitos dos cidadãos, em geral, estão sujeitos a regras exaustivas, atos formais e a procedimentos mais detalhados daqueles das empresas privadas. Este fato cria a primeira confusão: o procedimento de licitação é um mal necessário porque nas organizações públicas não se tem a figura do proprietário para zelar pela operação.

Entretanto, também a empresa privada, tal qual a organização do Estado é considerada, conceitualmente, uma burocracia (ver MOTTA & PEREIRA (1991) e com DRUCKER (1993). Na grande empresa privada moderna a figura do proprietário não mais existe, é substituído pelo gestor, pelo administrador profissional, que, se de um lado não tem a lei para regular sua autoridade, possui normas internas escritas, numa organização hierarquizada e também burocrática.

A conclusão que se segue é que na grande empresa privada moderna não existe a figura do proprietário, como no início do capitalismo, ela é controlada por administradores profissionais guiados, não por um conjunto de normas editadas por um poder legislativo, mas por normas internas próprias. As organizações pública e a grande empresa moderna são, portanto, burocracias. Os sistemas de informação e controle em suprimentos, nas entidades privadas ou públicas, seguem o mesmo princípio de respeito a uma norma, interna no caso das empresas privadas e externa no caso de empresas públicas. Neste caso, pode-se afirmar que entre estes “entes quase-públicos” (grandes empresas modernas) e a administração estatal não existem diferenças no conceito de organização, suas organizações são genericamente chamadas de burocracia (a despeito de alguma variação existente e estudada pela teoria das organizações).

As diferenças entre os dois sistemas de compras (entre o setor público e as empresas privadas) não são devidas às suas formas de organização. Mas então, qual a grande e conceitual diferença entre os sistemas? Segundo DALLARI (1993, p. 29), “enquanto os particulares podem fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer aquilo que a lei determina. Os interesses privados são disponíveis, mas os interesses públicos são indisponíveis. Os particulares escolhem livremente seus contratantes, mas a Administração não tem liberdade de escolha”. Suas diferenças são, antes de tudo, diferenças de princípios, de finalidades ou de objetivos.

Quais são os objetivos dos dois sistemas de compras? A licitação visa a selecionar a proposta mais vantajosa e propiciar iguais oportunidades àqueles que desejam contratar com a Administração Pública. A função de compras, na empresa privada, visa a garantir bens e serviços na quantidade certa, na qualidade certa, da fonte certa, no exato momento e ao preço certo.

A contratação mais vantajosa pode ser traduzida numa compra na quantidade certa, na qualidade certa, da fonte certa, no exato momento e ao preço certo. Tanto a entidade pública como a empresa privada procuram obter o maior benefício possível no processo de compra. A evidência de tal semelhança dispensa maiores comentários. A “contratação vantajosa” é um objetivo comum entre a empresa privada e a Lei de Licitação. Entretanto, a igualdade entre os participantes (licitantes) não tem a mesma característica nos dois sistemas. Nas empresas públicas essa contratação assume importância capital, sendo um princípio constitucional norteador do próprio Estado de Direito. Segundo Bandeira de MELLO (1993,

² Ver FIGUEIREDO (1994, 15); MELLO (1980, 1) e MEIRELES (1983, 5)

p. 23), na esfera pública, "a igualdade é um princípio que visa a duplo objetivo, a saber: de um lado propiciar garantia individual (...) contra perseguições e, de outro, tolher favoritismo".

A empresa privada, ao contrário da entidade pública, não precisa adaptar seu sistema administrativo de compras para propiciar garantias individuais aos seus possíveis fornecedores. A personalidade jurídica privada não tem a obrigação legal de oferecer, e controlar, a igualdade entre os licitantes. Esta é a principal diferença, neste caso conceitual, entre os dois modelos. No setor público a busca por garantir o princípio da igualdade tem reflexos administrativos imediatos nos procedimentos.

3 COMPARAÇÃO ENTRE OS SISTEMAS DE COMPRAS

A tabela 1 esquematiza as principais diferenças entre o sistema de compras utilizado nas empresas privadas e a Lei de Licitação, utilizada nas as empresas públicas. Os modelos de Compras ou Suprimentos das empresas privadas não são únicos, existem vários modelos conceituais e teóricos observados na literatura³. Neste trabalho sintetizou-os tendo como base o modelo de ANSARE & MODARRES (1990) que classifica em Compras JIT e Tradicional. Este modelo foi julgado mais apropriado para o caso das empresas brasileiras.

Metodologicamente será realizada uma comparação entre vários fatores que influenciam as compras das empresas. Para a análise foram eleitos os seguintes fatores: a) seleção dos fornecedores; b) avaliação dos fornecedores; c) custos de estoque; d) tamanho do lote de compra; e) tempo de recomposição; f) preço e concorrência; g) especificação do produto; h) inspeção de qualidade; f) contratos; e g) formalização do processo. A seguir alguns comentários sobre cada um destes fatores.

