

---

# **SISTEMAS DE COMPRAS NO BRASIL: A LEI DE LICITAÇÃO E A FUNÇÃO COMPRAS DA EMPRESA PRIVADA**

---

André Lucirton Costa<sup>1</sup>

## **Resumo**

O setor público brasileiro está passando por um processo de transformação e reestruturação administrativas. Existe um certo consenso na necessidade de se mudar o sistema de compras públicas no Brasil, para buscar mais agilidade, eficiência e transparência. 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. Investigará as possibilidades de aplicação pelo setor público de algumas práticas reconhecidamente poupadoras de recursos, tornando-o mais eficiente.

## **1. Introdução**

Neste trabalho procurar-se-á analisar 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 objetivos jurídicos diferentes, 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. Os procedimentos de compras do setor privado são, no Brasil, tidos como mais produtivos (e econômicos) que os adotados pelo setor público. Este hiato entre os modelos, como será demonstrado neste trabalho, não depende exclusivamente da diferenciação jurídica, dos objetivos, dos princípios que os norteiam, mas também, e principalmente, da técnica, da metodologia utilizada para garantir estes princípios.

## **2. Objetivos dos modelos**

A palavra Compras nas organizações privadas já tende ao desuso, hoje substituída por administração de suprimentos ou procurement. Apesar disto neste trabalho ainda será usada a nomenclatura “Compras” para confrontar com o

---

<sup>1</sup> Professor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

estabelecido na Lei de Licitação brasileira, apesar da palavra já não representar a modernidade do conceito. Ela pode ser definida, 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, segundo FIGUEIREDO (1994) e MEIRELES (1983), 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, portanto, atingir dois objetivos: selecionar a proposta mais vantajosa para a administração e propiciar iguais oportunidades àqueles que desejam contratar com a Administração Pública.

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 daquelas 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.

A empresa privada, tal qual a organização do Estado, é considerada conceitualmente uma burocracia. 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. MOTTA & PEREIRA (1991, 39) afirmam que as grandes empresas norteamericanas “são entidades ‘quase-públicas’, que deixaram ou estão deixando de ser controladas pelos proprietários, para serem controladas por administradores profissionais”. A conclusão que se segue é que na maioria das grandes empresas privadas moderna não existe a figura do proprietário. 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.

Portanto, demonstra-se que a diferença entre os dois sistemas de compras (entre o setor público e as empresas privadas) não reside na sua estrutura de propriedade. Mas então, qual a diferença entre os sistemas? A licitação visa a selecionar a proposta mais vantajosa e propiciar iguais oportunidades àqueles

que desejam contratar com a Administração Pública. 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 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. Entretanto, mesmo no setor privado, também existe um certo controle para manter a igualdade entre os licitantes. Este controle não está explicitado normativamente, como no caso do setor público, mas é observado implícito na metodologia de avaliação de fornecedores, na exigência de normas de qualidade para os vendedores, na pesquisa de novas fontes de fornecimento e na sistemática de controle das negociações. Esta fiscalização é indireta e observada em controles genéricos do departamento, através, dentre outros, de auditorias nos contratos, análise de custos, comitê de ética e, principalmente, de sua produtividade. Se em cada sistema de informação e controle de compras for colocada uma balança, onde de um lado está a contratação mais vantajosa e de outro a igualdade, certamente que a sistemática do setor público buscará deslocá-la para o lado da igualdade; ficando a balança do setor privado deslocada para o lado da contratação mais vantajosa.

### **3. Comparação entre os sistemas de compras**

O **Quadro 1** esquematiza as principais diferenças entre o sistema de compras utilizado nas empresas privadas e a Lei de Licitação, utilizada nas empresas públicas. Os modelos de Compras ou Suprimentos das empresas privadas não são únicos, existem vários modelos conceituais e teóricos observados na literatura, como visto em ZENS (1994); MERLI (1994); LEENDERS & BLENKHORN (1991) e ANSARE & MODARRESS (1990). Neste trabalho sintetizou-se o sistema de compras das empresas privadas tendo como base o modelo de ANSARE & MODARRES (1990). Este modelo foi julgado mais apropriado para o caso das empresas brasileiras. As compras públicas estão sistematizadas no Brasil pela Lei 8 666/93. Para simplificação e padronização de nomenclatura será usado o termo “compras” para se referir ao sistema de aquisição observado nas empresas privadas e “licitação” ao sistema normativo das empresas públicas.

