

3. A Empresa Pública Brasileira

Este capítulo apresenta os conceitos e princípios básicos da Administração Pública Brasileira, e dentro dela conceitua e localiza a atividade de compras que, apesar de ser sempre uma atividade-meio, lida com a maior parte dos recursos financeiros.

A seção 3.1 conceitua a Administração, localiza os Órgãos do Poder Executivo, e apresenta a evolução desde a administração pública burocrática até a gerencial, regida pelos resultados.

Na seção 3.2 são inseridos os conceitos das compras nas empresas públicas, a legislação pertinente e os princípios que regem as aquisições no âmbito do governo.

As modalidades de licitações são apresentadas na seção 3.3. Já os procedimentos de contratação estão na seção 3.4.

A seção 3.5 apresenta um panorama sobre o mais importante instrumento das contratações, os compradores públicos, agentes responsáveis pelas aquisições, por colocar à disposição dos servidores públicos aquilo que se tornará benefício para a sociedade.

3.1. A Administração Pública

A razão da existência de uma organização governamental é criar valor para a sociedade. Diz a Constituição Brasileira (Brasil, 1988) que são objetivos fundamentais desta República promover o bem de todos garantindo o desenvolvimento nacional numa sociedade justa, livre e sem pobreza. Esses objetivos vão ao encontro daqueles de sociedades mais desenvolvidas, como a americana, que pretende criar o crescimento econômico, com a integração dos pobres nesse processo de crescimento (Osborne e Gaebler, 1998).

Como essa organização estrutura-se para chegar aos seus objetivos? Guerreiro (1989 em Catelli *et al.*, 2001) definiu bem o todo dessa organização.

Em suas palavras:

“A organização é constituída por pessoas (subsistema social), imbuídas dos princípios e valores organizacionais (subsistema institucional), que ocupam determinados postos com autoridade e responsabilidade pré-definidas (subsistema organizacional), as quais tomam decisões (subsistema de gestão) sobre recursos (subsistema físico), utilizando informações (subsistema de informação), para que a organização alcance os seus objetivos.”

Para atender os objetivos traçados pelo governo, ele vai à sociedade captar recursos, através de impostos. Daí a administração pública transforma esses recursos em serviços e bens, e os devolve à sociedade, com valor agregado. Como qualquer empresa, os produtos gerados devem ter valor superior aos recursos recebidos. E esse valor precisa ser enxergado pela sociedade para que ela entenda que valeu à pena contribuir com os recursos para o governo.

3.1.1. Órgãos Públicos

Vamos aqui começar apresentando o Estado Brasileiro. Os poderes são organizados em Legislativo, Executivo e Judiciário. O Poder Executivo é organizado em Administração Direta e Indireta, dos quais participam os órgãos citados no Quadro 6.

Quadro 6 Organização dos Poderes: enfoque no Poder Executivo.

Poderes	Administração	Órgãos
Legislativo		
Executivo	Direta	Órgãos integrantes da Presidência da República
		Ministérios
	Indireta	Autarquias
		Fundações Públicas
		Empresas Públicas
	Sociedade de Economia Mista	
Judiciário		

Fonte: Linhares [200-?]

Neste trabalho vamos destacar as Fundações Públicas da Administração Indireta, do Poder Executivo, já que o estudo de caso apresentado no Capítulo 4 é embasado em atividades de uma Fundação.

3.1.2. Administração pública burocrática

A administração burocrática era baseada em controles formais, forte padronização e controle dos procedimentos e processos. Concentrava-se nos processos legalmente definidos. Por muitas décadas ela foi considerada o melhor modelo para a administração pública brasileira.

Os conceitos desta administração foram baseados na segurança de evitar a corrupção e o nepotismo, dentre outros. Os controles são preventivos.

Segundo Carvalho (2005), o modelo burocrático mostrou-se eficaz para um Estado menor, mas aos poucos, devido ao inchamento de suas funções, tornou-se lento e pesado, trazendo diversos problemas relativos à gestão. As decisões eram bastante restritas e com uma quantidade de controles excessiva.

3.1.3. Gestão pública por resultados – instituições públicas empreendedoras

Os paradigmas da eficácia gerencial estão regendo o que Osborne e Gaebler (1998) chamam de *governo por resultados*, com foco no cidadão, que é o seu cliente, procura de maior qualidade e menor custo, governo empreendedor, competitivo, orientado por missões e objetivos, e voltado para o mercado.

Trosa (2001 em Batista e Maldonado, 2008) alerta que o serviço público não pode ficar à margem da evolução natural das corporações, sejam eles o intercâmbio das informações, a elevação do nível de qualificação e dos funcionários, ou mesmo o interesse pelo que os servidores efetivamente estão fazendo em atividades nos órgãos públicos.

