

Helena Romeiro de Araújo

**METAS ENTRE ESTADO E MERCADO NAS COMPRAS PÚBLICAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, linha de pesquisa “O Poder Econômico e seus Limites Jurídicos”, como requisito à obtenção do título de Mestre em Direito Político e Econômico.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Sônia Yuriko Kanashiro Tanaka

São Paulo  
2011

A659m      Araújo, Helena Romeiro de  
                  Metas entre Estado e mercado nas compras públicas. / Helena  
                  Romeiro de Araújo. - São Paulo, 2011.

124 f. ; 30 cm

Dissertação (Direito Político e Econômico) - Universidade  
Presbiteriana Mackenzie - São Paulo, 2011.

Orientadora: Sônia Yuriko Kanashiro Tanaka

Bibliografia : p. 113-124

1. Compras públicas 2. Controle 3. Compra empresariais I. Título.

Helena Romeiro de Araújo

METAS ENTRE ESTADO E MERCADO NAS COMPRAS PÚBLICAS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, linha de pesquisa “O Poder Econômico e seus Limites Jurídicos”, como requisito à obtenção do título de Mestre em Direito Político e Econômico.

Aprovada em

BANCA EXAMINADORA

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Sônia Yuriko Kanashiro Tanaka - Orientadora  
Universidade Presbiteriana Mackenzie

---

Prof. Dr. José Francisco Siqueira Neto  
Universidade Presbiteriana Mackenzie

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Márcia Walquíria Batista dos Santos  
Universidade \_\_\_\_\_

Ao apoio incondicional de meus pais, irmãos,  
tias Flora e Guará e à minha dedicada família.

## AGRADECIMENTOS

À professora Sônia Yuriko Kanashiro Tanaka pela paciência, sabedoria e precisa orientação na condução desta pesquisa.

À professora Solange Teles da Silva pelas críticas construtivas.

À professora Patrícia Tuma pelo incentivo e carinho.

Ao coordenador José Francisco Siqueira Neto.

## RESUMO

É sabido que o Estado não produz todos os bens de que necessita para atender a suas demandas, precisando socorrer-se ao setor privado. Assim, as compras públicas são assunto de inequívoca importância para todos aqueles que se encontram ligados às diversas esferas da Administração Pública. Existe certo consenso quanto à necessidade de mudanças no sistema de compras públicas no Brasil, a fim de buscar mais agilidade, eficiência, e, principalmente, transparência no trato com o dinheiro público. Chama a atenção na bibliografia especializada em compras públicas no Brasil a falta de estudos, ensaios ou pesquisas que relacionem as características do controle dos atos do Estado - controle esse reclamado por uma sociedade moderna e democrática - com a legítima exigência de eficiência, eficácia e transparência nas atividades governamentais. O presente estudo pretende fazer uma abordagem acerca da evolução do controle do gasto estatal, tratando as compras públicas como um mecanismo de política pública que visa à atuação ótima do Estado, no intuito de garantir o correto exercício da função pública e uma atuação legal, moral, isonômica, adequada às finalidades públicas. Para alcançar nosso objetivo, pretendemos traçar a evolução histórica do controle das compras públicas desde a época do Brasil colonial até os dias atuais. Relacionaremos a transparência das compras públicas e o direito à informação com o exercício da cidadania, atentando-nos aos princípios constitucionais, por vezes desrespeitados. Nesse sentido, demonstraremos as diferenças entre os princípios da publicidade e transparência, e os desdobramentos do sentido da governança eletrônica, com os influxos sofridos pela tecnologia da informação e comunicação. Igualmente, iremos abordar o custo que a falta de transparência pode causar. Em seguida, iremos comparar os procedimentos e técnicas envolvidas no sistema de compras em empresas públicas e privadas, objetivando identificar as técnicas utilizadas no setor empresarial que podem colaborar como um eventual modelo de compras públicas que poupe recursos e as torne mais transparentes, voltadas a uma equilibrada gestão fiscal.

