
Sistemas de compras privadas e públicas no Brasil

André Lucirton Costa

Recebida em junho 1998

O setor público brasileiro passa por um processo de transformação e reestruturação administrativa. Existe certo consenso quanto à necessidade de mudança no sistema de compras públicas, no Brasil, para buscar mais agilidade, eficiência e transparência no trato com o dinheiro público.

Neste trabalho, procura-se resgatar os conceitos, procedimentos e técnicas envolvidos nos sistemas de compras das empresas privadas e compará-los com os praticados pelas organizações públicas. O objetivo não é propor a substituição do modelo de compras utilizado pelo setor público pelo sistema desenvolvido pelo setor privado (mesmo porque eles possuem objetivos diferentes); procura-se, apenas, 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.

Serão analisadas as diferenças e semelhanças entre os modelos de compras utilizados pelas organizações privadas e o utilizado no setor público brasileiro, disciplinado pela Lei 8.666 de 21 de junho de 1993.

Alguns juristas poderão argumentar que tal comparação é impossível, visto que entidades públicas e privadas possuem personalidades jurídicas diferentes (Teoria do Direito Administrativo). Todavia, não se advoga a simples substituição dos modelos. Essa comparação se faz necessária para melhorar, no que for possível, o sistema de compras do setor público.

Acresce-se que inúmeras empresas públicas brasileiras estão sujeitas às regras da economia de mercado para a comercialização de seus produtos e são comparadas pela sociedade, em termos de produtividade, às empresas privadas. No entanto, as empresas públicas e privadas 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, as diferenças de rendimento entre as duas.

OBJETIVOS DOS SISTEMAS DE COMPRAS

Embora se tenha optado neste trabalho pelo uso do termo **compras**, nas organizações privadas ele já tende ao desuso⁽¹⁾, hoje substituído pela expressão **administração de suprimentos** ou pela palavra **procurement**.

André Lucirton Costa é Professor e Pesquisador do Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo — *Campus* de Ribeirão Preto.
E-mail: alcosta@cirp.usp.br

Seu conceito pode ser definido 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 (Costa, 1994).

A licitação, por sua vez, pode ser definida como um procedimento administrativo, um meio técnico legal, uma sucessão ordenada de atos que visam garantir princípios jurídicos consagrados e controladores dos atos do Estado. Ela procura atingir dois objetivos: selecionar a proposta mais vantajosa para a administração e propiciar iguais oportunidades àqueles que desejam contratar com a Administração Pública (ver Figueiredo, 1994:15; Mello, 1980:1; Meirelles, 1983:5).

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

Conceitualmente, a empresa privada também é considerada, tal qual a organização do Estado, como uma burocracia (ver Motta & Pereira, 1991; Drucker, 1993). Na grande empresa privada moderna, a figura do proprietário não mais existe; ela é substituída pela do gestor, do administrador profissional que, embora não tenha uma lei para regular sua autoridade, deve seguir normas internas escritas, em uma organização hierarquizada e também burocrática.

Conclui-se, então, que na grande empresa privada moderna também não existe a figura do proprietário, como ocorria no início do capitalismo, e que 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 públicas e a grande empresa moderna são, portanto, burocracias. Os sistemas de informação e controle em suprimentos seguem, tanto nas entidades privadas como nas públicas, o mesmo princípio de respeito a uma norma: interna no caso das empresas privadas e externa no caso de empresas públicas. Nesse aspecto, pode-se afirmar que entre esses **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 (o do setor público e o das empresas privadas) não são devidas às suas formas de organização. Qual é, então, a grande e conceitual diferença entre os sistemas? Segundo Dallari (1993:29), "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 selecionar a proposta mais vantajosa e propiciar iguais oportunidades àqueles que desejam contratar com a Administração Pública. Na empresa privada, a função de compras visa 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 em uma compra na quantidade certa, na qualidade certa, na 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 à empresa privada e à Lei de Licitação. No entanto, a igualdade entre os participantes (licitantes) não tem a mesma característica nos dois sistemas. Nas empresas públicas, a igualdade assume importância capital, sendo um princípio constitucional norteador do próprio Estado de Direito. Segundo Mello (1993:23), 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. Essa é a principal diferença, em termos conceituais, entre os dois modelos. No setor público, a busca por garantir o princípio da igualdade tem reflexos administrativos imediatos nos procedimentos.

