

Os Preços dos Materiais

ALBERTO DE ABREU CHAGAS

UM dos aspectos menos ventilados do Orçamento são as superfetações das despesas.

Geralmente, quem atenta para o Orçamento, limita conclusões ao que pode inferir do balanço entre a receita e a despesa.

Se se configura o equilíbrio, tudo vai bem. Se se anuncia *superavit* substancial, a situação é de ouro sôbre azul. Se, ao contrário, está previsto um *deficit* de monta, as perspectivas parecem desanimadoras, o futuro esconde-se por trás de nuvens sombrias e os responsáveis pelas finanças públicas são prêsas de absorvente preocupação.

Neste último caso, o Govêrno mantém-se na expectativa de ponderável acréscimo de receita, providencial ou resultante de medidas que se apressa em tomar para intensificar a arrecadação.

Se, porventura, no curso da execução orçamentária, a receita vai seguindo as linhas da previsão ou vem a provar-se ainda mais reduzida, faz apêlo a recursos de emergência para cobertura artificial do *deficit* ou determina-se a compressão das despesas ou, ainda, adotam-se ambos os meios de ajuste entre disponibilidades e pagamentos.

E, no sentido da redução das despesas, é comum congelar, de plano, certas rubricas e adiar, na íntegra, determinados programas.

Nunca se realiza, porém, o exame aprofundado do Orçamento por inteiro, desconfiando de que quase todo êle é suscetível de desbastamento, no capítulo da Despesa, sem qualquer modificação no programa geral de trabalho que retrata.

Isso, no entanto, é por demais provável.

De fato, a única verba orçamentária de composição mais ou menos exata, julgada a exatidão pela percentagem do quantitativo calculada matematicamente, é a destinada às despesas com pessoal, salvo, é bem de ver, o serviço da dívida pública.

As demais despesas, à exceção de pequeno número de casos, avaliam-se, até agora, por forma muito imperfeita.

Curioso é que a imperfeição não afeta de maneira indiferente o quadro orçamentário. Nela verifica-se constante e sensível tendência para favorecer a inflação das dotações.

Na verdade, o trabalho de elaboração do Orçamento, na parte da despesa, continua a ressentir-se da falta do que se poderia chamar ferramentas, isto é, de meios de aferição e contrôlê das

legítimas necessidades do serviço, que terão de ser construídos pela pesquisa ininterrupta e observação bem orientada e persistente.

Como resultado dêsse estado de coisas, as despesas tendem sempre a crescer em desproporção com o efetivo acréscimo das realizações.

Diz-se e, à míngua daquelas ferramentas, não se pode contraditar com autoridade, que essa tendência reflete outra geral de encarecimento das utilidades e serviços.

Aqui não está em jôgo, é claro, a fixação de dotações maiores do que as precedentes, ou mesmo de dotações desusadamente amplas, quando em correspondência com um aumento de área administrativa ou uma intensificação de operações, embora, também nesse caso particular, caiba averiguar-se até onde é defensável a solicitação de créditos maiores do que os anteriores, mediante a crítica imparcial e acurada dos programas em que assenta.

Ora, o encarecimento ali apontado como causa da costumeira proposta de ampliação de dotações é, de certo modo, um efeito do aumento dos créditos. Mais claramente, o exame atento dos elementos em interação faz entrever a existência de verdadeiro círculo vicioso: pede-se maior crédito porque os artigos a adquirir ou os serviços a contratar estão mais caros; os artigos e serviços voltam a encarecer porque os recursos para pagamentos foram consignados com largueza e, assim, indefinidamente.

Um estrênuo batalhador pela melhoria da administração de material, entre nós, já teve oportunidade de comentar, em têrmos incisivos, êsse aspecto do comportamento administrativo no setor de que nos ocupamos:

"... estamos habituados a ver a aquisição e emprêgo de materiais inadequados, sômente porque certos administradores se dão ao luxo de equiparem seus serviços com aquilo que consideram de melhor, mesmo que não consigam o rendimento correspondente. A primeira razão dêsse procedimento é o fato de disporem de dotação orçamentária e a segunda reside na inexistência de contrôlê administrativo". (1)

E tudo se passa, na prática, à semelhança do que se dá nas relações entre fornecedores e consumidores particulares: êstes, se dispõem de pecúnia fácil, não fazem questão de preço, obedientes à

(1) OSCAR VICTORINO MOREIRA, *Contrôlê Administrativo*, Departamento de Imprensa Nacional, Rio, 1949, pág. 63.

linha do *noblesse oblige*, muito convinável a atitudes de displicência, a modos de sobrançeria em questões de desembolso de dinheiro que nos sobeje ou esteja ao evento.

