

# Licitação, concorrência e preço: análise da Lei de Licitação com base em modelos de concorrência e formação de preços\*

ANDRÉ LUCIRTON COSTA\*\*

**SUMÁRIO:** 1. Introdução; 2. Escopo e limitações; 3. Modelos de concorrência; 4. A Lei de Licitação e os modelos de concorrência; 5. Conclusão.

**PALAVRAS-CHAVE:** licitação; concorrência; preços; Lei de Licitação; modelos.

A competição é fundamental para o sucesso de uma licitação, tendo em vista obter o preço mais vantajoso. Este artigo discute os modelos de concorrência propostos pela teoria econômica, principalmente questionando se os procedimentos contidos na atual Lei de Licitação podem garantir a concorrência teorizada por esses modelos. Com isto, busca contribuir para a consolidação de um modelo de licitação consensual e interdisciplinar.

**Bidding, competition and price: analysis of the Auctions Act based on competition and price formation models**

Competition is fundamental for the success of a bidding process, in order to get the best price. This paper discusses the competition models proposed by the economic theory, especially questioning if the procedures of the current Auctions Act can guarantee the competition that those models theorize. Therefore, it intends to bring a contribution for a consensual and interdisciplinary bidding model.

## 1. Introdução

A concorrência entre os participantes é peça fundamental para o êxito de uma licitação. Toshio Mukai (1993:21-2) considera-a, inclusive, um dos prin-

---

\* Este artigo, recebido em abr. e aceito em dez. 1997, é parte da dissertação que o autor apresentou à EAESP/FGV sob o patrocínio da Capes, e contou com a valiosa revisão do professor Rudinei Toneto Jr.

\*\* Mestre e doutorando em administração pela EAESP/FGV e professor da FEA/USP

cípios da licitação, como afirma na passagem: “é de ser salientado que cabe ali um dos princípios fundamentais da licitação que é o da oposição ou da competitividade, tão essencial na matéria (...) que, se num procedimento licitatório, por obra de conluio, faltar competição (ou oposição) entre os concorrentes, falecerá a própria licitação”.<sup>1</sup>

A competição, a concorrência, é, portanto, uma das chaves do processo licitatório. Na verdade, ela é derivada de um dos objetivos da licitação, a contratação vantajosa, porque se espera que com a competição entre os participantes haja uma diminuição dos preços até o limite suportado pelos custos dos fornecedores.

O processo licitatório, usando a definição de Figueiredo (1994),<sup>2</sup> acaba estruturando-se, com o fim de garantir a contratação mais vantajosa, para criar a possibilidade de haver concorrência.<sup>3</sup>

Este artigo apresenta e discute os modelos de concorrência propostos pela teoria econômica, questionando, principalmente, se os procedimentos contidos na atual Lei de Licitação podem garantir a concorrência teorizada por esses modelos.

Obviamente, não há a pretensão de esgotar o assunto com este artigo, por si só polêmico, apenas a de resgatar a conceituação e discutir a base teórica (econômica) que sustenta conceitos jurídicos e procedimentos administrativos consagrados. Também não se tem por objetivo uma nova proposta de procedimento licitatório, mas apenas oferecer uma contribuição para a consolidação de um modelo de licitação consensual e interdisciplinar.

## 2. Escopo e limitações

Restringiu-se o exame das aquisições do setor público às licitações de fornecimentos (definido na lei como “compras”). Portanto, quando o termo licitação for utilizado neste artigo não se estará referindo aos procedimentos para contratação de obras, serviços e alienações, mas apenas a compras de produtos pelo setor público. Além de facilitar a comparação, este tipo de aquisição é, também, o que acarreta maiores custos à administração pública, pois a elasticidade dos prazos de compras cria incertezas que, por sua vez, exigem estoques, conseqüentemente gerando custos e problemas administrativos.

---

<sup>1</sup> Há um entendimento jurídico de que a concorrência é um dos princípios norteadores do processo licitatório.