COMPARAÇÃO ENTRE OS SISTEMAS DE COMPRAS

No quadro a seguir encontram-se esquematizadas as principais diferenças existentes entre o sistema de compras das empresas privadas e a Lei de Licitação utilizada nas empresas públicas. Não existe um modelo único de compras ou suprimentos nas empresas privadas; são vá-

rios os modelos conceituais e teóricos relatados na literatura (ver Merli, 1994; Leenders & Blenkhorn, 1991; Ansare & Modarress, 1990). Neste trabalho, eles foram sintetizados com base no modelo de Ansare & Modarress (1990) que classificam os sistemas de compras em *just-in-time* (JIT) e tradicional. Esse modelo foi julgado como o mais apropriado para o caso das empresas brasileiras.

Será realizada a seguir a análise de alguns dos fatores que influenciam as compras das empresas, comparando os dois sistemas. Os fatores eleitos foram: seleção de fornecedores, avaliação dos fornecedores, custo de pedido, tamanho do lote de compra, tempo de reposição, preço e concorrência, especificação do produto, inspeção de qualidade, contratos e controle sobre a função. Doravante,

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 os fornecimentos passados 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificuldade de usar como critério os fornecimentos passados
Custo de Pedido	<ul style="list-style-type: none"> • Pequenos custos de pedidos; as 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"> • Pequenos lotes de produtos • Entregas constantes (JIT) 	<ul style="list-style-type: none"> • Grandes lotes de produtos • Entregas constantes só com Registro de Preços ou Padronização
Tempo de Reposição	<ul style="list-style-type: none"> • Pequeno • Tende a zero com os sistemas eletrônicos, <i>Kanban</i> e JIT 	<ul style="list-style-type: none"> • Grande • Processo obedece a lógica cronológica • Apelação jurídica dos participantes pode estender o tempo ainda mais
Preço e Concorrência	<ul style="list-style-type: none"> • Concorrência centrada em 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 (JIT) • 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 (JIT) • Inspeção de recebimento feita pelo Controle de Qualidade 	<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 (JIT) • Flexível na especificação do produto • Incorpora melhoria técnica e qualidade • Modificações por negociação • 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"> • Pequeno nível de formalismo • Controle genérico sobre a função 	<ul style="list-style-type: none"> • Grande nível de formalismo; tudo deve ser documentado • Controle sobre cada processo

Fonte: Baseado no modelo de Ansare & Modarress (1990).

o termo **compras** será usado para a referência ao sistema de aquisição observado nas empresas privadas e o termo **licitação** para o sistema normativo das empresas públicas.

Seleção de fornecedores

Selecionar o fornecedor adequado é a principal atividade do sistema de suprimentos. Em cada um dos casos, um sistema administrativo foi montado para garantir a escolha da fonte adequada de fornecimento. Segundo Heinritz & Farrell (1983), os estágios do processo de compras na empresa privada, após a emissão da requisição, podem ser descritos como:

- estágio de levantamento ou pesquisa básica;
- estágio de averiguação ou estudo de fornecedores;
- estágio da negociação e da seleção;
- estágio de experiência ou avaliação do fornecedor.

As fases da licitação, próprias das entidades públicas, foram descritas e comentadas como:

- requisição e objeto da licitação;
- pesquisa de mercado (preço provável);
- previsão orçamentária;
- elaboração do edital;
- publicação do edital;
- prazo para apresentação das propostas;
- habilitação;
- julgamento;
- adjudicação;
- homologação;
- contrato;
- entrega.

Observa-se que em compras, pelos estágios dos procedimentos, existe 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 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 isso 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 (1991:29-30), “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 com-

prador 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, segundo o Artigo 27 da Lei 8.666, para a habilitação exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, a documentação relativa a: habilitação jurídica; qualificação técnica; qualificação econômico-financeira; e regularidade fiscal. A Lei pode parecer mais exigente nas qualificações, mas 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 dessa 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 às instalações dos fornecedores, análise técnica de seu aparato produtivo e sua estrutura organizacional —, quando feita segundo critérios anteriormente estabelecidos para cada caso (consistentes e objetivos), parece ser mais eficiente e eficaz do que a simples apreciação de documentos.