Para simplificação e padronização de nomenclatura será usado, neste capítulo, o termo "compras" para se referir ao sistema de aquisição observado nas empresas privadas e "licitação" ao sistema normativo das empresas públicas.

³ Ver Merli (1994); Leenders & BLENKHORN (1991)e ANSARE & MODARRESS (1990)

Quadro 1: Quadro sinóptico demonstrativo das diferenças entre os modelos de compras

PARÂMETRO	COMPRAS	LICITAÇÃO
SELEÇÃO DE FORNECEDORES	<ul style="list-style-type: none"> - Critério de seleção centrado no fornecedor - Negociação - Possibilidade de parcerias - Critério de seleção com base no custo do ciclo de vida 	<ul style="list-style-type: none"> - Critério de seleção centrado no produto - Cotação - Impossibilidade de parcerias - Critério de seleção com base no preço
AValiação DOS FORNECEDORES	<ul style="list-style-type: none"> - Facilidade de usar como critério fornecimentos passados 	<ul style="list-style-type: none"> - Dificuldade de usar como critério fornecimentos passados
CUSTO DE PEDIDO	<ul style="list-style-type: none"> - Menores custos de pedidos, parcerias fazem tender a zero. 	<ul style="list-style-type: none"> - Grandes custos de pedidos, alto custo de vendas para o fornecedor
TAMANHO DO LOTE DE COMPRA	<ul style="list-style-type: none"> - Menores lotes de - Entregas constantes (JIT) 	<ul style="list-style-type: none"> - Grandes lotes de - Entregas constantes só com Registro de Preços ou Padronização
TEMPO DE REPOSIÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> - - Tende a zero com os sistemas eletrônicos, Kanban e JIT 	<ul style="list-style-type: none"> - Maior - Processo obedece à lógica cronológica - Apelação jurídica dos participantes pode estender ainda mais
PREÇO E CONCORRÊNCIA	<ul style="list-style-type: none"> - Concorrência centrada na qualidade, entrega, serviços, preços, tempo de vida do produto 	<ul style="list-style-type: none"> - Concorrência centrada no preço
ESPECIFICAÇÃO DO PRODUTO	<ul style="list-style-type: none"> - Especificação mais flexível - Fornecedor pode participar do projeto do produto - Modificação na especificação com curva de aprendizado de fabricação 	<ul style="list-style-type: none"> - Comprador fornece especificação formal no início do processo de compra que tende, em regra, a ser seguida rigorosamente
INSPEÇÃO DE QUALIDADE	<ul style="list-style-type: none"> - Pode ser no próprio fornecedor, qualidade garantida - Inspeção de recebimento feito pelo C. Q. 	<ul style="list-style-type: none"> - Dificuldade de trabalhar com qualidade garantida - Recebimento feito por uma "comissão"
CONTRATOS	<ul style="list-style-type: none"> - Longa duração - Flexível na especificação do produto □ - Incorpora melhoria técnica e qualidade □ - Modificações por - Troca de informação técnica durante o contrato 	<ul style="list-style-type: none"> - Curta duração - Na prática, mais rígido - Especificação formal - Dificuldade para incorporar melhorias técnicas - Dificuldade na troca de informação técnica
CONTROLE SOBRE A FUNÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> - Menor nível de - Controle "genérico" sobre a função 	<ul style="list-style-type: none"> - Maior nível de formalismo, tudo deve ser documentado - Controle sobre cada processo

Fonte: André Lucirton Costa, baseado no modelo de ANSARE & MODARRES (1990)

3.1 SELEÇÃO DE FORNECEDORES

Selecionar o fornecedor adequado é a principal atividade do sistema de suprimentos. Em cada caso, um sistema administrativo foi montado para garantir a escolha da fonte adequada de fornecimento. Segundo Heinritz e Farrell (1993), nas empresas privadas as fases ou estágios do processo de compras na empresa privada, após a emissão da requisição, podem ser descritos como os seguintes: a) estágio de levantamento ou pesquisa básica; b) estágio da averiguação ou estudo de fornecedores; c) estágio da negociação e da seleção; d) estágio de experiência ou avaliação de fornecedor.

As fases da licitação, próprias das entidades públicas, foram descritas e comentadas como sendo: a) requisição e objeto da licitação; b) pesquisa de mercado (preço provável); c) previsão orçamentária; d) elaboração do edital; e) publicação do edital; f) prazo de apresentação das propostas; g) habilitação; h) julgamento; i) adjudicação; homologação; j) contrato; l) entrega.

Observe pelas fases dos procedimentos que em compras existe uma grande preocupação com as condições do mercado, com a qualificação "genérica" do fornecedor e com a avaliação de entregas anteriores. Na Lei de Licitação, há uma clara inquietação com a decisão de seleção. A licitação parece partir do princípio de que o mercado possui ampla capacidade e interesse em fornecer ao serviço público, pois exige para os processos de compras apenas "ampla publicidade" daquilo que se deseja comprar, como se isto por si só bastasse para encontrar um bom fornecedor. Todo gerente de compras sabe que a atividade de seleção de fornecedores é semelhante a uma atividade de garimpo, ou seja, é necessária uma atitude proativa do setor de compras.