<sup>2</sup> É o procedimento administrativo formal, nominado, que tem por objeto a seleção do melhor contratante que deverá prestar serviços ao Estado, construir obras, fornecer ou adquirir-lhes bens (Figueiredo, 1994).

<sup>3</sup> No Brasil, é o procedimento técnico administrativo determinado pela Lei nº 8.666/93.

### 3. Modelos de concorrência

Dada a importância da concorrência, convém rever sua conceituação: ela nasce com a economia de mercado; é um conceito típico dos sistemas capitalistas. Entre todos os modelos econômicos de formação de preços, foram eleitos apenas dois para serem apresentados neste artigo. São modelos concorrenciais<sup>4</sup> em regime de economia de mercado, denominados pela literatura especializada de “concorrência perfeita” e “concorrência monopolística”.

Registre-se, entretanto, a existência de outros modelos de formação de preços, apresentados pela teoria econômica (notadamente a microeconomia), em que a concorrência ou não existe (monopólio) ou é quase inexistente (oligopólio). A literatura é abundante para descrever esses modelos (Ferguson, 1989) e, apesar de os oligopólios imperarem em muitos mercados da economia brasileira, o interesse principal deste artigo estará voltado aos modelos concorrenciais e aos limites da Lei de Licitação para incentivá-los.

#### *Concorrência perfeita*

Os dois modelos microeconômicos de formação de preço que serão apresentados nasceram de um sistema econômico denominado “sistema de mercado” ou “economia de mercado”. “Um sistema de mercado é aquele em que os problemas econômicos fundamentais são resolvidos não por uma autoridade central, mas pelos produtores e consumidores operando em mercados em resposta aos diferentes níveis existentes de preço. A essência do sistema de mercado baseia-se no fato de que os bens são produzidos para a troca, sendo as trocas transações monetárias. Todos os fatores de produção e mercadorias produzidas possuem preços que são fixados, no mercado, em consequência da ação de toda uma série de concorrentes, cada um deles procurando tirar o máximo proveito pessoal” (Haverman & Knopf, 1966:13).

Continuam Haverman e Knopf: “Um sistema como esse poderia dar a idéia de caos absoluto. Como é que pode uma sociedade manter-se unida se os indivíduos, ou pequenos grupos, procuram agir sempre segundo seu interesse próprio?” A resposta para esta pergunta já havia sido formulada por Adam Smith, que recorreu à “mão invisível” do sistema “para trazer os preços do mercado a seus níveis naturais e equalizar retornos através de diferentes usos de recursos” (Demsetz, 1982:1).

---

<sup>4</sup> Foram considerados os mercados “em concorrência” pois, entre outras características, possuem um grande número de produtores e compradores (Souza, 1996).

O preço passou a ser a principal variável de ajuste da economia, conforme Haverman e Knopf (1966:14): “Se um fabricante de calçados cobra um preço superior, para o seu produto, do que aquele que cobre a totalidade dos seus custos, os seus concorrentes procurarão, como política proveitosa, reduzir os seus preços e tirar da primeira firma certo número de clientes. Como a concorrência força a manutenção dos preços a um certo nível mais reduzido, uma firma que tivesse custos mais elevados estaria incorrendo em prejuízo e seria obrigada a diminuir os seus custos ou se veria levada a cerrar as portas”.

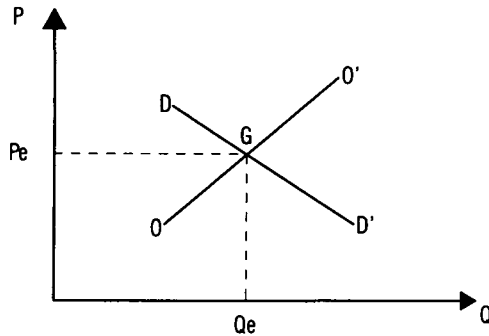
Todo o mecanismo acima foi concebido a partir da abstração de um mercado onde não existem barreiras para a concorrência, uma formulação teórica da atividade econômica denominada “concorrência perfeita”.

A concorrência perfeita é um tipo de mercado em que valem as condições a seguir.