Na mesma linha que o fazem as grandes empresas contemporâneas, as instituições públicas devem ser flexíveis e adaptáveis, oferecendo serviços eficientes. O governo deve ser empreendedor e criativo, buscando novas formas de gerar receitas com aqueles serviços que oferece. Deve pensar no retorno de seus investimentos e não focar apenas nos gastos. Enfim, deve ter uma visão de futuro, e tomar decisões baseado nessa visão (Osborne e Gaebler, 1998).

A gestão empreendedora é focada no controle dos resultados, nas saídas, ao contrário da administração burocrática, que se preocupa mais com os recursos, as entradas. O interesse da gestão pública empreendedora é renovar os princípios da administração burocrática. Entretanto não é dirigir o governo simplesmente como quem dirige uma empresa, porque a empresa privada tem por objetivo direto o lucro, monetário. O governo visa o bem comum, sem fins lucrativos (Osborne e Gaebler, 1995; *Presidency of the Republic*, 1995 e Bresser Pereira, 2000 em Catelli *et al.*, 2001).

Linhares [200-?] apresenta alguns desafios do novo modelo de gestão, conforme Quadro 7. Ali podemos enxergar uma forte tendência a aproximar a área pública da profissionalização encontrada nas empresas privadas.

Quadro 7

Desafios do novo modelo de gestão.

Fonte: Linhares [200-?]

Novo modelo de gestão	DESAFIOS
	Fortalecer o Estado onde for necessário.
	Aprofundar a “gestão empreendedora” (controle por resultados).
	Modificar a lei de licitações.
	Universalizar o acesso às T.I.s.
	Aprofundar a análise da estrutura de gastos.
	Fortalecer o planejamento.
	Aumentar a profissionalização dos servidores.
	Integrar os sistemas de informação.
	Apoiar e responsabilizar o gerente pela gestão de sua equipe.
	Envolver os dirigentes na motivação, permanente qualificação, avaliação e retribuição de suas equipes.

Ser burocrático ou empreendedor não é um benefício de empresas públicas. Qualquer empresa, pública ou privada, pode ter sua gestão voltada para a linha burocrática ou com um cunho mais empreendedor.

Qualquer unidade da administração pública pode ter uma gestão com enfoque nos resultados, com uma avaliação econômica das suas atividades, já que trabalham com um orçamento monetário, o que não quer dizer que seja fácil mensurar seus benefícios (Catelli *et al.*, 2001).

A administração pública gerencial é orientada pelo controle por resultados, ao contrário da administração burocrática, que privilegiava o controle de processos, com muitas restrições nas decisões. E é no modelo gerencial que a administração pública trabalha nos dias atuais. O papel do Estado no Brasil começou a ser revisto a partir da crise capitalista mundial dos anos 1970, passando-se paulatinamente do modelo burocrático para o gerencial.

São características da administração pública gerencial (Pereira, 1997):

- ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão (ao invés de controle dos procedimentos);
- orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente;
- fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras de Estado, e valorização do seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas;
- separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas;
- distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas, que realizam atividades exclusivas de Estado, monopolistas por definição, e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder de Estado não está envolvido;
- transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos;
- adoção cumulativa, para controlar as unidades descentralizadas, dos mecanismos (1) de controle social direto, (2) do contrato de gestão em que os

indicadores de desempenho sejam claramente definidos e os resultados medidos, e (3) da formação de quase-mercados em que ocorre a competição administrada;

- terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado.

Em sua visão sobre o que norteia a gestão pública atual, Linhares [200-?] alertou para alguns pontos, dos quais aqui ressaltaremos os apresentados na Figura 6.

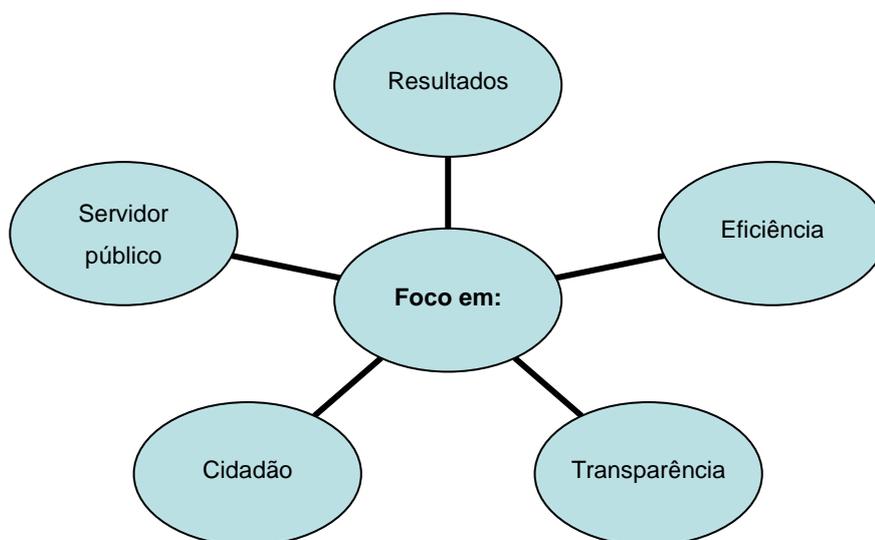


Figura 6: Pontos norteadores da gestão pública atual
Fonte: Linhares [200-?]