Segundo LEENDERS & BLENKHORN (1991, p. 29-30), "Na visão tradicional de suprimentos, o comprador reage aos esforços de marketing de fornecedores atuais e em potencial, se o mercado é incapaz de satisfazer aos objetivos de qualidade, quantidade, entrega, preço e serviço, o comprador pode bem ser forçado a desenvolver novas fontes de suprimentos". Foi criada, para tanto, a subfunção de desenvolvimento de fornecedores, prática não observada no setor público.

Na esfera pública, para a habilitação, segundo o artigo 27 da lei 8 666/93, nas licitações, exigir-se-á dos interessados exclusivamente, documentação relativa à: a) habilitação jurídica; b) qualificação técnica; c) qualificação econômico-financeira; e d) regularidade fiscal. A lei pode parecer mais exigente nas qualificações, contudo, a formalidade de seus procedimentos (segundo o artigo 30, a comprovação da "aptidão técnica, quando for o caso, será feita através de atestados fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado") e a tentativa de garantir a competitividade (limitando genericamente as exigências à habilitação) podem, na prática, desvirtuar os objetivos desta fase.

Não é apenas com documentos formais e registrados que se comprova a aptidão para o fornecimento. Uma análise mais criteriosa, com visitas de representantes do setor público à instalação dos fornecedores, análise técnica de seu aparato produtivo e sua estrutura organizacional, parece, quando feita por critérios anteriormente estabelecidos para cada caso (consistentes e objetivos), ter mais eficiência e eficácia que a simples apreciação de documentos.

3.1.1 NEGOCIAÇÃO

Sobre negociação, pode-se distinguir duas metodologias: a primeira, genericamente chamada de "cotação"; e a segunda, chamada de "negociação". O sistema que adota a cotação para escolha da empresa fornecedora pode ser visualizado no modelo proposto por MACHLINE (1954, p. 170). Note-se a semelhança deste sistema, observado na

literatura especializada em compras da década de 50/60, com o procedimento adotado pela Lei de Licitação. Não existe acaso nesta semelhança, porquanto os procedimentos licitatórios nasceram de sistemas administrativos conhecidos e testados também nas empresas privadas. Os legisladores buscaram nas teorias administrativas a base para garantir, nos procedimentos, aqueles imperativos que reclamava a doutrina jurídica.

Contudo, a realidade empresarial e a liberdade jurídica da empresa privada tornaram obsoleto um modelo que foi aperfeiçoado visando a dar mais eficiência às suas aquisições externas. A negociação, que antes era proibitiva devido à sua dificuldade de controle, passou a ser prática corrente nas indústrias. Acresce-se que, num setor oligopolizado da economia, o sistema de cotação é particularmente perigoso. Com poucas empresas no mercado abrir cotação para decidir a contratação é participar de um jogo com cartas marcadas, onde certamente o perdedor será o comprador.

3.1.2 PARCERIAS

No sistema de suprimentos nascido com a filosofia just-in-time o relacionamento comprador/fornecedor tem como base a política de parcerias e contratos de longa duração, conforme visto inclusive em DEMING (1990, p. 147). "Uma relação de longo prazo entre o comprador e o fornecedor se faz necessária para assegurar melhor economia."

Não existe a possibilidade de ocorrer parcerias em compras no setor público, o relacionamento com o fornecedor nas entidades que utilizam do sistema de licitação é feito por contrato de curta duração. O registro de preço poderia ser uma alternativa de se estabelecer parceria, mas não é isto que está ocorrendo na prática. Esta política não pode ser adotada pela empresa pública, é incompatível com a legislação vigente, a Lei nº 8 666/93 não admite contratos de longa duração.⁴

3.1.3 CRITÉRIO DE SELEÇÃO

Na licitação, a seleção é decidida pelo preço. No setor privado, a seleção é decidida por uma composição de critérios, envolvendo qualidade, confiabilidade, proximidade do fornecedor, entregas passadas, etc. De acordo com DEMING (1990, p. 24), "o preço não tem sentido sem uma medida da qualidade que está sendo adquirida. Sem dispor de medidas adequadas de qualidade, os negócios tendem a ser feitos com quem oferecer orçamento mais baixo, e o resultado inevitável é baixa qualidade e custo elevado. O propósito de adquirir ferramentas e outros equipamentos deveria ser o de minimizar o custo líquido por hora (ou ano) de vida útil." Este método de custo de ciclo de vida pode ser visto com mais detalher em LEWIS & WELTMAN (1993).

3.2 AVALIAÇÃO DOS FORNECEDORES

A avaliação dos fornecimentos e dos fornecedores (após o fornecimento), na Administração Pública, só terá valor se houver embasamento jurídico. A Lei nº 8 666/93 descreve, nos artigos 86 a 88, as sanções administrativas para o caso de inexecução dos contratos. Toda avaliação dos fornecedores deverá ter como base a letra da referida lei, que prevê: a) advertência; b) multa (prevista no contrato); c) suspensão temporária de participação em licitações (prazo máximo de dois anos); d) declaração de inidoneidade para licitação (com direito à reabilitação). Todas fundamentadas em critérios objetivos e devidamente formalizadas.