- ▼ Há grande número de compradores e empresas, e nenhum agente econômico pode exercer qualquer influência sobre os preços. Não podem existir regalias de preços tanto do vendedor quanto do comprador; o mercado perfeito não admite o “contrato de crédito especial aos grandes compradores, ou retribuição de serviços adicionais gratuitos” (Ferguson, 1989:277), nem que algum vendedor afete os preços com variações na sua produção.
- ▼ O produto é homogêneo: o produto de um vendedor, num mercado de concorrência perfeita, deve ser idêntico ao produto de qualquer outro vendedor. “Os consumidores não têm motivo para preferir o produto de uma firma ao de outra. A uniformidade de consumidores garante que os empresários venderão ao lance mais alto” (Henderson & Quandt, 1976:102). Caso algum produtor tenha um produto levemente diferenciado, supõe-se que ele possua algum grau de controle sobre o mercado, não admitido pelo modelo de concorrência perfeita.
- ▼ Segue a livre mobilidade de recursos: cada agente pode sair ou entrar no mercado respondendo às variações dos preços e dos custos dos produtos.
- ▼ A última condição é o perfeito conhecimento do mercado: os consumidores estão perfeitamente conscientes dos preços de todos os concorrentes; os trabalhadores, dos salários; e os produtores, dos custos de seus produtos.

Dadas essas condições, o mercado determinará um preço que igualará quanto as empresas estão dispostas a oferecer e a quantidade que os indivíduos estão dispostos a comprar, definido como preço de equilíbrio. Essa situação é ilustrada pelo clássico gráfico da figura.

## Preço versus quantidade no equilíbrio de mercado



Dadas as curvas de oferta e de demanda do mercado, o equilíbrio preço versus quantidade do mercado, a curto prazo, é atingido quando as quantidades demandadas e oferecidas são iguais. Esta proposição é tão familiar que dispensa comentários.

Caso haja uma variação na demanda do produto, o preço ajustar-se-á para que se estabeleça novamente o equilíbrio para aquela nova condição.

Haverman e Knopf (1966:42-3) descrevem o mecanismo de formação de preço: “Com a livre concorrência entre os compradores pela obtenção, ao preço mais baixo possível, dos diferentes bens, e o mesmo ocorrendo por parte dos vendedores, quanto à venda desses bens pelo preço mais alto que conseguirem, cria-se um conflito de interesses. A solução desse conflito somente poderá ocorrer com a fixação de um determinado preço de mercado que leve à equivalência da quantidade que os consumidores desejam comprar com a quantidade que as empresas pretendem vender. Este preço colocará o mercado em equilíbrio, fazendo com que toda a produção seja negociada”.

Continuam os autores: “A um preço mais alto do que esse, as empresas procurarão vender uma quantidade superior à que os consumidores querem comprar. (...) Existe um excedente no mercado que tenderá a forçar uma redução do preço. A um preço inferior (...) as famílias irão querer comprar mais do que será interessante às empresas oferecerem. Temos, agora, o caso de uma escassez de produtos, e o preço acabará sendo forçado a uma alta. Existe apenas um preço, em um mercado, que permitirá a inexistência tanto de um excedente como de uma escassez do produto, um preço que fará com que a produção seja integralmente negociada”. É o preço de equilíbrio, representado no gráfico por  $Pe$ .

Simplificadamente, este é o mecanismo de formação do preço para um mercado em regime de concorrência perfeita, formulado pela teoria microeconômica.

As características do procedimento da licitação praticamente simulam todas as condições de mercado estabelecidas para definir o modelo concorrência perfeita (Costa, 1994). O produto é padronizado através de uma especificação que não alije participantes. Busca-se o maior número de concorrentes que possam participar do processo de compra com base naquela especificação. Publica-se a concorrência em jornais de grande circulação para dar conhecimento ao público. Finalmente, define-se como critério de classificação, ou escolha do fornecedor, uma metodologia que invariavelmente tem como base o preço do produto, para recolher as supostas vantagens do mercado, tal qual a concorrência perfeita.

