

JOHN R. SIMPSON

GENERALIZAÇÃO DE COMPRAS PARA O SERVI-
ÇO PÚBLICO

195609 420

658.7 8471c /CA



1000042007

dogmática, deve estar sujeito a alguns objetivos básicos analisados pelo autor.

A extensão do trabalho indica por si mesma que o autor não pretendia, nesta oportunidade, esgotar o assunto. O cunho de seriedade com que o tratou, entretanto, leva-nos a crer que a presente monografia atingirá o objetivo visado pelo autor: servir de base para uma discussão proveitosa e construtiva.

Rio, dezembro, 1954.

BENEDICTO SILVA

BIBLIOTECA DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS	
DATA	NÚMERO DE CHAMADA
14.9.56	
N.º DO VOLUME	
420/56	
REGISTRADO POR	
Sania	

AC. 26885
JDU 2007

ÍNDICE

I — INTRODUÇÃO	3
II — A ORGANIZAÇÃO DA COMPRA CENTRALIZADA	5
III — CENTRALIZAÇÃO DE COMPRAS NA INGLA- TERRA	9
IV — MÉTODOS DE COMPRAS	12
V — MEDIDAS FINANCEIRAS PARA A COMPRA CEN- TRALIZADA	14
VI — VANTAGENS DA CENTRALIZAÇÃO DE COMPRAS	17
VII — DESVANTAGENS DA CENTRALIZAÇÃO DE COM- PRAS	21
VIII — CONCLUSÕES	24
INDICAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS	27

CENTRALIZAÇÃO DE COMPRAS PARA O SERVIÇO PÚBLICO

I — INTRODUÇÃO

1. Em qualquer país, a organização do suprimento de mercadorias e materiais necessários aos órgãos de um governo moderno apresenta sérios problemas, dentre os quais — para falar verdade — nem todos têm sido solucionados satisfatoriamente, inclusive nalguns países cujos sistemas de administração pública atingiram o mais alto grau de desenvolvimento e eficiência. Na maioria dos países, senão em todos, o governo gasta, em suas compras de material, quantia superior à que possa ser despendida, com semelhante propósito, por qualquer empresa particular, de índole industrial ou comercial; neste sentido é o governo quem realiza o mais avultado negócio do país. O extenso e rápido desenvolvi-

mento das atividades administrativas dos últimos dez ou quinze anos veio acarretar, em ritmo correspondente, sensíveis acréscimos tanto ao volume como à variedade das compras governamentais. Durante a segunda grande guerra, e a partir de então, muitos governos se tornaram consumidores de quase todas as espécies de artigos manufaturados e matérias-primas oferecidos pelo mercado mundial. A possibilidade de desperdício e ineficiência nessas operações de suprimento em grande escala é quase ilimitada; por outro lado, muitas vezes é imensa a oportunidade para realizar economias.

2. A compra de material, objeto do presente estudo, embora não abranja toda a administração de material, representa, po-

rém, o seu elemento mais importante. Os outros elementos compreendem: o estabelecimento de *especificações* peculiares aos tipos do material a ser fornecidos; a *catalogação padronizada* de todo o material necessário, a fim de facilitar a sua identificação; a *inspeção*, destinada a assegurar perfeita obediência às especificações; a *estocagem* e a *distribuição* do material destinado aos setores de utilização; o *transporte* do material desde o local de compra ou depósito até ao de utilização ou consumo; e, finalmente, a tarefa de providenciar para que o material seja eficientemente utilizado ou recolhido quando não mais fôr necessário. Não será possível, neste breve ensaio, examinar todos esses aspectos da administração de material. Tratando-se, porém, de atividades complementares à importante função aquisitiva, basta dizer que os problemas a que dão origem serão solucionados com maior facilidade sempre que fôr estabelecida uma eficiente organização de compra.

3. Não é possível, outrossim, num trabalho de poucas páginas, apreciar detidamente os proble-

mas especiais ligados ao suprimento de material bélico às forças armadas, porquanto êles se tornam complexos mediante a influência de certos fatores, tais como pesquisas preliminares, desenhos e execução de projetos. Igualmente impraticável é o estudo, neste opúsculo, do vasto sistema de aquisições em larga escala que, em matéria de víveres e artigos de consumo civil, os governos se vêem obrigados a estabelecer em tempo de guerra. Tampouco se poderia cogitar aqui, ainda que de modo genérico, das extraordinárias operações de compra, como as que vêm sendo efetuadas, desde a última guerra, pela Administração de Cooperação Econômica dos Estados Unidos (*United States Economic Cooperation Administration*). A obtenção de prédios e outras acomodações para repartições públicas também se enquadra numa categoria especial. Os princípios gerais da centralização de compras se aplicam a todos êstes casos especiais, o último dos quais, porém, faz surgir vários outros problemas de organização que devem ser excluídos do presente estudo.

II — A ORGANIZAÇÃO DA COMPRA CENTRALIZADA

4. Como definir a “centralização de compras”? Em termos simples, é um sistema destinado a coordenar as atividades governamentais de compra, em substituição aos métodos aleatórios e desconexos pelos quais cada departamento, por pequeno que seja, compra individualmente o material de que necessita. No sistema centralizado, todas as compras se efetuam através de uma só repartição, que assim age em nome das demais entidades do governo. Essa repartição tanto pode ser um órgão criado especialmente para tal fim, ou um dos ministérios tradicionais, geralmente o maior utilizador de um determinado artigo ou material. Todavia, como veremos, este sistema não se limita apenas à aquisição global para atender às necessidades de material do conjunto das entidades governamentais. Para se ter de sua es-

trutura uma idéia mais precisa, talvez seja melhor descrever, passo por passo, a implantação deste sistema numa administração onde se tenha anteriormente adotado a compra individual.

