

A REFORMA DOS SERVIÇOS DO MATERIAL

E. L. BERLINCK

*Diretor da Divisão Técnica do Departamento
Federal de Compras*

(Continuação do número anterior)

A RESPONSABILIDADE DA COMPRA (*)

A responsabilidade da compra é, pois, exclusiva do D.F.C., nem poderia ser outra a orientação do Governo, uma vez que creou e mantém, ha quasi uma década, um órgão altamente especializado em adquirir os materiais de uso nos serviços públicos.

O Código de Contabilidade é compreensível até certo ponto, quando tentou determinar os detalhes do processo de aquisição; foi um emprehendimento sincero, embora ingênuo. As compras estando descentralizadas, era natural que seus autores tentassem determinar normas uniformes para uso geral; o planejamento dos processos de compras partiu de dois pontos de vista que os fatos demonstraram serem falsos. O primeiro consistiu em aceitar a descentralização das compras como base para estabelecimento das normas para as aquisições do Governo. O outro, talvez consequência do primeiro, foi imaginar que o imenso volume de operações comerciais que o Governo realiza para se abastecer, poderia se enquadrar em duas ou tres formas rígidas e profundamente burocráticas.

A centralização das compras é hoje assunto resolvido. Pouco ha a acrescentar às esplanações e discussões que se encontram nos tratados e pu-

blicações sobre esse assunto; todos os peritos concluem pelo saldo das vantagens sobre as desvantagens provenientes da concentração das compras num órgão especializado. Em consequência, é possível concentrar também as responsabilidades num único ponto e, utilizando a especialização que disso decorre, libertar o órgão comprador das formas rígidas estabelecidas no Código.

As pessoas pouco afeitas ao movimento de materiais observado no abastecimento do Governo, não é possível fazer idéia da complexidade do problema: o andamento dos serviços públicos exige o consumo de todos os produtos da indústria humana.

O D.F.C. tanto adquire gêneros alimentícios como material de expediente, moveis de madeira e de aço, máquinas de escritório, agrícolas, operatrizes e ferramentas, motores de todas as espécies, e para todos os fins, combustiveis e lubrificantes, drogas e produtos químicos para laboratórios e hospitais, material elétrico, veiculos de toda espécie, material cirúrgico, aparelhagem científica, etc.

Compreende-se que os processos de compra deverão se adaptar o mais possível à variedade das circunstâncias derivadas da natureza do material e das condições do mercado.

Parece, pois, evidente — e a prática já o demonstrou suficientemente — ser indispensavel dar uma grande flexibilidade ao agente comprador, que, livre de peias burocráticas, poderá explorar a fundo os mercados e realizar economias. Isso, porém, só é possível num sistema de responsa-

(*) Para melhor compreensão dos comentários que se seguem, será conveniente ao leitor ter em mãos o Regulamento do D. F. C. (Dec. 5.848, de 22-6-40) e o Regulamento das compras (Dec. 5.873, de 26-6-40).

bilidade definida e integral da parte dos encarregados das aquisições. O fator pessoal, no caso, tem um peso decisivo; o cargo de agente comprador é um cargo tipicamente de confiança.

O decreto-lei nº 2.206, contudo, faz aparentemente algumas restrições à liberdade do encarregado das compras; assim:

“Art. 36: Quando as aquisições forem feitas diretamente pelo D.F.C., far-se-á:

- a) concorrência administrativa ou coleta de preços para compras até 200 contos;
- b) concorrência administrativa para as compras superiores a 200 até 500 contos;
- c) concorrência pública para as compras superiores a 500 contos”.

Tomados ao pé da letra, esses dispositivos significariam a revalidação integral do Código de Contabilidade, nessa parte, e a anulação total dos benefícios derivados da criação de um órgão central de compras, responsável, autônomo do ponto de vista da escolha dos meios a empregar na consecução de melhores preços para o Governo, e, portanto, capaz de se adaptar à extrema mobilidade das circunstâncias do mercado. É verdade que, sendo a grande maioria das compras de valor inferior a 200 contos, o D.F.C. trabalharia frequentemente no regime da “coleta de preços”, o que significaria ampla liberdade na escolha do meio de obter as cotações, pois:

“as coletas de preço far-se-ão por qualquer processo comercial” (Art. 33 do dec. nº 5.873).

Para a concorrência pública e a administrativa, a aparência é de que o Código de Contabilidade deva ser obedecido no seu formalismo. Ora, o regime do código pode ser analisado por dois prismas: o da higiene na obtenção dos preços, provocando a admissão do maior número possível de licitantes, e o do ritual empregado para alcançar esse objetivo. Quanto ao primeiro, não há sinão aplaudir; relativamente ao segundo, pode-se observar que o formalismo imposto não se coaduna com a concentração das compras num órgão único, porque essa condensação, tendo por efeito a multiplicação do ato da concorrência por

um número esmagador de casos, implica necessariamente na simplificação do ritual previsto no Código.

As formalidades da concorrência administrativa muitas vezes são onerosas; há poucos dias vimos uma coluna do “Diário Oficial”, nesta época de carência de papel, ocupada pelo edital de concorrência administrativa para a mudança da fechadura de uma porta do Ministério da Justiça...