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

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

### 3.1. Seleção de fornecedores

Nos procedimentos de Compras nas empresas privadas 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.

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 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 brasileiro.

Nas empresas privadas, a análise do fornecedor tem peso estratégico na decisão de sua seleção. Sua capacidade de fornecimento, organização para qualidade, controle do processo, situação financeira, dentre outras, são analisadas in loco, sem formalismo, e eventualmente podem até fazer parte do processo de seleção. Já na esfera pública brasileira, 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**

Pode-se distinguir duas metodologias para a decisão ou escolha de fornecedores: 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 WEIL (1954, 170) e consiste na escolha dos participantes, divulgação da concorrência, na definição dos critérios de avaliação e decisão e escolha das pessoas que farão o julgamento da concorrência

Note-se uma 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, conforme já atestavam HEINRITZ & FARRELL (1983, 210). em 1983

Acresce-se que num setor oligopolizado da economia, como existem muitos no Brasil, o sistema de cotação é particularmente perigoso. Com poucas empresas no mercado (dada à possibilidade de controle dos preços por conluio entre as partes), abrir cotação para decidir a contratação é participar de um jogo com cartas marcadas, onde certamente o perdedor será o comprador. Entretanto, a negociação é um problema para o setor público. No Brasil ainda não foi determinado um modelo jurídico para que alie as vantagens da negociação às exigências de controle dos atos do Estado

### **3.1.2. Parcerias**

DEMING (1990, 147).afirma que “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 brasileiro. O relacionamento com o fornecedor nas entidades que utilizam do sistema de licitação no Brasil é feito por contrato de curta duração.. 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. O Prazo máximo de contrato, para compras, está condicionado a vigência dos créditos orçamentários (artigo 57 da Lei nº 8 666/93). Uma modalidade de licitação, o Registro de Preços, poderia ser uma alternativa de se estabelecer parceria, mas não é isto que está ocorrendo na prática, o Registro de Preços tem duração máxima de um ano (artigo 14, § 3º da Lei nº 8 666/93).

O sistema de padronização proposto por lei é a metodologia que mais se aproxima ao modelo de parceria utilizado nas empresas privadas. GASPARINI (1993, 438) já afirmou que “a eleição da marca ou a adoção do *standard* próprio somente pode acontecer mediante prévia e devida justificativa, lastreada em estudos, laudos, perícias e pareceres técnicos, em que as vantagens para o interesse público fiquem claras e sobejamente demonstradas, sob pena de caracterizar fraude ao princípio da licitação.” Contudo, ainda segundo GASPARINI (1993, 438), a padronização “não leva, automática e inexoravelmente, à dispensa ou à inexigibilidade da licitação. Ela será realizada com todos os que podem oferecer o material, equipamento ou gênero padronizado, pois, em tese, estão em condições de atender ao negócio desejado pela entidade compradora” O sistema de seleção do fornecedor, com base no processo de padronização admitido pela Lei de Licitação, pode a princípio parecer análogo ao sistema adotado nas compras just-in-time, porém sua semelhança não segue adiante. Não há possibilidade de contratos flexíveis e de longa duração; não há a hipótese de um canal para troca de informação técnica durante o contrato e anterior a ele, objetivando melhorias que possam ser incorporadas ao contrato; não há mútua assistência para desenvolvimento da qualidade (treinamento, projetos, etc.); dentre outras características do sistema de parceria japonês.

### **3.1.3. Critério de seleção**

Na licitação, a seleção é decidida pelo preço, raras exceções são admitidas pela Lei brasileira. No setor privado, a seleção é decidida por uma composição de critérios, envolvendo qualidade, confiabilidade, proximidade do fornecedor, entregas passadas, dentre outros. Uma pesquisa de FREELAND (1991) na indústria americana mostrou que o preço é o terceiro critério em ordem de importância para seleção do fornecedor, perdendo para qualidade dos produtos e serviços. A proximidade do fornecedor é o quarto critério. (no Brasil, o setor público não pode fazer esta discriminação de localidade).