Detalhando cada um deles:

- Enfoque nos *resultados*, com monitoramento das atividades e avaliação de seus resultados.
- Foco na *eficiência* das atividades, com redução dos gastos públicos, melhor qualidade e maior quantidade de serviços gerados à população. Eliminação dos desperdícios, tanto de consumo quanto de tempo dos funcionários, ao simplificar os procedimentos operacionais.
- Foco na *transparência*, como respeito ao cidadão. Definição de canais adequados de participação. Um exemplo disso é o pregão eletrônico, modalidade de licitação à qual qualquer cidadão brasileiro pode ter acesso em

tempo real, acompanhando a comunicação entre comprador e fornecedor, e os preços firmados.

- Foco no *cidadão*, encurtando e facilitando o canal de comunicação entre eles e as entidades públicas.
- E o enfoque naquele que é a mola mestra para que tudo aconteça no serviço público, o *servidor*. Ele precisa ser motivado, engajado e conhecedor das atividades que sua empresa desenvolve e, o mais importante, um especialista nas atividades que ele precisa executar. A profissionalização do servidor público é fundamental para um desempenho melhor da gestão pública. E o quadro funcional das organizações deve estar adequado às suas necessidades, de modo que consigam, assim, gerar os resultados pretendidos.

3.2. Compras nas instituições públicas

O departamento de compras tem importância bastante estratégica nas empresas públicas, representando um dos pilares da instituição (Batista e Maldonado, 2008), já que normalmente é o local em que se aplica a maior parte dos recursos orçamentários existentes. Como apresentado na seção 2.4 deste trabalho, elas representam o maior custo existente na maioria das organizações, perfazendo um montante de até 80% do total da receita bruta. Por isso as compras nas instituições públicas devem ser tão rentáveis quanto o são para as empresas privadas, contribuindo significativamente para o lucro, resguardando suas especificidades.

Os órgãos da Administração Pública Brasileira atual pretendem aprimorar a sua gestão de compras, de modo a otimizar a linha inicial da cadeia de suprimentos que liga o fornecedor à Administração, assim como é feito no setor privado.

Normalmente nas organizações governamentais as receitas não são facilmente quantificáveis, pois muitas vezes trata-se de serviços à população, como assistência médica, ensino, segurança pública, etc. Tanto as empresas,

públicas como as privadas, em tese, buscam comprar produtos com o menor preço, mas que atendam perfeitamente ao uso a que se destinam, ou seja, com a qualidade desejada.

Ao contrário dos compradores de empresas privadas, que compram materiais e serviços de quem achem mais conveniente, os compradores públicos não podem agir livremente; precisam respeitar a legislação, que apresenta procedimentos específicos para garantir eficiência, tendo em vista os recursos financeiros e o interesse público. Na prática é montado um processo com vários documentos e informações apresentados em ordem cronológica como autorizações, pedidos, levantamentos, cotações, mapa de preços, despachos, documentos de habilitação, notas de empenho e pagamentos (Batista e Maldonado, 2008). O comprador gasta mais tempo com a documentação do processo do que se preocupando com o eixo da compra, a aquisição do material.

E há um fato muito curioso nos órgãos públicos. No começo do ano é destinada uma verba para que a empresa possa funcionar e atingir a missão a que se propõe. Se ao final do ano a empresa tiver economizado bastante, mesmo tendo atingido as metas propostas, a verba que ela economizou lhe é retirada, e volta para os cofres do governo central. Ao invés de haver uma premiação por bons gastos, há uma punição, com a retirada da verba que foi economizada. E a tendência é que no ano seguinte a verba destinada a este órgão seja menor do que no ano anterior, já que o governo entende que não foram necessários tantos recursos para que essa organização realizasse suas atividades.

3.2.1. Lei 8.666

A Constituição Federal de 1988 definiu que as aquisições públicas fossem feitas através de processo licitatório, garantindo o uso eficiente do dinheiro e a igualdade de condições aos concorrentes (Carvalho, 2005). E daí veio a regulamentação do previsto na Constituição dado que, em 21 de julho de 1993, foi sancionada a Lei 8.666, que estabelece normas sobre licitações e contratos administrativos, sejam eles compras de materiais ou contratação de serviços no âmbito dos Poderes da União, Estados, e Municípios. Tanto os órgãos da

administração direta quanto os da administração indireta, aí incluídas as fundações, ficam subordinados a esta Lei (Brasil, 1993).