5. Em primeiro lugar, é preciso traçar as normas de ação. O bom êxito da compra centralizada depende de uma firme decisão governamental, apoiada em legislação competente. Qualquer projeto que pretenda privar as repartições públicas do direito à compra direta encontrará quase sempre oposição, e raramente poderá concretizar-se, a menos que receba apoio incondicional do governo e, quando necessário, poderes previstos em lei. Isto pôsto, a etapa seguinte consiste em delegar, a um órgão central, poderes claramente definidos para dirigir e controlar o mecanismo de compras para todos os órgãos governamentais. Tais poderes só podem

ser eficazmente exercidos por um órgão central diretamente subordinado à mais alta autoridade administrativa. A comissão HOOVER nos Estados Unidos recomendou a sua localização no gabinete do Presidente. No Brasil, o Departamento Federal de Compras faz parte do Ministério da Fazenda.

6. Este órgão será responsável pela administração do sistema de centralização de compras. A ele compete determinar o material a ser comprado centralizadamente e quais os órgãos que devem incumbir-se dessa aquisição. A estrutura básica da organização (isto é, a criação de órgãos especiais de compra) pode ser definida em lei, mas os pormenores de organização e administração requerem inicialmente muito trabalho, exigindo, além disso, atenção permanente. O órgão central pode funcionar como repartição de compra propriamente dita para material de uso comum ou limitar-se a funções normativas, ficando a execução a cargo de outros órgãos. O órgão central deve ter também competência para regulamentar os métodos de compra, tais como os termos e as condições uniformes a serem adota-

dos nos contratos e, ainda, competência para fixar as necessárias rotinas interadministrativas. Porém não deve responsabilizar-se pela determinação da natureza ou volume do material a ser comprado pelos órgãos consumidores. Suas funções normativas nada têm a ver com a aprovação dos orçamentos ministeriais, inclusive as verbas de material destinadas a cada órgão.

7. Antes de criar um órgão central de compras, é preciso saber que artigos são regularmente comprados pelas diversas repartições, bem como o volume de suas compras. Isto requer um levantamento censitário, e uma classificação da imensa variedade de artigos usados pelos órgãos públicos. Este trabalho não se faz de uma arrancada. O levantamento é feito por classe de material, através de um recenseamento relativo a um período razoavelmente longo.

8. A estatística revelará, para quase todo material usado, grande diversidade de tipo, modelo, dimensão, composição, etc. Daí a importância do passo seguinte, que seria a padronização, em maior escala, do material usado, reduzindo substancialmente a diversidade de tipo do

mesmo artigo. A economia suscetível de ser assegurada pela centralização da compra deixará de ser apreciável se não houver a necessária padronização do material. A diversidade de artigos nas compras ministeriais, como se verá, é desnecessária e muitas vêzes acidental; por isso, na maioria dos casos, não será difícil lograr acôrdo para uso de material padronizado. Ainda assim, há quem se insurja contra a padronização, baseando-se na falsa idéia de que padronização é sinônimo de uniformização e inflexibilidade. A sua aplicação deve ter por base o assentimento dos interessados, sem imposição de padrões rígidos, quer aos órgãos de material, quer aos fabricantes e vendedores. A experiência de todos os países tem, todavia, demonstrado que, mesmo nos casos em que fôr necessário permitir variações de modelo para determinados artigos, é possível reduzir consideravelmente a diversidade de tipos, modelos, dimensões, etc., nos artigos comprados descentralizadamente.

9. A etapa seguinte consiste em analisar os dados estatísticos obtidos pelo levantamento censi-

tário, a fim de determinar os materiais que são usados:

- 1) por um só ministério;
- 2) por dois ou mais ministérios (em geral apenas um dêles é o principal consumidor, gastando os demais quantidades relativamente pequenas);
- 3) por todos os ministérios.

Esta análise servirá, em grande parte, para se determinar a estrutura do órgão de compras. Vantagem alguma pode haver na alteração das normas existentes para a aquisição do material destinado ao uso exclusivo de um ministério, exceto se o volume das compras, por demasiadamente pequeno, não justificar a existência de um corpo de técnicos em compra de material, hipótese em que poderá ser mais econômico utilizar um órgão central. Por outro lado, as compras de material de uso exclusivo podem ser tão grandes que não haverá dúvida sobre a vantagem da centralização. Na Inglaterra, por exemplo, o *Ministry of Supply*, órgão central, não só adquire o material de uso comum nas Forças Armadas, como também peças de campanha e tanques privativos do exército. Um ministério que faz as suas próprias compras deve,

forçosamente, sujeitar-se às leis e regulamentos estabelecidos para tôdas as compras governamentais.

10. Em se tratando de material usado por dois ou mais ministérios ou departamentos, a melhor solução é confiar as compras ao maior consumidor. Na ausência dêste, essa responsabilidade poderá ser atribuída ao ministério ou departamento que, por outras razões, seja o mais qualificado para tal fim, ou, então, poderá ser assumida por um órgão central de compras.

11. No caso de artigos de utilização geral, a prática mais comum é efetuar-se a compra através de um ou mais órgãos centrais. Nesta classe incluem-se materiais de expediente, móveis, equipamentos de escritório, etc.

