

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO

**COMPRAS GOVERNAMENTAIS: CRITÉRIOS DE
ECONOMICIDADE E QUALIDADE GARANTEM BONS
PRODUTOS E SERVIÇOS?**

DISSERTAÇÃO SUBMETIDA À UFPE
PARA OBTENÇÃO DE GRAU DE MESTRE
POR

WALTER JOSÉ GOMES E SILVA
Orientador: Prof. Francisco S. Ramos

RECIFE, AGOSTO / 2012

Catálogo na fonte
Bibliotecária: Rosineide Mesquita Gonçalves Luz / CRB4-1361 (BCTG)

- S586c Silva, Walter José Gomes e.
Compras Governamentais: Critérios de economicidade e qualidade garantem bons produtos e serviços? / Walter José Gomes e Silva – Recife: O Autor, 2012.
vi, 63f., il., figs., gráfs., tabs.

Orientador: Prof. Dr. Francisco S. Ramos.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CTG. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, 2012.
Inclui Referências.

1. Engenharia de Produção. 2.Compras públicas. 3. Qualidade. 4. Economicidade. 5. Qualidade e Economicidade. I. Ramos, Francisco S. (Orientador). II. Título.

658.5 CDD (22.ed) UFPE/BCTG-2012 / 229

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO

PARECER DA COMISSÃO EXAMINADORA
DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DE

WALTER JOSÉ GOMES E SILVA

**Compras governamentais: critérios de economicidade e qualidade
garantem bons produtos e serviços?**

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: PESQUISA OPERACIONAL

A comissão examinadora composta pelos professores abaixo, sob a presidência do primeiro, considera o candidato *WALTER JOSÉ GOMES E SILVA* **APROVADO**.

Recife, 30 de agosto de 2012.

Prof. FRANCISCO S. RAMOS ORIENTADOR, PhD (UFPE)

Prof. CRISTIANO ALEXANDRE VIRGÍNIO CAVALCANTE, DSC. (UFPE)

Prof. JERONYMO JOSÉ LIBONATI, DSC. (UFPE-CCSA)

AGRADECIMENTOS

Inicialmente agradeço à Universidade Federal de Pernambuco por me dar a oportunidade de realizar estudos dentro de um Programa de Pós-Graduação com ótimo conceito, e onde me senti acolhido pelos professores e funcionários.

Agradeço à PROPESQ por permitir minha ausência nos dias das aulas e na proximidade dos exames.

Agradeço ao Prof. Anísio Brasileiro por ter me incentivado a retomar os estudos e também pelo apoio que sempre me ofereceu.

Agradeço ao Prof. Francisco Ramos por ter encontrado um tempo dentro de suas inúmeras atribuições e aceitar ser meu orientador, bem como aos Professores Cristiano Cavalcante e Geronymo Libonati pela disponibilidade em avaliar este trabalho com suas importantes sugestões que, sem duvida, permitiram o aperfeiçoamento do texto.

Agradeço aos amigos e colegas da Reitoria que pacientemente me ouviram discursar sobre o tema dessa dissertação e deram grandes contribuições no sentido de como direcionar a pesquisa referente às compras publicas de acordo com os problemas vivenciados em nosso dia a dia.

Aos fornecedores, vendedores e representantes de empresas pelas informações pertinentes que mostraram uma visão de quem está do outro lado do processo de compras.

Agradeço ainda as varias manifestações de apoio e incentivo recebido de tantas pessoas ao longo desse período. Seria difícil enumerar todos, incluindo muitos docentes com os quais mantemos contato frequente no trabalho diário, colegas e amigos de vários programas de Pós-Graduação, familiares e amigos fora do campus.

Por fim agradeço às Instituições e aos Programas de Pós-Graduação desta Universidade que responderam ao questionário permitindo avaliar a percepção dos gestores.

RESUMO

A presente dissertação investiga as compras públicas no âmbito da Administração Direta no sentido da qualidade e economicidade. Seu principal objetivo é analisar se o sistema vigente tem contribuído para a utilização eficiente dos recursos públicos. São utilizados como referências os estudos de diversos autores, interpretações de juristas e de órgãos de fiscalização, discussões de utilizadores mostrando as dificuldades encontradas. Uma breve comparação do conhecimento acumulado pela iniciativa privada no campo das aquisições de produtos e serviços, e ainda exemplos recentes de situações onde se pode ver a aplicação ou não das regras legais. Através de uma abordagem quantitativa efetuamos uma consulta aos Programas de Pós-Graduação da UFPE e às Pró-Reitorias de Pesquisa e/ou Pós-Graduação das IES Federais, analisada usando escala de Likert. Para entender como evoluiu o controle e fiscalização dos recursos públicos foi analisado o contexto histórico desde as ordenações reais portuguesas até o período da aprovação da lei 8.666/93 no período após a redemocratização do Brasil. São utilizadas considerações sobre o que se entende por qualidade e sobre o entendimento do que é contratação mais vantajosa. Algumas situações de corrupção e/ou transgressão são citadas demonstrando que não diminuiu após quase 20 anos desta legislação que tinha como foco principal o combate à corrupção. As reflexões ao longo dos capítulos indicam que o sistema de compras é complexo e juntamente com as suas interpretações, cada vez mais restritivas, deixa em segundo plano a questão da qualidade dando prioridade ao menor preço o que nem sempre se mostra a aquisição mais vantajosa. A hipótese inicial de que não se tem conseguido compras com qualidade aceitável, principalmente bens e serviços comuns, se mostra verdadeira. Concluimos que os diversos conflitos entre os princípios constitucionais precisam ser resolvidos em uma nova legislação que seja mais voltada para o resultado e principalmente que haja uma preocupação em acabar com a impunidade, de corruptos e corruptores, esta sim o principal motivo da corrupção em qualquer segmento da vida pública.

Palavras-chave: compras públicas. Qualidade e economicidade.

ABSTRACT

This dissertation examines public purchasing in the field of Direct Administration in terms of quality and cost-effectiveness. Its main aim is to investigate whether the existing system has helped to ensure that public funds are used efficiently. The main reference materials used are studies by various authors, the interpretations of legal experts and inspection agencies, discussions with users revealing the difficulties encountered, brief comparison of the knowledge accumulated by private endeavors in the field of the purchase of goods and services, along with some recent examples of situations where the legal rules may or may not apply. Through a quantitative approach we made an appointment to Graduate Programs UFPE and Research and Graduate Division Programs of the IES Federal analyzed using Likert scale. An understanding of how the regulation and inspection of public funding has evolved is provided by an historical overview of the subject from the royal ordinances of the Portuguese to the period of the introduction of Law 8,666/93 following the re-democratization of Brazil. Account is taken of how quality and advantageous contracts are understood. Some examples of corruption and/or wrongdoing are given to show that this has not waned even after almost twenty years of this legislation, whose main aim was to fight corruption. The reflections provided throughout the chapters show that the purchasing system is complex, and, like the increasingly narrow interpretations of it, tends to relegate the issue of quality and prioritize low-cost, which does not always lead to the most advantageous purchasing decisions. The initial hypothesis that an acceptable quality of purchasing has not been achieved, especially in the case of ordinary goods and services, is shown to be true. It is concluded that various conflicts between constitutional principles need to be resolved in a new law that is more clearly geared towards achieving results and, above all, is concerned to put an end to impunity for those involved in corruption, which is the main cause of corruption in any branch of public life.

Key-words: public purchasing, quality and cost-effectiveness

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	01
2	HISTÓRIA DAS COMPRAS PÚBLICAS	04
2.1	Contabilidade pública portuguesa	04
2.1.1	Organização do Sistema Jurídico no Brasil colônia	05
2.2	Licitações no Brasil	06
2.3	Legislação atual	08
2.3.1	A Redemocratização do Brasil e aprovação da Lei 8.666	09
2.3.2	Princípio da eficiência	11
3	AQUISIÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS: UM DIAGNOSTICO	15
3.1	Qual é a contratação mais vantajosa?	16
3.2	Considerações sobre qualidade.....	18
3.2.1	Fenômeno da globalização e a influencia na qualidade	21
3.3	Sistemas de compras	23
3.4	Houve redução na corrupção?	25
3.4.1	Casos recentes	26
3.4.2	Cultura da corrupção	28
3.4.3	Caso do pregão eletrônico	30
3.4.3.1	O pregão e as micro e pequenas empresas	32
4	PROCESSOS DE AQUISIÇÃO: A PERCEPÇÃO DO GESTOR	34
4.1	Análise da survey	36
	CONCLUSÕES	50
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	53

1 INTRODUÇÃO

Ao longo de mais de 25 anos trabalhando no setor de contabilidade de uma instituição federal de ensino superior, vivenciando as mudanças nas regras para compras e as variadas interpretações da legislação, nos preocupamos com a aquisição dentro das normas, com a qualidade e economicidade para utilizar bem os recursos públicos.

No início os recursos eram provenientes de convênios com órgãos de fomento com prestações de contas documental e fiscalização dos mesmos. Os pagamentos através de cheques, com cópia e duas assinaturas, tornava possível a compra em qualquer estabelecimento comercial. Os recursos eram provenientes do Programa da CAPES para manutenção da Infraestrutura e Consolidação dos Programas de Pós-Graduação, por exemplo, no que diz respeito aos Programas de Pós-Graduação os recursos tinham origem em diversos órgãos de fomento embora a maioria fosse da CAPES. No caso específico deste trabalho, o foco será sobre os recursos destinados aos cursos de pós-graduação *stricto-senso*, mas a análise pode ser estendida aos outros, *mutatis mutandis*. Distribuídos mensalmente. A maioria estava normalmente dentro do limite de dispensa considerando o valor para cada programa e a liberação mensal. Esta fragmentação dos recursos tornava difícil o planejamento além de não permitir compras conjuntas. Nessa época se considerava o limite por empresa dentro do mês e não no exercício financeiro.

Nos períodos de grande inflação as possibilidades de economizar eram grandes, pois se podia pagar com rapidez e a escolha dos bens e/ou serviços podia ser definida pelo interessado permitindo deste modo especificar o produto e a marca preferida. Hoje ainda há birôs e cadeiras compradas há mais de 13 anos porque foram escolhidos os melhores.

O tema desta dissertação, qualidade e economicidade nas compras governamentais, é decorrente da busca pela aquisição de bens de forma que atenda aos solicitantes e ao mesmo tempo cumprindo o processo legal. É um recorte do processo de aquisição que envolve vários princípios constitucionais.

Evidentemente, não se pode falar em processo de compras com recursos públicos sem a legislação pertinente. Entretanto, não é o objetivo deste trabalho a análise de todas as questões legais que determinam como devem ser feitas as aquisições: a presente dissertação tem como objetivo (i) investigar se as aquisições de produtos e serviços, de acordo com a utilização da Legislação vigente, têm atendido os critérios de qualidade necessários; (ii) quais as

dificuldades encontradas para uma compra realmente mais vantajosa, sem desperdício do dinheiro público, adquirindo produtos e/ou serviços de qualidade com o menor custo possível.

Inicialmente apresenta-se um histórico das formas de aquisição pelo poder público, bem como a evolução do processo de compras públicas, a licitação. Apresentamos os principais fatos históricos relevantes, uma linha do tempo das formas de aquisição de bens pelo poder público desde as ordenações reais portuguesas. Em seguida um relato do período em que se promulgou a atual Lei em vigor, considerações sobre a legislação utilizada atualmente, suas origens no período posterior à ditadura, e o princípio constitucional da eficiência.

No capítulo 3 refletimos sobre os fatores que contribuem para a atual situação bem como sobre a percepção da qualidade e a influência da globalização nas aquisições de produtos importados em grandes quantidades. Nele, apresentamos os questionamentos sobre a utilização da legislação e reflexões em alguns casos reais: o que se considera de fato uma compra mais vantajosa? Aumentaram ou diminuíram os casos de transgressão e corrupção? Apresentam-se algumas situações reais com a finalidade de mostrar as dificuldades na aquisição com qualidade e casos que são supostamente considerados corrupção e outros que configuram uma transgressão.

O capítulo 4 expõe o processamento e análise das informações coletadas na *survey* eletrônica que busca avaliar o nível de concordância a respeito de uma série de afirmações relacionadas com o objeto pesquisado e qual seu grau de concordância ou discordância.

Este trabalho surge num momento particularmente importante dado que atualmente existe um debate virtual¹ onde se discute o Projeto de Lei 1292/95 que é uma proposta de alterações na lei de licitações e contratos. O Portal e-Democracia² dá a oportunidade para qualquer interessado participar do processo que cria as leis brasileiras.

É possível inclusive participar da elaboração do projeto de lei com comentários e sugestões na sua redação.

Entre as várias dimensões de abordagem do tema da aplicação dos recursos públicos, limitamos a pesquisa à dimensão operacional, que trata da forma como se promove a aquisição de produtos e serviços.

¹ O deputado Fabio Trad (PMDB-MS) lançou no dia 13 de março de 2012 o debate virtual no portal e-Democracia sobre a proposta (PL 1292/95) de mudanças na Lei das Licitações (8666/93), da qual ele é relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ).

² <http://edemocracia.camara.gov.br/>

Segundo Capra (2006. p.23) “quanto mais estudamos os principais problemas de nossa época, mais somos levados a perceber que eles não podem ser entendidos isoladamente. São problemas sistêmicos, o que significa que estão interligados e são interdependentes”.

Esta corrente filosófica denominada de “pensamento sistêmico” nos levou a utilizar uma metodologia de avaliação onde pudéssemos utilizar interpretações, conceitos, ferramentas de vários ramos da ciência tais como a sociologia, economia e administração e não somente se preocupar com questões jurídicas.

Garvey & Griffith (1972) descreveram a variedade de canais pelos quais a informação de conteúdo científico e técnico é comunicado. Alguns são orais por natureza, enquanto outros canais envolvem informação registrada em documentos. De acordo com o sistema de comunicação proposto os dois canais de informação são informal e formal. Nesta pesquisa procuramos utilizar além dos contatos pessoais, conversas telefônicas, correspondências, e-mail, fórum (canais informais) que nos permitiu uma comunicação ágil, atualizada e seletiva e os canais formais, por intermédio das publicações.

“A internet tornou-se hoje um espaço que amplia as possibilidades de troca de informação permitindo ao pesquisador compartilhar e interagir no ciberespaço, onde graças às redes digitais se constrói um mundo virtual, uma enorme e dinâmica enciclopédia, um processo social dinâmico de troca de saberes.” (Levy, 1998. p.12).

A pesquisa executada adotou uma abordagem qualitativa, descritiva e exploratória, incluindo no capítulo quatro uma pesquisa quantitativa para avaliação de opinião. Com relação aos procedimentos técnicos foi uma pesquisa bibliográfica em livros, periódicos, teses, dissertações, monografias e material disponível na internet.

2 HISTÓRIA DAS COMPRAS PÚBLICAS

Na verdade o procedimento de licitação foi objeto de constante e metódico trabalho por parte do Poder Público ao longo do tempo, sempre em busca de controlar o processo licitatório. Inicialmente chamado de concorrência, o sistema tende à excessiva normatização (alto grau de formalismo), dificultando o conhecimento e o cumprimento da lei.

2.1 Contabilidade pública portuguesa

De acordo com diversos historiadores a existência de uma contabilidade pública remonta ao final do século XIII, à Casa dos Contos, primeiro órgão de ordenação e fiscalização das receitas e despesas de Portugal. Com o Regimento dos Contos o poder central procurava dominar e disciplinar a burocracia e alcançar uma maior eficácia da contabilidade e maior precisão e rapidez na liquidação e fiscalização das contas.

No século XV, as diversas leis originadas na cultura romana, germânica e eclesiástica necessitavam de uma sistematização para dar unidade jurídica e determinar as fronteiras do Direito Romano e do Direito Canônico, bem como definir suas relações com os princípios do Direito Natural.

Segundo o Tribunal de Contas de Portugal (2012)

O Regimento e Ordenações da Fazenda de D. Manuel, em 1516, renovaram e sistematizaram normas que orientaram durante mais de um século a contabilidade pública. Cerca de 1530 é criada a Casa dos Contos de Goa. Com D. Sebastião, por Alvará de 1560, unificou a contabilidade pública dando-se o ponto final da evolução, os Contos de Lisboa ficaram ligados aos Contos do Reino e Casa. Durante o domínio filipino (1591) criou-se o Conselho da Fazenda em substituição da Mesa dos Vedores da Fazenda. Pelo Regimento de Filipe II, de 1627, efectuou-se uma importante reforma dos Contos: centralizou-se nos Contos do Reino e Casa toda a contabilidade pública, tanto da Metrópole como do Ultramar, extinguindo-se a Casa dos Contos de Goa.

De acordo com a historiadora portuguesa Virgínia Rau (2009), “estavam lançadas as normas que haviam de regular a contabilidade do Estado Português até meados do século XVIII”.

“D. João IV manteve o sistema filipino, estendendo as normas do regimento dos Contos a outros setores da administração pública: deu-se regimento aos Contos do Estado do Brasil.” (Tribunal de Contas de Portugal, 2012). Em 1761 é criado o erário régio³,

³ Extinto em 1832 e substituído pelo Tribunal do Tesouro Público.

extinguindo a Casa dos Contos do Reino e Casa e centralizando as rendas da coroa portuguesa.

Todas as ordenações reais eram divididas em cinco livros nos quais, através dos títulos e parágrafos, se percebe a organização social e o funcionamento da economia portuguesa e seus reflexos nas colônias.

2.1.1 Organização do Sistema Jurídico no Brasil colônia

No Brasil colonial o sistema jurídico vigente era o mesmo de Portugal, as Ordenações Reais⁴. As Ordenações Afonsinas foram a primeira compilação das leis esparsas em vigor, promulgadas em 1446 por determinação de D. Afonso V, apresentavam-se organizadas em cinco livros que deveriam esclarecer a aplicação do direito canônico e romano no Reino.

Em 1521, promulgadas por D. Manuel, surgiram as Ordenações Manuelinas, reformando as Ordenações Afonsinas com sistematização semelhante, embora com técnica legislativa mais perfeita. Os decretos redigidos após a promulgação das Ordenações Manuelinas ficaram conhecidos como Leis Extravagantes⁵, e não faziam parte do corpo original das Ordenações. Em 1569 as Leis Extravagantes foram compiladas e consideradas como fontes de direito em um ordenamento paralelo às Ordenações Manuelinas, com o mesmo valor jurídico.

Finalmente, as Ordenações Filipinas de Filipe I, unindo as Ordenações Manuelinas com as leis extravagantes em vigência, reformaram radicalmente o direito português. Foram promulgadas em 1603 por, Filipe II e mantiveram-se até ao Código Civil de 1867 e no Brasil, até 1916, no entanto com a proclamação da independência, a Constituição de 1824 previa a elaboração de uma nova legislação penal. Desse modo em 6 de dezembro de 1830 D. Pedro I sancionou o Código Criminal do Império revogando o livro V das ordenações filipinas.