A diferença entre as duas ordens de realidade é que as compras do Estado, pelo volume e pela efetivação maciça, têm influência consideravelmente maior do que as dos simples indivíduos, mesmo apatacados, sobre o estado dos preços.

Com muita propriedade, pondera outro avisado estudioso dos fatos de administração:

“Sendo o Estado dos maiores compradores, é necessário, entretanto, que de sua concorrência não resulte elevação dos preços, para prejuízo das atividades particulares, como também, por reflexo inevitável, das suas próprias”.
(2)

Para atender à ampliação das despesas, faz-se mister arrecadar mais dinheiro e, na hipótese de plena arrecadação dos tributos já lançados, só se atenta para o apêlo aos clássicos recursos, todos êles contraproducentes: a compressão precipitada de dotações ou de programas, o gravame de impostos, a emissão.

Melhor seria, entretanto, o recondicionamento harmonioso do quadro de despesas. Sob êsse critério, não deveria haver consignações postas no índice apenas por seu enunciado, a menos que padecessem do vício fundamental da superfluidade, caso em que deveriam ter sido eliminadas desde princípio. Também não se reduziriam ou adiariam programas por deliberação sumária. A inclusão dos programas de trabalhos no plano de despesas faz crer em que êles sejam convenientes e oportunos. Além disso, uma parte, não raro considerável, do equipamento para realizá-los é incompressível e permanece onerosamente inativa se os projetos básicos sofrem alteração de vulto. As modificações profundas do calendário de trabalhos cuja realização tenha sido preparada em definitivo nunca se eximem dum efeito antieconômico. É, pois, desaconselhável abandonar-se ou procrastinar-se um esquema de realizações traçado com apoio em análise judiciosa, salvo a inesperada eclosão de circunstâncias extraordinárias muito importantes.

Antes de atacar, mais ou menos de plano, esta ou aquela rubrica, êste ou aquêle grupo de créditos, outras sugestões se ensinam, qual, por exemplo, a de eliminar pontos de evasão de dinheiro, por defeito de métodos de aquisição.

Para salientar uma das mais flagrantes fontes de inflação do Orçamento da despesa da União, detenhamo-nos a examinar o fluxo de recursos financeiros através da Verba 2 — Material.

O caminho legal para o emprêgo das dotações dessa Verba leva a um dos três conhecidos processos, de acôrdo com o valor da aquisição: a concorrência pública, a concorrência administrativa e a coleta de preços.

Como se sabe, a utilização de créditos sob o regime de adiantamento não exclui a licitação, salvo quando sérios motivos, suficientemente provados, obriguem a dispensá-la, e, assim, não caberia atribuir àquela mera forma de pagamento o caráter de processo distinto de aquisição.

A compra de materiais não deve fugir, normalmente, à concorrência pública ou à concorrência administrativa ou, em última instância, à coleta de preços. É óbvio, porém, que colocada em primazia, a exemplo da ordem de enunciação acima, a concorrência pública pode servir de termo representativo num ensaio de apreciação dos aludidos processos.

Com a concorrência pública visa-se fazer chegar ao conhecimento do maior número possível de interessados o projeto do Governo de adquirir dadas mercadorias.

Espera-se, de imediato, que êsse expediente, através do rito de recebimento e estudo de propostas, elimine a possibilidade de favoritismo na escolha dos fornecedores de materiais ao serviço público.

Além dêsse propósito, cuja persecução é, aliás, antes presumida do que alegada em forma ostensiva, pretende-se obter da concorrência as melhores condições de fornecimento, sobretudo quanto a preço e prazo, pois que a qualidade dos artigos vai, quase sempre, especificada no próprio convite à licitação.

Parece muito discutível o efeito da concorrência para os fins em mira.