É interessante observar como a Lei de Licitação tende a buscar, em sua sistemática, as condições do mercado perfeito para, pelo menos em tese, operar a oposição entre os concorrentes quase nos moldes descritos pela teoria econômica para a concorrência perfeita. A lei parece partir dos princípios de que nenhum fornecedor tem as condições de influir no mercado, os produtos são totalmente idênticos entre si (a lei não permite direcionamento do objeto) e os preços são dados pelas condições de oferta e procura, reflexo do mercado global do produto.

### ***Concorrência monopolística***

Na realidade, a concorrência perfeita é uma abstração. As condições apresentadas por Ferguson para uma concorrência perfeita — produto homogêneo, grande número de empresas, livre mobilidade de recursos e perfeito conhecimento do mercado — raramente são observadas, mesmo nos mercados dos mais avançados países capitalistas.

Demsetz (1982:2) afirma que “muitos economistas, alguns de grande proeminência, consideram competição perfeita um desastroso e inadequado modelo de atividade competitiva. Estes insatisfeitos com o modelo de competição perfeita levantam vários pontos negativos, entre os quais os principais são que a competição perfeita dedica excessiva atenção para somente um tipo de competição — competição de preço — e que competição perfeita é muito estática para refletir a essência da atividade competitiva”.

O autor cita uma passagem de Schumpeter: “(...) não é essa espécie de competição que conta,<sup>5</sup> mas a competição de uma nova *commodity*, de uma nova tecnologia, da nova fonte de fornecimento, do novo tipo de orga-

---

<sup>5</sup> Schumpeter refere-se à competição de preço.

nização (...). Competições que comandam um custo decisivo ou vantagem de qualidade, as quais se refletem não em margem de lucro ou na saída de firmas existentes, mas em sua base e sua vida real. Este tipo de competição é muito mais efetivo que o outro, como um bombardeio o é em comparação ao arrombamento de uma porta” (Demsetz, 1982:2).

A teoria microeconômica clássica procurou estudar, entre outros,<sup>6</sup> dois sistemas extremos de formação de preços, dois casos “puros”: o monopólio e a concorrência perfeita. A concorrência perfeita estabelece, entre outras condições, como visto anteriormente, que haja um número muito grande de agentes, de modo que nenhum consiga influenciar os preços e que os produtos sejam padronizados entre os produtores. O monopólio está no outro extremo, onde apenas uma empresa tem o domínio do mercado, tornando-se capaz de impor o preço de seu produto.

De acordo com Chamberlin (1956), “isto nos leva a afirmar que as teorias dos preços têm seguido, em geral, o caminho dos extremos, sem reconhecer (conscientemente) que existe um caminho intermediário. Quantitativamente, tem dominado a teoria da competição. Na verdade, tem-se aceitado tão amplamente essa teoria como explicação fundamental do sistema de preços, que, à primeira vista, ela parece válida, e sua improcedência está aquém de demonstração. Não obstante, tem havido indício de ambigüidade de elementos monopólicos e da possibilidade de uma teoria intermediária (...). Sem dúvida, excetuando-se a teoria do duopólio, o terreno intermediário entre a competição e o monopólio está praticamente virgem e apenas se têm apreciado as possibilidades de aplicar uma teoria intermediária”.

O monopólio significa o controle da oferta e, portanto, do preço; e a concorrência perfeita, a ausência de elementos de controle sobre os preços. Desses dois modelos surge uma teoria intermediária que mistura algumas de suas características.

A primeira delas é o número de vendedores. Imagina-se uma escala onde, numa ponta, estão representados um (no caso do monopólio) ou poucos concorrentes e, à medida que aumenta o número de vendedores, caminha-se na escala até uma grande quantidade de vendedores, onde nenhum possa exercer influência de preço no mercado (o caso da concorrência perfeita). Essa teoria estuda a posição intermediária dessa escala.

A segunda característica dessa teoria, mais importante para os setores de compras das empresas, diz respeito à padronização dos produtos. De acordo com Chamberlin (1956:16), “os vendedores podem oferecer produtos idênticos, ligeiramente diferentes ou muitos diferentes.”<sup>7</sup> Se são idênticos, a competição é

---

<sup>6</sup> Existem outros modelos, em particular o duopólio ou oligopólio, onde as firmas possuem fortes influências para controlar os preços do mercado.