12. Releva observar, todavia, que não pode haver critérios

absolutos capazes de determinar automaticamente a melhor solução. Cada material ou grupo de materiais devem ser objeto de um estudo à parte. E' óbvio que a solução muito dependerá da natureza do material e do volume das compras. Alimentos frescos e outros gêneros perecíveis estão entre os artigos que, por necessidade, devem ser completamente excluídos da compra centralizada. Às vêzes, também, a extensão do país e a localização dos órgãos administrativos, inclusive os regionais, podem encarecer de tal maneira a estocagem e o transporte, que as despesas excedem as economias provenientes da centralização. Embora haja, pois, exceções inevitáveis, não há dificuldades insuperáveis para incluir no sistema centralizado de compras a maior parte dos materiais que os diversos órgãos adquirem separadamente.

III — CENTRALIZAÇÃO DE COMPRAS NA INGLATERRA

13. Será útil fazermos, neste ponto, uma descrição sumária da organização do sistema central de compras adotado na Inglaterra. Data de muitos anos o reconhecimento da vantagem dêste sistema. Um órgão de compras, *His Majesty's Office of Works*, atualmente intitulado *Ministry of Works*, e cujas origens remontam ao século XIII, é, desde 1880, o órgão central responsável pela construção dos edifícios públicos e serviços de manutenção. Outro, *His Majesty's Stationery Office*, foi criado, mais cedo ainda, em 1786, para a compra de impressos, material de expediente e equipamentos de escritório. Em ambos os casos, tratava-se de material e de serviços comuns a todos os ministérios, e não foi senão em 1918 que a Comissão HALDANE, criada especialmente para estudar a reorganização da

administração em geral, propôs a extensão do sistema a todo material de consumo civil e militar. A partir dessa data, a centralização foi abrangendo pouco a pouco o material usado por dois ou mais ministérios, até culminar na criação do *Ministry of Supply* em 1939. A organização atual é a seguinte:

14. O Ministério da Fazenda (*Treasury*) é o órgão central responsável não só pelo estabelecimento como também pela administração da política de compras. Assessora-o uma comissão interministerial, *Contracts Coordination Committee*, constituída de representantes de todos os ministérios. Os problemas administrativos e de organização relacionados com as compras governamentais são continuamente examinados pelo Ministério da Fazenda e pela comissão interministerial. As mo-

dificações julgadas necessárias podem ser normalmente introduzidas mediante atos administrativos sem precisar de lei especial.

15. Há três órgãos centrais de compra:

1) *Ministry of Works*, para prédios, acomodação, combustível, mobiliário de escritório e serviços de conservação e manutenção.

2) *Stationery Office*, encarregado da aquisição de impressos, material de expediente e suprimentos, máquinas e equipamento de escritório.

3) O mais importante é o *Ministry of Supply*, responsável não só pela compra de armas e provisões para a Marinha, Exército e Aeronáutica, mas também de muitas armas e suprimentos de uso exclusivo de uma destas Armas. Este mesmo órgão compra, para os ministérios civis, uma série de artigos, entre os quais se incluem, por exemplo, os veículos motorizados.

16. As compras de quase todos os outros artigos e a provisão de serviços usados por dois ou mais ministérios competem a um destes, geralmente o maior consumidor. Assim, o Correio compra equipamento telegráfico

e o telefônico para a Marinha, o Exército, a Aeronáutica e os ministérios civis. O Ministério da Saúde adquire equipamento médico não só de uso próprio, como também para outros ministérios que utilizam artigos desse tipo. Autorizam-se exceções à compra centralizada, especialmente no caso de artigos deterioráveis, em que há maior vantagem na descentralização. Existem também casos em que, para maior facilidade, alguns ministérios são autorizados a comprar fora do sistema centralizado.

17. O esquema inglês não se aplica necessariamente a outros países. Um estudo recente em países da Europa mostra que, em virtude das diferenças constitucionais e de tradição, não existem dois em que seja idêntica a estrutura dos órgãos de compras. Seria, portanto, um erro dogmatizar a este respeito. O máximo que se pode dizer é que todo sistema centralizado de compras deve alcançar três objetivos básicos, a saber:

1) administração e controle efetivos de toda compra governamental;

2) padronização do material tanto quanto possível, sem pre-

juízo da eficiência de seu emprêgo nos órgãos em funcionamento;

3) realização de tôda aquisição governamental através de um

órgão único (exceto quando houver desvantagem evidente nisso), provendo-se êste órgão de um corpo de técnicos competentes em matéria de compras.

IV — MÉTODOS DE COMPRAS

18. O órgão de compras pode atuar de três modos diferentes:

1) adquirindo material em larga escala, armazenando-o e fornecendo-o aos órgãos consumidores, mediante requisição;

2) fazendo pedidos ou contratos para entrega direta aos órgãos requisitantes;

3) fazendo um contrato aberto para fornecimento de material a preço fixo e quantidade não especificada, requisitando os órgãos interessados diretamente do fornecedor. (Há países em que o próprio órgão de compras produz ou fabrica certos materiais. Exemplos são o *Stationery Office* na Inglaterra e o *Printing Office* nos Estados Unidos, que têm máquinas próprias para impressão de material gráfico. Também na Inglaterra, o *Ministry of Supply* tem fábricas de armas para produção de cer-

tos tipos de suprimentos militares).

19. A escolha dêste ou daquele método de compras depende da natureza de cada caso e de um grande número de fatores, entre os quais a quantidade e o volume do material, sua existência ou escassez no mercado, quer se trate de material importado, quer de fabricação nacional, podendo também tal escolha ser influenciada por tendências de preço e outros fatores econômicos. Igualmente o transporte pode ser um fator determinante, particularmente nos países de grande extensão territorial, onde os órgãos locais se acham muito dispersos. Às vezes impõe-se mesmo a adoção de métodos diferentes de aprovisionamento para os órgãos centrais e para os locais. Não é possível estabelecer normas rígidas

que se apliquem igualmente a todos os órgãos centrais de compras. Devem êstes promover uma revisão contínua de seus métodos, a fim de ajustá-los a condições novas, examinando periodicamente o seu funcionamento nos diversos ministérios e corrigindo as falhas encontradas.