Negociação

Sobre negociação pode-se distinguir duas metodologias: a genericamente denominada de **cotação** e a chamada de **negociação**. O sistema que adota a cotação para a escolha da empresa fornecedora pode ser visualizado no modelo proposto por Machline *et alii* (1954:170). Há semelhança desse sistema, observado na literatura especializada em compras das décadas de 1950 e 1960, com o procedimento adotado pela Lei de Licitação. Não existe acaso nessa semelhança, visto que 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 dar mais eficiência às aquisições externas. A negociação, antes proibida por causa da dificuldade de controle, passou a ser prática corrente nas indústrias. Acresce-se que, em um 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, no qual certamente o perdedor será o comprador.

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 pode ser visto inclusive em Deming (1990:147): “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, pois, nas entidades que utilizam o sistema de licitação, o relacionamento com o fornecedor é feito por contrato de curta duração. O registro de preço poderia ser uma alternativa para o estabelecimento de parceria, mas não é isso que está ocorrendo na prática. Essa política não pode ser adotada pela empresa pública porque é incompatível com a legislação vigente. A Lei 8.666 não admite contratos de longa duração⁽²⁾.

Critério de seleção

Na licitação, a seleção é decidida pelo preço. No setor privado, a seleção é decidida por uma composição de critérios que envolve qualidade, confiabilidade, proximidade do fornecedor, entregas passadas etc. De acordo com Deming (1990:24), “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”. Esse método de custo de ciclo de vida pode ser visto com mais detalhes em Lewis & Weltman (1993).

Avaliação dos fornecedores

A avaliação dos fornecimentos e dos fornecedores (após o fornecimento) só terá valor, na Administração Pública, se houver embasamento jurídico. A Lei 8.666 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 advertência, multa (prevista no contrato), suspensão temporária de participação em licitações (prazo máximo de dois anos) e declaração de inidoneidade para licitação (com direito à reabilitação). Todas essas sanções estão fundamentadas em critérios objetivos e devidamente formalizadas.

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 a qualificação ou a desqualificação do fornecedor (que poderá 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 esse 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 esse 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 o desenvolvimento de um fornecedor em particular, o qual pode usar esse aprendizado em benefício próprio em outros contratos. No setor privado é diferente. Por exemplo, Dyer & Ouchi (1993) destacam, dentro desse contexto, que tanto a Toyota como a Nissan têm grandes grupos de consultores para a assistência ao fornecedor, com conhecimentos especializados, que trabalham *full-time* com fornecedores — livres de encargos — para ajudá-los a aprimorar suas técnicas de produção e a executar qualidade total, custos baixos e entregas no prazo. A Nissan e a Toyota têm pelo menos um consultor para cada grupo de quatro a seis fornecedores.

Custo de pedido

Os custos necessários para efetivar uma encomenda, incidentes nos processos de compras, são mais altos no setor público do que os praticados pelas empresas privadas. É possível citar alguns custos (e atividades) exemplificadores dessas diferenças. No setor privado não existe publicação de edital em jornais, não existem 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 do que aquela observada no setor privado. Também as despesas que ocorrem para os licitantes (documentos registrados, certidões, pessoal para a formalização da proposta etc.) tendem a ser repassadas ao custo do produto e, portanto, devem ser consideradas, apesar da 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 por causa de sua complexidade. O sistema de compras público é tão mais complexo que o utilizado pelo setor privado que alguns fornecedores se especializaram em participar de licitações e, nesse caso, possuem uma vantagem sobre seus concorrentes, apenas porque têm 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 sofrer grandes prejuízos, ou frustrar-se com a desclassificação, caso não estejam acostumadas com os procedimentos, dentre outros, 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, é apresentada por Kagami (1993:12) 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 ser tão elevados nas compras públicas.

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

Tamanho do lote de compra

Como o custo de pedido é maior no setor público, o lote de compra de custo mínimo também deve ser maior⁽³⁾. Se o lote econômico de compra é maior, conclui-se pela expressão que o custo de manutenção também será

maior. Com todas essas 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), os criadores do sistema, com o objetivo de diminuir a quantidade de aquisição, trabalharam para diminuir o custo do pedido. A principal prática para essa 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.