Para julgar casos que não estivessem previstos nas Ordenações Filipinas, aplicavam-se subsidiariamente: o direito romano (Código de Justiniano), a partir das glosas (interpretações) de Acúrsio⁶ e das opiniões de Bártolo⁷ ou o direito canônico.

A cultura jurídica brasileira do século XIX também foi influenciada pelas ideias do Marquês de Pombal⁸, “No século XVIII, com as reformas pombalinas, a grande mudança em

⁴ Compilações das leis régias em vigor no País com o objetivo de selecionar e sistematizar os diplomas jurídicos de reinados sucessivos.

⁵ Conjunto de leis relativas a matérias que já foram alvo de uma compilação, ou anteriormente codificadas, que ficam em vigor com um caráter suplementar.

⁶ Célebre Jurista da Idade Média autor da Magna Glosa (escola de glosadores).

⁷ Jurista da Idade Média (escola de comentadores).

matéria legislativa foi a ‘Lei da Boa Razão’ (1769) que definia regras centralizadoras e uniformes para interpretação e aplicação das leis, no caso de omissão, imprecisão ou lacuna. A ‘Lei da Boa Razão’ minimizava a autoridade do Direito Romano, da glosa e dos arestos⁹, dando ‘preferência e dignidade às leis pátrias e só recorrendo àquele direito, subsidiariamente, se estivesse de acordo com o direito natural e as leis das Nações Cristãs iluminadas e polidas, se em boa razão fossem fundadas’. (Wolkmer, 2002. p. 48).

A expressão “boa razão” já aparecia nas Ordenações Filipinas, mas seu significado amplo dificultava o emprego adequado. A Lei da Boa Razão fixou parâmetros seguros cuidando do problema elementar: as fontes do direito.

2.2 Licitação no Brasil

Nas Ordenações Filipinas já havia uma preocupação com a concorrência pública para escolher o melhor com menor preço:

E não se fará obra alguma, sem primeiro andar em pregão, para se dar de empreitada a quem houver de fazer melhor e por menos preço; porém as que não passarem de mil réis, se poderão mandar fazer por jornaes, e humas e outras se lancarão em livro, em que se declare a fórma de cada huma, lugar em que se há de fazer, preço e condições do contracto. (Almeida, 1871, pag. 151)

Já em 1828 a Lei de 29 de agosto estabelece regras para se contratar obras públicas específicas, conforme mostra a seguinte transcrição:

Art. 5º Aprovado o plano de alguma das referidas obras¹⁰, imediatamente será a sua construcção offerecida a empresarios por via de editaes públicos; e havendo concurrentes, se dará a preferência a quem offerecer maiores vantagens.(BRAZIL Câmara, 1878, pag. 24)

No Decreto nº. 2.926, de 14.05.1862, que estabelecia regras e clausulas gerais para arrematações dos serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Comercio e Obras Públicas, percebe-se a preocupação com a concorrência e divulgação conforme trecho abaixo:

Art. 1º Logo que o Governo resolva mandar fazer por contracto qualquer fornecimento, construcção ou concertos de obras cujas despesas corraõ por conta do

⁸ Primeiro-ministro de Portugal entre 1750-1777 teve quase exclusivamente o poder de governar Portugal até à morte de D. José I em 1777

⁹ Decisão de um tribunal, que serve de paradigma para casos análogos; acórdão.

¹⁰ Obras públicas com objetivo de navegação de rios, abertura de canais, edificações de estradas, pontes, calçadas e aquedutos.

Ministerio da Agricultura, Commercio e Obras Publicas. O presidente da junta, perante a qual tiver de proceder-se a arrematação, fará publicar annuncios, convidando concurrentes, e fixará, segundo a importância da mesma arrematação, o prazo de quinze dias a seis mezes para a apresentação das propostas.(BRASIL, 1862)

Em 30 de dezembro de 1909, no Decreto-Legislativo 2.221 que fixou as despesas gerais da República dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1910, encontram-se preceitos relativos à correta aplicação de recursos públicos.

Art. 54. Sempre que o Governo tiver de abrir qualquer concorrência, ou para fornecimentos, ou para serviços publicos, observará as seguintes regras :

- a) a questão de Idoneidade dos proponentes será. examinada e julgada previamente, antes de abertas as propostas. As propostas cujos autores não tiverem sido considerados idoneos, não serão abertas;
- b) si o Governo quizer reservar para si o direito de annullar qualquer concorrência, caso os preços pedidos sejam muito altos, deve tambem, antes de abertas as propostas, declarar quaes os preços maximos, acima dos quaes não accéita nenhuma;
- c) as propostas devem ser abertas e lidas deante de todos os coneurrentes que se apresentarem para assistir a essa formalidade. Cada um rubricará as de todos os outros. Antes de qualquer decisão, serão publicadas na integra;
- d) o edital de concorrência indicará com a mais extrema minúcia todas as condições technóas e administrativas (plantas, desenhos, natureza da construcção e do material a empregar, prazo máximo do inicio e da termmação das obras, etc.) Nos casos de fornecimentos, quando o respectivo objecto não possa ser designado de modo inconfundivel, depositar-se-hão nas repartições apropriadas amostras de que se deseja. A concorrência versará apenas sobre o preço ou da unidade ou da totalidade da obra, do arrendamento, ou do fornecimento, conforme o que tiver sido posto em licitação;
- e) as propostas não poderão conter senão uma fórmula de completa submissão de todas as clausulas do edital e o preço que o proponente offerece. Não se tomarão em consideração quaesquer offertas de vantagens não previstas no edital de concorrência, nem as propostas que contiverem apenas o offerecimento de uma reducção sobre a proposta mais barata;
- f) a concorrência cabe de direito ao autor da proposta mais barata, por mínima que seja a differença entre ella e qualquer outra;
- g) é licito ao Governo estipular uma segunda condição que, no caso de absoluta igualdade entre duas propostas com o direito á melhor classificação, sirva para decidir a quem cabe a preferencia.(BRASIL, 1909. pag. 204)

Pelo Decreto nº. 4.536, de 28.01.1922, que organizou o Código de Contabilidade da União Art. 49 a 58 o procedimento licitatório se consolidou no âmbito federal. Ainda em 1922, o Decreto nº 15.783, de 08 de Novembro, aprovou o regulamento para execução do Código de Contabilidade Publica. Com seus 926 Artigos é considerado o texto mais importante no que refere a regulamentação da matéria.

O Decreto 41.109, de 26.02.1957 regulamenta o serviço de energia elétrica e também faz referência à concorrência, bem como a Lei 4.320, de 17.03.1964 no Art. 70. “A aquisição de material, o fornecimento e a adjudicação de obras e serviços serão regulados em lei,

respeitado o princípio da concorrência” (BRASIL, 1964). Ainda em 1964 a Lei 4.401 de 10 de novembro introduz a palavra licitação indicando as modalidades do procedimento:

Art. 1º Os procedimentos referentes à contratação de serviços, ou obras pelo regime de empreitada, bem como a aquisição de material, equipamentos e animais destinados ao serviço público de administração direta e de administração descentralizada, obedecerão às seguintes normas:

I - Far-se-á licitação por concorrência pública...

II - Será exigida a licitação por concorrência administrativa. (BRASIL, 1964).

A abordagem constitucional da licitação inicia com a Emenda Constitucional Nº 15, à Constituição de 1946 no texto do Art. 222. “São vedados e considerados nulos de pleno direito... b) contratar obras ou adquirir equipamento e máquinas, salvo mediante concorrência pública...” (Brasil, 1965). A Lei Nº 4.717, de 29 de junho de 1965 regula a ação popular permitindo que qualquer cidadão possa pleitear a nulidade de atos lesivos ao patrimônio Público.

Em 1967 o Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro revogou parcialmente as normas do Código de Contabilidade e a normas relativas à licitação foram alterados pelo Decreto-Lei 2.300/86.

Após algumas alterações em 1987, em 1988 o Decreto-Lei 2.300 passa a determinar que o estatuto de licitações e contratos seja aplicado a Estados e Municípios. Em seguida em 1991 e 1992 ocorrem a instituição do Catálogo Unificado de Materiais e Serviços de Administração, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores e o Sistema Integrado de Registro de Preços.

2.3 Legislação atual

A Constituição através dos vários dispositivos reforça o instituto da licitação obrigando a correta aplicação do dinheiro público e a gestão orçamentária eficaz.

As licitações e contratos até a Constituição Federal de 1988 eram regulamentados apenas pela legislação infraconstitucional. A atual Constituição reforça claramente a obrigatoriedade de licitação (art. 37, XXI), concentrando na União a expedição de normas gerais de licitação e contratação, extensivas à Administração Pública direta e indireta ou fundacional, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

A partir da promulgação da nova Constituição Federal, a recepção¹¹ do Decreto-Lei nº 2.300/86, gerou dúvidas quanto à constitucionalidade de vários de seus dispositivos, conforme diversas manifestações doutrinárias.

2.3.1 A Redemocratização do Brasil e aprovação da Lei 8.666

É preciso se fazer uma análise do período anterior à aprovação da Lei 8.666/93 para um entendimento da motivação que resultou em um modelo legal com rigidez e minúcias que amarram o gestor público às normas previamente definidas pela lei.

No período posterior à ditadura (1964-1985), juntamente com a grande mudança nos aspectos políticos e sociais, a valorização da legalização e uma excessiva preocupação em combater a corrupção se refletem nas regras que regulamentariam as licitações. O entendimento era de que a nova constituição necessitava de normas legais que abrigassem as importantes alterações. O País vivia um clima de denúncias e de investigações generalizadas, os legisladores se sentiam obrigados a dar uma satisfação concreta à sociedade de como punir as práticas irregulares. Este ambiente criou a expectativa de que a lei, além de punir, pudesse igualmente evitar situações semelhantes no futuro. O fortalecimento do discurso de valorização dos princípios e regras jurídicos resultou em uma expressiva ampliação dos mecanismos de controle da atividade administrativa.

Neste novo período político, entre tantos escândalos e denúncias de corrupção, o *Impeachment* do presidente Collor, em dezembro de 1992, constituiu um importante marco devido à sua magnitude.

Segundo Rosilho (2011), essa conjuntura levou o debate sobre a disciplina normativa das licitações para o âmbito da constituição, obrigando a legislação infraconstitucional a seguir as diretrizes e normas definidas por ela. Deste modo seria necessária uma nova legislação que atendesse às normas constitucionais sobre licitações e contratos.

A Lei nº 8.666, aprovada em 21 de junho de 1993, na realidade foi construída em cima do modelo jurídico do Decreto-Lei nº 2.300/86, baseada conforme afirmativa a seguir:

... na ideia de que as normas jurídicas seriam capazes de objetivamente fornecer todos os parâmetros adequados e necessários à boa contratação, minimizando, a todo custo, o papel dos agentes públicos nos processos de compras governamentais. (Rosilho, 2011. p. 72)

¹¹ Fenômeno pelo qual a nova Constituição recebe norma infraconstitucional pertencente a ordenamento anterior compatível com ela. Quando não é compatível, fala-se em revogação.

O Projeto de Lei nº 1.491 foi apresentado em junho de 1991 com o objetivo de instituir as normas para licitação e contratos, regulamentando o art. 37, inciso XXI da Constituição, em regime de urgência, tendo em vista que o foco principal da corrupção daquele período eram as contratações públicas¹².

Através dos debates parlamentares do dia 21 de janeiro de 1993¹³, se observa a preocupação em dar uma satisfação à sociedade e evitara a repetição de acontecimentos que, segundo os próprios parlamentares, teriam ocorrido por conta de brechas na Lei vigente, o Decreto 2.300/86, como podemos perceber no seguinte comentário do Senador Elcio Álvares:

... o Sr. Paulo Cesar Farias aparecia em várias transações como intermediário de obras públicas, fazendo com que as grandes empreiteiras se submetessem à sua influência no Governo. A Carta de Belo Horizonte se tornou um documento vigoroso mostrando o descontentamento com relação aos altos percentuais exigidos para se obter obras públicas.

... confesso, sinceramente, foi um dos momentos mais dolorosos quando percebemos que à sombra do Decreto Nº 2.300 eram feitos vários artifícios no sentido de laquear a administração e todos aquele que quisessem realmente gerenciar os negócios do Estado com honestidade.(Brasil, Diário do Congresso Nacional,1993, Seção II, p. 598)

O Senador Gerson Camata coloca algumas questões importantes para o entendimento do clima naquele momento:

... mas todos esses processos, todas essas situações colocadas numa única lei é melhor do que aquele malfadado Decreto Nº 2.300, que provocou toda essa onda de corrupção, de desvalorização da função pública no país inteiro.

... quase sempre somos abordados num município do interior por um eleitor que nos diz assim: “Vocês afastaram o Fernando Collor, mas o prefeito da cidade está roubando. Vocês não vão tomar uma providência?”.(Brasil, Diário do Congresso Nacional,1993, Seção II, p. 597)

A sociedade demonstra um descontentamento com as possibilidades de permanência das normas que permitiram tais situações. Complementando o comentário, o Senador Gerson Camata sintetiza o pensamento da maioria: “Depois da votação do *impeachment*, esse é o passo mais importante que o Congresso Nacional dá na tentativa de se ‘passar o Brasil a limpo’ e de melhorar as condições da moralidade pública e da administração pública brasileira”.(Brasil, Diário do Congresso Nacional,1993, Seção II, p. 599)

¹² Segundo cálculos da Polícia Federal estima-se que o esquema PC movimentou de 600 milhões a 1 bilhão de dólares, no período da campanha presidencial (1989) até o *impeachment* em 1992.

¹³ Ata 14ª Sessão – 7ª Sessão Legislativa Extraordinária, em 21 de janeiro de 1993. Publicado em 22.01.1993.

Com este pensamento foi aprovada a Lei nº. 8.666/93, e suas alterações que se encontram em vigor, juntamente com a Lei nº 10.520, de 17/07/2002, que institui a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Esta legislação pretendia acabar com as possibilidades de corrupção encontradas no decreto 2.300/86, contudo a preocupação excessiva com a corrupção e a urgente necessidade de dar um retorno à sociedade, naquele período, ignorou e tornou secundário o objetivo primordial: a aquisição eficiente e eficaz.

2.3.2 Princípio da eficiência

O aumento da eficiência e eficácia já tem sido uma preocupação desde o final do século XIX. Nos Estados Unidos o Taylorismo¹⁴ ou Administração Científica se preocupava em aumentar a eficiência da indústria através da racionalização do trabalho do operário, enquanto na França em 1916, Jules Henri Fayol desenvolve a Teoria Clássica da Administração originada nas consequências geradas pela Revolução Industrial e cuja principal característica era a ênfase na estrutura.

Embora não tenham se comunicado entre si, partindo de pontos de vista diferentes, suas ideias que até certo ponto são opostas, se complementam com relativa coerência e constituem as bases da Abordagem Clássica da Administração. Reconhecidos, dominaram o panorama administrativos das organizações nas quatro primeiras décadas do século XX. (Chiavenato, 2004)

A partir das ideias desses dois engenheiros a eficiência atinge a importância que tem hoje. Na década de 40 “a partir da descoberta dos estudos de Max Weber, e com a tradução inglesa e a divulgação nos EUA desses estudos, a administração e seus estudiosos, apropriaram-se dos conceitos da teoria weberiana adaptando-a aos pressupostos organizacionais administrativos” (Chiavenato, 2003. p.262)

Para Max Weber, a organização burocrática, ao maximizar a racionalização, torna-se mais eficiente. A adequação dos meios aos objetivos pretendidos garantiria a máxima eficiência possível.

No entanto nem sempre a eficiência e a eficácia estão juntas nas instituições, onde é possível encontrar equipe altamente eficiente embora pouco eficaz e vice-versa.

¹⁴ Sistema de organização industrial criado pelo engenheiro mecânico e economista norte-americano Frederick Winslow Taylor, no final do século XIX.

O Artigo 37 da Constituição determina a obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. A Emenda Constitucional nº 19/98 acrescentou o princípio da eficiência.

Embora tenha ganhado status de princípio constitucional em 1998, doutrinadores como Hely Lopes Meirelles (1996, p. 90-91) já citava a eficiência como:

o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos, para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

A Constituição Federal prevê a avaliação de resultados quanto à eficiência e eficácia

Art.74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

...
II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à **eficácia e eficiência**, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; (BRASIL, Constituição 1988) grifo nosso.

A doutrina jurídica brasileira está se dedicando ao tema principalmente após a eficiência ter se tornado princípio constitucional. Em algumas situações se observa que eficácia e eficiência são utilizadas como sinônimos. É amplo o campo para reflexão a propósito dos conteúdos do termo *eficiência*. O fato é que o entendimento da eficiência administrativa não deveria admitir atos ou decisões que privilegiem somente os procedimentos corretos, e ignorem os resultados. “No uso corrente, a efetividade diz respeito à capacidade de se promover resultados pretendidos; a eficiência denotaria competência para se produzir resultados com dispêndio mínimo de recursos e esforços; e a eficácia, por sua vez, remete a condições controladas e a resultados desejados...” (IPEA, 2001. p. 2)

Na doutrina brasileira duas vertentes se alternam: uma voltada para a legalidade, procedimentos adequados, com ênfase no rito e nos controles; outra voltada para a qualidade final dos serviços públicos.

Bandeira de Mello (2011) demonstra preocupação em relação à dificuldade de definição jurídica do princípio de eficiência e do seu controle judicial, ressaltando que a eficiência deve estar sempre em consonância com a legalidade.

Alguns juristas acham que não deveria ser um princípio constitucional por ser um conceito importado da administração como apregoa, por exemplo, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, dizendo que: "... tivemos oportunidade de realçar a acentuada oposição entre o princípio da eficiência, pregado pela ciência da Administração, e o princípio da legalidade, imposto pela Constituição..." (Di Pietro, 2001. pp.82/84)

Os conceitos de eficiência e eficácia são distintos e a Ciência Administrativa já consolidou esta diferença: Eficiência: "fazer as coisas bem feitas; resolver problemas; cumprir com seu dever". Eficácia: "fazer bem as coisas certas; produzir alternativas; obter resultados".

Na ciência da administração aplicada à área pública, David Osborne e Ted Gaebler, no livro *Reinventando o Governo*, ressaltam a necessidade de um governo que atenda às necessidades dos seus usuários e não da burocracia.

No entender de Idalberto Chiavenato (2003, p.238) "A eficiência não se preocupa com os fins, mas simplesmente com os meios. O alcance dos objetivos visados não entra na esfera de competência da eficiência; é assunto ligado à eficácia".

Percebe-se que os administradores públicos estão submetidos a um controle com ênfase na legalidade e no processo. De acordo com a legislação vigente um administrador que decidir gastar milhares de reais na compra de produtos e essa aquisição for efetuada seguindo o procedimento legal, não será responsabilizado se estes não tiverem uma utilização, desperdiçando os recursos públicos. Este é um exemplo de eficiência na compra, mas sem nenhuma eficácia.