**PALAVRAS-CHAVE:** compras públicas; controle; transparência; compras empresariais.

## ABSTRACT

It is known that the State does not produce all the goods that he needs to meet their demands, requiring resort to the private sector. Thus, the buying public are a matter of clear importance to all those who are connected in all spheres of public administration. There is some consensus on the need for changes in the public procurement system in Brazil in order to get more speed, efficiency and, above all, transparency in dealing with public money. Draws attention to the relevant literature on public procurement in Brazil, the lack of studies, tests or surveys that relate the characteristics of the control of acts of the state, this control demanded by a modern, democratic society with the legitimate demands of efficiency, effectiveness and transparency in government. This study intends to make an approach on the evolution of control state spending, dealing with public procurement as a mechanism of public policy that aims at optimal performance of the state in order to ensure proper exercise of public action and a legal, moral , equality, suitable for public purposes. To achieve our goal, we intend to trace the historical evolution of the control of the buying public since the days of colonial Brazil until today. Linked to transparency in public procurement and the right to information with the exercise of citizenship, paying attention to the constitutional principles, sometimes disregarded. In this sense, we demonstrate the differences between the principles of openness and transparency and the developments that the meaning of e-governance, with inflows sustained by information technology and communication. Also, we will cover the cost that the lack of transparency can cause. Then we will compare the procedures and techniques involved in the procurement system in public and private companies seeking to identify the techniques used in the business sector that can collaborate as a possible model for government purchases that save resources and become more transparent and aimed at a balanced management tax.

**KEYWORDS:** procurement, control, transparency, business purchases

## LISTA DE ABREVIATURAS

CEO	Chief Executive Officer
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
DW	Datawarehouse
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ISO	International Standart Organization
OMC	Organização Mundial do Comércio
PIB	Produto Interno Bruto
ROI	Retorno Sobre Investimento
SDE	Secretaria de Direito Econômico
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIAPE	Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos
SIASG	Sistema de Administração de Serviços Gerais
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologia de Informação
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
TQM	Administração Total de Qualidade



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1 COMPRAS PÚBLICAS: EVOLUÇÃO E CONTROLE.....	15
1.1 Estado e mercado .....	15
1.2 Evolução histórica da fiscalização e controle das compras públicas no Brasil .....	18
1.2.1 O controle na época do colonial .....	21
1.2.2 O controle na época imperial .....	22
1.2.3 O controle na época republicana .....	24
1.2.4 O controle na Constituição Federal de 1988 .....	28
1.3 Compras públicas como mecanismo de política pública .....	31
2 TRANSPARÊNCIA DAS COMPRAS PÚBLICAS .....	40
2.1 Cidadania e acesso às informações .....	49
2.2 Lei de licitações e seus efeitos colaterais .....	55
2.3 O controle das compras públicas e suas perspectivas .....	64
3 COMPRAS EMPRESARIAIS .....	69
3.1 Planejamentos estratégicos, estrutura e organização das compras .....	74
3.2 Qualidade ótima .....	80
3.3 Quantidade e preço do produto .....	84
3.4 Controle de desempenho, eficiência e eficácia .....	93
4 IMPLEMENTAÇÃO DAS BOAS PRÁTICAS DAS COMPRAS EMPRESARIAIS NO SETOR PÚBLICO .....	104
CONCLUSÃO .....	109
REFERÊNCIAS.....	113

## INTRODUÇÃO

A expansão dos gastos públicos encontra-se no centro dos debates sobre os rumos das finanças públicas nacionais. As compras públicas, que atualmente no Brasil movimentam cerca de 16% do Produto Interno Bruto (PIB)<sup>1</sup>, tornam o Estado um dos maiores clientes das empresas privadas, e mobilizam importantes setores da economia, que se ajustam às demandas previstas nos editais de licitação<sup>2</sup>.