20. As compras exigem que se estabeleça um sistema de rotina e documentação entre as três partes interessadas na transação: 1) o órgão requisitante; 2) o órgão comprador; 3) o vendedor. Não é possível, no escopo dêste trabalho, entrar em pormenores. Diremos, entretanto, que a organização do serviço de-

ve ser de molde a permitir, entre outras coisas, a previsão das necessidades dos ministérios, a fim de que o órgão comprador possa preparar um plano de compras e com isso facilitar não só o fornecimento ininterrupto de artigos de uso contínuo, como também a entrega imediata de requisições especiais com prazo marcado. Para que o mecanismo de compras possa funcionar eficientemente e sem tropeços, são necessários um planejamento metuculoso e um trabalho intenso de supervisão. De particular importância são as medidas financeiras, a respeito das quais devemos, pelo menos, fazer uma breve referência.

V — MEDIDAS FINANCEIRAS PARA A COMPRA CENTRALIZADA

21. Na maioria dos países onde se adota a centralização de compras, o órgão requisitante paga ao órgão comprador o material adquirido em seu nome. O sistema centralizado não isenta o órgão requisitante da necessidade de obter verba, pois o órgão de compras só fornece material aos órgãos que tenham dotação para este fim. Não há, por conseguinte, diminuição do controle dos ministérios sobre os gastos orçamentários, nem tampouco da sua responsabilidade pelas verbas votadas pelo legislativo.

22. A contabilidade na compra centralizada precisa ser uniforme em todos os órgãos da administração, e claramente discriminada tanto nos órgãos requisitantes como no de compras. Não se pode negar que isto representa um substancial aumento do trabalho contábil, constituin-

do mesmo um dos fatores capazes de reduzir a economia proporcionada pela centralização das compras governamentais.

23. Ao que se sabe, a Inglaterra é o único país onde se abandonou a prática de órgãos requisitantes pagarem ao órgão comprador o material adquirido em seu nome. Ali o *Ministry of Works* e o *Stationery Office*, que juntos provêem os órgãos públicos de todos os artigos de uso geral, dispõem de suas próprias dotações para as compras de material, nada cobrando aos ministérios pelos fornecimentos feitos, nem pelos serviços prestados. As aquisições abrangem uma grande variedade de artigos (v. parágrafo 15), aproximadamente no valor total de 50 milhões de libras esterlinas anuais. Este montante é distribuído pelos vários ministérios, indicando cada um, ao pé da sua verba,

o valor aproximado do material e dos serviços que espera receber. Mas não há contabilidade alguma que mostre, embora aproximadamente, o custo real por ministério.

24. Alega-se, a favor dêste sistema, que êle evita não só o alto custo da contabilidade interministerial e a duplicação de lançamentos, como possibilita um contrôle mais estrito das despesas com artigos de consumo geral, facilita a padronização, assegura uma distribuição equitativa de material escasso e, finalmente, elimina quase por inteiro a necessidade de os ministérios manterem estoques ou inventários de material.

25. Êste sistema é, entretanto, objeto de algumas críticas. Argumenta-se que é um estímulo ao desperdício o fato de um ministério não responder pelo material que lhe é fornecido. Aduz-se ainda que os órgãos de compras, visando à economia, tendem a sacrificar a qualidade do produto e levam a padronização longe demais, de onde resulta monótona uniformidade. Estas falhas não podem ser facilmente corrigidas pelos órgãos requisitantes, porque não é seu o dinheiro gasto.

Apesar destas críticas, o sistema vem sendo adotado há mais de um século, e ainda recentemente resistiu a um sério exame realizado por uma comissão de técnicos. É preciso notar, entretanto, que êle se aplica apenas aos artigos e serviços de uso geral, e que não houve nenhuma tentativa de eliminar a contabilidade interministerial no tocante ao outro órgão de compra, o *Ministry of Supply*, que recebe dos órgãos requisitantes pelos fornecimentos a êles feitos.

26. Voltando à prática mais comum da contabilidade interministerial para contrôle das aquisições centralizadas, o órgão de compras incorre em despesas gerais referentes aos salários dos técnicos compradores e aos serviços auxiliares — de contabilidade, almoxarifado e transporte —, que são custeadas por verbas especiais ou indenizadas pelos ministérios servidos pelo referido órgão. Alguns países adotam a segunda modalidade, adicionando, além disso, ao valor das compras uma taxa que às vezes atinge 10 ou 15%, para cobrir as despesas gerais do órgão de compras. Seria errôneo concluir, entretanto, que estas despesas administrativas aumen-

tam o custo do material. O órgão consumidor incorreria nos mesmos gastos, se não em maiores, se fôsse ele a fazer as suas próprias compras.

27. O êxito de um órgão de compras está em poder comprar e pagar antes de ser reembolsado pelos órgãos consumidores. Além de, freqüentemente, ficar o material muito tempo em estoque antes de ser fornecido aos órgãos requisitantes, a contabilização interministerial interpõe certa demora entre a entrega do material e a cobertura de seu custo pelo requisitante. Por isso o órgão de compras precisa dispor de um capital de operação e de meios para comprar o mais economicamente possível, e tirar o máximo proveito das vantagens ou descontos para pagamento à vista.