A existência de um paralelismo entre compras públicas e privadas pode ser analisada a partir das teorias e técnicas da administração: nas organizações industriais ou comerciais o detalhamento de custos e despesas são intensamente controlados uma vez que se os custos de produção e administração são reduzidos ele pode vender produtos com preços mais baixos e se tornar mais competitivo. Enquanto nas organizações públicas o incentivo da eficiência através da competição e geração de lucros não existe, por ser monopolista e poder aumentar os recursos através dos tributos. Desse modo a ineficiência se traduz em grandes custos e aumento dos impostos. Por outro lado os objetivos das empresas tanto públicas quanto privadas, com relação às compras são os mesmos, obter a proposta mais vantajosa.

Se os objetivos são os mesmos se faz necessária uma mudança na mentalidade dos administradores públicos devendo se preocupar e possibilitar a evolução da administração pública burocrática para uma administração pública gerencial e permitir a prestação de

serviços públicos de forma satisfatória, a exemplo da esfera privada, na qual os prestadores de serviço se submetem a competitividade do mercado.

Para obtenção da proposta mais vantajosa não pode ser avaliado somente os menores preços. No uso dos recursos públicos, também é preciso fazer a aquisição com eficiência e eficácia, comprometimento político e institucional com um planejamento competente, para obtenção de resultados almejados pela sociedade com qualidade e custos compatíveis.

A expressão eficiência tem vários significados e como princípio jurídico ganha novas características, podendo gerar numerosas interpretações do princípio da eficiência, que podem ser manipuladas com contexto mais ideológico do que jurídico.

3 AQUISIÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS: UM DIAGNOSTICO

Nas aquisições públicas federais brasileiras não prevalece o foco no resultado, como na visão empresarial, mas no cumprimento do rito legal. Como discutido em capítulo anterior, a atual legislação brasileira é resultante da grande preocupação com o combate à corrupção, e a ênfase no princípio jurídico da legalidade, tornando secundária a busca da melhoria significativa da qualidade das aquisições bem como da otimização na utilização do recurso público.

Segundo Stiglitz, citado por Giambiagi e Além, (2008, p.32) “o gasto do governo afeta uma gama diversa de atividades, algumas das quais, em algum momento, provavelmente teve, tem ou terá algo a ver com a vida de cada um de nós”.

A melhoria da qualidade dos gastos públicos¹⁵ é um assunto bastante discutido e com o crescimento do papel do governo na economia, estes necessitam de contínuo acompanhamento. Temos uma carga tributária altíssima e baixo retorno. De acordo com o Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT, 2012)¹⁶: Entre os 30 países com a maior carga tributária, o Brasil é o que proporciona o menor retorno dos valores arrecadados em prol do bem estar da sociedade.

O presidente do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) do Ministério da Fazenda, Otacílio Cartaxo, disse que a arrecadação tributária no país é eficiente graças aos controles e sistemas criados pela Receita Federal. No entanto, na opinião dele, o gasto público não segue a mesma linha. “A qualidade do gasto no Brasil é muito ruim, é medíocre, porque grande parte dos recursos é mal alocada, desperdiçada e outra parte é desviada”.¹⁷

As reflexões sobre a necessária melhoria do Gasto Público, que é um conceito mais amplo, incorpora a busca pela melhoria de todas as despesas do governo. Parte desses gastos são as despesas correntes onde se inclui as compras governamentais que deveriam ser efetivamente as mais vantajosas para a administração.

¹⁵ Gastos públicos: compreende além dos gastos governamentais, as despesas do governo com suas atividades econômicas produtivas, inclusive empresas estatais.

¹⁶ IBPT. Estudo sobre a carga tributária/PIB X IDH: Cálculo do IRBES (Índice de retorno de bem estar à sociedade)

¹⁷ Lúcia Nórdio. Reportagem Agência Brasil. 30 set. 2011

3.1 Qual é a contratação mais vantajosa?

Considerando-se que as aquisições visam atender o uso direto ou a estocagem, necessita-se definir a quantidade e nível de estoque adequado, uma vez que a manutenção de estoque implica em custos elevados, da mesma forma que a falta implica num custo, na medida em que pode paralisar a prestação de um serviço.

A avaliação de uma boa aquisição, segundo o modelo tradicional da atividade de compras, não pode ser feita apenas se baseando no menor preço.

As informações sobre a economia nas compras são imediatistas, não se avaliam as aquisições no médio e no longo prazo, esquecendo que o processo não encerra com a aquisição.

É importante, para a análise a seguir, que se defina o que se entende por bens e serviços comuns, e menor preço. De acordo com o TCU:

Bens e serviços comuns são produtos cuja **escolha deve ser feita com base somente nos preços ofertados**, por serem comparáveis entre si e não necessitarem de avaliação minuciosa. São exemplos:

- bens: canetas, lápis, borrachas, água, café, açúcar, mesas, cadeiras, veículos e aparelhos de ar refrigerado etc;
- serviços: confecção de chaves, manutenção de veículos, colocação de piso, troca de azulejos e pintura de paredes etc.

Consideram-se bens e serviços comuns aqueles **cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais praticadas no mercado**.

A Lei nº 10.520/2002 limita a utilização da modalidade pregão somente para aquisição de bens e serviços comuns.

Bem ou serviço será comum quando for possível estabelecer, para efeito de julgamento das propostas, por intermédio de especificações utilizadas no mercado, padrões de qualidade e desempenho peculiares ao objeto. O estabelecimento desses padrões permite ao agente público analisar, medir ou comparar os produtos entre si e decidir pelo melhor preço. (BRASIL, TCU, 2010) grifo nosso.

Ainda de acordo com as instruções do TCU, menor preço é:

Tipo de licitação cujo critério de **seleção da proposta mais vantajosa para a Administração tem por base o menor preço**.

É utilizado geralmente para compra de bens, execução de obras ou prestação de serviços.

Será a licitação do tipo menor preço quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor do certame o licitante que apresentar proposta de acordo com as especificações do ato convocatório e ofertar o menor preço.

Na hipótese de licitação do tipo menor preço, entre os licitantes considerados qualificados, a classificação dar-se-á pela ordem crescente dos preços propostos.

Prevalece, no caso de empate, exclusivamente o sorteio, que deve ser realizado em ato público.

Nas licitações do tipo menor preço, deve ser utilizado apenas o critério menor preço. Menor preço não é justificativa para compra de produtos de baixa qualidade. Deve a Administração, em busca do melhor preço, verificar se as propostas estão de acordo com as especificações do ato convocatório, amostras ou protótipos exigidos. **Melhor preço não é tipo de licitação. É terminologia normalmente utilizada para definir o tipo menor preço conjugado com os fatores qualidade, durabilidade, funcionalidade, desempenho, dentre outros.** (BRASIL, TCU, 2010) grifo nosso.

De início, é preciso mudar a visão de que qualidade é sinônimo de luxo. Por exemplo, luxo pode ser adquirir uma torneira de ouro, uma cadeira revestida de couro, mas adquirir uma torneira de boa qualidade com vida útil de 10 anos ou uma cadeira ergonômica que tem vida útil de 8 anos não é luxo. Entretanto, certamente nem a torneira ou a cadeira de boa qualidade será adquirida com as atuais regras de compras visto que, na descrição de produtos ditos comuns, não se pode detalhar especificações suficientes para garantir que um desses itens seja adquirido. Portanto, com as especificações mínimas as ofertas serão dos produtos com menor preço, o que não é compatível com a qualidade de produtos desse porte, vez que para sua produção são necessários insumos mais caros, ensaios e pesquisas onerosas, investimento em tecnologias e novos materiais.

Conforme orientação do TCU¹⁸ citando Marçal Justen Filho:

Para a Administração o **preço representa o fator de maior relevância**, em princípio, para seleção de qualquer proposta a licitação sempre visa à obtenção da melhor proposta pelo menor custo possível. Analisa, ainda, o mesmo professor, página 439, que não se trata de afirmar que, na licitação de menor preço, a Administração pode ser satisfeita mediante qualquer produto, apenas interessando a ela que o preço seja o menor. Essa afirmativa é incorreta, pois a Administração (como qualquer adquirente de bens e serviços) **exige sempre uma qualidade mínima, abaixo da qual o objeto é imprestável.** (grifo nosso)

Como muito bem explicou o Professor Marçal a regra é o tipo de licitação ‘menor preço’. Em nosso entendimento, exatamente por esse motivo os fornecedores apresentam proposta com o mínimo de qualidade, uma vez que como falamos antes, qualidade implica em custos e preços maiores. Vejamos o seguinte exemplo:

Caso 1: Em um processo para aquisição de 200 computadores que demorou um ano para ser completado, após a finalização a empresa vencedora não podia mais atender ao pedido porque na CPU cotada, dentro das especificações aprovadas, o processador já não era fabricado. Isto porque para oferecer o preço menor colocou um processador que já estava saindo de linha, comum em área tão dinâmica como informática. Após negociações, foi

¹⁸ Licitações e Contratos - Orientações e Jurisprudência do TCU (p.111).

oferecido outro processador que atendesse as características solicitadas e acreditamos que muito provavelmente não o *top* de linha. Embora tenha sido resolvido, se analisada no médio e longo prazo possivelmente estas máquinas terão vida útil reduzida ou no mínimo estarão obsoletas rapidamente, o que significa que será necessária uma atualização implicando em novas despesas.

No caso de computadores as propostas apresentadas, normalmente, são de máquinas montadas de acordo com a especificação pré-definida onde se pode discriminar a capacidade de processamento requerida para determinadas atividades. Há certa flexibilidade na definição de algumas características básicas, entretanto pelo exemplo acima o que acontece na prática é o seguinte: para poder oferecer o menor valor os componentes são os últimos de sua linha de produção, e esse fato poderá causar prejuízos na medida em que se for necessária a substituição de processadores, placas, fontes será por outros com maior valor, uma vez que os originais saíram de linha. No caso acima a empresa se prontificou a substituir, mas comunicando que estava colocando um componente com preço maior, em tese tendo algum prejuízo.

Chamamos atenção para a falta de uma avaliação mais detalhada, principalmente sem analisar a aquisição no médio e longo prazo e supondo que esta é a proposta mais vantajosa baseando-se exclusivamente no menor valor, atendendo as exigências legais e sem preocupação com os resultados. É importante levar em conta a vida útil dos equipamentos e materiais permanentes considerando a depreciação causada pelo uso destes bens. Para Computadores e Equipamentos de Informática a taxa é de 20% a.a. indicando que um computador teria vida útil de 5 anos. Ainda com relação ao caso citado se questiona como uma máquina que na aquisição já está praticamente obsoleta chegaria ao 5º ano? Somente através de atualização (*upgrade*), troca de componentes que agregam novas funcionalidades e/ou melhoram as existentes.

3.2 Considerações sobre qualidade

Há uma multiplicidade de opiniões e técnicas associadas à qualidade que abordam um conjunto de pensamentos, desenvolvidos principalmente a partir da 2ª Guerra Mundial.

Os principais teóricos da Qualidade, Deming, Juran, Feigenbaum, Crosby, Taguchi e Ishikawa, têm seus trabalhos bem conhecidos e aceitos em diversos contextos.

Considerados pioneiros deste movimento: DEMING definiu a qualidade como conformidade de um produto com as especificações técnicas que lhe foram atribuídas, é mais voltada para o processo de produção. Enquanto o conceito de qualidade dado por JURAN (1988): “Qualidade é adequação ao uso”, onde a adequação é definida e voltada à expectativa do consumidor, no nosso entendimento, seria mais adequado à investigação que propõe este trabalho que tem a preocupação com o usuário e sua expectativa em relação aos produtos adquiridos.

A qualidade tem um significado sólido e objetivo enquanto estiver associada a uma função ou uso específico, essa característica condicional leva a algum grau de subjetividade. A Associação Norte-Americana da Qualidade (ASQ) reconhece que cada pessoa tem sua própria definição.

Conforme definido pela ISO (*Internation Standard Organization*):

“Qualidade é um conjunto de propriedades e características de um produto de um processo ou de um serviço que lhe conferem a capacidade de satisfazer as necessidades implícitas e explícitas” (ISO 8402-94).

O conceito de qualidade adotado pelo *Project Management Institute* (PMI) para gerenciamento de projetos adota a definição proposta pela Associação Norte-Americana da Qualidade (ASQ, 2000), onde “Qualidade é o grau até o qual um conjunto de características inerentes satisfaz as necessidades”.

O PMI ainda destaca uma importante distinção entre *qualidade* e *grau*: O grau determina diferenciações de características técnicas entre produtos de uso similares. Um produto pode ter especificações para produção com um grau baixo, considerado de segunda linha, mas não significa necessariamente que seja de baixa qualidade se atender as necessidades implícitas e explícitas, conforme definido nos conceitos de qualidade.

Exemplo ilustrativo, em uma busca para aquisição de cadeiras de escritório:

Caso 2: A empresa X é fabricante de uma das melhores marcas de cadeiras para escritórios. Com diversos modelos que vão desde os mais simples até os mais elaborados, possuem um design diferenciado e são reconhecidas mundialmente pela qualidade, desde o projeto inicial, escolha de materiais até a sua produção.

Todas as linhas fabricadas no Brasil possuem exatamente as mesmas especificações técnicas das originais da matriz europeia. Grandes investimentos em novos materiais, ergonomia e design. Garantia de sete anos para peças estruturais, cinco anos peças com desgaste natural, dois anos peças moveis sujeitas a pressões e atritos com desgaste natural.

Dentro de uma mesma linha de produtos e até mesmo modelo encontra-se cadeiras com especificações (graus) diferentes, entretanto mantendo a mesma qualidade. Naturalmente o que muda é o preço de um modelo *standard* para outro mais sofisticado.

A qualidade dos produtos e serviços adquiridos está ligada à especificação, ou seja, as características e desempenho do produto ou serviço. Esta afirmativa em nosso entendimento não é tão simples como muitos fazem parecer. A falta de especificações corretas tem sido apontada como causa da baixa qualidade nas compras governamentais.

Segundo Costa (2000, p. 125), na sua análise dos processos de compras públicas e privadas no Brasil, a questão da especificação é mais complexa do que inicialmente se pensa.

A própria ABNT (NB 9000), criada para padronizar normas técnicas, também já admite que as 'especificações técnicas podem não garantir, em si mesma, que os requisitos de um consumidor sejam consistentemente atendidos, caso existam deficiências nas especificações ou no sistema organizacional para projetar e produzir o produto ou serviço.

Na prática temos nos deparado com situações onde as especificações possíveis não são suficientes para garantir produtos de qualidade, no caso de produtos comuns, como material de escritório. Ouvimos relatos de que são entregues uma infinidade de produtos dito similares de muito baixa qualidade, tais como lapiseiras, blocos adesivos (que não colam), lápis grafite que quebram facilmente (ou sem o grafite, só a madeira), papel ofício que não se pode imprimir frente e verso, pois se dobram com o calor da impressora laser, entre outros. Com relação a equipamentos e material permanente, se as especificações forem muito detalhadas com características reconhecidas de qualidade, naturalmente a quantidade de fabricantes que atendem as especificações é menor, surge então outro problema: o direcionamento, ferindo o princípio constitucional da isonomia.

A maioria das aquisições nas IES tem sido através de registro de preço enquanto na UFPE a maioria tem sido através da adesão à ata de Registro de Preços, apelidada de 'carona' de outros órgãos, ou seja, compras de produtos com características que mais se aproximam das realmente desejadas pelos usuários. Esta situação se exacerba principalmente quando se aproxima o final do exercício, dado o acúmulo de recursos.

Chamamos atenção para o fato de que qualidade não é algo evidente e depende da informação que os consumidores têm, bem como de seu ambiente (convenção, confiança, reputação, imitação). Dependendo da quantidade de características que o bem possui a percepção pelo consumidor se torna mais difícil.

Algumas características podem ser observadas antes da compra, outras que só podem ser percebidas após a compra e consumo e algumas não são possíveis avaliar mesmo após o consumo. Na falta da informação dessas características o consumidor tem que confiar no processo de produção e controle eficiente.

No processo de decisão de compra os consumidores não têm todas as informações que necessitam e suas avaliações acabam sendo influenciadas pelos aspectos do produto que eles podem observar.

Além disso, fatores culturais podem influenciar na percepção da qualidade, via condições de uso de um produto e as expectativas relativas à sua longevidade (Grosse e Kujawa, 1992). Muitos dos atributos desejados para um produto estão ligados à cultura na qual ele está inserido. “Por exemplo, os americanos têm propensão a consumir produtos mais descartáveis, enquanto os europeus para os de maior durabilidade”.(Guilhoto, 2001).

No entendimento de Schiffman e Kanuk (2009) a percepção é um processo pelo qual um indivíduo seleciona, organiza e interpreta os estímulos que recebe com base em sua visão de mundo.

A avaliação dos atributos de um produto, normalmente, é baseada em uma série de informações intrínsecas associadas a ele como as características físicas do produto: tamanho, cor, design, aroma, sabor, etc.; outras são externas, como preço, imagem da marca e país de origem. Na falta de outras informações o consumidor pode julgar a qualidade de um produto pelo seu preço ou pela marca, estabelecendo a partir daí o valor que estaria disposto a pagar pelo produto.

3.2.1 Fenômeno da globalização e a influencia na qualidade

Outro fator extremamente importante no que se refere à qualidade dos bens e serviços se refere à crescente globalização da economia. Temos um processo de globalização apoiado no avanço das multinacionais, no poder das comunicações e na Revolução Técnico-Científica. (IPEA, 2011)

Neste processo a entrada da China no mercado global, com alta competitividade por seus produtos, alterou totalmente os rumos dos mercados internacionais. A entrada da China, através das quatro modernizações¹⁹, a abertura total da sua economia, o baixo custo de produção e a crescente exportação e investimento no exterior transformou a corrente do

¹⁹ Em 1978 começava o período das mudanças, quando foi aprovado o “Programa das Quatro Modernizações” - indústria, agricultura, ciência e tecnologia e forças armadas.

comércio mundial, mostrando a importância do comércio internacional na estratégia de crescimento chinês.

O processo adquiriu uma magnitude tal que o plano quinquenal pretende mudar a expressão *Made in China*, ligada a produtos de baixa qualidade, por *Designed in China*, com o objetivo de tornar a China um país “orientado para a inovação” até 2020 (Pereira, 2012).

Neste aspecto, o Brasil tem um saldo comercial negativo devido às compras em massa de produtos manufaturados dos países asiáticos. O Brasil exporta minério de ferro, soja, petróleo bruto, óleo de soja e açúcar, e importa montes de componentes e telas de cristal líquido para montar televisões, celulares, microcomputadores, lâmpadas e ar condicionado. Em 2010 as importações provenientes da Ásia subiram 54,7%, sendo que da China cresceu 60,2%, por conta de aparelhos eletroeletrônicos, máquinas e equipamentos, químicos orgânicos, siderúrgicos e instrumentos de ótica e precisão.