Neste ponto faz-se importante conceituarmos o que é *licitação*. Segundo Meirelles (2003 em Caixeta e Furtado, 2004), trata-se do procedimento administrativo através do qual a Administração seleciona a proposta mais vantajosa conforme o seu interesse, atuando com moralidade nos negócios administrativos, e propiciando igual oportunidade a todos os interessados.

As compras, sempre que possível, devem submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado (Brasil, 1993). Afinal, desde que respeitadas as regras administrativas, não haveria motivos para que os fornecedores agissem com a administração pública de uma forma, e com as demais empresas de outra. Quando o fornecedor propõe-se a participar de uma licitação, ele tem conhecimento, através do edital de convocação, das formas de pagamento propostas pela Administração, além de datas e locais de entrega, itens que poderiam servir de argumentos para que os licitantes oferecessem preços diferenciados.

Apesar de ter sido criada como um meio de gerar economicidade, moralidade e igualdade nas contratações públicas, a Lei 8.666 tem como características a rigidez e o elevado controle burocrático. A realização de qualquer compra é demorada, até mesmo na mais simples modalidade, devido ao excesso de formalismo e de uniformidade nos procedimentos (Pimenta, 1998 em Carvalho, 2005).

Com regulamentações complexas e morosas, há especialistas que consideram que ela não garante a transparência pretendida, e que é um dos principais entraves à melhoria da gestão das compras públicas (Carvalho, 2005).

A administração pública ainda trabalha na maior parte de suas compras, com o menor preço, por força da Lei, o que prejudica a melhor qualidade das aquisições. E por qualidade não se entenda somente qualidade do produto comprado, entenda-se receber o produto no melhor momento, pagando-se um preço justo a um fornecedor confiável. Em resumo uma melhor composição dos cinco pontos base de uma boa compra: qualidade, quantidade, momento, preço e fornecedor.

3.2.2. Os Princípios

A Lei 8.666 (Brasil, 1993) ressalta que, na licitação, todos os princípios básicos da administração pública devem ser respeitados, como legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo. Além disso, garante o princípio constitucional da isonomia, ou igualdade, base dos demais. Através da licitação a administração pode selecionar a proposta mais vantajosa para a administração, respeitando os princípios que a regem.

Caixeta e Furtado (2004) consideram que os princípios da economicidade e da isonomia sejam os pilares da licitação pública. O da economicidade porque busca a contratação de menor custo para a Administração Pública. E o da isonomia porque permite que qualquer interessado na licitação tenha igual oportunidade de vender o seu produto ou serviço.

Na iniciativa privada também há o interesse de se ter economicidade em suas aquisições, porém as empresas que não são obrigadas a licitar conforme orienta a Lei 8.666 podem, sem muita burocracia, escolher o melhor custo, ou seja, aquele que tem o menor preço, desde que com a qualidade mais adequada, de acordo com a necessidade de seus clientes. E é aí que ficam mais acentuadas as diferenças entre as compras públicas e privadas. A empresa privada não precisa seguir o princípio da isonomia, muito interessante, mas que muitas vezes permite que maus fornecedores entrem no processo licitatório e garantam a venda, o que é extremamente prejudicial para o órgão comprador, já que ela conta com a entrega do produto que lhe atenderá perfeitamente. Quando o recebe, ou o faz em período fora do programado, atrasado ou, quando entrega no prazo, entrega um produto ruim. Esse produto é reprovado e a administração tem que esperar por mais um período para receber o produto, seja do mau fornecedor que vai fabricar novo lote do material para entregar, seja fazendo uma nova licitação, que normalmente demora mais do que dar outra chance ao fornecedor que entregou o produto ruim num primeiro momento.

Mas a Administração não deve deixar de observar o princípio da isonomia, pois geraria grandes e indevidos favorecimentos com o dinheiro público. Dessa forma,

algumas providências podem ser tomadas para se evitar receber produtos que não atendam à sua demanda, como:

- cadastrar o material/serviço com o máximo de detalhes necessários para um bom fornecimento;
- punir os fornecedores de má índole – o Decreto 5.450, que regulamenta o pregão eletrônico, permite punição de até cinco anos sem licitar e contratar com a União (Brasil, 2005);
- pré-qualificar fornecedores para determinados produtos.

De qualquer forma, dada a burocracia que muitas vezes tem por objetivo evitar que ocorra má fé, tanto a punição como a pré-qualificação são processos longos e demorados.

Além dos princípios explícitos na Lei 8.666, muitos deles constantes da Constituição, há os não mencionados diretamente, chamados de correlatos, princípios administrativos que também orientam as licitações, como os princípios da eficiência, do formalismo, da razoabilidade, da motivação, da supremacia e da indisponibilidade do interesse público e da adjudicação compulsória (Caixeta e Furtado, 2004). Com base no estudo desses autores são apresentados os princípios abaixo, representados de forma esquemática na Figura 7.