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.” Segue enfatizando o autor, “certas experiências infelizes em transporte de massa, dado o desempenho irregular do equipamento, adquirido com base apenas no preço, talvez tenham significado o atraso na expansão do transporte em massa nos Estados Unidos por uma geração.”

### **3.2. Avaliação dos fornecedores**

No setor público brasileiro toda avaliação que puder prejudicar o fornecedor no futuro (inabilitá-lo, por exemplo) deve ser formalmente Documentada. 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 á reabilitação).

A avaliação nas organizações públicas brasileiras 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 fornecedor que teve uma entrega tumultuada, com pequenos atrasos e problemas de qualidade, é avaliado da mesma forma que aquele que se esmerou em atender com precisão a Administração Pública: os dois concluíram o contrato.

O resultado final da avaliação dos fornecedores no setor público será uma qualificação ou desqualificação do fornecedor, que ainda pode recorrer da decisão. Na maioria das empresas privadas, a avaliação do fornecedor está intimamente ligada ao processo de seleção de fornecedores. Por “seleção” entende-se a decisão de contratar um vendedor; e por “avaliação”, o resultado do acompanhamento dos 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.

### **3.3. Custo de pedido**

A somatória dos custos necessários para efetivar uma encomenda nas compras do setor público brasileiro 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 brasileiras; 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 estrutu-

ra 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 como parte do custo de aquisição, apesar de difícil mensuração.

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 são os custos de transação. KAGAMI (1993, 12) afirma que são os gastos relacionados aos dos atritos sociais e econômicos, são “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.” A mesma análise pode ser estendida para compreensão da diferenciação dos custos de transação dos setores público e privado e, conseqüentemente, das desigualdades dos sistemas de compras. 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. Cria um paradoxo ilusório: a concorrência que, na teoria tinha o poder de equalizar os preços do mercado ao menor nível, torna-se agora criadora de custos. Este fato ocorre porque concorrência de preços não é o único modelo de mercado que existe; há outro sistema concorrencial,

que considera também a competição pela melhor qualidade, melhor tecnologia, melhor serviço etc..

### 3.4. Tempo de reposição

O tempo de recomposição dos estoques no 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 é observado a partir da emissão da requisição até a assinatura do contrato, após o qual existe o recebimento. Esta estimativa considerará a modalidade de licitação mais demorada, a concorrência, está esquematizada no Quadro 2 e pode ser considerado o prazo mínimo, sem ineficiências administrativas comuns as organizações públicas brasileiras.

**Quadro 2: Quadro sinóptico com estimativa de tempo do processo licitatório**

FASES	TEMPO PREVISTO (Dias úteis)	OBSERVAÇÕES
Requisição + Objeto	2	A definição do objeto é bastante demorada, porém pode ser feita em paralelo, antes da emissão da requisição e apenas juntada ao processo.
Pesquisa de mercado	2	Apenas pesquisa de preço.
Previsão orçamentária	1	Deve ser feita após a pesquisa de mercado, procedimento previsto na lei.
Elaboração do edital	2	Atividade também demorada, porém pode ser feita paralelamente, procedimento razoável para compras periódicas. Foi considerado apenas tempo para análise e adequação ao processo.
Prazo legal	30*	Previsto por lei.
Habilitação	11	Considerados os prazos para recurso e julgamento. Deve haver publicidade.
Julgamento	11	Considerados os prazos de recursos e julgamento. Deve haver publicidade.
Adjudicação	1	Deve haver publicidade.
Homologação	1	Deve haver publicidade.
Contrato	5	Atividade demorada, porém pode ser feita paralelamente. Prazo para o fornecedor analisar o contrato (juridicamente).