⁴ Prazo máximo de contrato, para compras, está condicionado a vigência dos créditos orçamentários (artigo 57 da Lei nº 8 666/93). Registro de Preços tem duração máxima de um ano (artigo 14, § 3º da Lei nº 8 666/93).

A avaliação, no caso de entidades públicas, terá como base a execução ou a inexecução do contrato. Não existe diferença entre uma execução sofrível e uma execução satisfatória; nos dois casos, o fornecimento foi executado. O resultado final da avaliação no setor público será uma qualificação ou desqualificação do fornecedor (que pode recorrer da decisão, administrativa e judicialmente). Não é possível, por exemplo, ponderar em futuras contratações o *ranking* de melhores fornecimentos como critério de classificação.

Na empresa privada, a avaliação não tem este caráter. Na maioria das empresas privadas, a avaliação do fornecedor está intimamente ligada ao processo de seleção de fornecedores. Se o fornecedor não cumpre o estabelecido, ou começa a apresentar problemas de entrega, qualidade, preço, etc., ele é substituído. A avaliação monitora este processo.

Outra atividade que dificilmente se observa nas entidades públicas é o desenvolvimento de fornecedor. Fica difícil, para uma entidade governamental em que a igualdade nas relações é fundamental, justificar o gasto em tempo e recursos para desenvolvimento de um fornecedor em particular, que pode usar este aprendizado em benefício próprio em outros contratos. No setor privado é diferente. DYER & OUCHI (1993) destacam dentro deste contexto que, tanto a Toyota, como a Nissan têm grandes grupos de consultores para assistência ao fornecedor, com conhecimentos especializados, que trabalham *full time* - livres de encargos - com fornecedores para ajudá-los a aprimorarem suas técnicas de produção e executarem a qualidade total, custos e entregas no prazo. Nissan e Toyota têm, pelo menos, um consultor para cada quatro a seis fornecedores.

3.3 CUSTO DE PEDIDO

A somatória dos custos necessários para efetivar uma encomenda, incidentes nos processos de compras no setor público são mais altos que os praticados pelas empresas privadas. É possível citar alguns custos (e atividades) exemplificadores destas diferenças. No setor privado, não existe publicação de edital em jornais; não existe nem mesmo editais formais, como observado nas compras públicas; a sistemática jurídica do processo de compras do setor público requer considerável conhecimento legal e processual, portanto, bacharéis em Direito especializados. A especificação do objeto, intensamente detalhada no sistema público, requer pessoal técnico específico; o formalismo do processo ("papelada") necessita de uma estrutura funcional maior que aquela observada no setor privado. Também as despesas que ocorrem para os licitantes (documentos registrados, certidões, pessoal para formalização da proposta, etc.) tendem a ser repassadas no custo do produto e, portanto, devem ser consideradas, apesar de difícil mensuração, como parte do custo de aquisição.

Neste ponto, abre-se um breve parêntese para ressaltar que muitas empresas particulares têm dificuldade de participar do processo de licitação devido à sua complexidade. O sistema de compras pública é tão mais complexo que o utilizado pelo setor privado que alguns fornecedores se especializaram em participar de licitações e, neste caso, possuem uma vantagem sobre seus concorrentes apenas porque possuem melhor conhecimento técnico-jurídico do sistema de compras. As relações legais de direitos e deveres surgidas com e durante o processo licitatório podem levar empresas a sofrerem grandes prejuízos, ou se frustrarem com uma desclassificação, caso não estejam acostumadas, dentre outros, com os procedimentos de recebimento e aceitação, prazos de pagamentos, validade de propostas, impossibilidade de retirada da proposta, recursos e exigência dos documentos formais relacionados aos processos de licitação.

Outra abordagem sobre os custos do processo de aquisição, mais afeita à ciência econômica e apresentada em KAGAMI (1993, p. 12), como os custos de transação que seriam "os gastos relacionados com o 'funcionamento do sistema econômico', ou como os

custos dos atritos sociais e econômicos". Continua o autor: "os custos associados com contratos ou subcontratos incluem preparação, negociação e garantia de acordo. Se a sociedade é fundamentada na confiança mútua, os custos de transação são pequenos; entretanto, se for baseada na desconfiança, eles serão muito elevados." Tendo como parâmetro a teoria dos custos de transação, o exame do papel do Estado, no Brasil das últimas décadas, pode explicar os reais motivos que levaram os custos de transação a serem tão elevados nas compras públicas.