Figura 7: Princípios aplicáveis às licitações
 Fonte: Caixeta e Furtado (2004)

- *Princípio da Isonomia ou da Igualdade* – assegura o direito de competir nas licitações a todos os interessados em contratar com a Administração, em igualdade de condições.
- *Princípio da Economicidade* – eficiência na aplicação dos recursos públicos, alocando-os da melhor forma possível, garantindo economia à Administração.
- *Princípio da Legalidade* – base do regime jurídico da Administração Pública e uma das principais garantias de que os direitos individuais serão respeitados, ele demonstra a subordinação da atividade administrativa à legislação. Só é permitido fazer o que a lei autoriza.
- *Princípio da Impessoalidade* – tratamento de todos licitantes sem discriminações, benefícios, favoritismos ou perseguições (Bandeira de Mello, 2000 em Caixeta e Furtado, 2004).

- *Princípio da Moralidade e da Probidade Administrativa* – obediência e honradez à ética e à honestidade. Este princípio, segundo Di Pietro (2001 em Caixeta e Furtado, 2004), obriga não apenas os administradores públicos, mas também os particulares que se relacionam com a Administração.
- *Princípio da Publicidade* – Tornar públicos todos os atos administrativos, dando transparência, e permitindo que qualquer cidadão tenha conhecimento das providências dos agentes públicos.
- *Princípio da Eficiência* – associado aos princípios da economicidade e da moralidade.
- *Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório* – há que se obedecer às normas e condições estabelecidas no edital de convocação da licitação.
- *Princípio do Julgamento Objetivo* – no julgamento das propostas a Administração deve seguir os critérios objetivos apresentados no edital de convocação.
- *Princípio da Razoabilidade* – quando a Administração tiver que fazer uma escolha, ela terá de fazê-lo obedecendo a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, conforme o fariam pessoas equilibradas e com a mesma finalidade (Bandeira de Mello, 2000 em Caixeta e Furtado, 2004).
- *Princípio da Motivação* – é preciso apresentar os motivos que levaram à abertura do processo licitatório, a especificação do objeto, a análise de recursos administrativos, a adjudicação ao vencedor da licitação.
- *Princípio da Supremacia e da Indisponibilidade do Interesse Público* – garante que o interesse público está acima do interesse particular, e que o administrador público deve objetivar a defesa do interesse da comunidade.
- *Princípio da Adjudicação Compulsória* – garante ao vencedor da licitação que a Administração contratará com ele.

A priori, as empresas privadas também devem respeitar alguns dos princípios acima, como economicidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e razoabilidade. Até porque se as compras não forem eficientes e os compradores estiverem defendendo determinados fornecedores, levando vantagens pessoais,

em algum momento o superior hierárquico virá a saber, e o tal comprador perderá o emprego.

No entanto, a equipe de compras numa empresa privada não precisa se preocupar com edital de convocação, publicidade em seus atos, licitações com longas atas, e outras tantas documentações que envolvem o trabalho da área de compras na administração pública. O foco é nos produtos solicitados pelos usuários, nos fornecedores e, principalmente, na negociação do que se pretende adquirir.

3.3. Modalidades de licitação

Estas são as modalidades de licitação, segundo a Lei 8.666 (Brasil, 1993) e a Lei 10.520 (Brasil, 2002):

- concorrência;
- tomada de preços;
- convite;
- concurso;
- leilão;
- pregão.

No geral a escolha da modalidade de licitação é dada pelo valor do objeto a ser contratado. Entretanto concurso, leilão e pregão têm características diversas e não estão vinculados a tabela de valores.

3.3.1. Concorrência

Da modalidade de licitação intitulada concorrência pode participar qualquer interessado que comprove, na fase de habilitação preliminar, possuir os requisitos mínimos de qualificação para fornecer o material ou serviço a ser licitado, exigidos no edital de convocação (Brasil, 1993).

Tendo em vista o valor estimado da contratação, feito pelos agentes públicos, os objetos que tiverem um valor superior a R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) deverão obrigatoriamente ser licitados por concorrência.

3.3.2. Tomada de preços

Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas (Brasil, 1993).

Para que a compra seja feita através desta modalidade, seu valor estimado pela Administração não pode ser superior a R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

3.3.3. Convite

Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de três pela unidade administrativa (Brasil, 1993).

As compras só podem ser licitadas através desta modalidade se o valor estimado pela Administração para esta compra for menor ou igual a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

3.3.4. Concurso

Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores (Brasil, 1993).

3.3.5. Leilão

A Lei 8.666 define assim a quinta modalidade de licitação:

“Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.”