28. A contabilidade interministerial pode ser bastante simplificada sempre que fôr viável a entrega direta do fornecedor ao órgão requisitante. Neste caso, é possível fazer o pagamento sem interferência do órgão de compras. Esta prática é usada

nos contratos abertos, e pode estender-se a todo material que não requeira estocagem. Na Holanda (e também possivelmente em outros países) esta modalidade se aplica a tôdas as compras feitas através do órgão central, o Departamento de Compras do Governo. Mas em alguns países, os vendedores opõem-se a fazer numerosas entregas parciais por conta de um contrato para grandes fornecimentos. A entrega direta pode obrigar os órgãos requisitantes a manter seu próprio estoque de material, com o que se perde a vantagem de um almoxarifado central. Em outros casos, é possível conseguir grande economia com a simples aquisição antecipada, isto é, anterior ao pedido, e a formação de grandes estoques para posterior fornecimento mediante requisição. A entrega direta ao órgão requisitante tem, como se vê, suas vantagens e inconvenientes, mas, sempre que puder ser aplicada, elimina o problema da contabilidade entre o órgão consumidor e o de compras.

VI — VANTAGENS DA CENTRALIZAÇÃO DE COMPRAS

29. Tendo examinado em que consiste e como se opera a compra centralizada, podemos agora analisar as vantagens e as falhas do sistema.

30. O argumento mais vigoroso a favor da centralização é a economia que proporciona. Apesar das exceções, é indiscutível que na maioria dos casos a maior capacidade aquisitiva do órgão central possibilita sensível redução de preços. Os descontos para compras em larga escala são quase automáticos. Além disso, a padronização do material e das especificações reduz a variedade de tipos e padrões de qualidade. Isto permite ao fabricante produzir maior quantidade de material

padronizado, e reduzir o número de pedidos e entregas individuais, bem como movimento de papéis. Daqui advém uma redução considerável de preços às vezes espetacular, que possibilita uma enorme economia no conjunto das compras governamentais.

31. Há também a considerar as economias substanciais que podem ser obtidas na administração. A compra centralizada reduz o número de pedidos (1) e, conseqüentemente, o de pessoal. Este pode atingir, assim, um grau mais elevado de especialização e tornar-se capaz de um estudo mais aprofundado dos mercados, dos movimentos de preço e das vantagens da

(1) A Comissão HOOVER nos Estados Unidos revelou que a metade aproximadamente dos milhões de pedidos anuais era de 10 dólares ou menos, enquanto a despesa com o processamento de uma compra excedia de muito essa quantia, isto é, o custo administrativo da compra era, na realidade, superior ao do material.

aquisição no mercado interno ou no exterior. Outra consequência favorável é a grande redução dos estoques, fazendo desaparecer (2), com a instalação de armazéns centrais, a necessidade de uma multiplicidade de almoxarifados para os diversos órgãos. Os armazéns de depósito podem ser mais eficientes, com melhor vigilância, controle de temperatura ou umidade, e ter operação mecânica.

32. As vantagens, aqui referidas, da compra centralizada não se restringem aos órgãos governamentais. Aplicam-se também às grandes empresas industriais privadas com o mesmo objetivo — economia substancial no custo direto e indireto.

33. A par das economias, outras importantes vantagens decorrem da compra centralizada. Pode eliminar a competição dos diversos órgãos nas compras de materiais escassos, estabelecendo uma ordem de prioridade baseada na urgência ou importância de suas requisições. Na compra descentralizada, ao contrário, esta concorrência provoca uma

elevação de preços, não se podendo assegurar, além disso, se o órgão que tenha prioridade consiga obter, de fato, o material de que necessita. Um órgão empenhado em trabalhos de vital importância pode ver-se tolhido e incapacitado de executá-los por falta de material, enquanto um outro pode ter comprado e estar usando o mesmo material em atividades que não sejam nem essenciais, nem urgentes. Esta competição deve ser controlada por um critério racional preestabelecido, e não ficar à mercê da astúcia do chefe de compras deste ou daquele departamento.

34. A compra é uma arte que requer especialização técnica e conhecimento do mercado e da indústria. Não se justifica um órgão técnico de compras em cada ministério ou departamento; porém, um órgão central de compras pode, pelo volume de suas transações, manter um grupo de especialistas em cada classe de artigos e prestar um excelente serviço aos órgãos requisitantes. O órgão técnico cen-

(2) A Comissão HOOVER também revelou que em somente 6 órgãos ministeriais havia 748 almoxarifados com mercadorias no valor de mais de 180 milhões de dólares; em certos casos, um estoque para 50 anos de consumo.

tral está, além disso, em condições excepcionais de colhêr não só dados estatísticos e de custo, como também informações sobre o crédito e a idoneidade das firmas contratantes.

35. Referimo-nos, na introdução, a outros elementos pertinentes à compra, um dos quais é a inspeção, destinada a averiguar a observância das especificações. E' outra especialização que exige alto grau de conhecimento técnico. Um órgão central de compras pode manter um serviço de inspeção melhor e mais completo do que seria justificável ou possível na compra descentralizada. A inspeção eficiente não só revela os materiais defeituosos, mas também compele os fornecedores a manter um alto e constante padrão de qualidade.