Pode-se, no regime das compras descentralizadas, fazer da concorrência pública uma festa cívica solene, em que as autoridades compareçam de sobrecasaca e cartola, e se proceda à leitura de todas as propostas num ambiente de suma gravidade; isso seria possível porquanto, nessa hipótese, são pouco frequentes essas reuniões do comércio com os burocratas.

No D.F.C., porém, esse regime seria um desastre, pois o tempo aí se conta por minutos, tal a multiplicidade das aquisições. No órgão comprador do Governo, concorrência de qualquer espécie é serviço de rotina e prescinde de complicações inúteis oriundas do formalismo. Por esse motivo, o Governo, sem fugir ao primitivo espírito de abrir o mercado para todos, determinou que a realização das concorrências públicas, administrativas e coletas de preços se faça:

“... na forma das instruções que forem expedidas pelo Diretor Geral” (Art. 30 do dec. nº 5.873).

Ficou, assim, assegurada ao órgão comprador a simplicidade necessária à realização, em série, da tarefa de obter preços, e a facilidade de adaptação aos multiformes aspectos derivados da natureza dos materiais e da maior ou menor facilidade de sua obtenção.

O julgamento prévio da idoneidade do concorrente, tão importante para o caso de concorrências esporádicas, deixa de ter significação no imenso volume de compras do D.F.C.: esse julgamento é permanente, pelo menos em relação a meio milhão de fornecedores que transigem, anos a fio, com o órgão comprador do Governo. São tão numerosas as vezes em que um comerciante inscrito no D.F.C. dá cotações e entrega material, são tão frequentes os “tests” da sua idoneidade, que se forma naturalmente, quando o meio é sadio e os compradores honestos, um conhecimento profundo das tendências e da psicologia de cada

fornecedor. Essa experiência, que aliás pode ser resumida e grafada num serviço de "cadastro", são tão frequentes os "tests" da sua idoneidade, feita por uma comissão saída de um meio inteiramente alheio aos problemas do comércio para decidir a arcaica "concorrência pública".

Outra exigência que pode ser logo dispensada, no regime das compras centralizadas, é o depósito prévio para garantir a assinatura do contrato. O Código partia da hipótese de serem efêmeros os concorrentes presentes a uma concorrência pública: — poderiam concorrer uma única vez e, sem preocupação com o futuro, falsear os compromissos; portanto, mistér se tornava prendê-los pelo interesse monetário de um depósito.

Para o D.F.C., essa precaução é dispensável: o fornecedor que deixar de assinar um contrato, por motivo improcedente, depois de ter feito sua oferta, incorrerá em penalidades que o inibirão, temporária ou permanentemente, de concorrer à grande bolsa de cotações que é o órgão comprador do Governo; esse será talvez o seu maior castigo.

Vemos que duas formalidades essenciais ao processamento da "concorrência pública" — o julgamento prévio da idoneidade e a aquisição do direito de cotar, por meio de um depósito prévio — perdem inteiramente o valor quando as compras, se concentrando, fazem da concorrência um ato de rotina diária.

Não haveria fórmula para traduzir melhor o abandono de praxes inadaptáveis à solução espousada pelo Governo, para o problema da compra, do que dar ao Diretor Geral do D.F.C. o direito de marcar o ritual a ser observado.

Quanto à parte de publicidade dos editais de concorrência pública, o "Diário Oficial" era o órgão escolhido para a divulgação da concorrência, das propostas e dos contratos decorrentes, na Capital da República.

A moderna concepção de publicidade, tão claramente exposta nesta "Revista" por Anibal Bomfim e Benedito Silva, não permitiria, porém, a conservação de um ponto de vista tão estreito.

E' de notar que a concentração das compras num órgão estabelece, no local do seu funcionamento, uma verdadeira bolsa de cotações, onde os pedidos e ofertas de preços se contam por algumas centenas de milhar, anualmente. Isso indica que os quadros de afixação de editais constituem uma publicidade, sinão ampla, pelo menos muito eficiente.

Considerações dessa ordem é que levaram o legislador a estabelecer como norma de trabalho, no decreto 5.873 de 26-6-40, o seguinte:

"Art. 31 — As concorrências públicas far-se-ão por meio de editais divulgados no órgão oficial ou em publicação autorizada pelo Diretor Geral do D. F. C.

§ 1.º — A divulgação e publicidade dos editais poderão também ser feitas mediante afixação dos mesmos em local de fácil acesso ao público, destinado a esse fim, no edificio em que funciona o D.F.C. contanto que seja feita no órgão oficial o aviso correspondente".

Resumindo, chega-se às seguintes conclusões:

1.º) Os métodos de obtenção de preços, em qualquer caso, dependem quasi que exclusivamente da iniciativa e orientação do D.F.C.

2.º) A escolha dos preços não é examinada por nenhum outro órgão governamental, seu acerto dependendo exclusivamente do critério do agente comprador.

A responsabilidade da compra recai, pois, exclusivamente sobre a direção do D.F.C., e os cultores dos métodos de controle poderão pensar que nunca mais o Governo poderá ter mão sobre a atividade do D.F.C.

Vamos, porém, demonstrar que o controle das compras se tornou muito mais eficiente do que antes, pois que do formalismo se passou para a realidade em virtude do esquema completo estabelecido no decreto-lei n.º 2.206.

(Continua)

A COLETA DE INFORMAÇÕES PARA OS CENSOS É
UMA COLHEITA DE BENEFÍCIOS PARA TODOS.