(Brasil, 1993)

3.3.6. Pregão

A modalidade pregão foi instituída pela Lei 10.520, de 17 de julho de 2002, objetivando a aquisição de bens e serviços de uso comum, cujos padrões de desempenho, qualidade e julgamento das propostas possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. O valor estimado do objeto pode ser qualquer.

Trata-se de uma espécie de leilão reverso, onde o vencedor da licitação será aquele que oferecer o menor lance, seja em sessão pública ou por meio eletrônico. Para se chegar à proposta mais vantajosa os licitantes podem renovar os seus lances.

Quando a Administração define o vencedor ao final do certame, ela considera que tal fornecedor entregará o objeto licitado conforme as especificações técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital, respeitando o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Com a evolução da tecnologia da informação nasceu o pregão na forma eletrônica. Ele foi regulamentado em 2005, pelo Decreto nº 5.450. É uma modalidade de licitação realizada à distância em sessão pública, por meio de sistema que promova a comunicação pela internet.

Desde a sua criação a forma de aquisição de bens e serviços comuns passou a ser, preferencialmente, o pregão eletrônico.

O pregão eletrônico facilita o acesso de fornecedores dos cantos mais distantes do Brasil, acirrando a disputa e, na maioria das vezes, favorecendo a economicidade dos órgãos administrativos. Como a internet está acessível a todos, basta conectar-se ao site do governo (Comprasnet), dispor de um certificado digital fornecido por ele e participar do processo licitatório.

Durante a etapa de lances ninguém sabe quais as empresas estão participando, nem o momento exato em que não será mais aceito nenhum lance. A Administração só toma conhecimento das empresas que estão participando do certame após a etapa de lances. E o vencedor pode ser uma empresa com a qual o comprador esteja acostumado a se relacionar, como também uma completa desconhecida, desde que atenda às exigências do edital de convocação.

“As normas disciplinadoras da licitação serão sempre interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, desde que não comprometam o interesse da administração, o princípio da isonomia, a finalidade e a segurança da contratação.”

(Brasil, 2005)

Toda e qualquer comunicação que acontece durante o pregão eletrônico entre o licitante (fornecedor) e o pregoeiro (comprador) é registrada em ata, e de domínio público. O pregoeiro tem condição de negociar com o vencedor, solicitando redução de preço. Mas se o licitante não aceitar negociar, o pregoeiro é obrigado a aceitar o preço oferecido por ele, já que foi quem ofertou o menor dos lances.

Assim como há vantagens, há dificuldades geradas pelo pregão eletrônico. Ao permitir que empresas situadas longe do ponto de entrega participem e ganhem a licitação, dificilmente comprador e vendedor virão a se conhecer e firmar parcerias, prática positiva no mercado privado. Além de propiciar a dificuldade de entrega dos produtos.

Uma das formas de se evitar que os órgãos da administração pública tenham problemas em receber materiais de acordo com o esperado é seguindo à risca o artigo 28 do Decreto 5.450, que apresenta as penalidades àqueles que não cumprirem o contratado durante a licitação. O licitante poderá ficar até cinco anos sem contratar com qualquer órgão da União, e sua penalidade será obrigatoriamente registrada no Sistema de Cadastro de Fornecedores do governo.

Art. 28. “Aquele que, convocado dentro do prazo de validade de sua proposta, não assinar o contrato ou ata de registro de preços, deixar de entregar documentação exigida no edital, apresentar documentação falsa, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo, fizer declaração falsa ou cometer fraude fiscal, garantido o direito à ampla defesa, ficará impedido de licitar e de contratar com a União, e será descredenciado no SICAF, pelo prazo de até cinco anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.”

(Brasil, 2005)

3.3.7. Dispensa de licitação

Apesar da compra via licitação ser regra para a administração pública brasileira, há alguns casos em que tal procedimento seria impossível ou frustraria a aquisição conforme o interesse público. Eles são direcionados para aquisições através de dispensa de licitação e inexigibilidade.

A legislação permite que não se faça licitação em alguns casos. É chamado “dispensa” ou “compra direta”. Nestes casos a licitação é possível, mas não é realizada por conta da conveniência da Administração. São eles (Brasil, 1993):

- serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite da modalidade convite, ou seja, até R\$ 8.000,00 (oito mil reais), desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;
- guerra ou grave perturbação da ordem pública;
- emergência ou calamidade pública, nos casos urgentes em que não seja possível aguardar os prazos necessários para a execução de uma licitação, o que poderia ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial;
- quando não tiver havido interessados à licitação anterior e, caso se fizesse outra licitação nos moldes normais, a Administração sofreria prejuízos;
- para a aquisição ou restauração de obras de arte e objetos históricos, de autenticidade certificada.

Como se trata de uma aquisição sem licitação, o departamento de compras tem obrigação de negociar com o fornecedor, visando economicidade, assim como faria um comprador do setor privado.