Toda vez que uma compra ou contratação pública é realizada são gastos recursos públicos para a aquisição de produtos ou contratação de serviços. No seu contexto, inúmeras decisões se verificam, como, por exemplo, aquelas relacionadas à quando, como, por quanto e de quem comprar. Nesse momento, várias considerações deveriam ser observadas pelo agente tomador de decisão<sup>3</sup>.

Esses tipos de decisões podem vir a causar os mais diversos impactos socioeconômicos<sup>4</sup> na sociedade, e, diante dessa preocupação, a dissertação “Metas entre Estado e Mercado nas Compras Públicas” desenvolve-se.

As primeiras aquisições de bens remontam das relações de troca entabuladas pelo homem quando percebeu que podia entregar o produto de seu trabalho e receber em troca o

---

<sup>1</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTA (IBGE). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasnacionais/2008/default.shtm>>. Acesso em: nov. de 2010.

<sup>2</sup> O estudo das licitações públicas é normalmente limitado ao estudo de seus procedimentos, ficando a Contabilidade Pública ou Governamental limitada a um breve resumo de contas e lançamentos com o objetivo final de, apenas, servir de base à prestação de contas que todo governante se vê obrigado a apresentar por força de dispositivos legais e constitucionais. Como ensina Lino Martins da Silva: “A Contabilidade Governamental não pode ficar adstrita ao objetivo da prestação de contas, pois deve estudar formas que permitam o controle efetivo da gestão do governo e, ainda, pesquisar alternativas que auxiliem o processo decisório, buscando sempre a transparência dos demonstrativos contábeis e financeiros para que todos os cidadãos possam compreender a ação dos governantes, aguçando a análise crítica e permitindo-lhes discernir quanto à forma de sua atuação, mormente no que diz respeito à subtração de parte do patrimônio do povo por meio dos tributos”. (SILVA, Lino Martins da. *Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 26-27)

<sup>3</sup> “Isso implica responsabilidade e dever de comunicar com exatidão e diligência os dados de sua atividade, de modo que a comunidade e os distintos núcleos que se relacionam com a entidade possam avaliá-la, compreendê-la e, se entenderem oportuno, criticá-la.” (TINOCO, João Eduardo Prudêncio. *Balanço social: uma abordagem da transparência e da responsabilidade pública das organizações*. São Paulo: Atlas, 2001. p. 72)

<sup>4</sup> Segundo dados da Secretaria de Direito Econômico (SDE), o governo gasta cerca de R\$ 300 bilhões em compras públicas por ano, e, desses R\$ 300 bilhões, estima-se que há um sobrepreço de cerca de 25% a 40%. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/SDE/data/Pages/MJ34431BE8ITEMIDE5C40D653E3C4B12BCA94FB3DB8C39AAPTBRNN.htm>>. Acesso em: nov. 2010.

produto de outro trabalho que fosse equivalente. Ao longo da história, essas relações de troca evoluíram para a economia mercantil, sendo esta considerada o primeiro estágio do capitalismo e das estruturas do Estado, tal como hoje se conhece.

As transformações econômicas que aconteceram no decorrer dos séculos, sobretudo após a revolução industrial do século XVIII, causaram um estreitamento na relação entre o público e o privado. Nesse sentido, o aparecimento cada vez maior de necessidades da sociedade exigiu a viabilização, pelo Estado, da atuação de particulares na realização de negócios comuns.

Assim, o Estado deixa de ser auto-suficiente na produção de bens para atender os interesses públicos, primários ou secundários, e passa a socorrer-se do mercado privado, contratando particulares para suprir as demandas da população.

Justamente em função desse entrelaçamento entre público e privado é que, mais tarde, observa-se o aparecimento do instituto da licitação para a consecução das compras públicas<sup>5</sup>.