36. E' de toda conveniência, na maioria dos países, que as compras não se concentrem nas mãos de determinados fabricantes ou fornecedores, nem se restrinjam a certas áreas. Razões poderosas podem justificar a sua máxima dispersão não só em relação às indústrias, como às áreas geográficas. Uma delas é não restringir as compras governamentais às grandes firmas,

mas permitir a participação das pequenas indústrias nos fornecimentos ao governo. Outra pode ser a conveniência de desviar parte das compras para as áreas afetadas por uma depressão econômica. Razões adicionais podem levar à dispersão da compra de armas e dos estoques de munição para onde o desenvolvimento do potencial militar se revestir de suma importância. Difícil, se não impossível, é conseguir estes objetivos com a compra descentralizada, em que cada órgão adquire seu próprio material. A centralização possibilita um plano de distribuição das compras por indústria e área geográfica. Esta política é suscetível de implicar, por vezes, a aceitação de propostas que não ofereçam as melhores condições de preço, mas, guardadas as precauções necessárias, pode ser perfeitamente justificável.

37. Outra vantagem da centralização é facilitar o aproveitamento dos excedentes de material. Um determinado órgão verifica que não pode, por motivos imprevistos, usar ou consumir todo o material comprado, vendo-se na contingência de dispor do excedente com grande prejuízo ou de retê-lo por mais

tempo em estoque, com aumento de despesa e risco de deterioração. Um órgão central teria mais facilidade de dispor deste material para outro órgão consumidor, evitando prejuízos e maiores despesas de estocagem. Pode-se também verificar um excesso de máquinas de escritório em consequência de uma queda no volume de trabalho ou de uma redução de atividades. Os órgãos centrais de compra podem mandar reparar as máquinas (se de conveniência, em oficinas próprias) e fornecê-las a um outro órgão em condições de preço satisfatórias para ambos os interessados, o cedente e o cessionário.

38. Finalmente, vamo-nos referir às irregularidades que podem ocorrer tanto nas compras governamentais como na indústria privada. Se as compras ou negociações se efetuam em centenas, às vezes em milhares de pontos dentro da organização, há grande perigo de suborno e corrupção, porque vendedores astutos podem oferecer vantagens e comissões aos empregados nos postos-chaves, em troca de bons contratos e encomendas. A supervisão de uma organização de compra muito descentra-

lizada é extremamente difícil, além de não ser possível abrir concorrência para todas as compras. Um órgão central pode exercer um controle muito mais rígido e eficaz. Menor número de artigos será comprado fora de concorrência, e esta ficará sujeita à supervisão e ao controle direto da autoridade responsável.

39. Estas são as principais vantagens da compra centralizada. Um exame mais acurado revelaria muitas outras, referentes aos tipos ou classes específicas de material. À medida que aumenta sua experiência e capacidade técnica, o órgão central se torna mais apto a fazer maiores economias, e a fornecer material de melhor qualidade aos órgãos consumidores. Torna-se, com o decorrer do tempo, de simples instrumento dos órgãos consumidores, em fonte de valiosa assistência técnica, sendo capaz de contribuir diretamente para a eficiência e a economia da administração em geral. A excelência da compra centralizada não é, entretanto, indiscutível sob todos os aspectos, havendo alguns pontos vulneráveis, que passaremos a examinar.

VII — DESVANTAGENS DA CENTRALIZAÇÃO DE COMPRAS

40. A crítica mais freqüente contra a centralização é que não proporciona ao órgão interessado um serviço tão eficiente quanto este poderia dispensar a si mesmo, e que a redução de preços, sendo às vezes apenas fictícia, não constitui um bom critério de economia. Alega-se que o órgão requisitante conhece melhor o material que o órgão de compra, e pode assim comprá-lo mais barato e do melhor fornecedor. Com a centralização, rompe-se o contato direto entre o comprador e o vendedor, e, embora o órgão central possa conseguir baixos preços, o artigo nem sempre corresponde exatamente ao pedido, prejudicando assim a eficiência do trabalho.

41. Muitas destas críticas também se devem ao fato de que, procurando reduzir o número e a diversidade dos artigos, o órgão central pode, como

na verdade às vezes sucede, levar a padronização ao excesso. Isto pode sacrificar seriamente a qualidade do produto, forçando às vezes os usuários do material a fazer modificações dispendiosas em seus métodos de trabalho, a fim de adaptá-los ao artigo padronizado.

42. Outra objeção é que um órgão central não sente de perto as premências e necessidades dos órgãos requisitantes, atrasando o fornecimento de material urgente e complicando a reforma ou o cancelamento de pedidos que, em virtude de uma imprevista mudança de circunstâncias, deixaram de ser necessários. Isto pode ocasionar, nos órgãos consumidores, enormes prejuízos em termos de economia e eficiência, capazes de superar a redução de preços e outras vantagens inerentes à compra centralizada.

43. Em seguida temos a desvantagem, já mencionada, da contabilização múltipla entre os diversos órgãos, e da repetição dos mesmos registros e contas, ocasionando, pelo seu alto custo, uma redução apreciável da economia resultante das compras em larga escala. Cabem aqui todos os conhecidos argumentos contrários à centralização. Todo o sistema de compras torna-se emperrado, e dá origem a uma complicada rotina de papéis e a um verdadeiro exército de empregados. Como a jurisdição do órgão central é muito extensa, encontra-se sempre uma desculpa para qualquer erro ou falha cometida. A suposta economia resultante da eliminação dos órgãos de compra dos diversos ministérios e departamentos é ilusória. De qualquer forma estes precisam manter um serviço próprio para preparar, item por item, as especificações e listas de material, fazer as requisições ao órgão central e acompanhar o fornecimento e a entrega. São necessários elementos de ligação direta com o órgão central, a fim de que o órgão requisitante receba o material que de fato pediu. No fim de contas, o órgão

consumidor necessita de mais, e não de menos pessoal no serviço de compra. "A compra centralizada", disse um de seus críticos, "é burocracia da pior possível".