<sup>7</sup> Grifo nosso.

pura<sup>8</sup> (sob condição também de que o número de vendedores seja muito grande). Com a diferenciação surge o monopólio e, à medida que aquela aumenta, aumenta também o elemento monopólico. Quando existe a diferenciação, seja qual for seu grau, cada vendedor desfruta de um monopólio absoluto de seu produto, mas está sujeito à competição de sucedâneos mais ou menos imperfeitos. Posto que cada um é monopolista e possui competidores, podemos designá-los como ‘monopolistas em competição’.”

“Este tipo geral de mercado caracteriza-se pela diferenciação do produto; e esta, por sua vez, caracteriza a maioria dos mercados americanos.<sup>9</sup> Não existe um tipo homogêneo de automóvel, assim como não existem tipos homogêneos de sabonetes, aparelhos de televisão, mercearias ou motéis. Cada produtor tenta diferenciar seu produto de maneira a torná-lo único, inclusive, para estar no mercado, seu produto particular deve estar relacionado ao produto geral em questão.

Há meios de diferenciar o produto, alguns reais e outros muito ilegítimos. No caso da diferenciação real do produto, pode-se usualmente catalogar as diferenças em termos de composição química, serviços oferecidos por vendedores, potência, custo de insumo, e assim por diante. Noutros casos — que muitos encaram como ilegítimos — a diferenciação do produto é baseada sobre as despesas de propaganda, diferença de embalagem do material ou desenho, nome da marca (considerem o mercado da aspirina) e outros” (Ferguson, 1989:352).

A teoria da concorrência monopolística ainda afirma que as empresas estão sempre procurando uma vantagem para alcançar o maior grau possível de monopólio para algum mercado específico. A competição, para esses casos, *ocorrerá não apenas por preços, mas em tecnologia, processo de fabricação, serviços etc.*, criando um mecanismo de desenvolvimento constante, estimulando através desse tipo de competição: a competição pelo monopólio, mesmo que em pequeno grau, de um mercado específico.

Contudo, a vantagem do monopólio nesse caso não é eterna; a longo prazo, o vendedor não exerce o controle total sobre a demanda e os preços, isso porque o processo não é estático. Um vendedor, de bens semelhantes ou substitutos, sempre pode buscar uma nova característica em seu produto (tecnologia, custos, serviços) e conseguir oferecer melhores condições ao comprador, “roubando mercado” do antigo monopolista e tornando-se o novo.

---

<sup>8</sup> O autor faz distinção entre competição pura e competição perfeita, afirmando que na primeira “o adjetivo ‘pura’ é criado para descrever uma competição limpa de elementos de monopólios”. É um conceito mais simples e menos amplo que o da competição perfeita, já que neste último a perfeição pode ser interpretada não somente no sentido de ausência de monopólio, mas também pelos aspectos de padronização dos mercados.

<sup>9</sup> Também o brasileiro.



“Pelo que diz respeito ao curto prazo, parece existir muito pouca concorrência na concorrência monopolística. Contudo (...), um monopólio não pode ser mantido se existe a entrada livre na atividade em questão. (...) No presente caso o produto é diferenciado, não homogêneo, não havendo portanto um setor de atividade para entrar. Porém, outras firmas estão livres para produzir o produto proximoamente relacionado (...). Se algumas dessas firmas gozarem de uma situação altamente próspera, outras firmas iniciarão a produção de um produto proximoamente relacionado. Elas entrarão no grupo de produção e sua entrada terá repercussão no mercado não tão diferente da entrada de firmas concorrentes perfeitas no setor” (Ferguson, 1989:354).