No Brasil, a história da Administração Pública é marcada por corrupção, desvio de verbas, adoção de práticas clientelistas e privatistas, que insistem em macular sua trajetória. No intuito de evitar tais práticas surgiram também os primeiros mecanismos de controle<sup>6</sup> dos atos administrativos que, da época colonial até os dias atuais, passaram por positivas modificações.

Nesse sentido, o presente estudo inicia-se traçando a evolução histórica da fiscalização das compras públicas no direito brasileiro, abordando as formas de controle desde a época colonial até os dias atuais. Em seguida, passa-se ao estudo das compras públicas como um mecanismo de política pública, tema que tem se infiltrado entre as atuais preocupações dos juristas.

---

<sup>5</sup> Ao tratar do processo licitatório iremos explorar apenas as compras.

<sup>6</sup> De acordo com o órgão que o exercita, o controle pode ser dividido em administrativo, legislativo ou judicial, todavia, nessa pesquisa, somente vamos nos ater ao controle que é levado a cabo pelos Tribunais de Contas. Vale dizer, o custo do controle não pode exceder os benefícios que dele decorram, pois isso causaria o descontrole.

Em seguida, são feitas considerações acerca da contribuição da transparência das compras públicas para a formação da cidadania. O Estado, assim, é solicitado a esclarecer como se realiza o processo de escolha dos produtos, até que o mesmo seja instrumentalizado através do processo licitatório.

Para isso, descortina-se a relevância da transparência das compras públicas, de onde se depreende que, quanto maior for o grau da transparência administrativa, maior será o respeito exigido dos agentes públicos aos demais princípios jurídico-administrativos, proporcionando um círculo virtuoso nas atividades administrativas desempenhadas pelos mesmos.

Destarte, em razão do influxo da tecnologia da informação e comunicação na vida dos cidadãos, a atividade administrativa vem experimentando uma profunda transformação e reforma em seus métodos de atuação, no dever de torná-los mais eficazes e transparentes. Assim, ganha destaque o estudo acerca da governança eletrônica, que reconhece haver na efetiva participação dos cidadãos um relevante instrumento para eleição de prioridades legítimas que devem ser atendidas.

Ainda, tendo em mente os atuais atributos da governança eletrônica e sua estreita relação com o conceito de cidadania, passa-se a estabelecer a maneira como se alcança a efetivação da compra pública através do processo licitatório, mesmo porque, é o cidadão o maior interessado em reconhecer o administrador público como bom ou mau comprador.

Nesse sentido, nos moldes do que vem esculpido no artigo 37 da Constituição Federal<sup>7</sup>, é de suma importância encontrar um caminho que priorize a efetiva transparência e publicidade das despesas, bem como a qualidade das compras públicas, de forma útil ao administrado, pois a este se devem satisfações sobre a utilização dos recursos financeiros. Assim sendo,

não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida. Tal

---

<sup>7</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]

princípio está previsto expressamente no art. 37, *caput*, da Lei Magna, ademais contemplado em manifestações específicas do direito à informação sobre os assuntos públicos, quer pelo cidadão, pelo fato de sê-lo, quer por alguém que seja pessoalmente interessado.<sup>8</sup>

Todavia, a obrigatoriedade e abrangência dos princípios da transparência e publicidade urge de revisão<sup>9</sup>. As iniciativas de transparência na administração pública constituem uma política de gestão responsável que favorece o exercício da cidadania pela população<sup>10</sup>. As informações prestadas pela Administração Pública precisam ser claras, adequadas e completas.

Desse modo, extrai-se trecho da obra de Lino Martins da Silva, que evidencia a importância da proteção e evolução do princípio da soberania popular:

O orçamento está intimamente ligado ao desenvolvimento dos princípios democráticos, à idéia da soberania popular e, por conseguinte, ao triunfo dos sistemas representativos do Governo, em contraposição aos Estados antigos, quando o monarca considerava patrimônio próprio o tesouro público e a soberania do príncipe tinha fundamento divino.<sup>11</sup>

Todavia, a forma como hoje os dados são divulgados aos cidadãos muito pouco contribui para aclarar a maneira como se efetuou a despesa, pois as informações são confusas e só podem ser compreendidas por estudiosos do assunto.