Outro fator diferenciador de custos surge com o conceito de parceria. Os defensores deste sistema afirmam que forçar a competição em cada compra pode criar para os fornecedores custos extras devido a incertezas. Segundo HAHAN, KIM & KIM (1986), o método de competição forçada pode, de um lado, servir como um incentivo para que fornecedores se tornem mais inovadores e competitivos. De outro lado, fornecedores individuais são forçados a operar num meio incerto de negócios, no qual, inerentemente, proporcionam um horizonte de planejamento estreito. Estas incertezas freqüentemente forçam fornecedores a tomarem decisões de operação que poderão aumentar seus custos de longa duração de produção e material, os quais, eventualmente, elevam o nível de preço de seus produtos.

3.4 LOTE DE COMPRA

Como o custo de pedido no setor público é maior, o lote de compra de mínimo custo também deve ser maior⁵. Se o lote econômico de compra é maior, pela expressão conclui-se que o custo de manter também será maior. Com todas estas análises já é possível afirmar que as entidades públicas terão muita dificuldade em trabalhar com o sistema *just-in-time* de administração de materiais. Este sistema, para eliminar desperdícios, prevê um lote tão pequeno quanto possível (a meta é a unidade), incompatível com a sistemática governamental. Segundo HAHN, PINTO & BRAGG (1983), objetivando diminuir a quantidade de aquisição, os criadores do sistema trabalharam para diminuir o custo do pedido. A principal prática para esta diminuição é o sistema de parcerias. Os contratos públicos não admitem o sistema de parceria como concebido no sistema *just-in-time*. É também muito difícil diminuir os custos de aquisição, pois a sistemática é determinada por lei.

3.5 TEMPO DE REPOSIÇÃO

O tempo de reposição do setor público é maior que aquele observado no setor privado. O tempo de reposição pode ser dividido em duas fases: a seleção do fornecedor, com a respectiva emissão da ordem de compra (ou contrato), e a entrega, pelo fornecedor, do produto comprado. A seleção do fornecedor através de licitação pública aumenta o tempo de reposição. É possível estimar o tempo de seleção. Pelas fases da licitação previstas pela Lei, o tempo de seleção pode ser observado a partir da emissão da requisição até a assinatura do contrato, após o qual existe o recebimento. Considerando as fases da licitação como: requisição + objeto; pesquisa de mercado; previsão orçamentária; elaboração do edital; prazo legal; habilitação; julgamento; adjudicação; homologação e contrato, com os devidos tempos

⁵

Esta afirmação pode ser demonstrada facilmente se for usado como parâmetro o conceito de lote econômico de compras amplamente discutido pela literatura especializada.

de recursos, pode-se estimar o tempo mínimo da concorrência (sem considerar os atrasos administrativos) em aproximadamente 90 dias⁶.

Assim, três meses antes do final do estoque deve ser emitida a requisição de compra. A principal consequência desta demora poderá ser observada no tamanho do estoque de segurança para suportar as variações de demanda durante este longo período. Este tipo de estoque deverá ser, em geral, maior que aquele observado nas empresas privadas.

Caso se queira diminuir o estoque médio, fazendo licitações sucessivas ou divisão de parte do objeto entre elas, pode caracterizar burla⁷ ao processo licitatório. A consequência deste particular é que o tamanho do lote de compra pode ser condicionado pelo tempo de reposição, mais precisamente pelo tempo entre licitações que não caracterize "burla ao processo licitatório". A quantidade comprada deve ser aquela suficiente para suportar a demanda durante o prazo entre os processos licitatórios. Portanto, conclui-se que o lote de compra, no setor público, pode não ser determinado por condições econômicas, pela quantidade que minimize os custos totais de aquisição e estocagem (lote econômico de compra), mas sim pela sistemática do processo de licitação (pela demanda durante o tempo de reposição).

3.6 PREÇO E CONCORRÊNCIA

A concorrência entre os participantes de uma licitação é peça fundamental para o êxito do processo. Mukai (1993, p. 21-22) considera-a, inclusive, como um dos princípios da licitação. A competição, a concorrência é, portanto, uma das chaves do processo licitatório. Na verdade, ela é derivada de um dos objetivos da licitação, a contratação vantajosa, porque se espera que com a competição entre os participantes haja uma diminuição dos preços até o limite suportado pelos custos dos fornecedores. O processo licitatório acaba se estruturando, com o fim de garantir a contratação mais vantajosa, para criar possibilidade de haver concorrência.

A concorrência em licitação, como demonstrado por COSTA (1998), tem como parâmetro a Teoria da Concorrência Perfeita que estabelece a concorrência por preço das seguintes condições: : a) produto homogêneo; b) grande número de pequenas empresas; c) livre mobilidade de recursos; e d) perfeito conhecimento do mercado, como pode ser visto em HAVEMAN & KNOPF (1996)

O outro modelo de formação de preços é observado na Teoria da Concorrência Monopolística, nascida em oposição ao modelo de concorrência perfeita. Como pode ser visto em DEMSETZ (1982). A atuação dos agentes no mercado, também neste caso concorrencial, define o preço (maiores detalhes sobre a formação de preços veja o livro de FERGUSON (1989)). A competição, nesse caso, será observada não apenas nos preços, mas em custos, tecnologia, processo de fabricação, serviços, etc., criando mecanismos de desenvolvimento constantemente estimulados através deste tipo de competição - a competição pelo monopólio, mesmo que em pequeno grau, de um mercado específico. Este tipo de concorrência parece mais fácil de ser observado na economia brasileira.