Dessa forma, foi demonstrado (Chamberlin, 1956; Ferguson, 1989: 350-68) que, como no monopólio, na concorrência monopolística o equilíbrio a curto prazo será alcançado. Segundo Ferguson (1989:359), “um monopolista (...) maximizará o lucro ou minimizará a perda através da produção e comercialização daquele produto para o qual o custo marginal iguala a receita marginal”.<sup>10</sup> No longo prazo, entretanto, com a entrada de novos concorrentes com produtos proximoamente iguais, o produtor tende a baixar seus preços, tentando conseguir mercado de seus concorrentes próximos.

Nesse ponto, a teoria distingue duas curvas de demanda: uma, esperada pela firma, altamente elástica, pois a empresa considera que irá conseguir fatias do mercado de seus concorrentes com uma eventual diminuição de preço; outra, real, admitindo que todos os concorrentes que possuem incentivo para diminuir os preços também o farão. Portanto, a situação de divisão do mercado entre os concorrentes permanecerá a mesma, porém a um preço do produto mais baixo. Nesse caso, o equilíbrio se dará quando os empresários começarem a ter prejuízos, ou seja, “quando a curva da demanda prevista for igual à curva do custo unitário a longo prazo” (Ferguson, 1989:359). Note que, a curto prazo, aquela empresa que conseguiu uma característica tecnológica ou de serviços que a distingue, e por isso tem o monopólio, *terá o preço maior* que o de seus concorrentes com produtos proximoamente relacionados mas com características inferiores.

Esse sistema de mercado, com uma estrutura de formação de preço, aproxima-se mais da realidade dos países capitalistas, principalmente no caso do Brasil. Como esse modelo é mais próximo dos mercados dos produtos em regime de concorrência, sua compreensão torna-se necessária para a adoção do sistema de compras dentro de seus critérios.

Esse modelo de concorrência justifica, por exemplo, por que o critério de julgamento para a compra de um determinado produto não deve ser exclusivamente o preço. As empresas são diferenciadas, os produtos são dife-

---

<sup>10</sup> A conceituação de custo marginal e receita marginal pode ser encontrada no próprio livro de Ferguson.

renciados, os serviços são diferenciados, a concorrência ocorre na busca da diferenciação e, conseqüentemente, trazendo para a sociedade avanços tecnológicos, organizacionais, de qualidade e de preço, entre outros.

Tal modelo também apresenta argumentos para justificar contratos de “longo prazo” com fornecedores. Se uma empresa produziu uma diferenciação no seu processo de fabricação, produto ou serviço, suficientemente grande para permitir uma vantagem monopolística em relação aos demais fornecedores, é razoável admitir, já que a curto prazo o modelo se comporta como um monopólio, que suas concorrentes com produtos “proximamente relacionados” venham a demorar algum tempo para buscarem melhorar seu produto e “ultrapassar” a atual empresa monopolista. Nestes termos, nada impede que a firma compradora mantenha um contrato com a melhor empresa até que a situação se modifique.

Outra conclusão importante retirada desse modelo de mercado é a observação de que, para compras públicas, dada a lei que a regulamenta, é muito difícil especificar um produto sem privilegiar algum fornecedor ou dirigir o objeto da licitação a alguma empresa específica. Isso porque os produtos, por definição, são diferenciados, mas possuem, dentro de seu grupo de produção, um substituto próximo.

Ora, o objeto da licitação não pode especificar qualquer produto diferenciado em particular porque, certamente, o resultado da licitação estaria sendo dirigido para aquele concorrente; mas, paradoxalmente, no mercado esses produtos são diferenciados. Em muitas licitações é preciso equalizar, numa mesma especificação (objeto), aquilo que é comum, homogêneo, entre os produtos que possuem diferenciação, para que haja mais de um concorrente a participar do processo, isso porque a lei não permite o direcionamento. Nessa hipótese, com a especificação feita para atender à “média dos produtores”, nem sempre o setor público adquire o produto daquele produtor que conseguiu, através do exercício do desenvolvimento, monitorado pela concorrência, aprimorar o produto de modo a ter maior aceitabilidade pelo mercado consumidor.