Sobre os resultados a esperar daquele processo, interessante é valeremo-nos, outra vez, da opinião ou — melhor, no caso, da dúvida — de autor já citado:

“Julgam alguns que êste é o processo que dará maior divulgação à aquisição que o Estado pretende realizar e assim aumentará o número de proponentes à licitação, decorrendo daí uma obtenção de melhores preços. Será que mesmo teoricamente isso está certo? (3)

Malgrado a referência ao aspecto teórico da questão, o comentarista citado, em sua denunciada incerteza, funda-se, sobretudo, em entraves ou inconvenientes atribuíveis ao procedimento do órgão comprador e disso dá precisa idéia sua observação de que “se o administrador quiser favorecer a um determinado concorrente, poderá fazê-lo sem ofensa à lei e usando o recurso do mínimo prazo legal”. (4)

Aliás, noutro trecho do trabalho, a crítica do autor é mais incisiva, em relação à fácil maneabilidade da concorrência, em detrimento dos cofres públicos:

“Já tivemos ensejo de verificar que em algumas aquisições de vários artigos, considerados de caráter urgente, foram desprezadas as propostas de melhores preços em virtude dos prazos propostos. O Código de Contabilidade Pública determina que se a proposta não fôr de preço 10% acima dos da praça, poderá a mesma ser aceita. Não

(2) CELSO DE MAGALHÃES, *Serviços Públicos*, “Revista do Serviço Público”, março de 1952, pág. 18.

(3) e (4) OSCAR VICTORINO MOREIRA, op. cit., página 38.

há quem verifique essa condição e no caso do Departamento Federal de Compras, muito menos.

A proposta aceita mais elevada, digamos, 10% da melhor, e mesmo fiel ao Código não seria impugnada. O motivo de sua aceitação teria sido a urgência, o menor prazo proposto. Pois bem, na entrega do material o fornecedor retarda-se, pede prorrogação de prazo, entrega artigo diferente que será, dentro de certo prazo, substituído, até que realiza a definitiva entrega do que ofereceu". (5)

De nossa parte, a desconfiança quanto ao grau de proveito proporcionado pela licitação, na forma usualmente praticada, tem origem diversa, conforme se verá adiante, e, portanto, a ser precedente, constitui mais uma razão cumulativa em desfavor da suposta excelência do método de compra seguido por nossa administração.

Deixando de lado, no exame dos contatos da administração com os fornecedores, as medidas cuja execução se situa, por inteiro, aquém das fronteiras do serviço público, quais sejam a especificação dos materiais, a verificação, na entrega, de obediência às especificações, o controle do recebimento, para evitar qualquer desacôrdo entre a amostra e o todo, bem como a efetiva entrega de quantidade menor do que a adquirida, fixamos a atenção na confiança desprevenida depositada, ainda a esta altura, pelo Governo, no efeito regulador da lei da oferta e procura, como se percebe do exame de nosso mecanismo aquisitivo.

A determinação de preços, na aquisição, apresenta, realmente, um ponto fraco e dos mais vulneráveis.

Para comêço de argumentação, note-se que os fornecedores potenciais — para alargar ao máximo o alcance do recrutamento de licitantes, pensemos na totalidade deles — se agrupam em duas classes muito desiguais em número: os detentores de grandes estoques, de produção própria ou de aquisição em volumes consideráveis, os quais, via de regra, formam reduzida pluralidade, quando se não representam pela unidade e os pequenos produtores ou intermediários, mais numerosos.

Os grandes concorrentes, em virtude do menor custo de produção ou menor preço de compra, ficam em condições de eliminar, inapelavelmente, o outro grupo, de sorte que a desejada multidão de licitantes se limita, na realidade, a muito poucos.

Em consequência dêsse processo seletivo, os efetivos concorrentes são, afinal, apenas os que podem oferecer preços mais baixos, como se queria.

Há, porém, diferença entre preços comparativamente mais baixos e preços justos, isto é, preços que sejam, exata ou aproximadamente, o que devem ser; aqui está a gênese das observações alinhadas neste artigo.

Vejamos de perto a questão.

Na concorrência podem ser admitidos preços quaisquer, contanto que tenham sido oferecidos mediante o rito da chamada — mais formal que de efeitos reais — a todos os que, em princípio, podem concorrer:

Eis uma maneira de proceder cuja singeleza não se compreende, já, no atual estado de desenvolvimento da técnica de administração.