Tempo de reposição

O tempo de reposição no setor público é maior do que o observado no setor privado e pode ser dividido em duas fases: seleção do fornecedor, com a respectiva emissão da ordem de compra (ou contrato), e entrega, pelo fornecedor, do produto comprado.

A seleção do fornecedor por meio de licitação pública aumenta o tempo de reposição. É possível estimar-se o tempo de seleção no setor público. Considerando as fases da licitação previstas na Lei, o tempo de seleção pode ser observado a partir da emissão da requisição até a assinatura do contrato; o recebimento do produto comprado acontece após a assinatura do contrato. Observando as fases da licitação (requisição mais objeto, pesquisa de mercado, previsão orçamentária, elaboração do edital, prazo legal, habilitação, julgamento, adjudicação, homologação e contrato), com os devidos tempos de recursos, pode-se estimar o tempo mínimo da concorrência (sem considerar os atrasos administrativos) em aproximadamente 90 dias⁽⁴⁾.

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

Diminuir o estoque médio por meio de licitações sucessivas ou divisão de parte do objeto entre elas pode caracterizar burla⁽⁵⁾ ao processo licitatório. Por isso, o tamanho do lote de compra pode ser condicionado ao tempo de reposição, mais precisamente ao tempo entre as licitações que não caracterize “burla ao processo licitatório”. A quantidade comprada deve ser a suficiente para suportar a demanda durante o prazo entre os processos licitatórios. Portanto, conclui-se que, no setor público, o lote de compra pode não ser determinado pelas 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).

Preço e concorrência

A concorrência entre os participantes de uma licitação é peça fundamental para o êxito do processo. Ela é considerada por Mukai (1993:21-22) como um dos princípios da licitação. A competição é, portanto, uma das chaves do processo licitatório. Na verdade, ela é derivada de um dos objetivos da licitação, a contratação vantajosa. Espera-se que a competição entre os participantes leve à 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 a possibilidade de concorrência.

A concorrência em licitação (Costa, 1998) tem como parâmetro a Teoria da Concorrência Perfeita, que estabelece a concorrência por preço nas seguintes condições: produto homogêneo; grande número de pequenas empresas; livre mobilidade de recursos; e perfeito conhecimento do mercado (Haveman & Knopf, 1966).

Outro modelo de formação de preços é observado na Teoria da Concorrência Monopolística, nascida em oposição ao modelo de concorrência perfeita (Demsetz, 1982). A atuação dos agentes no mercado define o preço também neste caso concorrencial (maiores detalhes sobre a formação de preços podem ser obtidos em Ferguson, 1989). A competição será observada, nesse caso, não apenas nos preços, mas também em custos, tecnologia, processo de fabricação, serviços etc., criando mecanismos de desenvolvimento constantemente estimulados por meio desse tipo de competição — a competição pelo monopólio, mesmo que em pequeno grau, de um mercado específico. Esse tipo de concorrência parece mais fácil de ser observado na economia brasileira.

Essa 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. Essa afirmação decorre, principalmente, de duas observações: por um lado, exigência de produto homogêneo para o mercado em concorrência perfeita, e, por outro, impossibilidade de particularizar excessivamente o objeto da licitação a ponto de favorecer apenas um licitante.

A especificação do objeto, conforme escreveu Mello (1980:34), “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 contem-

ple vários fornecedores homogênea **pela média** os produtos, criando, mesmo que artificialmente, uma das características do mercado em concorrência perfeita. Por outro lado, se for especificado o monopolista momentâneo, aquele que desenvolveu uma particularidade (qualidade, serviço etc.) em seu produto, aquele que o mercado comprador (mesmo com a possibilidade de preços maiores — prevê a teoria) julgou o melhor capacitado (comprando seu produto), estar-se-á, conforme nomenclatura jurídica, direcionando o objeto.

Especificação do produto

A rigidez na especificação do produto 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 nesse perfil pode ser julgada como uma tentativa de fugir ao processo licitatório, pela alteração 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 no processo de licitação (nesse caso, revogam-se os prazos); no contrato, isso pode ocorrer só em casos muito específicos. Essa regra é válida também para os registros de preços.