Esta conceituação foi necessária para embasar uma afirmação: a Lei de Licitação brasileira tem como fundamento a teoria da concorrência perfeita para sistematizar a operacionalização das compras no setor público. Esta afirmação decorre principalmente de duas observações: a) a exigência de produto homogêneo para o mercado em concorrência

⁶ Maiores detalhes veja em COSTA (1994)

⁷ Sobre a possibilidade de burla, dada a redação da lei, já foi comentado expressamente MUKAI (1993, 29)

perfeita, de um lado; e b) a impossibilidade de particularizar excessivamente o objeto da licitação a ponto de favorecer apenas um licitante do outro.

A especificação do objeto, já escreveu MELLO (1980, p. 34), "atina ao mínimo de especificações necessárias para que surjam propostas comparáveis ante um critério de julgamento objetivamente operativo para todas, e ao máximo de especificação admissível, para além do qual ter-se-á a singularização viciosa do objeto."

Admitindo que o mercado é formado por produtos heterogêneos, diferenciados, a especificação que contemple vários fornecedores, portanto, homogeneiza "pela média" os produtos, criando, mesmo que artificialmente, uma das características do mercado em concorrência perfeita. Por outro lado, especificando o monopolista momentâneo, aquele que desenvolveu uma particularidade em seu produto (qualidade, serviço, etc.) que o mercado comprador (mesmo com possibilidade de preços maiores - prevê a teoria) julgou o melhor capacitado (comprando seu produto), estar-se-á, conforme nomenclatura jurídica, direcionando o objeto.

3.7 ESPECIFICAÇÃO

A rigidez da especificação é característica marcante das licitações. O edital é a lei da licitação e será a base do futuro contrato. O fornecedor deve cumprir o contrato e, conseqüentemente, tudo o que foi previamente formalizado na licitação. Qualquer mudança neste perfil pode ser julgada como uma tentativa de fugir ao processo licitatório, pela mudança nas regras da compra após o processo; é uma afronta ao princípio da isonomia. Como a especificação do "objeto" da licitação deve constar no edital, ela não poderá ser modificada nem no processo de licitação (neste caso, revogam-se os prazos) e, no contrato, só em casos muito específicos. Esta regra é válida também para os registros de preços.

Na empresa privada o contrato pode ser renegociado durante sua vigência. Esta particularidade cria condições para que as especificações sejam flexíveis. O sistema JIT, inclusive, radicaliza este procedimento, como pode ser observado em SCHONBERGER (1984). Segundo DEMING (1990), algumas empresas observaram que a especificação sozinha não poderia garantir as necessidades de qualidade nas compras. A própria ABNT (NB 9 000), criada para padronizar normas técnicas, também já admite que as "especificações técnicas podem não garantir, em si mesmas, que os requisitos de um consumidor sejam consistentemente atendidos, caso existam deficiências nas especificações ou no sistema organizacional para projetar e produzir o produto ou serviço."

A especificação é de responsabilidade exclusiva do órgão licitante. Poderia haver até quebra do princípio de isonomia se um fornecedor em particular participasse, sozinho, da elaboração da especificação. De outro lado, nenhum fornecedor se sente motivado a participar da definição da especificação porque, certamente investindo recursos, não tem garantia de retorno, ou seja, de ganhar a licitação.

3.8 INSPEÇÃO DE QUALIDADE

Um dos grandes autores da administração moderna, Deming (1990), que em sua obra clássica listou 14 princípios para transformação da indústria para a qualidade. Dentre estes princípios, um é particularmente importante: *deixe de depender de inspeção para atingir a qualidade. Elimine a necessidade de inspeção em massa, introduzindo a qualidade no produto desde o primeiro estágio.*

Para não haver “necessidade de inspeção”, várias atitudes administrativas tiveram que ser modificadas e algumas novas modalidades de controle foram criadas. Renunciando à inspeção, a indústria teve que controlar a qualidade na sua origem, no processo de fabricação. Com os fornecedores não foi diferente; apoiada pelo princípio da parceria, a qualidade do fornecedor passou a ser controlada, inclusive pelo comprador, no processo de fabricação do fornecedor. Compras passou a orientar a escolha dos fornecedores a partir de sua capacidade em controlar o processo de produção e entregar o produto, sem inspeção, com qualidade.

Esse movimento acabou culminando com a criação de um conjunto de normas internacionais que procuram, via sistema organizacional, garantir a qualidade dos produtos ao usuário. É a série de normas ISO 9000. Ressalta-se que a não exigência de inspeção para um determinado fornecedor só é verificada após um longo estágio de desenvolvimento conjunto, com o fornecedor testado em entregas passadas, com nível de qualidade anterior aceitável e um minucioso trabalho de certificação por parte do comprador.