Não colhe a alegação de ser a despesa orçada com anterioridade. Lá está, é certo, no Manual de Serviço 3A do D.A.S.P., como passo de processo de aquisição, a regra:

"Orçada a despesa, depois de verificados os preços na praça ou no exterior, se fôr o caso de importação, observar-se-á se aquela se comporta no crédito pelo qual deverá correr...". (6)

Mas, aí mesmo está o indício da imperfeição de método que motiva prevenção. A verificação de preços na praça incide sobre preços já formados sob o influxo de precedentes compras governamentais e das perspectivas de novas compras. É interessante saber que, apesar de tudo, os preços do orçamento não são preços-tetos, ou, melhor, não são os limites superiores exclusivamente aceitáveis para as ofertas. Não. Constituem apenas indicativo para a formalidade de avaliação grosseira do montante da compra, a fim de ajuizar-se da suficiência das dotações disponíveis. Em determinadas concorrências, estipula-se a margem de 10% sobre o orçamento como o excesso máximo admissível. Já é um progresso sobre o Código de Contabilidade que, menos preciso, admite se aceitem preços com a tolerância de até 10% sobre os da praça. Bem pequeno progresso, porém, porque, condicionado pela amplitude margem, que é legal conforme se viu, padece, ademais, daquela eiva da formação dos preços que se tomam para orçar. E, de maior gravidade, ainda, é que o Governo, compelido pela bem ou mal caracterizada necessidade de adquirir o material, compra pelo menor preço oferecido, mesmo exorbitante da margem e incompatível no orçamento. Comprará menos, se a projetada aquisição total não couber na dotação, seguindo o exemplo do pobre que, à medida da elevação dos preços das utilidades, vai abrindo novos furos no cinturão.

Não se afigura em correspondência com o já logrado desenvolvimento da técnica de administração — repetimos — o regime de tomada de preços mais ou menos passiva que prevalece nas nossas compras governamentais.

O certo seria que, invariavelmente, as ofertas devessem sujeitar-se a limites superiores defendidos com firmeza.

A fixação dêsses limites ou preços-tetos demandaria, é claro, sério estudo econômico, sem prejuízo do estudo técnico específico, de todos os materiais de emprêgo no serviço público, matérias-primas, máquinas e artefatos, em geral.

Esse estudo, cuja profundidade deveria atingir as fontes primárias de abastecimento das matérias-primas, só se faria, naturalmente, com relação a objetos de uso restrito, quando se oferecesse a oportunidade de aquisição.

(6) Processamento das Concorrências Pública, Administrativa e da Coleta de Preços — D.A.S.P. — Serviço de Documentação — 1951.

(5) Idem, ibidem, pág. 51.

Quanto a aquisições no estrangeiro, o recurso à cooperação da Procurement Division do Tesouro norte-americano, já assegurada por entendimentos anteriores, supriria, para boa parte dos materiais que nos vêm do exterior, a pesquisa intensiva e extensiva que se recomenda para servir de base às compras no mercado interno.

A respeito daquela cooperação, articulada desde 1942, é interessante conhecer o efeito técnico e financeiro que teria nas aquisições de material de procedência americana, segundo presume relatório do Departamento Federal de Compras (7):

“Os preços seriam os mesmos dos contratos já firmados para o fornecimento do Governo Norte-Americano os quais, exige seja dito, são normalmente inferiores aos das fábricas para os atacadistas, em porcentagens que variam e atingem até 50%;

Todos os materiais a serem adquiridos obedeceriam às especificações do “National Bureau of Standards”, “Procurement Division”, ou outras oficialmente aceitas pelo Governo daquele país”.

Como se vê do presente estudo sumário, o que se quer é que o Governo não pague, nas suas compras de material, senão o justo preço. A par desse propósito ou dessa intenção, surge a dúvida, razoável dúvida é de convir, sobre se o suposto melhor processo de procura de materiais por nossa administração, traz adequada garantia ao desiderato.

Visão mais ampla das deficiências do processo de que focalizamos um aspecto parcial, mas lançada no mesmo sentido da discussão empreendida neste artigo, traduz-se na observação abaixo:

“Hoje o processo de compra considerado o mais eficiente não é a simples licitação, mas o de procura. A pesquisa de mercados, o conhecimento das fontes abastecedoras e das produtoras, a regularização da demanda com os atrativos correspondentes, a conjugação das necessidades do comprador com as possibilidades das fontes abastecedoras e tantos outros meios, comportam-se no quadro da procura e não mais se comportam no tipo de concorrência previsto no Código de Contabilidade sendo, porém, possível em face da legislação especial existente”. (8)

Considere-se, insistindo, a sugestiva hipótese de um fornecedor que é o único a possuir o artigo desejado e está ciente disso, graças à atilada operosidade do seu *intelligent service*: acha-se êle à vontade para ditar à administração, desprevenida, como se conserva, preços discricionários e sabe-se que, na prática, semelhante coisa ocorre.