Segundo relatório do IPEA (2012) a ampliação das relações comerciais, financeiras e produtivas entre Brasil e China trazem oportunidades no curto e médio prazo, mas podem representar ameaças para o País no longo prazo. A Integração das Economias pode se tornar igualmente uma integração de crises.

A corrente de comércio (exportação de produtos primários - importação de produtos manufaturados) brasileiro triplicou em 2010 em relação a 2000, atingindo US\$ 382,5 bilhões. Embora tenha mantido saldos positivos em seu comércio exterior durante esses anos, a partir de 2006 os superávits foram cada vez menores.

Caso 3: Exemplo retirado do relatório sobre análise em canetas esferográficas do INMETRO (2010). Foram selecionadas 20 (vinte) marcas de canetas esferográficas sendo 5(cinco) brasileiras, 13 (treze) chinesas, 1 (uma) japonesa e 1 (uma) malaia. Em investigação da Câmara de Comércio Exterior comparando o valor normal com o preço de exportação, apurou-se margem absoluta de dumping,²⁰ de US\$ 0,19/unidade (dezenove centavos de dólares estadunidenses por unidade), equivalente a margem relativa de 475%. Observou-se que a média da capacidade de escrita das canetas nacionais foi superior às importadas. O preço médio das canetas brasileiras analisadas também foi menor, possivelmente em decorrência da resolução nº 24 da Camex aplicada a partir de 28/4/2010 o direito antidumping. O custo por metro de escrita das canetas brasileiras é 70,89% menor que o custo do seu principal concorrente, a China.

²⁰ A prática de *dumping*, ou a exportação de bens para outros mercados com preços inferiores ao praticado no mercado de origem, é considerada desleal pela Organização Mundial do Comércio (OMC).

Chama-se a atenção para a análise do custo-benefício. A conclusão do (INMETRO, 2010). “É importante ressaltar que as diferenças encontradas na análise entre as amostras das canetas nacionais e as importadas, principalmente da China, são prejudiciais aos consumidores, principalmente àqueles que adquirem material didático escolar em grande quantidade, como escolas municipais e estaduais.”

3.3 Sistemas de compras

Os setores privado e público adquirem produtos e/ou serviços disponíveis no mesmo mercado, mudando somente a forma da aquisição. No caso das empresas públicas precisam obedecer ao rito formal, nas etapas do processo licitatório, definido em lei.

O setor público brasileiro, seguindo uma tendência internacional, tem colocado em prática mudanças em sua linha de atuação através da intensificação das terceirizações, dos processos de concessão de serviços públicos e a Lei de Parcerias Público-Privadas.

Já de longa data se discute o sistema de compras utilizado pelo governo no sentido de aumentar sua eficiência. Embora os sistemas de compras público e privado tenham regras administrativas diferentes, o objetivo comum é a contratação mais vantajosa.

As compras no setor privado embora não sejam regulamentadas por uma legislação específica também segue um caminho definido e regulado pela necessidade de obtenção de bons resultados, redução dos custos totais e avaliação do processo de aquisição.

A burocracia é vista como uma organização carregada de papeladas e formalidades que a tornam ineficiente. Passou a ser sinônimo dos defeitos do sistema, mas burocracia para Max Weber é a organização eficiente cujas consequências previstas levam à máxima eficiência da organização. “A burocracia é a organização típica da sociedade moderna democrática e das grandes empresas e existe na moderna estrutura do Estado, nas organizações não estatais e nas grandes empresas.” (Chiavenato. 2003, p. 262)

Em conceito uma grande empresa privada é considerada uma burocracia da mesma forma que uma organização governamental “Todo sistema social administrado segundo critérios racionais e hierárquicos é uma organização burocrática.” (Motta, 2004). Nela, o administrador precisa seguir as normas internas. Qual a diferença entre o sistema de compras das empresas publicas e privadas? Em consequência do principio da legalidade, o administrador publico só pode fazer o que a lei autoriza enquanto que o particular pode fazer tudo que a lei não proíbe. O princípio da isonomia determina a igualdade entre os

participantes, mas não tem a mesma característica nos dois setores. O setor privado não tem a obrigação legal de dar igualdade aos fornecedores.

A definição da demanda correta que atende a uma necessidade empresarial é uma decisão estratégica, pois precisa ser adequada afim de que o produto ou serviço a ser adquirido seja o realmente necessário e pode dar à empresa uma grande vantagem competitiva.

O setor de compras irá planejar o processo de aquisição a partir da especificação do bem ou serviço. Dependendo do tipo de bem ou serviço, se for de uso comum podem ser comprados rapidamente em disputas simples com cotação feita no mercado.

Há uma necessidade de se comprar cada vez melhor, de estocar em níveis adequados e de racionalizar o processo produtivo. Uma compra adequada proporciona redução de custos e para isso é necessário também a verificação de prazos, preços, qualidade e quantidade.

A evolução da função de compras, conceitos e ferramentas usadas pelas empresas privadas poderiam ser em parte, utilizadas pela administração pública para auxiliar o desenvolvimento de mecanismos que aumentem a eficiência e eficácia dos gastos governamentais. Embora a comparação entre os setores privado e público envolva grandes diferenças, existem também algumas semelhanças.

Mas existem grandes dificuldades para se obter a proposta mais vantajosa, conveniente ao estado para a resolução de suas necessidades e ao mesmo tempo ter a preocupação no adequado detalhamento do produto, uma vez que o excesso poderá caracterizar um direcionamento.

Entre as diferenças dos sistemas de compras algumas parecem determinar a eficiência e/ou ineficiência nas compras. Destacamos o critério de seleção baseado no produto e no preço e não no fornecedor e no custo do ciclo de vida; concorrência baseada no preço e não na qualidade, entrega, preço e tempo de vida do produto; falta de inspeção de qualidade; alto nível de formalismo.

O preço não tem sentido sem uma medida da qualidade que está sendo adquirida. Sem dispor de medidas adequadas de qualidade, os negócios tendem a ser feitos com quem oferecer orçamento mais baixo, e o resultado inevitável é baixa qualidade e custo elevado. (Deming, 1990, pag.24).

Comparando o sistema de compras governamental norte-americano e brasileiro, observa o pesquisador Alexandre Mota (2010, p.90): ... na Função de Compras da Administração

Publica Federal do EUA, nota-se uma prevalência de uma visão empresarial com foco no resultado, se pode afirmar que no âmbito da função de compras existe um alinhamento entre estrutura organizacional, processos, ferramentas e gestão de pessoas. Enquanto no sistema brasileiro se sacrifica a eficiência e a economicidade em nome do combate à corrupção.

3.4 Houve redução na corrupção?

A legislação existente e as tentativas de aperfeiçoamento do processo para aquisição de bens e serviços públicos não impediu que a corrupção continuasse acontecendo de diversas maneiras, apresentando variações regionais, de classe social e de educação. O processo evoluiu e igualmente mudaram as formas de corrupção, tendo em vista que os ganhos com a corrupção certamente superaram as punições aplicadas.

O Índice de Percepção de Corrupção²¹ em 2011 mostra que nenhum país do mundo está imune aos danos da corrupção, a grande maioria dos 183 países e territórios avaliados tiveram pontuação abaixo de cinco em uma escala de 0 (altamente corrupto) a 10 (corrupção muito baixa). A Nova Zelândia (9,5), Dinamarca e Finlândia (9,4) estão no topo da lista, enquanto Coreia do Norte e a Somália são os últimos com índice 1. O Brasil ocupa o 73º lugar com índice de 3,8. Estas pesquisas e avaliações incluem, entre outras, questões relacionadas com a corrupção de funcionários públicos, desvio de fundos públicos e a eficácia do setor público no esforço anticorrupção.

Tabela 4.1 - Índice de percepção da corrupção

ANO	POSIÇÃO	Q. PAÍSES	ÍNDICE
2000	49	90	3,9
2001	46	91	4,0
2002	45	102	4,0
2003	54	133	3,9
2004	59	145	3,9
2005	62	158	3,7
2006	70	163	3,3
2007	72	179	3,5
2008	80	180	3,5
2009	75	180	3,7
2010	69	178	3,7
2011	73	182	3,8

Fonte: Transparência Internacional

²¹ Transparência Internacional - *Corruption Perceptions Index 2011*

De acordo com o observado na tabela 4.1 o índice de percepção, ao longo dos últimos 12 anos praticamente se mantém o mesmo. O custo médio da corrupção no Brasil é estimado entre 1,4% a 2,3% do PIB, isto é, de R\$57,2 bilhões a R\$95,3 bilhões, em reais de 2011. (FIESP, 2010).

3.4.1 Casos recentes

Procurou-se coletar alguns casos recentes divulgados em diversos meios de comunicação onde se observa, por um lado, dificuldades nas aquisições e por outro, casos de denúncias de possível corrupção envolvendo as compras governamentais. Muitas vezes as dificuldades de especificação podem ser transgressões, de acordo com os órgãos fiscalizadores.

Caso 4: Há uma ação do Ministério Público Estadual (MT) sobre irregularidades²² ocorridas no procedimento licitatório que resultou na aquisição de 30 veículos Corollas para o Tribunal de Justiça. Consta que a licitação foi direcionada, já que entre as especificações do Edital, está estabelecido que o motor deveria ser de 16 válvulas VVti que é uma característica da fábrica japonesa Toyota. Segundo o MP, o juiz auxiliar da Presidência do TJ que considerou prioritária a licitação para a aquisição dos veículos teria recebido da empresa vencedora o valor de R\$ 83 mil para que ela fosse beneficiada no referido pregão.

Caso 5: Há editais da Presidência e do Ministério de Minas e Energia para aquisição de *tablets* trazendo especificações exclusivas do iPad 2²³.

A argumentação dada é de não haver irregularidade já que a existência de vários fornecedores manteria o princípio da concorrência. Podendo, entretanto, haver questionamentos quanto à legalidade uma vez que exclui *tablets* produzidos por outros fabricantes.

A Lei de Licitações prevê que os bens a serem adquiridos devem conter especificações técnicas, mas sem indicação de marca. "Na prática é o mesmo [que detalhar marca]", diz Cláudio Pereira de Souza Neto, presidente da comissão de estudos constitucionais da OAB.

Embora tenha elevado o imposto sobre produtos industrializados (IPI) dos carros fabricados fora de Mercosul e México, uma medida para desestimular as importações o governo comprou, através de pregão realizado em 29 de dezembro de 2011, 12 Ford Edge fabricados no Canadá, para a frota do Gabinete de Segurança Institucional (GSI).

²² Transparência Brasil. DeuNoJornal. A Gazeta (MT) – 08/02/2012.

²³ Breno Costa. Reportagem: Licitação federal favorece produto da Apple. Folha de São Paulo, 23.fev.2012

Em nota, a assessoria do GSI explicou²⁴: "De acordo com a legislação vigente, atendidos os requisitos técnicos necessários à segurança presidencial, particularmente a blindagem, foi selecionada a proposta mais vantajosa para a administração pública".

Caso 6: Um exemplo ilustrativo que nós vivenciamos na busca pela aquisição de torneiras: em 2009 precisávamos trocar as torneiras de dois banheiros. Ao pesquisar preços e tipos, encontramos um Relatório sobre análise em torneiras e registros do INMETRO (2009) o que nos deu uma oportunidade de avaliar a conformidade. No resultado geral das 9 marcas avaliadas 5 obtiveram aprovação e as 4 restantes o resultado foi não-conformidade em pelo menos um item. Ocorre que com relação aos preços as 3 marcas com preços menores são as não aprovadas, e o que nos parece pior, o item de não conformidade (Resistência a corrosão). Caso tivéssemos adquiridos as torneiras no processo de pregão seríamos obrigados a aceitar a de menor preço. Cabe a pergunta: esta seria a aquisição mais vantajosa? Nessa situação específica poderíamos argumentar que a torneira não é de qualidade, mas este caso é apenas um entre centenas de produtos que se adquire no exercício financeiro e não existem análises semelhantes para todos.

Em junho de 2011 foi aprovado o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), com regras específicas para licitações de obras e serviços relacionados à Copa e às Olimpíadas de 2016. Em 27 de junho de 2012 foi aprovada, pelo Plenário do Senado, a ampliação do Regime Diferenciado de Contratação (RDC) para todas as obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)²⁵.

Entre as principais alterações chamamos a atenção para as seguintes:

O RDC prevê a fase de habilitação²⁶ após o julgamento das propostas como no caso do pregão. É uma inversão de fases, uma vez que na Lei 8666 a habilitação ocorre antes do julgamento; ela estipula uma fase única de recursos após a habilitação do vencedor, na Lei o efeito suspensivo do recurso é previsto na habilitação e no julgamento; e, permite que o edital indique marcas na licitação de bens, algo totalmente proibido na Lei 8666.

Evidentemente que as discussões sobre o RDC foram variadas, de um lado a preocupação com a possibilidade de que a flexibilização da lei possibilitasse oportunidades de casos de corrupção, de outro, os defensores que argumentam que com a atual Lei não se faria em tempo hábil os projetos previstos para a realização dos eventos.

²⁴ Claudio Luis de Souza 17/02/2012 do UOL, São Paulo.

²⁵ Portal de Notícias – Agencia Senado, 27/06/2012.

²⁶ Documentação e obrigações legais.

Ironicamente, o Brasil sempre foi um país de leis e de legistas... A mania de regulamentação foi introduzida e reforçada pela grande presença de juristas no Poder Legislativo e na administração do Estado. Juristas e advogados compuseram a quase totalidade da elite política durante todo o período de formação nacional no século XIX e continua a representar parcela importante dela. (Carvalho, 2008, p.76).

Segundo (Carvalho, 2009), a tentativa de impossibilitar a transgressão com base no pressuposto de que todos são desonestos só dificulta a vida dos que são honestos.

Estes casos só mostram que, de um lado, a legislação com foco no combate à corrupção não tem sido eficiente e muitas vezes leva a algum tipo de transgressão, de outro lado só cria dificuldades para quem cumpre as normas legais.

3.4.2 Cultura da corrupção

A corrupção e a impunidade no Brasil tem uma história que remonta ao período colonial e ao longo dos séculos tem causado grande prejuízo aos cofres públicos. Através de encarregados da fiscalização do contrabando, no período colonial, era praticado o comércio ilegal de produtos brasileiros, entre outros o pau-brasil, especiarias, ouro e pedras preciosas lesando a coroa portuguesa.

No período escravocrata, após a proibição do tráfico os efeitos não foram imediatos e não mudaram a estrutura do sistema econômico brasileiro. O tráfico, agora ilegal, continuou a se desenvolver no período posterior à lei, e políticos importantes continuavam comprando escravos recém-chegados da África. O governo tolerava e era conivente com os traficantes e nada fazia para coibir o suborno e as propinas. O tráfico interno cresceu e os conservadores se empenhavam em manter o sistema escravista e a estrutura colonial de produção.

Com a proclamação da independência em 1822 e a instauração da República, surgem outras formas de corrupção, como a eleitoral e a obtenção de contratos junto ao governo para execução de obras públicas ou de concessões.

A corrupção eleitoral permitia um enriquecimento rápido e fácil e, por isso o voto foi muitas vezes induzido, negociado ou até mesmo comprado. Em 1930 Getúlio Vargas é empossado presidente mesmo sob a grave acusação de fraude eleitoral. Em 1950, Adhemar de Barros²⁷, político paulista, enriqueceu através da arrecadação de dinheiro em troca de

²⁷ Governador de São Paulo em dois mandatos (1947-1951 e 1963-1966) e Prefeito (1957-1961)

benefícios para bicheiros, empresários e empreiteiros. Elegeu-se prefeito de São Paulo, em 1957, apesar das várias acusações de corrupção, então chamadas de negociatas. Um dos slogans adotados era: “Adhemar rouba, mas faz”, embora a frase seja atribuída a seu adversário político Paulo Duarte.

Segundo Starling (2008, p. 251) a justificativa do golpe militar de 64 era acabar com subversivos e corruptos, mas durante o regime militar aconteceram, entre outros, os casos do IBC, projeto Jari, construção da ponte Rio-Niterói e da Transamazônica, Capemi e Coroa-Brastel evidenciando o envolvimento do alto escalão do governo militar. O exemplo dos militares demonstrando uma decência pessoal com o uso do dinheiro público não proporcionou resultados semelhantes na vida pública, em alguns casos.

O Presidente Castello Branco certa vez declarou: “o problema mais grave do Brasil não é a subversão. É a corrupção, muito mais difícil de caracterizar, punir e erradicar.”(Starling, 2008, p.254).

No ano de 1985 a eleição indireta de Tancredo Neves para a Presidência da República marca o retorno dos civis à presidência. Na campanha para presidente em 1989 o tesoureiro, Paulo Cesar Farias, estruturou um grande esquema de captação de dinheiro com base em extorsões e assumindo compromissos que dividiam antecipadamente a administração e os recursos públicos. Em 1992 o *Impeachment* do presidente Collor é o marco divisor nos escândalos relacionados à corrupção.

Nesse novo ciclo político a liberdade de imprensa tem papel fundamental nas denúncias de corrupção, entretanto não se pode afirmar que a corrupção tenha aumentado ou se apenas houve aumento das investigações.

O crescimento da máquina estatal tende a expandir as oportunidades de corrupção e juntamente com a impunidade se transformar em mais corrupção.

O constante aparecimento de denúncias de escândalos e corrupção e uso indevido de recursos públicos indica uma elevação no nível de intolerância da sociedade às regalias que a elite usufrui.

Vejamos o caso das passagens aéreas: senadores e deputados usavam suas cotas de passagens aéreas para fins particulares, com uma infinidade de objetivos alheios ao mandato no Congresso. A argumentação dada pelo jurista Manoel Gonçalves Ferreira Filho no parecer pago pela Câmara, sem licitação²⁸ no valor de R\$ 80.000,00: “Entendo que a prática era

²⁸ A licitação não foi exigida por se tratar de um serviço técnico especializado, conforme prevê a Lei 8.666/93.

justificada juridicamente, não era inconstitucional”. Então, era legal? “Sim, era uma prática antiga” (Militão, 2009). Até o momento o Ministério Público não ofereceu denúncia para exigir o dinheiro público gasto indevidamente. Ainda não foi feita a denúncia segundo o MP por causa da complexidade da investigação em razão do grande número de parlamentares envolvidos e de passagens emitidas (Sardinha, 2012).

A transgressão é um fenômeno que atinge toda a sociedade e se apresenta de varias formas, da sonegação dos impostos à corrupção em suas várias facetas. Obedecer ou transgredir a lei é uma postura que varia de acordo com a classe social e o nível de educação formal.

De acordo com Carvalho (2008) a opinião publica, formada pela classe média é a que reage contra a corrupção, pois esta mais envolvida pela lei, tem maior nível de escolaridade e acesso à informação: desenvolvendo o senso crítico e também não se beneficiando da corrupção. A classe alta cria as leis, mas se sente acima delas e a classe baixa simplesmente ignora a lei e nos últimos anos tem se beneficiado das políticas sociais.