Algumas vezes, quando as diferenças são muito marcantes, é possível justificar a escolha de um produto diferenciado devido a aspectos de qualidade, produtividade, custos etc. Na maioria dos casos, porém, essas diferenças, mesmo que reais, são de difícil mensuração por critérios objetivos e quantificáveis (lembrem-se do sabão em pó). É uma tarefa árdua distinguir formalmente, sem subjetividade pessoal, um produto em que a relação qualidade/preço é maior em comparação aos demais.

#### **4. A Lei de Licitação e os modelos de concorrência**

Essa longa conceituação foi necessária para embasar uma afirmação: a Lei de Licitação brasileira tem como fundamento a teoria da concorrência perfeita

para sistematizar a operacionalização das compras no setor público. Essa afirmação decorre principalmente de duas observações:

- a) a exigência de produto homogêneo para o mercado em concorrência perfeita, de um lado;
- b) a impossibilidade de particularizar excessivamente o objeto da licitação a ponto de favorecer apenas um licitante, do outro.

Como foi dito, o administrador público trabalhará sobre uma tênue corda, um fio de navalha. “Atina ao mínimo de especificações necessárias para que surjam propostas comparáveis ante um critério de julgamento objetivamente operativo para todas, e ao máximo de especificação admissível, para além do qual ter-se-á a singularização viciosa do objeto” (Mello, 1980:34).

Esses dois opostos norteadores do objeto, quando confrontados à teoria da concorrência monopolística, levantam um dos mais graves problemas do processo licitatório. As empresas vendedoras, pela referida teoria econômica, concorrem, não somente no preço, mas na busca de alguma diferenciação em qualidade, serviços e tecnologia, capaz de distinguir seus produtos ou serviços para o consumidor.

Isso acaba criando um mercado de produtos consideravelmente diferentes (melhores ou piores), com características próprias, ficando difícil, de um lado, elaborar uma especificação comum, para não haver “direcionamento do objeto”, e, de outro lado, definir uma especificação singular, já que os produtos são proximamente relacionados, bem como justificar tecnicamente sua preferência.

As conseqüências dessa sistemática são vistas em boa parte das repartições públicas. Há grande possibilidade de o departamento de compras não adquirir o produto do líder momentâneo do mercado (exceção seja feita ao sistema de padronização), aquele que desenvolveu uma particularidade no seu produto, que fez os consumidores elegerem-no (quando gastam uma certa quantia em dinheiro para sua aquisição) o melhor produto, a melhor empresa.

Não se pode “dirigir” o objeto e, quando se “abre” a especificação, as empresas com menor preço (afirma a referida teoria que o líder do mercado se torna, provisoriamente, monopolista, com um preço maior do que seus concorrentes) e menor “composto mercadológico” (produto, ponto, propaganda e preço) possivelmente ganharão a licitação.

Este último fator, aliado ao fato de a licitação ser decidida com base no menor preço, parece justificar algo que pode ser observado nas instituições públicas: a aquisição de materiais (principalmente de consumo corrente) com qualidade aparentemente ruim ou pelo menos pior do que a daquele material que o servidor ou o cidadão (que também são consumidores) estão

acostumados a comprar para seu uso pessoal. Esse consumidor, a despeito de qualquer teoria econômica, sabe que não se deve comprar nada com base exclusiva no preço: outros fatores também são importantes. Neste caso a sabedoria popular chegou antes da jurídica.

Os contratos de parcerias, que também poderiam ser pensados para o setor público, são o modelo de relacionamento comprador/vendedor conceitualmente mais próximo à teoria da concorrência monopolística. Nesse sistema, o comprador seleciona um fornecedor após longos estudos e experiências, mantendo um contrato de longa duração, com cláusulas de revisão. O contrato será mantido até quando o fornecedor parar de oferecer um produto/serviço adequado ao comprador.

A Lei de Licitação prevê, nesse caso, o registro de preço. Contudo, nos contratos de parceria não só o preço é registrado, mas tampouco se decide pelo fornecedor, que terá demanda garantida por um contrato de longa duração, *apenas* pelo preço. A qualidade, o atendimento, o desempenho são fundamentais.