Nas aquisições por dispensa de licitação a legislação orienta as unidades gestoras integrantes do SISG a adotar, preferencialmente, o sistema de cotação eletrônica, para favorecer uma disputa mais ampla entre concorrentes dos mais variados pontos do país conectados à internet, e evitar direcionamento da compra para este ou aquele fornecedor.

3.3.8. Inexigibilidade

Quando houver inviabilidade de competição, a licitação é inexigível, ou seja, não é possível realizar uma licitação, haja vista que um dos possíveis competidores possui qualidades que atendem de forma exclusiva às necessidades da administração pública, inviabilizando os demais participantes. São casos que se enquadram aqui, com base na legislação:

- “aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;
- contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.”

(Brasil, 1993)

São inexigíveis, por exemplo, assistência técnica a produtos com garantia.

Vale ressaltar que a utilização da inexigibilidade deverá obedecer à comprovação de exclusividade em relação à especificação do item a ser contratado, sendo vedada a indicação de uma marca específica quando houver mais de uma que atenda as exigências descritas no item (Justen Filho, 2000 em Carvalho, 2005).

Em inexigibilidades é de fundamental importância que o setor de Compras aplique o recurso público de forma ética e obedeça aos princípios da economicidade e da moralidade. Como o fornecedor sabe que a compra só pode

ser feita com ele, o comprador precisa valer-se dos mais inteligentes e sólidos argumentos de negociação para conseguir realizar uma boa compra, exatamente como é feito em outras empresas.

3.4. Procedimentos de contratação

Os procedimentos de contratação da administração pública seguem conceitos semelhantes aos das empresas privadas. Não se deve firmar uma compra com o fornecedor sem que haja orçamento para pagá-la; devem-se seguir as formas de pagamento que regem o mercado privado; preferir subdividir a compra em quantas parcelas seja necessário visando economicidade.

Deve-se também atender ao princípio da padronização, que garanta compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho para facilitar a manutenção, a assistência técnica e as garantias oferecidas (Brasil, 1993). Padronizar produtos, como informática, por exemplo, favorece a economia quando se pensa na manutenção, já que não será necessário comprar peças diferentes para diferentes máquinas, e a compra poderá ser feita em escala maior, reduzindo o preço.

3.4.1. Registro de preços

Em particular, a Lei 8.666 indica que as aquisições devem, sempre que possível, ser processadas através de sistema de registro de preços. Entretanto, a mesma legislação não obriga a Administração a firmar as contratações. Ela pode utilizar outros meios, desde que assegure ao beneficiário do registro a preferência em igualdade de condições (Brasil, 1993).

O registro de preços é uma forma de contratação em que a Administração faz uma licitação prevendo o consumo de certa quantidade de material, mas ela não tem a obrigação de adquirir tudo. Quando quiser comprar, ela o fará no preço acordado no processo licitatório, e pode pedir a quantidade que desejar, até o

limite do quantitativo previsto no processo licitatório, não precisando solicitar tudo.

Este é um ótimo meio de se comprar material de uso comum, como material de escritório, produtos de informática, e material de produção de consumo freqüente. A Administração sabe que vai precisar, tem uma estimativa diante do histórico de consumo, mas não corre o risco de ficar com o estoque cheio de produtos que serão usados por um longo período. Pode ir pedindo aos poucos, de acordo com a sua necessidade. Isso gera economia para a administração, tanto porque não há necessidade de disponibilizar um grande volume de capital em uma única compra, haja vista que estas serão realizadas de acordo com as necessidades, como também haverá uma redução significativa de gastos com gestão de grandes estoques. Além do quê, o trâmite burocrático demorado da licitação só acontecerá uma vez.

Para o fornecedor também é bom porque ele tem a garantia de que, pelo período licitado, normalmente 12 meses, quem fornecerá aquele produto será ele. Entretanto fornecedores muito distantes enfrentam problemas de custo da entrega quando são solicitados pequenos volumes, deixando algumas vezes a Administração com falta de material.

E há ainda a possibilidade de outros órgãos da administração aderirem ao registro de preços já firmado, desde que o fornecedor aceite contratar com eles também. Neste caso não é preciso fazer outro processo licitatório, gerando economia de tempo e dinheiro.

3.4.2. Entrega integral

Grande parte das aquisições é licitada para serem entregues de uma só vez. O fornecedor compromete-se a fazer a entrega no prazo firmado no instrumento convocatório, e entrega todo o material licitado numa só viagem.

Isso é interessante para o fornecedor, que terá um gasto único com transporte, mas pode não ser vantajoso para a Administração caso a previsão de consumo de todos os itens não seja imediata, pois ao contrário do registro de

preços, ficará com o almoxarifado ocupado por muito tempo, além de pagar todos os produtos de uma só vez.