Entende-se que toda corrupção é uma transgressão, mas nem toda transgressão é necessariamente corrupção. Neste trabalho nos preocupamos com as transgressões relacionadas às compras públicas muitas vezes decorrentes do excesso de restrições que dificultam a aquisição realmente mais vantajosa.

3.4.3 Caso do pregão eletrônico

Com objetivo inicial de transparência e agilidade no processo público, o Decreto 3.555 de 20/12/00 aprovou o regulamento para a modalidade de licitação denominada Pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Inicialmente os pregões eram presenciais. Através do Decreto 5.450, de 31 de maio de 2005, implantou-se o pregão eletrônico que em seu art.4º, determina que os pregões devem ser preferencialmente utilizados na forma eletrônica, sendo esta uma regra usual da Administração Federal. Uma inovação está na análise das propostas de preços ser feita antes da habilitação, chamada de inversão das fases, desobrigando a administração da verificação da documentação exigida de todos os concorrentes na fase inicial que muitas vezes possibilitavam a apresentação de recursos contestatórios e paralisando o processo até o julgamento dos recursos.

No pregão eletrônico a disputa de preços ocorre entre os diversos fornecedores, em uma sessão pública virtual, através da Internet, em um horário de Brasília pré-determinado antecipadamente, através de um edital. O pregoeiro e os representantes dos fornecedores

promovem negociação direta, a partir de uma proposta inicial lançada no sistema e de seus lances sucessivos, com valores sempre inferiores ao último lance registrado no Sistema, até ser proclamado um único vencedor.

Caso 7: É do conhecimento geral a existência de um programa de computador criado para dar lances automáticos cobrindo o menor valor dado pelos concorrentes. Segundo informado pelo vendedor²⁹: “O usuário do produto pode cobrir qualquer oferta sem chamar a atenção”. Segundo informa a reportagem, “um operador humano leva mais de cinco segundos para registrar um lance, o programa o faz em milésimos de segundo, assegurando à empresa estar sempre à frente em relação aos concorrentes”.

O Ministério do Planejamento afirma que a prática não é ilegal e é quase impossível eliminá-la³⁰. A Lei nº 10.520/02 que estabelece a modalidade pregão não deixa de ser aplicada vez que a empresa vencedora cotou o menor lance. Em relação a esta questão a posição do TCU é contrária e considera que o uso deste instrumento fere o princípio da isonomia. Recentemente a SECOM informa que “em parceria com o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), o Ministério do Planejamento tem feito aplicações contínuas para bloquear possíveis ‘vantagens’ oferecidas por softwares que executam comandos automatizados”³¹.

Outro problema frequente se refere ao “blefe” onde uma empresa é declarada vencedora por ter apresentado a melhor proposta, mas não entrega a documentação para habilitação³², que só é exigida após o resultado, e com isso é desclassificada obrigando a administração publica a declarar vencedora a proposta seguinte com preço superior: suspeita-se que haja uma combinação prévia entre elas para venda da posição, uma situação difícil de provar e punir.

...é possível que existam empresas atuando como ‘coelho’, ou seja, reduzindo os preços a fim de desestimular a participação de outros licitantes na etapa de lances, desistindo posteriormente do certame para beneficiar a outra empresa que esteja participando do conluio, que, por sua vez, acaba sendo contratada sem ter apresentado a melhor proposta, provocando, assim, prejuízo para a Administração. (BRASIL, TCU, 2011)

²⁹ Reportagem Revista Isto É de 27 de maio de 2011.

³⁰ Reportagem Revista Isto É de 27 de maio de 2011.

³¹ Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. Boletim 1191-22.12

³² Com a inversão das fases de habilitação e análise das propostas apenas a documentação do participante que tenha apresentado a melhor proposta é analisada.

3.4.3.1 O pregão e as micro e pequenas empresas

A Lei Complementar 123 de 14/12/2006, institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, concentrando esforços no sentido de permitir o crescimento do mercado interno para as Micro e Pequenas Empresas (MPEs) por intermédio do *uso de poder de compra do Estado*³³. Privilegia as empresas que se encontram classificadas nestas duas categorias, permitindo um tratamento diferenciado nas compras governamentais e licitações, melhorando sua competitividade na disputa.

Acontece que algumas empresas de médio e grande porte acabaram criando várias empresas “fantasmas” para participarem do certame, vez que como empresa de médio ou grande porte não teriam chance de ganhar se houvesse a efetiva participação de micro e pequenas empresas (Demitrow, 2008). Alguns casos de possíveis fraudes podem ser analisados em trechos da resenha de jurisprudência do TCU, exemplo:

Representação. Licitações públicas. Fraude efetuada por empresa não enquadrada como de pequeno porte. Apresentação de declaração falsa de faturamento. Declaração de inidoneidade da empresa] [ACÓRDÃO]
[...] com fundamento nos arts. 1º, inciso II, 43, inciso I, e 46, todos da Lei nº 8.443/1992, no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, bem assim nos arts. 1º, inciso XXVI, 237, inciso VII e § único, 250, inciso II, e 271, todos do Regimento Interno do Tribunal, e diante das razões expostas pelo relator, em:
9.1. conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la procedente;
[...]
9.3. declarar a inidoneidade da empresa [omissis], para participar de licitação na Administração Pública Federal, pelo prazo de 1 (um) ano, por ter obtido, mediante fraude, tratamento favorecido em certames promovidos pelo Banco do Brasil e pela Justiça Federal de 1º Grau em Santa Catarina, ao concorrer como empresa de pequeno porte, para fins do disposto na Lei Complementar nº 123/2006, embora não estivesse legalmente enquadrada como tal...(BRASIL, TCU. 2012)

Alguns questionamentos podem surgir com relação ao princípio da igualdade, Celso Antônio Bandeira de Mello comenta o seguinte:

[...] Deve-se considerar que estas distintas providências correspondem a um exemplo paradigmático da aplicação positiva (ou seja, não meramente negativa) do princípio da igualdade, o qual, como é sabido, conforta tratamentos distintos para situações distintas, sempre que exista uma correlação lógica entre o fator discriminante e a diferença de tratamento. No caso concreto, é a própria Constituição Federal que impõe, como princípio de ordem econômica, o "tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituída sob as leis brasileiras e que tenham suas sede e administração no País" (art. 170, IX). Ou seja: ali se determina a outorga de vantagens às sobreditas empresas. É a Lei Magna, portanto,

³³ A licitação passa a ter função social se tornando uma atividade-fim do Estado. (desde as Ordenações Filipinas as licitações eram consideradas atividade-meio ou instrumental)

que estabelece uma correlação entre o pequeno porte econômico de uma empresa e a justeza de se lhe atribuir benefícios em sua atividade empresarial. (Mello, 2011, pg. 541)

A Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento justifica a intervenção no mercado e o uso do poder de compra governamental através do instituto da licitação:

“Foi constatado, em trabalhos de pesquisa, que, das cerca de 10 milhões de empresas existentes no Brasil, somente metade está legalmente formalizada. Destas, 99,2% são MPE’s, as quais empregam 60% dos trabalhadores que têm registro em carteira de trabalho.

Mesmo atentando-se para o importante papel social que cumprem, participam em menos de 18% do volume de compras governamentais.

...**Utilização da contratação direta:** na hipótese de dispensa de licitação, prevista no artigo 24 da Lei nº 8.666/93, **sempre que possível contratar MPE’s.**”³⁴ (grifo nosso)

Sobre as microempresas que sobreviviam negociando exclusivamente com órgãos públicos, pelo menos no nosso caso, temos conhecimento que as medidas que minimizaram a aquisição de bens e serviços comuns através da compra direta já causaram a extinção da maioria.

³⁴ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Cartilha: O que você pode fazer para comprar mais das Micro e Pequenas Empresas (MPE’s)

4 PROCESSOS DE AQUISIÇÃO: A PERCEPÇÃO DO GESTOR

Com a finalidade de avaliar a percepção das pessoas envolvidas no processo de aquisição, mais precisamente, na recepção dos produtos e serviços adquiridos resolvemos implementar uma pesquisa com dados primários.

A população que se aplicou a pesquisa quantitativa é composta de 64 Instituições de Ensino Federais e 64 Programas de Pós-Graduação da UFPE. O total de respostas foi de 19 para cada grupo, correspondente a aproximadamente 30% da população estudada. A coleta dos dados foi efetuada através de survey eletrônica com questionário de cinco pontos, escala Likert. Os dados foram tabulados com Software SPSS, gerando tabelas e gráficos para a análise da média de avaliação.

A escala de Likert fornece direções sobre a atitude do respondente em relação a cada afirmação, sendo ela positiva ou negativa.

Chisnall (1973, p. 174 a 176) coloca que as escalas de Likert são mais populares que as escalas de Thurstone³⁵ porque além de serem confiáveis, são mais simples de construir e permitem obter informações sobre o nível dos sentimentos dos respondentes, o que dá mais liberdade a eles, que não precisam se restringir ao simples concordo/discordo, usado pela escala de Thurstone.

A análise dos resultados da pesquisa usando escala de Likert de 5 pontos utiliza uma abordagem quantitativa para estabelecer o Ranque Médio (RM) para o questionário, a fim de mensurar o grau de concordância dos sujeitos que responderam os questionários. Assim, foi possível realizar a verificação quanto à concordância ou discordância das questões avaliadas, através da obtenção do RM da pontuação atribuída às respostas, relacionando à frequência das respostas.

O objetivo foi a confirmação de uma possível tendência com relação à informações recorrentes quanto às dificuldades encontradas para aquisições de um modo geral, para especificações e o tipo de produto recebido. Longe de ser uma análise profunda do processo e das dificuldades de quem trabalha com licitações, que não é o objetivo desta dissertação o questionário foi encaminhado aos solicitantes de produtos e não aos compradores.

³⁵ Thurstone é um dos criadores da teoria de medição da atitude moderna.

- Definição da população alvo: IES Federais e todos os PPG da UFPE
- Estrutura da amostragem: lista de email *survey* on-line
- Método de amostragem: não-probabilístico com amostragem por julgamento ou intencional

Escala de avaliação: Para esta questão, a Média de avaliação é uma média ponderada por coluna e linha. Neste caso, cada opção de escala de avaliação recebeu, por padrão, um valor da esquerda para a direita começando em 1.

Opção de cabeçalho de coluna da escala de avaliação assim foi definida:

- A primeira como 1 (nunca) → discordo totalmente
- A segunda como 2 (quase nunca) → discordo parcialmente
- A terceira como 3 (às vezes) → neutro
- A quarta como 4 (quase sempre) → concordo parcialmente
- A quinta como 5 (sempre) → concordo totalmente

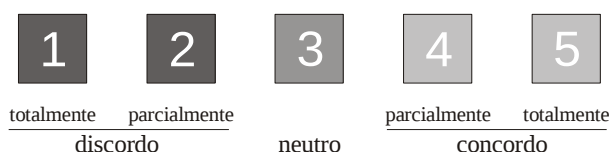
Pergunta: Qual avaliação que o(a) Sr(a) faz sobre aquisição de produtos comuns (de escritório, informática, laboratório)?

Questões:

- 1) Os produtos recebidos são de qualidade?
- 2) Compras diretas (quando possível) são de melhor qualidade ?
- 3) Acha que o critério de menor preço é adequado para avaliar a proposta mais vantajosa para os cofres públicos?
- 4) E o critério que pondera preço e qualidade seria mais adequado?
- 5) Tem dificuldade de descrever características (para processo de licitação) dos produtos comuns e ou bens duráveis?
- 6) Com relação a Material Permanente tem recebido produtos com qualidade satisfatória?
- 7) A maioria das compras são feitas através de: Pregão, Registro de preços, Dispensa, Inexigibilidade ou Carona em licitações de outros órgãos.

4.1 Análise da survey

O questionário foi aplicado, através de *survey* eletrônica, a uma população de 60 IES e 64 Programas de Pós-Graduação, avaliando a escala de atitude. Foi pedido aos sujeitos que manifestassem o seu grau de concordância com cada uma das frases numa escala de 5 pontos com número de categorias ímpar, ponto central neutro, equilibrada (numero de categorias favoráveis e desfavoráveis são iguais), rótulo verbal.



A atitude foi medida através do ordenamento dos sujeitos, em função da sua concordância ou discordância com uma série de afirmações (itens) que expressam posições favoráveis ou desfavoráveis em relação ao objeto.

Construção da escala:

- Elaboração de um conjunto com 6 afirmações favoráveis e desfavoráveis em relação ao objeto da atitude;
- Definição de 5 categorias da escala (graduação que vai do extremo desacordo ao extremo acordo, passando por uma posição neutra);
- Ordenação das categorias da escala tendo em conta se a afirmação expressa uma avaliação positiva ou negativa do objeto.

O item 7 não faz parte da escala: é uma questão de múltipla escolha para aferir qual o procedimento mais utilizado, em média, para as aquisições dos produtos e serviços.

4.1.1 Produtos são de qualidade

As respostas (tabela 4.1) a esta afirmação teve uma frequência maior no nível 4 da escala (quase sempre) para as IES e uma pequena diferença para UFPE, entretanto as médias de 3,11(IES) e 3,05(UFPE) observadas nas figuras 4.1 e 4.2, mostra uma classificação de resposta que fica à direita e bem mais próximo do Neutro (as vezes) do que da classificação quase sempre. O mesmo acontece com os dados, somando-se os dois grupos conforme tabela 4.2 e a figura 4.3 onde se observa a média de 3,08.

Tabela 4.1 - Produtos são de qualidade

		Frequência	Percentual	Percent. Valido	Percent. Acumulado
Valido	nunca	1	5,3	5,3	5,3
	quase nunca	4	21,1	21,1	26,3
	às vezes	6	31,6	31,6	57,9
	quase sempre	8	42,1	42,1	100,0
	Total	19	100,0	100,0	
UFPE	nunca	1	5,3	5,3	5,3
	quase nunca	4	21,1	21,1	26,3
	às vezes	7	36,8	36,8	63,2
	quase sempre	7	36,8	36,8	100,0
	Total	19	100,0	100,0	

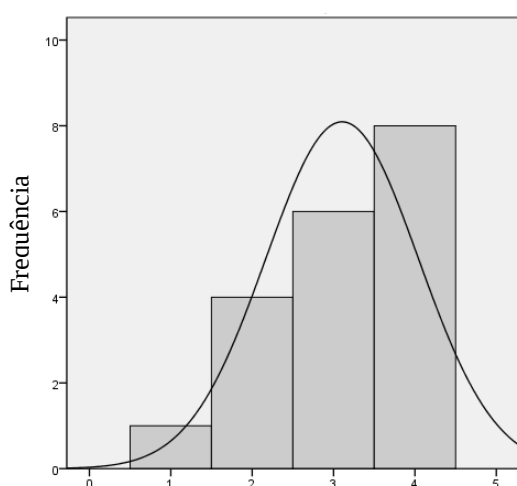


Figura 4.1 – Produtos são de qualidade (IES)

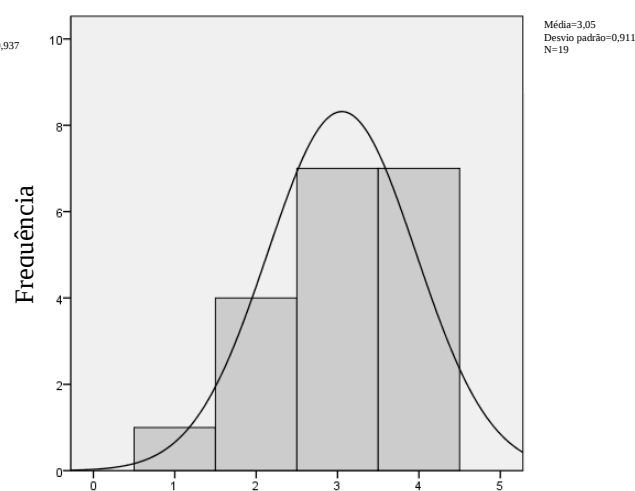


Figura 4.2 – Produtos são de qualidade (UFPE)

Tabela 4.2 - Produtos são de qualidade (IES+UFPE)

		Frequência	Percentual	Percent. Valido	Percent. Acumulado
Valido	nunca	2	5,3	5,3	5,3
	quase nunca	8	21,1	21,1	26,3
	às vezes	13	34,2	34,2	60,5
	quase sempre	15	39,5	39,5	100,0
	Total	38	100,0	100,0	

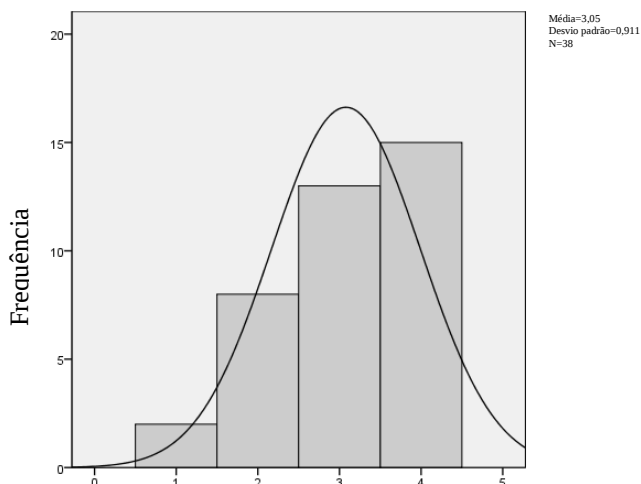


Figura 4.3 – Produtos são de qualidade (IES+UFPE)

4.1.2 Compras diretas (quando possível) são de melhor qualidade

Na tabela 4.3 as frequências de respostas praticamente se concentram nos dois níveis de concordância 4 e 5 e só há uma resposta que parece ser um valor atípico no nível 2. Mas observando-se as médias nas figuras 4.4 (4,21 - IES) e 4.5 (4,26 - UFPE) a classificação de resposta fica à direita do nível 4 (quase sempre) mostrando a concordância da maioria. Os dados conjuntos confirmam o resultado, na tabela 5.4, 89,4% das respostas nos dois últimos itens (quase sempre e sempre) e a figura 4.6 uma média de 4,24. Este resultado era esperado uma vez que nas compras com dispensa o solicitante pode definir a marca e a qualidade do produto de acordo com suas necessidades.

Entre as inúmeras discussões informais a respeito de produtos de baixa qualidade chegamos a ouvir de um responsável por compras, que na aquisição de sabão foi preciso colocar na especificação: sabão que espume, pois já tinha recebido antes um que não fazia espuma. O que pode parecer brincadeira, mas é um fato real.