O padrão de comparação do produto fornecido no sistema de parceria (oriundo do sistema *just-in-time*) será novamente o mercado: o comprador manterá uma estrutura de análise de mercado no departamento de compras para “sugerir” fontes substitutas e para avaliar seus fornecedores. A disputa (inclusive de preço) trava-se, nesse sistema, não apenas para conseguir um bom contrato, mas também para manter clientes “cativos”. O fornecedor será mantido se conseguir oferecer produtos com qualidade, preço e serviço compatíveis com a necessidade da empresa compradora, sempre comparado aos seus concorrentes. Será o único fornecedor (monopolista) enquanto não houver outro que apresente melhores condições para compra.

## 5. Conclusão

O procedimento proposto pela Lei de Licitação, como foi demonstrado, segue basicamente o modelo de concorrência perfeita. Mas o modelo de concorrência monopolística parece que representa com muito mais propriedade o mercado (nos moldes capitalistas) de bens e serviços que observamos.

Nestes termos é necessário rever os procedimentos propostos pela atual Lei de Licitação, pois, quando mantém uma *padronização forçada* dos produtos, via especificação (lembrem-se de que os produtores concorrem pela diferenciação), ela deixa de estimular um tipo de concorrência importante entre os vendedores.

É fácil supor que um produtor menos capacitado, com um produto desatualizado e com baixo grau de inovação tecnológica, pode, em tese, fornecer para o setor público. Ele terá a oportunidade de “vencer” a licitação em

que o critério de decisão é o preço, já que ele foi “nivelado” com o produtor líder do mercado pela especificação que não admite direcionamento. Assim, o procedimento licitatório cumpre um papel contrário aos seus objetivos maiores.

## Referências bibliográficas

- Brasil. Lei nº 8.666/93. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, 132(127):10.149, 6 jul. 1994.
- Brasil. Lei nº 8.883, de 8 de junho de 1994. Altera os dispositivos da Lei nº 8.666, de 21 de junho 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, 132(108):8.286, 9 jun. 1994.
- Chamberlin, E. H. *Teoría de la competencia monopolica*. México, Fondo de Cultura Económica, 1956.
- Cretella Júnior, J. *Das licitações públicas (comentários à nova Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993)*. Rio de Janeiro, Forense, 1994.
- Costa, A. L. *Sistemas de compras: a lei de licitação e a função compras das empresas privadas*. São Paulo, EAESP/FGV, 1994. (Dissertação de Mestrado.)
- Demsetz, Harold. *Economic, legal, and political dimensions of competition*. Amsterdam, North-Holland, 1982.
- Ferguson, C. E. *Teoria microeconômica*. Rio de Janeiro, Forense-Universitária, 1989.
- Ferro, J. R. Aprendendo com o “Ohnoismo” (produção flexível em massa): lições para o Brasil. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, 30(3), jul./set. 1990.
- Figueiredo, Lúcia Valle. *Direito dos licitantes*. 4 ed. São Paulo, Malheiros, 1994.
- Gasparini, Diógenes. Licitação e padronização. *Boletim de Licitações e Contratos*. São Paulo, NDJ, nov. 1993.
- Haverman, R. H. & Knopf, K. A. *O sistema de mercado*. São Paulo, Pioneira, 1966.
- Henderson, J. M. & Quandt, R. E. *Teoria microeconômica: uma abordagem matemática*. São Paulo, Pioneira, 1976.
- Braga, Humberto. Deliberação do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro sobre a aplicação da Lei nº 8.666/93. *Boletim de Licitações e Contratos*. São Paulo, NDJ, set. 1993.
- Mello, C. A. Bandeira de. Licitação. *Revista dos Tribunais*. São Paulo, 1980. p. 34.

Mukai, Toshio. *Novo estatuto jurídico das licitações e contratos*. 2 ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1993.

Mukai, T. O julgamento das licitações: distinção entre critérios, fatores e tipos de licitação. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 87.

Souza, N. J. (coord.). *Introdução à economia*. São Paulo, Atlas, 1996.

Rigolin, B. R. Que é compra, obra e serviço. *Boletim de Licitações e Contratos*. São Paulo, NDJ, dez. 1993.