Na empresa privada, o contrato pode ser renegociado durante sua vigência. Essa particularidade cria condições para que as especificações sejam flexíveis. O sistema *just-in-time* radicaliza esse procedimento (Schonberger, 1984). Segundo Deming (1990), algumas empresas observaram que a especificação sozinha não poderia garantir as necessidades de qualidade nas compras. A própria Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT — NB-9000), criada para padronizar normas técnicas, 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 o 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. Por outro lado, nenhum fornecedor se sente motivado a participar da definição da especificação, certamente investindo recursos, porque não tem garantia de retorno, ou seja, não tem a garantia de ganhar a licitação.

Inspeção de qualidade

Deming (1990), um dos renomados autores da Administração moderna, listou em sua obra clássica 14 princí-

pios para transformar a indústria para a qualidade. Dentre esses 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 a **necessidade de inspeção**, várias atitudes administrativas tiveram de ser modificadas e algumas novas modalidades de controle foram criadas. Renunciando à inspeção, a indústria teve de 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. A função compras passou a orientar a escolha dos fornecedores a partir da capacidade deles em controlar o processo de produção e entregar o produto, sem inspeção, com qualidade.

Esse movimento culminou 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 determinado fornecedor só ocorre após longo estágio de desenvolvimento conjunto, com o fornecedor testado em entregas passadas, com nível de qualidade anterior aceitável e minucioso trabalho de certificação por parte do comprador.

Em contrapartida, a Lei 8.666 determina que a inspeção deve ser feita no recebimento do produto. Os Artigos 73 e 74 disciplinam esse recebimento, que pode ser provisório, para eventuais testes de conformação à especificação, ou definitivo. Legalmente, nada impede a utilização, pelo setor público, de normas que visem garantir a qualidade dos sistemas organizacional e técnico do fornecedor. O que é difícil no setor público, em licitação de compras, é o limitado relacionamento de trabalho, já que contratos de curta duração e dificuldades em modificar o objeto durante a sua vigência tornam conflituoso o relacionamento comprador-fornecedor.

Contratos

No sistema contratual⁽⁶⁾, as diferenças entre os dois modelos são bastante salientes. Os contratos do setor público são regidos por normas especiais, consubstanciadas na participação da Administração com supremacia de poder, que acabam produzindo o contrato administrativo. A Administração Pública pode, unilateralmente, reajustar preços e tarifas, rescindir contratos, controlar contratos, aplicar penalidades contratuais, dentre outras. Ela desnivela-se do contratante particular na igualdade contratual. Na prática, se de um lado a Administração Pública garante alguma vantagem contratual, de outro ela traz instabilidade ao sistema, pois, por motivo alheio à vontade das par-

tes, pode interromper o contrato de fornecimento de maneira unilateral.

Controle sobre a função

O setor privado possui grau de formalismo muito menor em suas compras do que o encontrado no setor público. 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 são registradas em atas, praticamente todas as exigências (habilitação, julgamento) precisam ser comprovadas por documentos registrados, todas as especificações são detalhadas, deve existir uma minuta do contrato já no edital, todas as normas da licitação devem ser descritas no edital, e assim sucessivamente.

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

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, controle esse 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 no setor público pelo sistema desenvolvido no setor privado (mesmo porque eles possuem objetivos diferentes). Buscou-se apenas 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 (1990:147), pode sintetizar a problemática da abordagem desse 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 dessas 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, uma vez que trata todos os vendedores de forma absolutamente igualitária, desconhecendo 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 proximalmente relacionados, em geral são diferentes entre si e essa diferença é que, na maioria dos casos, irá caracterizar o melhor produto e o melhor 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, deve rever o procedimento técnico legal, a sucessão ordenada de atos ditados pela referida Lei, e 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. ♦