Em contrapartida, a Lei nº 8 666/93 determina que a inspeção deve ser feita no recebimento. Os artigos 73 e 74 disciplinam seu recebimento, que pode ser provisório, para eventuais testes de conformação à especificação, ou definitivo. De toda maneira, nada legalmente impede a utilização, pelo setor público, de normas que visem a garantir a qualidade do sistema organizacional e técnico do fornecedor. O que é difícil no setor público, em licitação de compras, é o estreito relacionamento de trabalho, já que contratos de curta duração e dificuldades em modificar o objeto durante sua vigência, tornam conflituoso o relacionamento comprador/fornecedor.

3.9 CONTRATOS

As diferenças no sistema contratual⁸ entre os dois modelos é bastante saliente. Os contratos do setor público são regidos por normas especiais, consubstanciadas na participação da Administração com supremacia de poder, que acabam produzindo, no contrato administrativo. A Administração Pública pode unilateralmente reajustar preços e tarifas, reincidir contratos, controlar contratos, aplicar penalidades contratuais, dentre outras. A Administração Pública se desnivela do contratante particular na igualdade contratual. Na prática, se de um lado a Administração Pública garante alguma vantagem contratual, de outro, traz instabilidade no sistema, porque, por um motivo alheio à vontade das partes, ela pode interromper o contrato de fornecimento unilateralmente.

3.10 CONTROLE SOBRE A FUNÇÃO

O setor privado possui um grau de formalismo muito menor em suas compras, diferença que já foi comentada anteriormente. Nas empresas privadas, para compras de pequeno vulto, as cotações são feitas no próprio impresso do pedido; sistemas eletrônicos também são desenvolvidos para auxiliar nos procedimentos. No setor público, tudo é exaustivamente escrito. Todos os procedimentos são documentados, todas as decisões registradas em atas, praticamente todas as exigências (habilitação, julgamento) precisam ser comprovadas por documentos registrados, as especificações detalhadas, deverá haver uma

⁸ Os contratos são regidos por teoria própria no Direito. Utiliza-se aqui a expressão "sistema contratual" para não entrar no mérito jurídico dos contratos. Apenas indicam-se as características do modelo de pactuação para fornecimento entre entidades, de um lado, privada x privada e, de outro lado, pública x privada.

minuta do contrato já no edital, todas as normas da licitação devem ser descritas no edital, e assim sucessivamente.

No setor público, a fim, inclusive, de controlar o princípio da isonomia, como cada processo é importante (pelo menos para aquele grupo de licitantes), o controle é feito por processo. O problema é que, dada a importância de cada compra, o controle do todo, da função, é relegado, na maioria das entidades públicas, ao segundo plano. O controle dos custos, o acompanhamento dos preços, a análise da eficiência devem também fazer parte do sistema de controle a ser exercido por órgãos externos à entidade.

4 CONCLUSÕES

O que mais chama a atenção na bibliografia especializada em compras públicas no Brasil é a falta de estudos, ensaios ou pesquisas, que relacionem as características jurídicas de controle dos atos do Estado, reclamado por uma sociedade moderna e democrática, com a legítima exigência de eficiência e eficácia nas atividades governamentais.

Não se advogou a simples substituição do modelo de compras utilizado pelo setor público pelo sistema desenvolvido pelo setor privado (mesmo porque possuem objetivos diferentes); apenas buscou-se apontar as diferenças entre seus procedimentos, investigando as possibilidades de aplicação, pelo setor público, de algumas práticas reconhecidamente poupadoras de recursos, tornando-o mais eficiente.

A ponderação de ORNATI, apud DEMING (1990, p. 147) pode sintetizar a problemática na abordagem deste tema multidisciplinar. "Se não mantivermos a imparcialidade à frente do setor público, destruiremos nossa sociedade. É uma pena que nossa tendência seja esbanjar tantos elogios aos especialistas em administração que advogam a adoção de técnicas de administração do setor privado, pelo setor público. Muitas destas técnicas são boas, mas existe o risco de privatização das técnicas da Administração Pública se ignorarmos a necessária orientação para a imparcialidade e a realidade de que os processos de responsabilização são diferentes. Na verdade, precisamos de ambas as técnicas. O setor público deve buscar e aplicar as técnicas adequadas de administração para aperfeiçoar suas análises e avaliação de resultados." Por outro lado, continua o autor, "algumas políticas do setor privado podem trazer benefícios a curto prazo, mas são contraproducentes, a longo prazo, para a sociedade e para a empresa."

Pela sistemática da atual lei de licitação, o princípio da isonomia é considerado genericamente, amplamente, pois, trata todos os vendedores de forma absolutamente igualitária, desconhecendo, portanto, as possíveis diferenças existentes entre eles. Contudo, tal como os cidadãos, os fornecedores e os produtos adquiridos pelos setores de compras das entidades públicas, mesmo aqueles proximamente relacionados, são, em geral, diferentes entre si e esta diferença, na maioria dos casos, é que irá caracterizar o melhor produto e fornecedor.