\* Dias corridos

Nesta estimativa de duração do processo de compra uma ressalva ainda se faz necessária: os tempos para recursos e julgamento de recursos, que podem ou não incidir no processo, dependem basicamente da vontade dos participantes. Sendo um direito e fugindo do controle do órgão comprador, é prudente considerá-lo na hora de emitir a requisição de compra, sua ocorrência pode ocasionar falta de produtos nos estoques. Neste caso, o tempo previsto para seleção de um fornecedor através de concorrência será de 36 dias úteis mais 30 dias corridos; considerando que um mês possui aproximadamente 22 dias úteis, têm-se aproximadamente 80 dias corridos como previsão da concorrência. O administrador de materiais e compras no setor público deve somar ainda, a este prazo, o tempo médio de entrega da mercadoria pelo fornecedor. Numa hipótese otimista, (10 dias para início da entrega) serão 90 dias para previsão do tempo de reposição.

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 prazo é muito excessivo e cria ineficiências de se manter um estoque alto

### **3.5. Lote de compra**

Como o custo de pedido no setor público brasileiro é maior, o lote de compra tende a ser maior. Se o lote de compra é maior, conclui-se que o custo de manter também será maior. Segundo HAHN, PINTO & BRAGG (1983), objetivando diminuir a quantidade de aquisição, os criadores do sistema JIT 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.

### **3.6. Preço e concorrência**

A concorrência entre os participantes de uma licitação é peça fundamental para o êxito do processo. MUKAI (1993, 21) considera-a, inclusive, como um dos princípios da licitação. A concorrência em licitação, como demonstrado por COSTA (1994), tem como parâmetro 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 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, 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.”

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 buscando a diferenciação do produto, também neste caso concorrencial, define o preço. Prega a teoria da concorrência monopolística que as empresas estão sempre procurando uma vantagem para alcançar o maior grau possível de monopólio para algum mercado em específico. É neste aspecto que se desenvolve a competição entre as empresas. 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.

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.

A Administração Pública no Brasil poderá que homogeneíza artificialmente os produtos, adquirir produtos com menor valor no mercado (tomando como parâmetro a teoria da concorrência monopolística), pois o preço do produto principal monopolista do mercado (o líder que oferece melhor qualidade, serviços, assistência técnica, etc.) poderá ser maior que aqueles com produtos inferiores (como versa a referida teoria).

### **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. Segundo DEMING (1990, 26), algumas empresas observaram que a especificação sozinha não poderia garantir as necessidades de qualidade nas compras. “Um superintendente mostrou-me dois exemplares de um determinado item, de dois fornecedores diferentes, mesmo número de código, ambos muito bem feitos; ambos satisfaziam às especificações, e, no entanto, eram tão diferentes entre si que um era plenamente utilizável, enquanto que o outro somente poderia ser utilizado após um retrabalho dispendioso. A explicação era a de que um dos fornecedores sabia para que o item seria utilizado, enquanto que o outro não sabia, mas apenas preocupava-se em satisfazer às especificações.”

### **3.8. Inspeção de qualidade**

Para a indústria moderna não depender da 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. 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. Outra particularidade da lei é a exigência de que o fornecedor arque com as despesas dos testes e ensaios (Artigo 75), porém, esta despesa também será repassada ao preço do produto e ao final quem paga, ainda que indiretamente, é o comprador. 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 contratual 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, Segundo MEIRELLES (1988, 190), certas “peculiaridades que os contratos comuns, sujeitos às normas do direito privado, não ostentam. Tais peculiaridades constituem genericamente as chamadas cláusulas exorbitantes, explícitas ou implícitas em todo contrato administrativo.”

Deste conceito surge uma profunda diferença entre os contratos públicos e privados: a Administração Pública pode unilateralmente reajustar preços e tarifas, alterar e 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.

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

No setor público brasileiro, 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. Note-se que a quantidade de papéis gerada pela Lei de Licitação não é, em hipótese alguma, um mal necessário ao serviço público, dada sua personalidade jurídica. No início deste artigo foi visto que a formalização de atos administrativos pode ser cumprida de diversas maneiras. Um sistema informatizado pode muito bem ser concebido para a maioria dos procedimentos de compra, mesmo quando se tem a atual lei como referência.

#### **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, no decorrer desta dissertação, 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.