A informação deve ser prestada de forma contínua e simples, com fácil acesso a quem quer que seja. Existem várias maneiras de não informar, várias formas de subtrair, negar e ocultar a informação<sup>12</sup>. Portanto, a compreensibilidade dos dados e das informações pelos usuários é uma condição indispensável. A divulgação das contas públicas pressupõe o fornecimento de informações confiáveis e relevantes aos interesses dos usuários, apoiando-se no processo decisório.

---

<sup>8</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 110.

<sup>9</sup> A divulgação de informação na forma como é feita no Brasil não atende ao preceito básico de evidenciação da situação das organizações, elas registram basicamente seus eventos operacionais, sem, no entanto, revelar sua inserção na vida social, a forma como se relacionam com seus colaboradores, seus fornecedores, os usuários de seus serviços, o Governo, enfim, os parceiros de suas atividades, seus *stakeholders*.

<sup>10</sup> O acesso à informação de boa qualidade é um pré-requisito para o exercício da cidadania, vale dizer, condição essencial para que problemas socioeconômicos sejam debatidos e resolvidos no convívio democrático entre os grupos sociais.

<sup>11</sup> SILVA, Lino Martins da, op. cit., p. 28.

<sup>12</sup> Nas licitações, por exemplo, quando o procedimento é cumprido de maneira formal, dificilmente existe o controle rigoroso do Tribunal de Contas ou do Ministério Público.

Ademais, o que se observa nas compras efetuadas na área privada é justamente o contrário, ou seja, as grandes empresas valorizam as pesquisas de preço e transparência entre seus fornecedores, buscando economia e qualidade. Como afirmam Clélio Feres Monte Alto, Antônio Mendes Pinheiro e Antonio Caetano Alves,

em uma economia altamente complexa e competitiva, como a que se desenvolve no momento atual, as compras constituem mais do que uma série de transações individuais e independentes entre si para satisfazer a determinadas necessidades. O comprador precisa conhecer os produtos que compra, as fontes de fornecimento e as condições momentâneas do mercado, além da cadeia de suprimentos e a sua integração com o sistema logístico da empresa. Um comprador competente deve procurar conhecer as necessidades de sua empresa a longo prazo, bem como a capacidade de fornecimento das empresas fornecedoras para atender a esses dois conjuntos de problemas dentro de preços razoáveis e justos.<sup>13</sup>

Justamente nesse sentido é que o capítulo terceiro evidencia a forma como se realizam as compras empresariais, estas sim de maneira transparente e focadas em critérios de qualidade.

No quarto capítulo, traça-se um paralelo entre as compras realizadas nos setores público e privado, buscando encontrar um caminho ótimo a ser seguido pelo Estado, que priorize a qualidade, transparência e economicidade.

Nesse contexto, o tema proposto analisa o sistema de compras públicas e a transparência do processo decisório, e desvenda como se realiza o processo de escolha dos produtos até que o mesmo seja instrumentalizado através do procedimento licitatório.

A presente dissertação encontra relação com a linha de pesquisa “O Poder Econômico e seus Limites Jurídicos”, e se desenvolve a partir de uma revisão bibliográfica, que teve como objeto de estudo e análise obras, textos, dispositivos constitucionais, legislação em vigor e proposições legislativas em discussão no Congresso Nacional. São, ainda, fontes de pesquisa, as bases de dados assinadas pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, a exemplo da Ebsco Host, ProQuest Dissertation & Thesis Full Text e JSTOR, bem como o Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

---

<sup>13</sup> MONTE ALTO, Clélio Feres; PINHEIRO, Antônio Mendes; ALVES, Antônio Caetano. *Técnicas de compras*. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

(CAPES) e a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações. O método científico adotado é o hipotético-dedutivo.