Tabela 4.3 - Compras diretas maior qualidade

		Frequência	Percentual	Percent. Valido	Percent. Acumulado
Valido	quase nunca	1	5,3	5,3	5,3
	quase sempre	12	63,2	63,2	68,4
	sempre	6	31,6	31,6	100,0
	Total	19	100,0	100,0	
UFPE	às vezes	3	15,8	15,8	15,8
	quase sempre	8	42,1	42,1	57,9
	sempre	8	42,1	42,1	100,0
	Total	19	100,0	100,0	

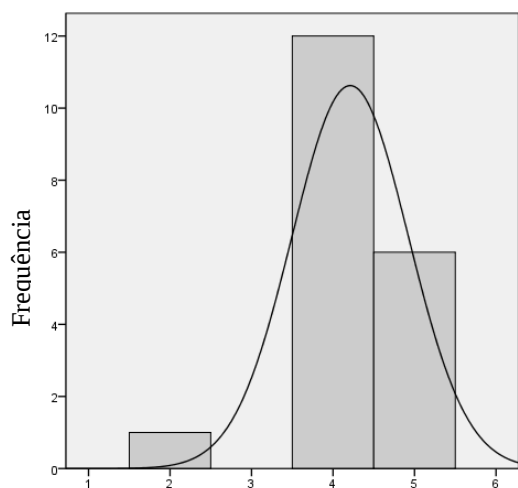


Figura 4.4 – Compras diretas maior qualidade (IES)

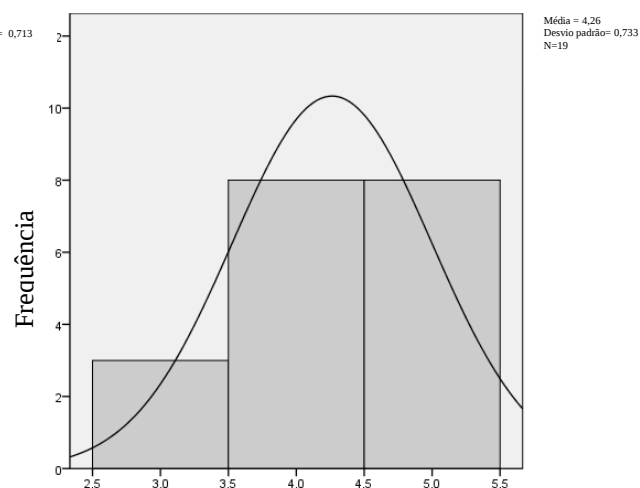


Figura 4.5 – Compras diretas maior qualidade (UFPE)

Tabela 4.4 - Compras diretas maior qualidade (IES+UFPE)

		Frequência	Percentual	Percent. Valido	Percent. Acumulado
Valido	quase nunca	1	2,6	2,6	2,6
	às vezes	3	7,9	7,9	10,5
	quase sempre	20	52,6	52,6	63,2
	sempre	14	36,8	36,8	100,0
	Total	38	100,0	100,0	

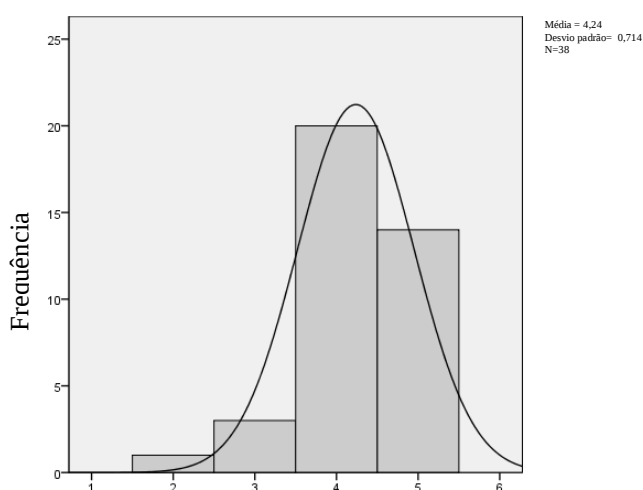


Figura 4.6 – Compras diretas maior qualidade (IES+UFPE)

4.1.3 O critério de menor preço é adequado para avaliar a proposta mais vantajosa para os cofres públicos

Observando a tabela 4.5 as frequências mais significativas, para os dois grupos, estão no item 2 (quase nunca) e as figuras 4.7 e 4.8 as médias 2,21 (IES) e 2,47 (UFPE). Na tabela 4.6 somados os dois grupos a maior frequência é do item 2 e a média fica em 2,34 visto na figura 4.9. Como já era esperado os dados indicam alto grau de discordância em relação a esta afirmativa, a proposta é mais vantajosa se aos menores preços forem adquiridos produtos com determinado padrão de qualidade.

Tabela 4.5 - Menor preço é adequado

		Frequência	Percentual	Percent. Valido	Percent. Acumulado
Valido	IES	nunca	4	21,1	21,1
		quase nunca	9	47,4	68,4
		às vezes	4	21,1	89,5
		quase sempre	2	10,5	100,0
		Total	19	100,0	
Valido	UFPE	nunca	2	10,5	10,5
		quase nunca	8	42,1	52,6
		às vezes	7	36,8	89,5
		quase sempre	2	10,5	100,0
		Total	19	100,0	

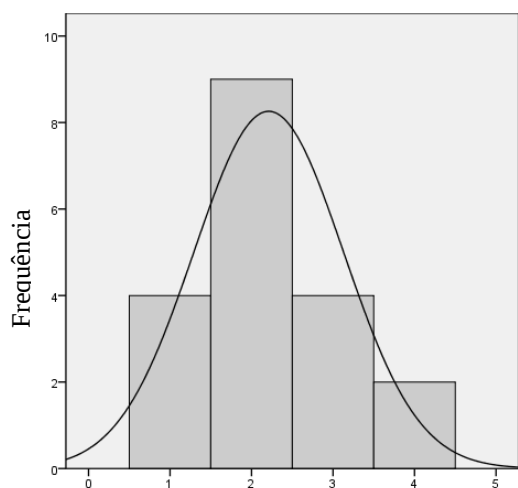


Figura 4.7 – Menor preço é adequado (IES)

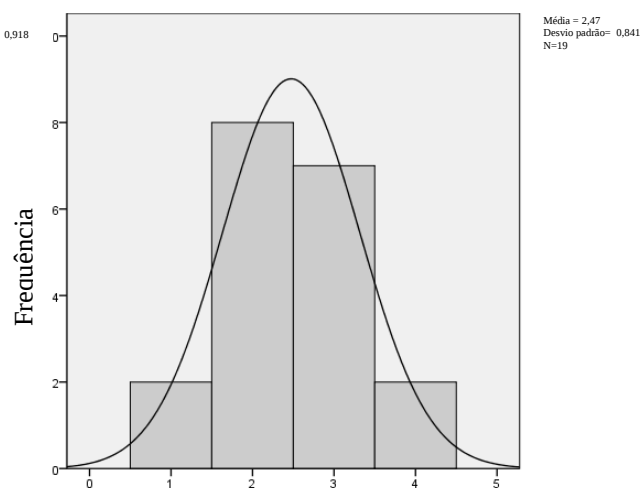


Figura 4.8 – Menor preço é adequado (UFPE)

Tabela 4.6 - Menor preço é adequado(IES+UFPE)

		Frequência	Percentual	Percent. Valido	Percent. Acumulado
Valido	nunca	6	15,8	15,8	15,8
	quase nunca	17	44,7	44,7	60,5
	às vezes	11	28,9	28,9	89,5
	quase sempre	4	10,5	10,5	100,0
Total		38	100,0	100,0	

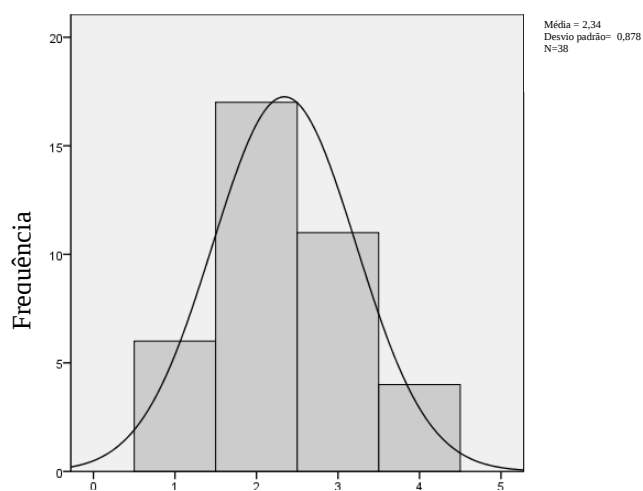


Figura 4.9 – Menor preço é adequado (IES+UFPE)

4.1.4 O critério que pondera preço e qualidade seria mais adequado

O resultado para esta afirmativa é inverso ao item anterior o que é coerente, a maior frequência está no maior valor de concordância como podemos visualizar na tabela 4.7. As médias vistas nas figuras 4.10 e 4.11 são 4,79 (IES) que só responderam em dois itens quase sempre e sempre e 4,37 (UFPE) com maior frequência no item sempre. Nos dados conjuntos da tabela 4.8, 68,4% concordam totalmente e a média da figura 4.12 é 4,58.

Tabela 4.7 - Ponderação preço/qualidade é mais adequada

		Frequência	Percentual	Percent. Valido	Percent. Acumulado
Valido	quase sempre	4	21,1	21,1	21,1
	sempre	15	78,9	78,9	100,0
	Total	19	100,0	100,0	
IES	quase nunca	1	5,3	5,3	5,3
	às vezes	2	10,5	10,5	15,8
	quase sempre	5	26,3	26,3	42,1
	sempre	11	57,9	57,9	100,0
	Total	19	100,0	100,0	

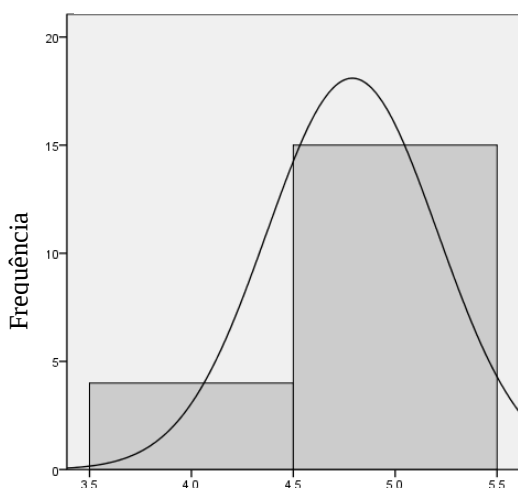


Figura 4.10 – Ponderação preço/qualidade é mais adequada (IES)

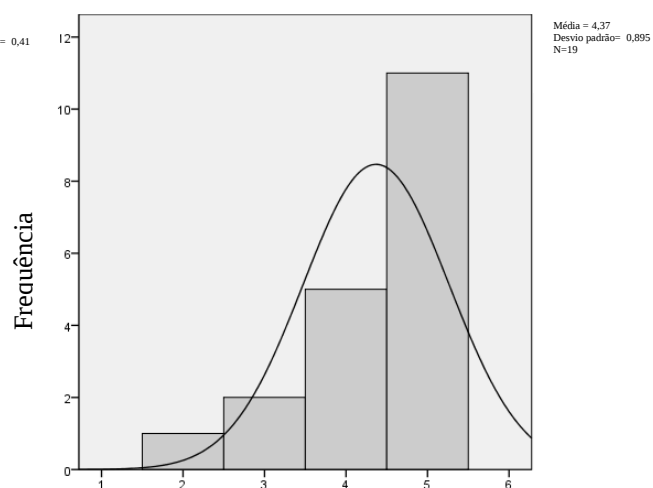


Figura 4.11 – Ponderação preço/qualidade é mais adequada (UFPE)

Tabela 4.8 - Ponderação preço/qualidade é mais adequada (IES+UFPE)

	Frequência	Percentual	Percent. Valido	Percent. Acumulado
Valido quase nunca	1	2,6	2,6	2,6
às vezes	2	5,3	5,3	7,9
quase sempre	9	23,7	23,7	31,6
sempre	26	68,4	68,4	100,0
Total	38	100,0	100,0	

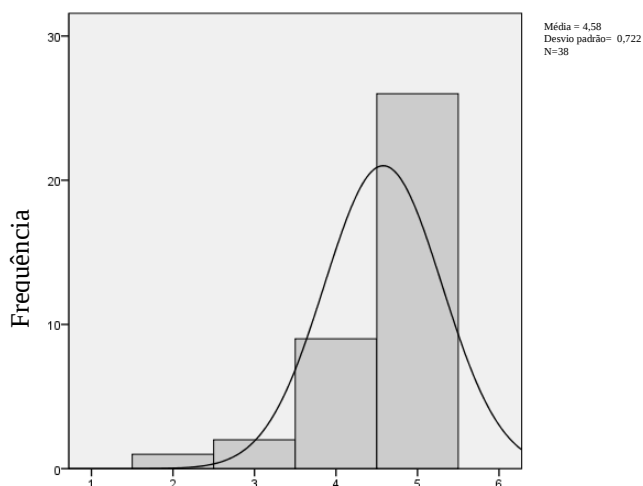


Figura 4.12 – Ponderação preço/qualidade é mais adequada (IES+UFPE)

4.1.5 Tem dificuldade de descrever características (para processo de licitação) dos produtos comuns e ou bens duráveis

Com relação a este item as repostas se mostraram neutras: pela tabela 4.9 vemos que a maioria optou pelo item 3 que tem o rótulo às vezes. As médias vistas nas figuras 4.13 e 4.14 são 3,05 (IES) e 3,26 (UFPE). Nos dados gerais vistos na tabela 4.10 a frequência é quase 50% no item 3, a média ficou em 3,16 (figura 4.15). Uma situação que depende muito da experiência dos responsáveis pelo setor de compras.

Tabela 4.9 - Tem dificuldade em especificar características

		Frequência	Percentual	Percent. Valido	Percent. Acumulado
Valido	IES	nunca	2	10,5	10,5
		quase nunca	2	10,5	21,1
		às vezes	10	52,6	73,7
		quase sempre	3	15,8	89,5
		sempre	2	10,5	100,0
		Total	19	100,0	
Valido	UFPE	nunca	1	5,3	5,3
		quase nunca	2	10,5	15,8
		às vezes	8	42,1	57,9
		quase sempre	7	36,8	94,7
		sempre	1	5,3	100,0
		Total	19	100,0	

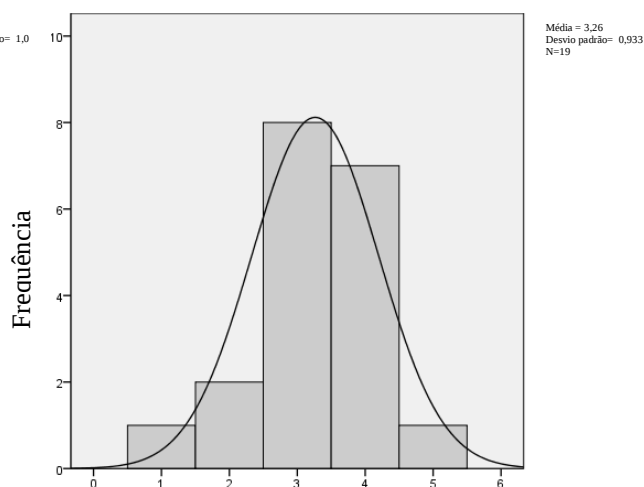
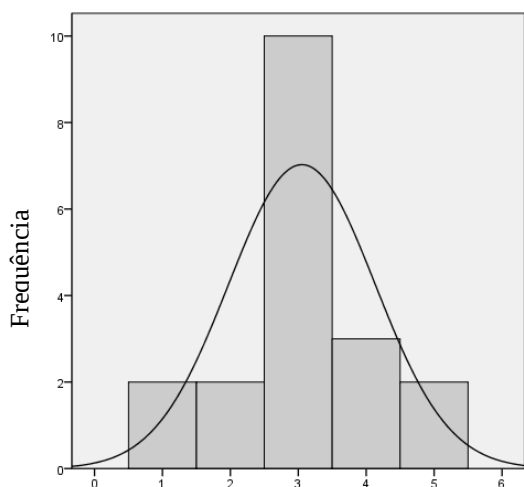


Figura 4.13 – Tem dificuldade em especificar características (IES) Figura 4.14 – Tem dificuldade em especificar características (UFPE)

Tabela 4.10 - Tem dificuldade em especificar características(IES+UFPE)

		Frequência	Percentual	Percent. Valido	Percent. Acumulado
Valido	IES+UFPE	nunca	3	7,9	7,9
		quase nunca	4	10,5	18,4
		às vezes	18	47,4	65,8
		quase sempre	10	26,3	92,1
		sempre	3	7,9	100,0
		Total	38	100,0	

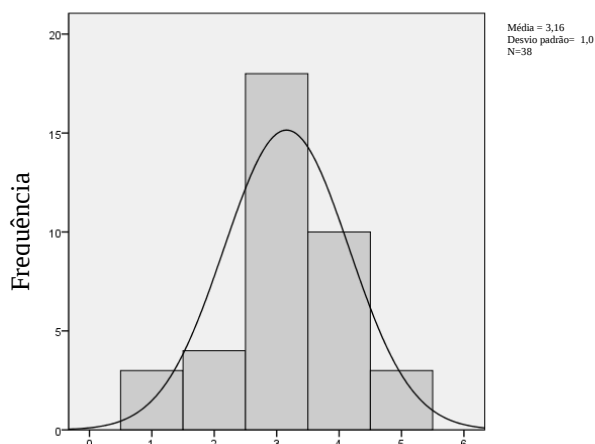


Figura 4.15 – Tem dificuldade em especificar características (IES+UFPE)

4.1.6 Com relação a Material Permanente tem recebido produtos com qualidade satisfatória

Este item tem resultados semelhantes ao anterior, na tabela 4.11 a frequência maior é no rotulo às vezes com médias, 3,26 (IES - figura 4.16) e 3,11(UFPE- figura 4.17) e nas figuras 4.16 e 4.17. O quadro geral também não se altera, tabela 4.12 e figura 4.18 média 3,19.