NOTAS

- (1) Será utilizada a nomenclatura **compras** para seguir o estabelecido na Lei de Licitação, apesar de a palavra já não representar a modernidade do conceito envolvido em boa parte das organizações privadas.
- (2) O prazo máximo de contrato, para compras, está condicionado à vigência dos créditos orçamentários (Artigo 57 da Lei 8.666). O registro de preços tem duração máxima de um ano (Artigo 14, § 3 da Lei 8.666).
- (3) Essa afirmação pode ser confirmada facilmente se for usado como parâmetro o conceito de lote.
- (4) Maiores detalhes em Costa (1994).
- (5) A possibilidade de burla, dada a redação da Lei, já foi comentada expressamente por Mukai (1993:29).
- (6) Os contratos são regidos por teoria própria no Direito. Utiliza-se aqui a expressão "sistema contratual" para não entrar no mérito jurídico dos contratos. Indicam-se, apenas, as características do modelo de pactuação para o fornecimento entre entidades, de um lado privada *versus* privada e, de outro, pública *versus* privada.

REFERÊNCIAS
BIBLIOGRÁFICAS

ANSARE, A. & MODARRESS, B. *Just-in-time purchasing*. New York, The Free Press, 1990.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (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.

BOLETIM DE LICITAÇÕES E CONTRATOS. Seção de questões práticas, p.47, jan. 1994.

BRASIL. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o Artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui nor-

mas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, v.132, n.127, p.10.149, 6 jul. 1994.

_____. Lei nº 8.883 de 8 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.8.286, 9 jun. 1994.

COSTA, André L. *Sistemas de compras: a Lei de Licitação e a função compras da empresa privada*. São Paulo, 1994. Dissertação (Mestrado) — Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.

_____. Sistema de compras: desenvolvendo as parcerias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Revista da ESPM*, São Paulo, v.5, n.12, p.15-31, mar./abr. 1998.
- 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*. Rio de Janeiro, Marques Saraiva, 1990. [Tradução de *Out of the crisis*, feita por Clave Comunicação de Recursos Humanos]
- DEMSETZ, H. *Economic, legal, and political dimensions of competition*. Amsterdam, North-Holland Publishing Company, 1982.
- DRUCKER, P. *Sociedade pós-capitalista*. São Paulo, Pioneira, 1993. [Tradução de *Post-capitalist society*, feita por Nivaldo Montingelli Jr.]
- 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*. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1989. [Tradução de *Microeconomic theory*, feita por Almir G. Barbassa]
- 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, p.2-7, Fall 1986.
- HAHN, C.K.; PINTO, P.A.; BRAGG, D.J. Just-in-time production and purchasing. *Journal of Purchasing and Material Management*, New York, p.2-10, Fall 1983.
- HAVEMAN, R.H. & KNOPF, K.A. *O sistema de mercado*. São Paulo, Pioneira, 1966. [Tradução de *The market system*, feita por Antonio Zoratto Sanvicente]
- HEINRITZ, S.F. & FARRELL, P.V. *Compras: princípios e aplicações*. São Paulo, Atlas, 1983. [Tradução de *Purchasing*, feita por Augusto Reis]
- KAGAMI, M. Estratégias para competitividade na produção: o enfoque do Leste Asiático. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, p.10-31, set./out. 1993. [Tradução feita por Maria Inês Barreto]
- 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, p.2-6, Feb. 1993.
- 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, 1983.
- MELLO, C.A.B. *Licitação*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1980.
- _____. *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3.ed. São Paulo, Malheiros, 1993.
- MERLI, G. *Camakership: a nova estratégia de suprimentos*. Rio de Janeiro, Qualitymark, 1994. [Traduzido por Gregório Bouer]
- 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*. São Paulo, Pioneira, 1984. [Tradução de *Japanese manufacturing techniques: nine hidden lessons in simplicity*, feita por Oswaldo Chiqueto]

**CADERNO DE PESQUISAS EM ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO DA
FEA/USP**

O Caderno de Pesquisas em Administração é uma publicação trimestral para divulgação de trabalhos de natureza acadêmica, com temas relacionados à Administração. Nossos principais colaboradores são alunos e professores de Programas de Pós-graduação em Administração e alunos da graduação com orientação e co-autoria de professores. Todos os trabalhos publicados são avaliados em relação ao conteúdo e à metodologia.

Maiores informações: Editoria do Caderno de Pesquisas em Administração
E-mail: cpa@edu.usp.br
<http://www.ead.fea.usp.br/Cad-pesq/index.htm>