3.4.3. Entrega parcelada

É de interesse da Administração que, visando economicidade, as compras sejam subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, sempre que possível (Brasil, 1993). Isso traz três vantagens imediatas:

1. postergação dos pagamentos, otimizando o uso dos recursos financeiros;
2. uso de menos espaços nos almoxarifados, que muitas vezes são alugados;
3. redução da possibilidade de que os produtos tenham as suas validades vencidas antes de serem usados.

A compra parcelada nada mais é do que uma licitação nos moldes normais, mas em cujo edital existe um cronograma de entrega, que deve ser seguido pelo fornecedor. Normalmente é usada para materiais que serão destinados a uma linha produtiva, e que tenham seu uso estimável através de cronograma.

Sua diferença para o registro de preços é que a administração está se comprometendo a receber todo o material licitado, nos prazos determinados.

Mas a compra por cronograma também não é necessariamente rígida. Comprador e fornecedor podem usar da flexibilidade natural entre empresas parceiras para empurrar ou puxar determinadas entregas, desde que seja do interesse de ambos.

Os contratos com prazos estendidos, como registros de preços e os de entregas parceladas, algumas vezes sofrem com o aquecimento da economia. Quando isso gera aumento de preços no mercado, os fornecedores tendem a solicitar o realinhamento de preços, ou seja, aumentando os valores firmados durante o certame. Na área pública isso é mais difícil do que na privada, dada a burocratização do sistema. A burocracia dificulta as negociações, fazendo com que, em determinados momentos, isso acarrete falta de material nos órgãos da administração pública.

3.5. Os compradores públicos

Os compradores públicos trabalham com muitas limitações, impostas em sua maioria pela legislação, que tem a finalidade principal de assegurar que as aquisições sejam eficazes, eficientes e honestas.

Para que façam uma boa compra eles precisam de uma boa especificação de materiais e/ou serviços, especificações claras, com a maior quantidade de informações possível, de modo que o fornecedor não tenha dúvida do que o comprador esteja querendo adquirir, e possa cotar os produtos corretamente. As especificações são fornecidas pelos solicitantes, os prováveis usuários, a quem a compra se destinará, ou constam de catálogos.

É importante que o comprador fique atento às especificações, porque o agente público não pode, de forma nenhuma, admitir ou incluir cláusulas que restrinjam o caráter competitivo ou promovam preferências para quaisquer licitantes, nos atos de convocação às licitações (Brasil, 1993), sempre lembrando que está em defesa da eficácia da administração pública.

As limitações da legislação impedem que os compradores públicos hajam da mesma forma que os das empresas privadas, mas mesmo assim podem ser eficientes. Para tanto é preciso que façam uma pesquisa de preços criteriosa, redijam editais claros respeitando a legislação e solicitando, sempre que possível, documentos de habilitação que permitam que apenas fornecedores qualificados possam ser vencedores das licitações. E, em casos de inexigibilidade e dispensa de licitação, que negociem com os fornecedores defendendo estritamente os interesses da administração, economizando ao máximo os recursos financeiros.

Portanto, os compradores públicos precisam de capacitação profissional adequada, com treinamento constante, para um entendimento da legislação de licitação mais elaborado (Batista e Maldonado, 2008). Um bom comprador numa empresa privada nem sempre será um bom comprador numa empresa pública, pois ele tem que executar procedimentos burocráticos que não existem no mercado privado. Mas certamente um bom comprador público precisa ter comprometimento com a sua organização, a administração pública, e fazer as melhores negociações. Um pregoeiro pode negociar num pregão eletrônico,

incentivando que os fornecedores concorrentes abaixem seus preços. E, como exposto anteriormente, o comprador pode negociar diretamente com o fornecedor em casos de inexigibilidade e dispensa de licitação.

É preciso combater o que Luiza *et al.* (1999) descreve como “organização constituída de servidores mal treinados e freqüentemente desmotivados, atendendo não aos interesses de seus clientes/usuários, mas sim exclusivamente a interpretações da legislação”. E isso se faz com maior atenção às atividades meio, como Compras, e com treinamento para as operações relacionadas com a realidade dos funcionários, incluindo motivação profissional.

“Hoje não se pode imaginar um comprador público preocupado unicamente com o fechamento de um processo de compra sem, contudo, avaliar essa operação com os demais processos integrados de gestão, buscando a diminuição dos custos e a melhoria na qualidade dos serviços realizados.”

(Batista e Maldonado, 2008)

Neste capítulo foi dada ênfase às características das organizações públicas, com foco nas aquisições. O próximo, Capítulo 4, apresentará a Unidade β , instituição pública na qual foi baseado o estudo de caso desta dissertação, com o interesse de agregar valor às compras públicas. Lá serão sugeridas novas práticas tanto para essa instituição como também para o governo federal, no intuito de aumentar a eficiência da Administração.