Em última análise a diferença basilar entre os sistemas de compras público e privado reside no princípio da isonomia. O Estado, para garantir a igualdade entre seus administrados, deve criar uma sistemática administrativa para compras que garanta iguais oportunidades àqueles que queiram fornecer ao serviço público. 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 (ver “teoria da concorrência monopolística”) 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.

Finalmente, é necessário rever a legislação para flexibilizar e estabilizar o processo de compras públicas no Brasil, propondo uma lei federal que realmente, como determina a Constituição, verse sobre normas gerais, em oposição ao detalhamento excessivo da atual lei, de licitação e contratos. Como sugestão, a normatização específica necessária para disciplinar particularidades dos mercados fornecedores e das entidades públicas, poderá ser elaborada, neste caso, por conselhos (federal, estadual ou mesmo municipal) compostos por representantes dos três poderes e da sociedade civil organizada. Existindo uma normatização complementar específica, com base na norma geral e homologada por estes conselhos, poderão ser considerados os tipos de mercados, as regiões, as características das entidades públicas e até mesmo, os casos de deficiência na competição e de manipulação de preços.

## 5. Bibliografia

- ANSARI, A., MODARRESS, B. (1990) *Just-in-time purchasing*. New York: The Free Press.
- 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 [República Federativa do Brasil], Brasília, v. 132, n. 127, p. 10149, 06 de julho de 1994.
- COSTA, A. L. (1994) Sistemas de compras: a lei de licitação e a função compras da empresa privada. Dissertação de mestrado apresentada à EAESP-FGV. São Paulo.
- DEMING, W. E. (1990) *Qualidade: a revolução da administração*. Tradução por Clave Comunicação de Recursos Humanos. Rio de Janeiro: Marques Saraiva. Tradução de: Out of the crisis.
- DEMSETZ, H. (1982) *Economic, legal, and political dimensions of competition*. Amsterdam: North-Holland Publishing Company.
- DYER, J. H., OUCHI, W. G. (1993) Japanese - style partnerships: giving companies a competitive edge. *Sloan Management Review*, Cambridge, Fall.
- FIGUEIREDO, L. V. (1994) *Direito dos licitantes*. 4 ed. São Paulo: Malheiros.
- FREELAND, J. R. (1991) A survey of just-in-time purchasing practices in the United States. *Production and Inventory Management Journal*, USA, 2nd quarter.
- GASPARINI, D. (1993) Licitação e padronização. *Boletim de Licitações e Contratos*, nov. p. 437-441.
- HAHAN, K., KIM, K. H., KIM J. S. (1986) Costs of competitions for purchasing strategy. *Journal of Purchasing and Material Management*, New York, Fall p. 2-7.

- HAHN, C. K., PINTO, P. A., BRAGG, (1983) D. J. Just-in-time production and purchasing. *Journal of Purchasing and Material Management*, New York, Fall. 2-10.
- HEINRITZ, S.F., FARRELL, P.V.(1983) *Compras: princípios e aplicações*. Tradução por Augusto Reis. São Paulo: Atlas. Tradução de: Purchasing.
- KAGAMI, M. (1993) Estratégias para competitividade na produção: o enfoque do Leste Asiático. Tradução por Maria Inês Barreto. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, p. 10-31, set./out.
- LEENDERS, M. R., BLENKHORN, D. L. (1991) *Marketing reverso*. São Paulo: Makron Books, Free Press.
- KURT, MACHLINE, e outros. (1954) *Manual de administração da produção*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas.
- MEIRELES, H. L. (1993) *Licitação e contrato administrativo*. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- MEIRELES, H. L. (1988) *Direito administrativo brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- MELLO, C. A. B (1993) *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores.
- MELLO, C. A. B. (1980) *Licitação*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- MERLI, G. (1994) *Camakership: A nova estratégia de suprimentos*. Trad. Gregório Bouer. Rio de Janeiro: Qualitymark.
- MOTTA, F. C. P. , PEREIRA, L. B. (1991) *Introdução à organização burocrática*. 7. ed. São Paulo: Brasiliense.
- MUKAI, T. (1993) *Novo estatuto jurídico das licitações e contratos*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- ZENS, G. J. (1994) *Purchasing and the management of materials*. 7<sup>th</sup> ed.