Tabela 4.11 - Material permanente com qualidade

		Frequência	Percentual	Percent. Valido	Percent. Acumulado
Valido	IES	quase nunca	2	10,5	10,5
		às vezes	10	52,6	63,2
		quase sempre	7	36,8	100,0
		Total	19	100,0	
	UFPE	quase nunca	3	15,8	16,7
		às vezes	10	52,6	72,2
		quase sempre	5	26,3	100,0
		Total	18	94,7	100,0
Ausente		1	5,3		
Total		19	100,0		

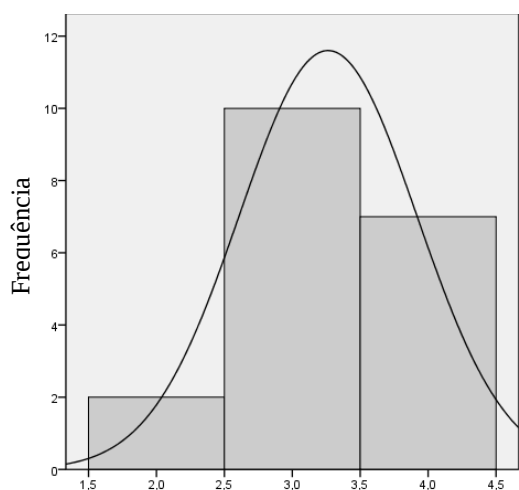


Figura 4.16 – Material permanente com qualidade (IES)

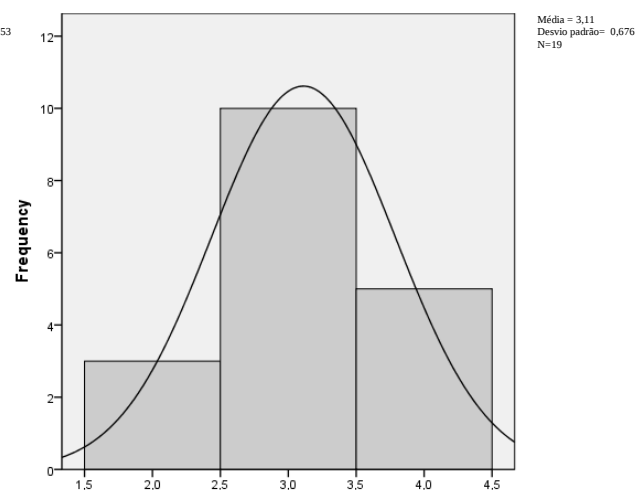


Figura 4.17 – Material permanente com qualidade (UFPE)

Tabela 4.12 - Material permanente com qualidade (IES+UFPE)

		Frequência	Percentual	Percent. Valido	Percent. Acumulado
Valido	quase nunca	5	13,2	13,5	13,5
	às vezes	20	52,6	54,1	67,6
	quase sempre	12	31,6	32,4	100,0
	Total	37	97,4	100,0	
Ausente		1	2,6		
Total		38	100,0		

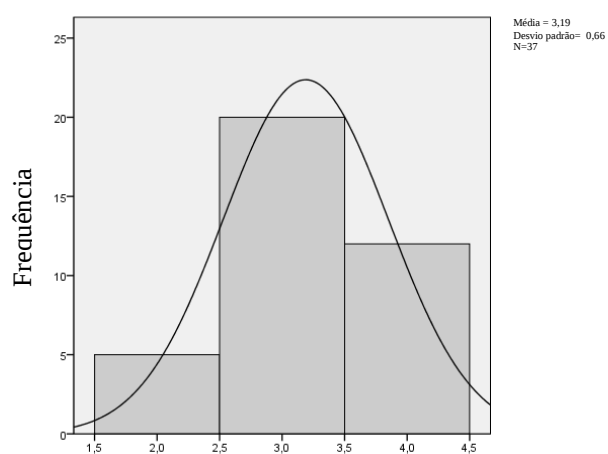


Figura 4.18 – Material permanente com qualidade (IES+UFPE)

4.1.7 A maioria das compras é feita através de: Pregão, Registro de preços, Dispensa, Inexigibilidade ou Carona em licitações de outros órgãos

Esta é uma questão que não utiliza a intensidade de concordância/discordância: o interesse era saber qual a modalidade mais usada nas compras.

Percebe-se uma diferença acentuada nas modalidades entre a UFPE e as IES respondentes. Enquanto na UFPE a maioria ficou entre dispensa e carona nas IES a maioria esta na modalidade pregão. Nas figuras 4.19 e 4.20 podemos visualizar esta diferença. A figura 4.21 mostra o resultado para os dois grupos somados.

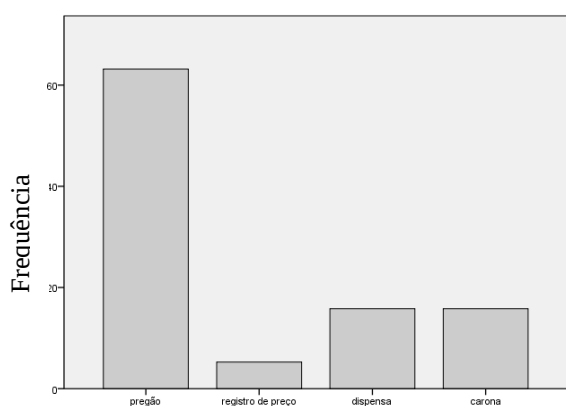


Figura 4.19 – Modalidade mais utilizada (IES)

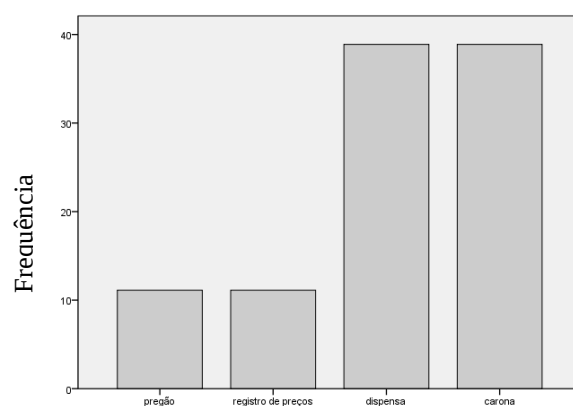


Figura 4.20 – Modalidade mais utilizada (IES)

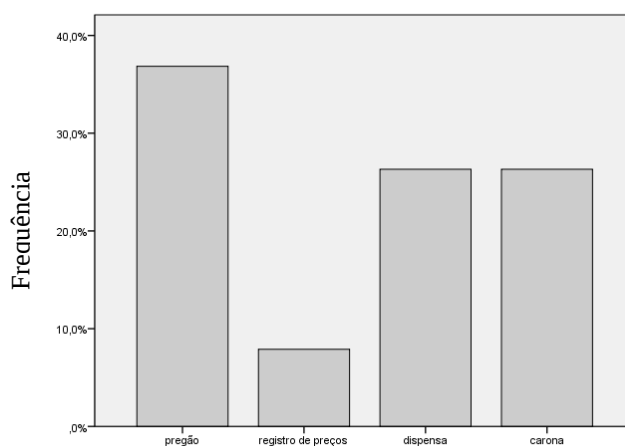


Figura 4.21 – Modalidade mais utilizada (IES+UFPE)

O box-plot, figura 4.22, foi utilizado na identificação de possíveis valores atípicos no conjunto de dados.

Sumario de Processamento de Caso

	Casos					
	Valido		Ausente		Total	
	N	Percent.	N	Percent.	N	Percent.
Produtos são de qualidade	38	100,0%	0	0,0%	38	100,0%
Compras diretas maior qualidade	38	100,0%	0	0,0%	38	100,0%
Menor preço é adequado	38	100,0%	0	0,0%	38	100,0%
Ponderação preço/qualidade é mais adequada	38	100,0%	0	0,0%	38	100,0%
Tem dificuldade em especificar características	38	100,0%	0	0,0%	38	100,0%
Material permanente com qualidade	37	97,4%	1	2,6%	38	100,0%

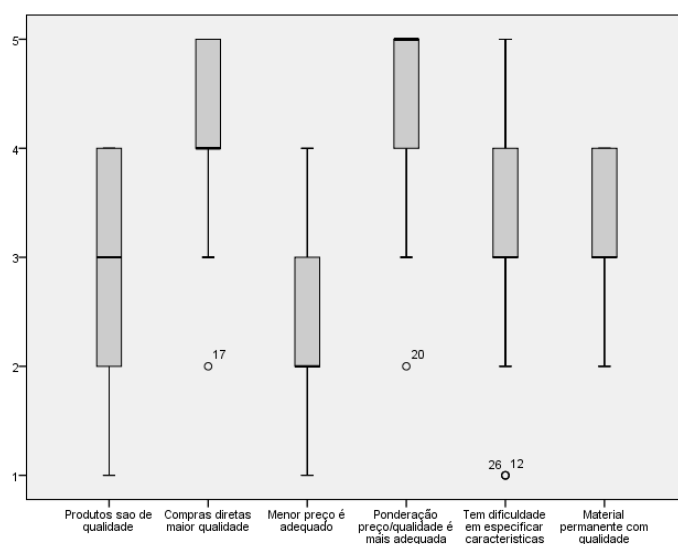


Figura 4.22 – Boxplot (IES+UFPE)

Dados separados por IES – UFPE (Programas de Pós-Graduação)

IES UFPE	Produtos são de qualidade	Compras diretas maior qualidade	Menor preço é adequado	Ponderação preço/qualidade é mais adequada	Tem dificuldade em especificar características	Material permanente com qualidade
N Valido	19	19	19	19	19	19
Ausente	0	0	0	0	0	0
Valido	19	19	19	19	19	18
Ausente	0	0	0	0	0	1

Dados conjuntos IES – UFPE (Programas de Pós-Graduação)

	Produtos são de qualidade	Compras diretas maior qualidade	Menor preço é adequado	Ponderação preço/qualidade é mais adequada	Tem dificuldade em especificar características	Material permanente com qualidade
N Valido	38	38	38	38	38	37
Ausente	0	0	0	0	0	1

CONCLUSÕES

A meta deste trabalho foi compreender a forma que a legislação brasileira de licitações públicas é aplicada e se possibilita a aquisição mais vantajosa. A hipótese de que as dificuldades encontradas pelo sistema poderiam ser causadas por esta mesma legislação, e/ou pela da sua interpretação restritiva, foi o que nos motivou a implementar a análise.

Inicialmente a pesquisa histórica nos permitiu situar no tempo e como se desenvolveram as formas de controle e fiscalização dos recursos públicos desde as ordenações reais portuguesas até a legislação atualmente em vigor, onde a regulamentação das licitações e contratos deixou de ser feita pela legislação infraconstitucional e passou a ser concentrada na União através da Constituição.

Ao fazer uma análise do período que se aprovou a Lei 8.666/93 compreende-se os motivos de se ter elaborado um dispositivo tão complexo, abrangente e restritivo. E por essa razão cria dificuldades para seu entendimento e utilização correta obrigando, na maioria das vezes, o administrador a só fazer alguma aquisição com pareceres jurídicos. O texto legal elaborado, principalmente com o objetivo de impedir a corrupção e voltado para grandes obras e contratos, ao longo desses anos, aparentemente não conseguiu impedir as transgressões.

A obrigação do legislador de se submeter a um controle com foco na legalidade e no processo para ser eficiente, praticamente deixa de lado a eficácia que são conceitos distintos e bem definidos pelas Ciências Administrativas.

A questão da qualidade, um dos focos principais desta dissertação, é completamente relegada ao segundo plano nas aquisições, até porque a lei determina que o critério sempre seja menor preço. Contudo, embora alguns afirmem que a questão seria os solicitantes especificarem bem os produtos a serem adquiridos, vimos no capítulo das considerações sobre qualidade que a percepção da qualidade envolve muitos fatores, produtos substitutos não apresentam diferenças quanto às características físico-químicas, tecnologia empregada na produção, qualidade, formas de apresentação e aplicação.

Particularmente em relação aos produtos comuns a especificação que defina os produtos com qualidade aceitável se torna ainda mais imprecisa ou mesmo impossível.

A comparação entre sistemas de compras público e privado é possível no sentido de absorver os conceitos e ferramentas administrativas, guardando as devidas proporções e levando em conta as diferenças entre os sistemas. Concordamos que o objetivo comum é sem

duvida a aquisição mais vantajosa, no entanto a questão está em como se chegar ao resultado ideal, com foco legalista utilizado nas compras publicas ou focada nos resultados como nas empresas privadas?

Durante a realização deste trabalho corrupção foi o termo mais visto e discutido nos artigos, livros e entrevistas, às vezes como causa, outras como consequência. Entretanto não podemos afirmar que tenha diminuído em decorrência das restrições impostas, parece que sempre evolui e transforma-se em novas formas de burlar as regras.

Existem leis suficientes para coibir e punir, no entanto as infinitas possibilidades de recursos e instancias legais se traduzem em processos que se arrastam no judiciário, a percepção da impunidade atualmente é bastante acentuada na população brasileira.

Os casos reais citados sinalizam o quanto estamos distantes da utilização dos recursos públicos da forma mais adequada, muitas vezes o dinheiro público é desperdiçado, mas se estiver de acordo com as normas ninguém será responsabilizado.

A atividade de compras públicas não é utilizada como estratégica, não emprega um processo dinâmico, flexível que possa se adaptar às mudanças. Embora de importância capital na realização dos objetivos da instituição uma vez que pode afetar a qualidade e entrega de produtos ou serviços essenciais para uso, por exemplo, em pesquisas científicas que necessitam ter qualidade e eficácia comprovada.

Em particular, com relação aos Programas de Pós-Graduação, temos observado que o fator qualidade influencia diretamente a questão da prática docente, uma vez que se fosse possível, os professores escolheriam marcas cujo padrão já é conhecido, e também pelo fato de que não é incomum relatos de professores que já tiveram de comprar materiais em função de que os disponíveis já comprometeram as atividades docentes, seja pela qualidade ou pela demora no processo de aquisição.

Esperamos que a nova legislação que deverá substituir a atual leve em consideração os variados trabalhos na área, principalmente considerando as diversas ciências afins: da Administração, Econômicas, Contábeis, etc. que certamente têm muito a contribuir com as análises e propostas de soluções. Atualmente não cabe mais a visão cartesiana que analisa os fatos e fenômenos isolados, portanto não é só da competência da área jurídica e sim de todo um sistema integrado.

As ideias para mudança na legislação são bem diversificadas entre os vários segmentos interessados, existindo até aqueles que postulam a manutenção das regras atuais, um bom

tema para outro estudo. No nosso caso a visão é bem operacional o que precisamos e sentimos que pode melhorar o processo:

As regras para aquisição de bens e serviços públicos poderiam ser um regulamento, a exemplo do americano, criado e avaliado por comissão multidisciplinar;

Os aspectos criminais da lei de licitações poderiam estar em uma legislação separada;

O critério menor preço ser substituído pelo melhor preço, ponderando preço e qualidade e o foco ser no resultado final da compra e sua utilização posterior. Precisamos avaliar no médio e longo prazo, a vida útil dos bens duráveis;

Acabar com o circulo vicioso: cada vez que aparece um tipo de transgressão surge nova tentativa de impedir, aí surge outra maneira de transgredir e outra regra. Mas as barreiras criadas só servem para dificultar as aquisições de quem segue as regras;

Ser criada uma carreira profissional para os funcionários ligados ao processo de compras públicas, com treinamento especializado voltado para o resultado, juntamente com uma simplificação do processo e melhoria no sistema de informação.

A causa das corrupções e transgressões está principalmente na impunidade quer seja nas compras ou em qualquer outro tipo de atividade da vida publica.

Precisamos criar uma cultura de eficiência focada no processo e nos resultados e não na dialética legalista, minimizar o comportamento oportunista e acabar com a impunidade.

Limitações:

A quantidade de respostas correspondente a 30% do total, embora tenha sido enviada a pesquisa duas vezes por email e *survey* eletrônica com as devidas explicações.

Sentimos dificuldade de obter o resultado dos processos com relação à eficácia: não existe um controle do processo de compras no que se refere ao recebimento dos produtos e muito menos o controle efetivo relacionado à vida útil dos bens duráveis.

Recomendações:

Aprofundar a pesquisa relacionada ao processo de aquisição desde termo de referencia até a entrega observando o resultado (qualidade e eficácia).

Avaliar o custo-benefício das aquisições.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Candido Mendes. **Código Philippino ou Ordenações e Leis do Reino de Portugal**. Recompiladas por mandado D'el-Rey D. Philippe I. 14ª ed. Rio de Janeiro: Typographia do Instituto Philomathico, 1870. Volume 1 (Google e-Livro)
- AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. O Princípio da Eficiência no Direito Administrativo. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, N. 5, março/abril/maio, 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em 01.02.2012.
- AVRITZER, Leonardo...[et al.] **Corrupção: Ensaio e críticas**. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2008.
- BATISTA, Antenor. **Corrupção o 5º Poder: Repensando a ética**. 12ª ed. São Paulo: Edipro, 2011.
- BATISTA, Marco Antonio Cavalcanti; MALDONADO, José Manuel Santos de Varge. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, ago. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000400003&lng=pt&nrm=iso>. acesso em 24 jan. 2012. <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122008000400003>>.
- BJUR, Wesley; CARAVANTES, Geraldo R. [et al.] **Reengenharia ou ReAdministração?** 2ª ed. Porto Alegre: AGE, 1995.
- BRASIL. Lei de 29 de agosto de 1828. Estabelece regras para a construção das obras publicas, que tiverem por objeto a navegação de rios, abertura de canaues, edificação de estradas, pontes, calçadas ou aqueductos. **Coleção de Leis do Império do Brasil – 1828**. Parte primeira. p. 24. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1878. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/Internet/InfDoc/conteudo/colecoes/Legislacao/Legimp-K_6.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2012.
- _____. Decreto-Lei nº 2.926, de 14 de maio de 1862. Approva o Regulamento para as arrematações dos serviços a cargo do Ministerio da Agricultura, Commercio e Obras Publicas. **Coleção de Leis do Império do Brasil – 1862**. Tomo XXV, Parte II. p. 126. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1862. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/Internet/InfDoc/conteudo/colecoes/Legislacao/leis1862/leis%201862_21.pdf>. Acesso em 10 jan. 2012.
- _____. Decreto-Lei nº 2.221, de 30 dez. de 1909. Fixa a despeza geral da Republica dos Estados Unidos do Brazil para o exercicio de 1910, e dá outras providencias. **Coleção das Leis da República dos Estados Unidos do Brazil – 1909**. Volume I. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1912. p. 159. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/Internet/InfDoc/novoconteudo/Legislacao/Republica/leisocerezadas/leis1909v1leg.pdf>>. Acesso em 10 jan. 2012.
- _____. Decreto-Lei nº 4536, de 28 jan. de 1922. Organiza o Código de Contabildiade da União. **Colleção de Leis da República dos Estados Unidos do Brasil – 1922**. Volume I. p. 62. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1923. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/Internet/InfDoc/novoconteudo/Legislacao/Republica/leis1922v1-316pag/pdf-09a.pdf>>. Acesso em 10 jan. 2012.

_____. Decreto nº 15.783, de 08 nov. de 1922. Approva o regulamento para execução do Código de Contabilidade Pública. **Collecção de Leis da República dos Estados Unidos do Brasil – 1922**. Volume IV. Actos do Poder Executivo (outubro a dezembro). p. 181. Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1923. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/Internet/InfDoc/novoconteudo/Legislacao/Republica/leis1922v4-555p/pdf21.pdf>>. Acesso em 10 jan. 2012.

_____. Constituição (1946). Emenda Constitucional nº 15, de 05 jul. de 1965. Torna obrigatória a declaração de bens de candidatos e cargos eletivos, proíbe e considera nulos atos de nomeação ou admissão de pessoal, contratos de obras, aquisição de equipamentos e máquinas, distribuição de fundos ou verbas globais e autorização de empréstimos a Estado ou Município, praticados nos noventa dias anteriores à data das eleições federais, estaduais e municipais a até o término dos mandatos de Presidente da República, Governadores e Prefeitos. **Diário Oficial da União** - Seção 1, Brasília, 06 jul. 1965. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-15-5-julho-1965-363990-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de mar. de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 mar. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm>. Acesso em: 10 jan. 2012.