44. Alguns se opõem à compra centralizada porque anula a concorrência entre os órgãos consumidores e coíbe o aparecimento de idéias originais em matéria de produção. Argumentam que o aperfeiçoamento dos órgãos de compra é um objetivo necessário e salutar, mas pode ser alcançado sem recorrer ao extremo da centralização, que acarreta uma série de dificuldades e desvantagens. Ainda não se descobriu, todavia, nenhum outro método que possibilite as economias e ofereça as vantagens que decorrem da compra centralizada.

45. Finalmente, há o argumento de que, com a compra centralizada, se perde o prestígio local. Um órgão federal, distante da capital, deve efetuar a maior parte de suas compras na cidade ou Estado em que estiver localizado. Isto contribui para o bom andamento de seu serviço e o estabelecimento de boas relações públicas. O contrário su-

cederá se as principais aquisições forem feitas em outras zonas.

46. Eis aí as principais objeções contra a compra centrali-

zada. Também neste ponto um exame mais aprofundado revelará outras desvantagens relacionadas com determinados tipos de material.

VIII — CONCLUSÕES

47. As razões favoráveis à compra centralizada são relevantes e aplicam-se à maioria dos países, se não a todos. As vantagens são evidentes e concretas, e as economias possíveis não são de desprezar. Mas não se podem ignorar as desvantagens, embora as críticas não visem tanto ao sistema, quanto ao seu funcionamento. Estas críticas apontam, afinal, uma série de falhas passíveis de correção e mostram, ao mesmo tempo, a necessidade de uma vigilância contínua, para evitar que a compra centralizada não degenere “na pior forma de burocracia”.

48. Existem certos princípios básicos cuja observância pode obviar pelo menos as falhas mais graves que costumam instalar-se sorrateiramente em um sistema centralizado de compras. O primeiro, e mais importante, é capacitar-se o órgão de com-

pras de que a sua finalidade é servir os órgãos requisitantes. A medida de seu êxito é a qualidade do serviço prestado e o juízo que dêle fazem os órgãos consumidores. Compete-lhe, portanto, acatar os pedidos dos órgãos requisitantes, nunca impor-lhes o material que, a seu ver, lhes convenha mais. É lícito persuadir os órgãos requisitantes a aceitarem a padronização e as especificações uniformes, mas sem qualquer espécie de coação. Sobretudo, não deve o órgão central procurar nem aceitar o direito de determinar o que os outros órgãos devem comprar, nem o emprêgo a ser dado ao material adquirido. Isto, além de constituir uma intromissão na responsabilidade administrativa dos órgãos de linha, seria fatal ao bom funcionamento do órgão de compra. É o grave problema dos órgãos auxiliares,

que, não podendo resistir ao desejo de mando, buscam solapar a responsabilidade administrativa dos órgãos de linha. "Servir" deve ser o lema dos órgãos auxiliares, no verdadeiro sentido de assistir e aconselhar os chefes executivos, e não, como é o caso freqüentemente, de usurpar uma parte de sua autoridade.

49. Segundo: centralização não significa concentração de tôdas as aquisições em um só lugar ou órgão. A fixação da política e o planejamento do órgão de compra, bem como a regulamentação dos seus métodos devem ser responsabilidade de um órgão central. Porém, a execução, as operações de compra propriamente ditas podem ser efetuadas por diversos órgãos descentralizados, inclusive ministérios atuando como órgãos de compra. Nos países de grande extensão territorial, esta descentralização pode ser também feita geograficamente.

50. Terceiro: a compra centralizada não se deve aplicar automaticamente a tôda e qualquer espécie de material, mas restringir-se às categorias de artigos para as quais a padronização ou a economia apresentem vantagens indiscutíveis.

51. Quarto: a política e o órgão de compra devem ser flexíveis e facilmente adaptáveis a novas circunstâncias. O excesso de rigidez neste ponto só pode irritar os órgãos requisitantes e prejudicá-los em suas operações. Por exemplo, se um órgão sente o seu trabalho ameaçado de paralisação por uma escassez inesperada, em estoque, de um material indispensável, nada deve impedi-lo de o adquirir imediata e diretamente por meios legítimos.

52. Quinto: o sistema deve ser o mais simples e prático possível. Este é um princípio válido em qualquer campo de atividade, mas reveste-se de particular importância quando se trata de atividades entre órgãos administrativos, onde é maior a tendência de se criarem mecanismos de "defesa", exclusivamente para servirem de "bode expiatório", em caso de dificuldade. Quanto mais simples a máquina administrativa, tanto mais rápido e de melhor qualidade o serviço.

53. Finalmente, como em todos os campos de atividade humana, o êxito da compra centralizada depende, em última análise, da capacidade, da integri-

dade e do senso de trabalho de equipe das pessoas a quem fôr confiada. Cooperação e boas relações entre o pessoal do órgão de compra e os órgãos requisitantes são essenciais e muito contribuem para aplainar dificuldades.

54. Se êstes princípios forem aceitos e mantidos, silenciárá a maior parte das críticas à compra centralizada e poderão assegurar-se tôdas as vantagens substanciais que o sistema ofe-

rece à economia e à eficiência administrativa.

Concluindo, queremos lembrar mais uma vez a impossibilidade de estudar satisfatòriamente, nestas poucas páginas, um assunto tão importante e complexo em seus pormenores de operação, como a compra centralizada. Não obstante, esperemos que esta monografia sirva de base para uma discussão proveitosa do assunto que acabamos de tratar.

INDICAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS (3)

- ATKINS, Andrew, *Reducing Costs by Improving Design, in Machinery*, published in August 1926, New York, N. Y., pág. 948.
- BECKERATH, Herbert Von, *Modern Industrial Organization*, McGraw-Hill Book Co., Inc., New York, N. Y., 1933.
- BRITO, Lucílio Briggs, *Padronização*, Tese de Concurso, D.A.S.P., Pub. Avulsa n.º 54 — Imprensa Nacional — Rio de Janeiro, 1943.
- CADY, Edwin Laird, *Industrial Purchasing*, John Wiley & Sons, Inc., New York, N. Y., 1945.
- CARVALHO, Joaquim Bertino de Moraes, *Dos Edifícios Públicos e do Material*, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1947.
- CASACOF, Christo, *Direction des Entreprises Industrielles*, Lib. Dunod, 92, rue Bonnaparte (VI), Paris, 1937.
- CHASE, Stuart, *The Tragedy of Waste*, The Macmillan Co., New York, N. Y., 1938.
- CHURCH, A. H., *Overhead Expenses*, McGraw-Hill Book Co., Inc., New York, N. Y., 1930.
- COMISSÃO Central de Compras, Relatórios dos anos de 1935 a 1938, Gráfica Apolo, Rio de Janeiro.
- DENNISON, Henry, *Organization Engineering*, 1st. edition, McGraw-Hill Book Co., Inc., New York, N. Y., 1931.
- DEPARTAMENTO Federal de Compras, Relatórios dos anos de 1940, 1942 e 1944, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro.
- DIVISÃO de Organização e Coordenação do D.A.S.P., Relatórios de suas atividades em 1942, D.A.S.P., D. O., Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1943.

(3) A presente bibliografia não é da responsabilidade do autor d'êste Caderno. Foi organizada pela EBAP a título de subsídio para os estudiosos da matéria.

- DUTTON, Henry Post, *Factory Management*, The Macmillan Co., New York, N. Y., 1932.
- ELBOURNE, Edward Tregaskiss, *Fundamentals of Industrial Administration*, 3rd. edition, McDonald & Evans, 8, John Street, Bedford Row, W. C. 1, London, 1942.
- FAIRLIE, John Archibald, *The Centralization of Administration in New York State*, Columbia University, New York, N. Y., 1898.
- FARQUHAR, Henry H., *Factory Storekeeping*, McGraw-Hill Book Co., Inc., New York, N. Y., 1922.
- FERNSTROM, Karl D., Elder, Robert H., Fiske, Wyman P., Schaefer, Albert A., and Thresher, B. Alden, *Organization and Management of a Business Enterprise*, Harper & Brothers, New York, N. Y., 1935.
- FORBES, Russell, *Centralized Purchasing*, The National Association of Purchasing Agents, 11, Park Place, New York, N. Y., 1941.
- FORBES, Russell, *Purchasing for Small Cities*, Pub. n.º 66, Public Administration Service, Chicago, III, 1940.
- FORBES, Russell, *The Organization and Administration of Governmental Purchasing Office*, The National Association of Purchasing Agents, 11, Park Place, New York, N. Y., 1941.
- GALLOWAY, Lee, *Office Management, Its Principles and Practice*, 6th. Printing, The Ronald Press Co., New York, N. Y., 1932.
- GRAY, J. Setton, *Common Sense in Management*, Ihling Brothers Everard Co. Kalamazoo, Mich., Mich., 1927.
- GUSHÉE, E. T., and Boffey, L. F., *Scientific Purchasing*, McGraw-Hill Book Co., Inc., New York, N. Y., 1928.
- GUTJAHR, Edmond, *L'Organisation Rationnelle des Entreprises Commerciales*, Dunod, éditeur, Paris, 1920.
- HARING, H. A., *Warehousing*, The Ronald Press Co., New York, N. Y., 1925.
- HARRIMANN, Norman F., *Princípios da Compra Científica*, Tradução de Olímpio Carr Ribeiro e G. Marques Carr Ribeiro, Editôra Atlas S/A., Rio de Janeiro, 1946.
- KENTUCKY, Commonwealth of, *Purchasing Manual*, prepared by the Public Administration Service, presented by M. C. Howard, 1936.

- KILDUFF, Frederic W., *Inventory Practice and Material Control*, McGraw-Hill Book Co., Inc., New York, N. Y., 1925.
- KOSKIN, S. J., *Modern Material Handling*, John Wiley & Sons Inc., New York, N. Y., 1932.
- LEITE, Cleanto Paiva, *Administração do Material no Governo Brasileiro*, D.A.S.P., S. D., Publ. Avulsa n.º 104, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1944.
- LEWIS, H. T., *Industrial Purchasing*, The Prentice Hall, New York, N. Y., 1933.
- MACK, Clifton E., *Federal Procurement*, U. S. Government Printing Office, Washington, D. C., 1943.
- MIRANDA, Fernando Meireles de, *A Compra Centralizada*, Tese de Concurso, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1944.
- MOREIRA, Oscar Victorino, *Depósitos Centrais no Sistema de Material*, D.A.S.P., S. D., Publ. Avulsa n.º 256, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1947.
- MOREIRA, Oscar Victorino, *Redução do Custo dos Serviços de Material*, Monografia, Departamento de Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1950.
- ROSA, Ruben, *Da Fiscalização Financeira*, Departamento de Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1949.
- TWYFORD, H. B., *Purchasing*, D. Van Nostrand Co., New York, 1915.
- WRIGHT'S, Milton, *Business Organization*, McGraw-Hill Book Co., Inc., New York, 1931.