Em suma, o setor público deve rever a forma como sua sistemática de compras, determinada pela lei de licitação, garante o princípio da isonomia, ou seja, rever o procedimento técnico legal, a sucessão ordenada de atos ditados pela referida lei, buscar um sistema de informação transparente e moderno, para realmente garantir a igualdade entre aqueles que desejem fornecer às entidades governamentais, tratando igualmente os iguais e desigualmente os desiguais.

5 BIBLIOGRAFIA

ABNT. Gestão da qualidade e elementos da qualidade - Diretrizes. Comissão de estudo não integrada de garantia da qualidade. NB-9000 - Quality management and quality system

- elements - Guidelines. Registrada no Instituto Nacional de Metrologia INMETRO como NBR 19000. Rio de Janeiro, 1990.
- ANSARI, A., MODARRESS, B. *Just-in-time purchasing*. New York, Free Press, 1990.
- BRASIL, Lei nº 8 666/93. Regulamenta o Artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, v. 132, n. 127, p. 10149, 06 de julho de 1994.
- BRASIL, Lei nº 8 883, de 08 de junho de 1994. Altera os dispositivos da Lei nº 8 666, de 21 de junho 1993, que regulamenta o Artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, v. 132, n. 108, p. 8286, 09 de junho de 1994.
- DALLARI, A. A. Contrato regido por cláusulas uniformes. Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, São Paulo, p. 29-32, maio, 1993.
- DEMING, W. E. *Qualidade: a revolução da administração*. Tradução por Clave Comunicação de Recursos Humanos. Rio de Janeiro, Marques Saraiva. Tradução de: Out of the crisis. 1990.
- DEMSETZ, H. *Economic, legal, and political dimensions of competition*. Amsterdam, North-Holland Publishing Company, 1982.
- DRUCKER, P. *Sociedade pós-capitalista*. Tradução por Nivaldo Montingelli Jr. São Paulo, Pioneira, 1993. Tradução de: Post-capitalist society.
- DYER, J. H.; OUCHI, W. G. Japanese - style partnerships: giving companies a competitive edge. *Sloan Management Review*, Cambridge, Fall, 1993.
- FERGUSON, C. E. *Teoria microeconômica*. Tradução por Almir G. Barbassa. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1989. Tradução de: Microeconomic theory.
- FIGUEIREDO, L. V. *Direito dos licitantes*. 4 ed. São Paulo, Malheiros, 1994.
- HAHAN, K.; KIM, K. H.; KIM J. S. Costs of competitions for purchasing strategy. *Journal of Purchasing and Material Management*, New York, Fall, 1986. p. 2-7.
- HAHN, C. K.; PINTO, P. A.; BRAGG, D. J. Just-in-time production and purchasing. *Journal of Purchasing and Material Management*, New York, Fall, 1983. p. 2-10.
- HAVEMAN R. H., KNOPE, K. A. *O sistema de mercado*. Tradução por Sanvicente, A. Z. São Paulo, Pioneira, 1966. Tradução de: The market system.
- HEINRITZ, S.F.; FARRELL, P.V. *Compras: princípios e aplicações*. Tradução por Augusto Reis. São Paulo, Atlas, 1983. Tradução de: Purchasing.
- KAGAMI, M. Estratégias para competitividade na produção: o enfoque do Leste Asiático. Tradução por Maria Inês Barreto. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, set./out. 1993. p. 10-31.
- LEENDERS, M. R.; BLENKHORN, D. L. *Marketing reverso*. São Paulo, Makron Books, Free Press, 1991.
- LEWIS, E.; WELTMAN, E. Government buying can save tax dollars and the environment. *Public Management*, Washington, Feb. 1993. p. 2-6.
- MACHLINE, C. e outros. *Manual de administração da produção*. São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 1954.
- MEIRELES, H. L. *Licitação e contrato administrativo*. 5 ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1993.
- MELLO, C. A. B. *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3. ed. São Paulo, Malheiros Editores, 1993.
- MELLO, C. A. B. *Licitação*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1980.
- MELLO, C. A. B. *Curso de direito administrativo*. 5 ed. São Paulo, Malheiros Editores, 1994.
- MERLI, G. *Camakership: A nova estratégia de suprimentos*. Trad. Gregório Bouer. Rio de Janeiro, Qualitymark, 1994.

- MOTTA, F. C. P. ; PEREIRA, L. B. *Introdução à organização burocrática*. 7. ed. São Paulo, Brasiliense, 1991.
- MUKAI, T. *Novo estatuto jurídico das licitações e contratos*. 2. ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1993.
- SCHONBERGER, R. J. *Técnicas industriais japonesas: nove lições ocultas sobre simplicidade*. Tradução por Oswaldo Chiqueto. São Paulo, Pioneira, 1984. Tradução de: Japanese manufacturing techniques: nine hidden lessons in simplicity.
- Seção de Questões Práticas do Boletim de Licitações e Contratos, jan. 1994. p. 47.