_____. Lei nº 4.401, de 10 de set. de 1964. Estabelece normas para a licitação de serviços e obras e aquisição de materiais no Serviço Público da União, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 set. 1964. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=115033>>. Acesso em: 10 jan. 2012.

_____. Lei nº 4.717, de 29 de jun. de 1965. Regula a ação popular. **Diário Oficial da União**, Brasília, 08 de jul. 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm>. Acesso em: 15 jan. 2012.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 15 jan. 2012.

_____. **Diário do Congresso Nacional Nº 08**. Senado Federal - 22 de janeiro de 1993. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=6502&seqPaginaInicial=1&seqPaginaFinal=128>>. Acesso em 10 jan. 2012.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de jun. de 1993. 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, 22 de jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 15 jan. 2012.

- _____. Constituição (1998). Emenda Constitucional nº 19, 04 de jun. de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 jun. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm>. Acesso em: 22 jan. 2012.
- _____. Decreto nº 3.555, de 08 de ago. de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. **Diário Oficial da União**. Brasília, 09 ago. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm>. Acesso em 16 de fevereiro de 2012.
- _____. Decreto nº 3.931, de 19 de set. de 2001. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 20 set. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3931htm.htm> Acesso em 10 de março de 2012.
- _____. Lei nº 10.520, de 17 de jul. de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 18 jul. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm>. Acesso em 16 de fevereiro 2012.
- _____. Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 01 jun. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em 16 fev. 2012.
- _____. Decreto nº 5.687, de 31 de jan. de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. **Diário Oficial da União**, Brasília, 01 fev. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm>. Acesso em: 10 jan. 2012.
- _____. Lei Complementar nº 123, de 14 de dez. de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nºs 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. **Diário Oficial da União**. Brasília, 15 dez. 2006. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/leiscomplementares/2006/leicp123.htm>>. Acesso em 13.02.2012.
- _____. Lei nº 12.462, de 04 de ago. de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a

organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nos 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória no 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998. **Diário Oficial da União**. Brasília, 05.ago. 2011 - Edição extra e retificada em 10.8.2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm>. Acesso em 13.02.2012.

_____. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos**: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. 4. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

_____. Tribunal de Contas da União. **Obras públicas**: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras públicas. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058946.PDF>>. Acesso em: 5 de março 2012.

_____. Tribunal de Contas da União. **Informativo de Jurisprudência sobre licitações e contratos nº 70**. Sessões 5 e 6 de julho de 2011. Disponível em : <www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/INFOJURIS/INFO_TCU_LC_2011_70.doc>. Acesso em 05 maio de 2012.

_____. Tribunal de Contas da União. **FRAUDE – Participação em licitação na condição de microempresa ou de pequeno porte sem essa qualificação**. Resenha de Jurisprudência - elaborada pela Secretaria das Sessões. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pls/apex/f?p=175:11:2650057736273220::NO::P11_NO_SELECIONADO:0_2_556_606_4275> Acesso em 05 maio de 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Resolução nº 24 de 28 de abr. 2010. Aplica direito antidumping definitivo, por até 5 anos, às importações brasileiras de canetas esferográficas fabricadas a base de resinas plásticas de corpo único tipo monobloco ou desmontável, retrátil ou não, com ou sem grip, com tinta gel ou a base de óleo, originárias da República Popular da China. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 de abr. 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin.(orgs.) **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2008.

CAMPELLO, Beatriz Valadares Cendón; KREMER, Jeannette Marguerite. (Org.)**Fontes de informação para pesquisadores e profissionais**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

CAPRA, Fritjof. **A Teia da Vida**: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. Trad. Newton Roberval Eicheberg. 12ª ed. São Paulo: Cultrix, 2010.

- CARDOSO, Fernando Henrique; MOREIRA, Marcílio Marques. (Coord.). **Cultura das Transgressões no Brasil**: lições de história. Colab.: André Franco Motoro Filho... [et al.] 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**: Teoria do estado e da constituição; direito constitucional positivo. 14ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- _____. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.
- CHISNALL, Peter. **Marketing Research**: Analysis and Measurement. McGraw-Hill: 1973.
- COESTIER, Bénédicte; MARETTE, Stéphan. **Economia da Qualidade**. São Paulo: Ed. SENAC, 2009.
- COSTA, André Lucirton. Sistemas de compras privadas e públicas no Brasil. **Revista de Administração**. São Paulo, v. 35, n.4, p.119-128, out/dez 2000. Disponível em: <<http://www.rausp.usp.br/>>. Acesso em: 15 fev. 2012.
- COSTA, Breno. Licitação federal favorece produto da Apple. **Folha de São Paulo**. São Paulo. 23 fev. 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/27271-licitacao-federal-favorece-produto-da-apple.shtml>>. Acesso em: 23 fev. 2012
- CUNHA, Luísa Margarida Antunes da. **Modelos Rasch e Escalas de Likert e Thurstone na medição de atitudes**. 2007. Dissertação (Mestrado em Estatística) – Universidade de Lisboa, Faculdade de Ciências, Lisboa.
- DEMING, William Edwards. **Qualidade**: A revolução da Administração. Rio de Janeiro: Marques-Saraiva, 1990.
- DEMITROW, Lucia Machado. A corrupção nas licitações públicas e os mecanismos de controle. **Revista Jus Vigilantibus**. 8 de julho de 2008. Disponível em: <<http://jusvi.com/colunas/34521>> Acesso em 05 de abr. de 2012.
- DRUCKER, Peter Ferdinand. **Sociedade Pós-Capitalista**. Trad. Nivaldo Montingelli Jr. 8ª reimpre. da 1ª ed. São Paulo: Pioneira, 2002.
- ECO, Humberto. **Como se faz uma dissertação**. Trad. Gilson Cesar Cardoso de Souza. 22ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2009.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. A formação do patronato político brasileiro. 3ª ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001.
- FARIA, Evandro Rodrigues de [et al.] . Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por pregão eletrônico. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 6, dez. 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122010000600007&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 22 jan. 2012. <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122010000600007>>.
- FAYOL, Henry **Administração Industrial e Geral**. 10ª ed. 8ª Tiragem. São Paulo: Atlas, 1994.

- FICO, Carlos. **Como eles agiam**: Os subterrâneos da ditadura militar: espionagem e polícia política. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- FIESP. Relatório. **Corrupção**: custos econômicos e proposta de combate. 2010.
- FREIRE, Elias; MOTTA, Sylvio. **Ética na administração pública**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- GARVEY, William D.; GRIFFITH, Belver C. **Communication and information processing with scientific disciplines**. 1972.
- GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte de. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. 3ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- GOUVEIA, Alexandre Grassano F.. **Direito Natural e Direito Positivo**. Jus Navigandi, Teresina, ano 3, n. 27, 23 dez. 1998 . Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/6>>. Acesso em: 17 maio 2012.
- GROSSE, Robert E.; KUJAWA, Duane. **International Business: Theory and Managerial**. 2ª. ed. Boston: Irwin, 1992.
- GUILHOTO, Lúcia de Fátima Martins. A Influência do país de origem na percepção do consumidor sobre a qualidade dos produtos. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 08, nº 4, out/dez 2001.
- HAIR JR., Joseph F. et al. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Trad. Lene Belon Ribeiro. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- HEGEDUS, Clovis Eduardo Nunes. **A Compreensão da percepção da qualidade pelo consumidor como base para a definição de estratégias pelas empresas e suas cadeias de fornecimento**. 2000. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3136/tde-08122006-173436/>>. Acesso em: 19 fev. 2012.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO TRIBUTÁRIO. **Estudo sobre a carga tributária/PIB X IDH**: Cálculo do IRBES (Índice de retorno de bem estar à sociedade). 2012. Disponível em: <http://www.ibpt.com.br/home/publicacao.view.php?publicacao_id=14191>. Acesso em 15 abr. 2012.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **As Relações Bilaterais Brasil-China**. Grupo de trabalho sobre a China. Luciana Acioly, Eduardo Costa Pinto, Marcos Antonio Macedo Cintra. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110408_estudochinaipeamre.pdf>. Acesso em 01 fev. 2012.
- _____. **Programas Sociais**: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação. Texto para discussão nº 787. Alexandre Marinho, Luís Otávio Façanha. Rio de Janeiro: IPEA 2001. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2001/td0787.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2012.
- JURAN, J. M. e GRYNA, FRANK M. **Juran's quality control handbook**. 4ª ed., New York, McGraw Hill, Inc, 1988.

- KUHN, André. **Qualidade e Licitação de Obras Públicas**: uma análise crítica. Curitiba: Appris, 2011.
- LEIS EXTRAVAGANTES. In Infopédia [Em linha]. Porto: Porto Editora, 2003-2012. [Consulta 2012-01-12]. Disponível em: <[http://www.infopedia.pt/\\$leis-extravagantes](http://www.infopedia.pt/$leis-extravagantes)>. Acesso em: 10 jan. 2012.
- LÉVY, Pierre. **A inteligência coletiva**: por uma antropologia do ciberespaço. 5ª ed. São Paulo: Loyola, 1998.
- LIRA, Miguel Carvalho. A Evolução da Contabilidade Pública em Portugal até o século XVIII. **Contabilidade, Gestão e Governança** - Brasília · v. 14 · n. 3 · p. 34 - 45 · set/dez 2011.
- MACIEL, José Fábio Rodrigues. **Ordenações Filipinas-considerável influência no direito brasileiro**. Disponível em: <www.cartaforense.com.br/Materia.aspx?id=484>. Acesso em: 10 jan. 2012.
- MALHOTRA, Naresh K. **Pesquisa de marketing**: uma orientação aplicada. 4ª. ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa**: planejamento e execução de pesquisa, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação dos dados. 7ª ed. 2ª reimpr. São Paulo: Atlas, 2009.
- MARQUES, Felipe Silveira. **Compras Públicas no Brasil e EUA**: análise da concorrência segundo o paradigma estrutura-conduta-desempenho. Brasília: ESAF, 2005. 80 p. Monografia premiada em 3º lugar no X Prêmio Tesouro Nacional – 2005, Tópicos Especiais de Finanças Públicas, Brasília (DF). Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XPremio/financas/3tefpXPTN/3pemie_tefp.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2012.
- MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, fev. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000100004&lng=pt&nrm=iso>. acesso em 22 jan. 2012. <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122008000100004>>
- MILITÃO, Eduardo. **Congresso em foco**. A arma da Câmara em favor a farra e passagens. Reportagem publicada em 22/06/2009. Disponível em <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/a-arma-da-camara-em-favor-da-farra-de-passagens/>>. Acesso em 22 jan.2012.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1996.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO. Programa de Análise de Produtos. **Relatório sobre análise em torneiras e registros**. Rio de Janeiro: dez. 2009.

- _____. Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO. Programa de Análise de Produtos. **Relatório sobre análise em canetas esferográficas**. Rio de Janeiro: ago. 2010.
- MOTTA, Alexandre Ribeiro. **O combate ao desperdício no gasto público**: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra, público federal norte-americano e brasileiro. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia. Campinas, 2010. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000771507>>. Acesso em 20 fev. 2012.
- MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas licitações e contratos**. 10ª ed. Belo Horizonte: Del Ray, 2005.
- MOTTA, Fernando C. Prestes; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Introdução à organização burocrática**. 2ª ed. São Paulo: Pioneira, 2004.
- NBR ISO 8402. **Gestão da qualidade e garantia da qualidade** - terminologia. Rio de Janeiro, ABNT, Dez/1994.
- OLIVEIRA, Adriane Stoll de. **A codificação do Direito**. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 60, 1 nov. 2002 . Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/3549>>. Acesso em: 14 abr. 2012.
- OLIVEIRA, Luciel Henrique de. **Exemplo de cálculo de Ranking Médio para Likert**. Notas de Aula. Metodologia Científica e Técnicas de Pesquisa em Administração. Mestrado em Adm. e Desenvolvimento Organizacional. PPGA CNEC/FACECA: Varginha, 2005.
- OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 9ª ed. Brasília: Mh Comunicação, 1997.
- PAES DE PAULA, Ana Paula. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Reimpressão. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2007.
- PALADINI, Edson Pacheco. **Avaliação estratégica da qualidade**. São Paulo: Atlas, 2009.
- _____. **Gestão da qualidade**: teoria e prática. 2ª. ed., São Paulo: Atlas, 2010.
- PEREIRA, Merval. **A China Inova**. Publicado em O Globo de 21 de jan. 2012. Disponível em: <https://conteudoclipingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2012/1/21/a-china-inova>. Acesso em 01 abr. 2012.
- PINTO, Céli Regina Jardim. **A Banalidade da Corrupção**. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2011
- PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS. Pró-Reitoria de Graduação. Sistema de Bibliotecas. **Padrão PUC Minas de normalização**: normas da ABNT para apresentação de teses, dissertações, monografias e trabalhos acadêmicos. 9. ed. rev. ampl. atual. Belo Horizonte: PUC Minas, 2011. Disponível em: <<http://www.pucminas.br/biblioteca>>. Acesso em: 10 jan. 2012.

- PORTAL e-Democracia. Câmara dos Deputados. Disponível em:
<<http://edemocracia.camara.gov.br/web/licitacoes-e-contratos>> acesso: a partir de 17 mar. 2012.
- RATTNER, Henrique. Globalização: em direção a um mundo só? **Estudos avançados**, São Paulo, v. 9, n. 25, Dec. 1995. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141995000300005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 01 fev. 2012.
<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141995000300005>
- RAU, Virginia. **A casa dos Contos**. Os três mais antigos regimentos dos contos. Reimpressão. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2009.
- RIGGS, F. W. **A Ecologia da Administração Pública**. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 1964.
- ROESLER, Átila Da Rold. **Aspectos criminais da Lei de Licitações**. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 416, 27 ago. 2004. Disponível em:
<<http://jus.com.br/revista/texto/5635>>. Acesso em: 6 jan. 2012.
- ROSILHO, André Janjácomo. **Qual é o Modelo Legal das Licitações no Brasil?** As reformas legislativas federais no sistema de contratações públicas. Dissertação (mestrado) - Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. São Paulo: 2011. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8824>> Acesso em: 20 fev. 2012.
- SARDINHA, Edson. **Congresso em foco**. Farra das passagens: a manchete se repete. Reportagem publicada em 16/04/2012. Disponível em
<<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/farra-das-passagens-a-manchete-se-repete/>>. Acesso em 20 maio 2012.
- SCHIFFMAN, Leon G.; KANUK, Leslie Lazar. **Comportamento do Consumidor**. Tradução: Dalton Conde de Alencar, 9ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 2009.
- SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Melhoria do sistema amplia segurança em pregões eletrônicos. Boletim 1191-22.12. Disponível em: <<https://gestao.secom.gov.br/sobre-a-secom/acoes-e-programas/comunicacao-publica/em-questao/edicoes-anteriores/dezembro/boletim-1191-22.12/melhoria-do-sistema-amplia-seguranca-em-pregoes-eletronicos>>. Acesso em 12 abr. 2012.
- SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Lei Geral**. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/customizado/lei-geral/Cartilha_MPEs.pdf>. Acesso em 01 mar. 2012.
- SILVA, Edna Lúcia da; Menezes, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação** - 3. ed. rev. atual. – Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001.
- SIMON, Pedro. **A impunidade veste colarinho branco**. Brasília: Senado Federal, 2010.
- SITE Congresso em Foco. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/a-arma-da-camara-em-favor-da-farra-de-passagens/>>. Acesso em: 30 jan. 2012.

- SOUZA, Claudio Luis. 'Protecionista', governo compra carros importados para transportar Dilma. UOL. São Paulo. 17 fev. 2012. Disponível em: <<http://carros.uol.com.br/ultnot/2012/02/17/protecionista-governo-compra-carros-importados-para-transportar-dilma.jhtm>>. Acesso em: 23 fev. 2012.
- STARLING, Heloisa Maria Murgel. **Ditadura Militar: Corrupção Ensaio e Criticas**. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2008.
- TAYLOR, Frederick Winslow. **Princípios de Administração Científica**. 8ª ed. 12ª Tiragem. São Paulo: Atlas, 1990.
- TELLES, José Homem Correia. **Commentario critico à Lei da Boa Razão**. Lisboa, Typografia de M. P. de Lacerda. Anno de 1824. Acesso em 05 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/1188.pdf>
- TENOPIR, Carol; KING, Donald Ward. **Communication patterns of engineers** .USA: John Wiley & Sons, 2004
- TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Deu no Jornal**. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/>>. Acesso em 15 de fev. 2012.
- TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Corruption Perceptions Index 2011**. Disponível em: <http://cpi.transparency.org/cpi2011/in_detail/>. Acesso em 02 fev. 2012.
- TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL. **Casa dos Contos (1389-1761)**. Página visitada em 12-01-2012. Disponível em: <<http://www.tcontas.pt/pt/apresenta/historia/tc1389-1761.shtm>>. Acesso em: 09 jan. 2012.
- TRIDAPALLI, Juarez Paulo; FERNANDES, Elton; MACHADO, Waltair Vieira. Gestão da cadeia de suprimento do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, abr. 2011 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122011000200006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 26 fev. 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122011000200006>.
- UNIVERSIDADE DE COIMBRA. Instituto de História das Ideias, Faculdade de Letras. **Ordenações Afonsinas**. Disponível em: <<http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/afonsinas/>>. Acessado em: 09 jan. 2012.
- _____. Instituto de História das Ideias, Faculdade de Letras. **Ordenações Manuelinas**. Disponível em: <<http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/manuelinas/>>. Acessado em: 09 jan. 2012.
- _____. Instituto de História das Ideias, Faculdade de Letras. **Ordenações Filipinas**. Disponível em: <<http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/>>. Acessado em: 09 jan. 2012.
- VAZ, Lúcio. Golpe no Pregão Eletrônico. **Isto É**. Edição Nº 2168. 01 de junho 2011. Disponível em: <http://www.istoe.com.br/reportagens/139247_GOLPE+NO+PREGAO+ELETRONICO>. Acesso em: 16 fev. 2012.
- VIEIRA, Valter Afonso. Comportamento do consumidor. **Revista de administração contemporânea**. Curitiba, v. 6, n. 3, Dec. 2002 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-

65552002000300015&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 19 Fev. 2012.

<<http://dx.doi.org/10.1590/S1415-65552002000300015>>.

VILAS, Carlos M. Estado y mercado en la globalización: la reformulación de las relaciones entre política y economía. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 14, June 2000 .

Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782000000100002&lng=en&nrm=iso>. acesso em 01 fev. 2012.

<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782000000100002>

WEBER, Max. **Ética Protestante e o "Espírito" do Capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

WOLKMER, Antônio Carlos. **História do Direito no Brasil**. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.