Daí, desse caso, menos excepcional do que pareça, às ocorrências comuns, em que se exige a aplicação de preços tecnicamente estabelecidos, não vai grande distância.

Fôra ingênuo deixar de considerar a articulação de verdadeiras *holdings* entre os abastecedores

das repartições públicas, tanto mais em face duma economia precariamente organizada qual a nossa.

Muitas razões impõem, na verdade, um estado de permanente alerta aos que têm a seu cargo as compras de material pelo Governo e são convictos da responsabilidade que o atributo de servidor do Estado lhes confere.

Destaquemos algumas:

1.^a, a tendência em certas pessoas, que até nos círculos da administração podem ser descobertas, para considerar os dinheiros públicos coisa disponível, à mercê do mais diligente em lhe pôr a mão, ou para avaliar inesgotável, inafetável pelo desperdício, o tesouro nacional;

2.^a, a idéia, generalizada nos mercados fornecedores internos, quicá com fundamento, de serem morosos, às vêzes aleatórios, os pagamentos do Governo, do que se faz cômoda justificativa para altear, quanto se possa, os preços nas transações respectivas;

3.^a, a evidência de serem exequíveis, com facilidade, confabulações e compromisos para manutenção de preços, ao sabor de interesses privados ou de grupos, dado que, na prática, é nula ou insignificante, necessariamente, a desejada pluralidade de detentores das utilidades de uso no serviço público.

A isso, junte-se a repercussão das compras governamentais sobre a economia dos consumidores particulares, conforme a noção comezinha de que a prudência ou a liberalidade dos grandes clientes fazem a situação do mercado, quanto aos preços das utilidades de uso comum.

A propósito, as desastrosas conseqüências da inflação provêm, principalmente, de converter-se ela em abundância de meios de pagamento, favorecendo a afoiteza na distribuição dos recursos financeiros e, com isso, subvertendo a pauta dos valores.

A administração pública, sendo, como é, em muitos casos, senão na totalidade, máxime a do Estado-empresa, o maior cliente do comércio e da indústria, o curso do mercado, para numerosos artigos, sofre, em elevado grau, o impacto dos preços que o Governo se dispõe a pagar. Noutras palavras, o Governo não fica sozinho no remate de contas, com o ônus das margens de preços abusivas nas suas compras: as majorações são levadas na mesma medida contra os demais consumidores, seja para conestação à *outrance* e resguardo de aparências, seja por comodidade, por facilidade ou por inércia solerte.

À administração cumpre, portanto, fixar preços limites analisados com cuidado, ao promover qualquer tipo de licitação para o fornecimento de materiais ao serviço público. Mediante essa providência, seguida sem discrepância, beneficiar-se-á, sem dúvida, de ponderável poupança de numerário e evitará de contribuir para a elevação do custo de vida. Não é segredo, aliás, que um certo núme-

(7) Departamento Federal de Compras, relatório referente ao exercício de 1942, apud Oscar Vitorino Moreira, *Redução do Custo dos Serviços de Material*, D.I. Nacional. Rio, 1950, pág. 151.

(8) OSCAR VICTORINO MOREIRA, *Redução do Custo dos Serviços de Material*, D.I. Nacional, Rio, 1950, pág. 150.

ro de serviços de aquisição mais escrupulosos e vigilantes obtêm sensível redução nas cotações. A medida, em última instância — não é demais repetir — parece uma das indicadas para auxiliar o desfôgo financeiro do Governo, graças a determinar o aumento do poder aquisitivo das dotações e permitir, conseqüentemente, a concessão de créditos menores, sem compressão de programas.

É, como se vê, um ângulo estreito do processo de execução do Orçamento, na parte do material.

Dêle, descobre-se apenas um dos muitos filêtes de dissimulada vazão de recursos. Importa, contudo, não subestimá-lo. Para isso, basta ter-se presente que essa brecha, aquela mais ou menos esquecida falha da regulamentação das compras do Governo federal, pode ser alargada de tal sorte que venha a anular o objetivo de obter justos preços para os materiais de uso no serviço público, com inevitável detrimento, também, do consumidor privado dos mesmos materiais.