## 1 COMPRAS PÚBLICAS: EVOLUÇÃO E CONTROLE

### 1.1 Estado e mercado

Sabe-se que a origem da aquisição dos bens remonta das relações de troca entabuladas pelo homem quando percebeu que podia entregar o produto de seu trabalho e receber em troca o produto de outro trabalho que fosse equivalente. Na Baixa Idade Média<sup>14</sup>, no contexto das feiras medievais, desenvolvem-se as primeiras moedas, os primeiros bancos, as notas promissórias, vales, cheques, letras de câmbio, companhias de navegação, transporte, frete e companhias por ações.

Ao longo da história, com o advento das unidades monetárias<sup>15</sup>, essas relações evoluíram para a economia mercantil, considerada o primeiro estágio do capitalismo e das estruturas do Estado e do direito, tal como os conhecemos.

Nesse contexto, o desenvolvimento das técnicas de produção, sobretudo na revolução industrial<sup>16</sup>, modificou o eixo econômico e criou novas dinâmicas sociais, transformando a economia mercantil em economia de produção. O homem aprendeu a produzir mais do que necessitava para a própria subsistência com o intuito de acumular dinheiro, o que o levou à necessidade de lidar com um excesso de produção.

---

<sup>14</sup> “Para que se compreenda a organização feudal, é preciso ter em conta que as invasões e as guerras internas tornaram difícil o desenvolvimento do comércio. Em consequência, valoriza-se enormemente a posse da terra, de onde todos, ricos ou pobres, poderosos ou não, deverão tirar os meios de subsistência. Assim, pois, toda a vida social passa a depender da propriedade ou da posse da terra, desenvolvendo-se um sistema administrativo e uma organização militar estreitamente ligados à situação patrimonial”. (DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da teoria geral do Estado*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 69)

<sup>15</sup> “Naturalmente, as origens do dinheiro são muito remotas. Perdem-se nas formas primitivas de intercâmbio, que remontam às épocas pré-históricas. Em épocas históricas, testemunhos escritos indicam que se utilizou como meio de pagamento uma grande variedade de objetos e bens: gado, óleo, sal, vinho, madeira, anzóis de pesca, objetos com significado ritual e ornamental, anéis, conchas e muitos outros, dependendo do lugar e do período. Mas os metais, especialmente o ouro e a prata, acabaram se impondo como forma de dinheiro mais comum”. (CIVITA, Richard. *Enciclopédia prática de economia*. São Paulo: Nova Cultural, 1988. p. 16)

<sup>16</sup> “Durante aproximados cem anos, a Europa não foi palco de grandes conflitos, e os aspectos políticos e militares quase nada interferiram no desenvolvimento das economias. Salvo a Inglaterra, que no século XVIII já realizara sua Revolução Industrial, as demais economias da Europa possuíam uma estrutura social e jurídica pré-industrial, desfavorável e antagônica à fase do capitalismo que se iniciava. Aproveitando os recursos naturais e humanos de que dispunham, e atentas ao desenvolvimento inglês, as economias européias iniciam a grande transformação do século XIX e, por volta de 1870, já estavam em condições de competitividade com a indústria inglesa”. (BAGNOLI, Vicente. *Direito e Poder Econômico*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 29)



Assim, ao final do século XVIII, o mercado deixa de significar exclusivamente o lugar no qual são praticadas essas relações de trocas, passando a expressar um projeto político, como princípio de organização social<sup>17</sup>.

Destarte, com o aumento crescente da produção em massa e da urbanização, tornou-se cada vez mais imprescindível viabilizar facilidades de distribuição, aumentar a estrutura de concessão de créditos, implementar um sistema educacional mais amplo, e, principalmente, incumbir o governo de novas atribuições.

Na esfera do poder e da relação entre o público e o privado<sup>18</sup>, a Revolução Industrial deixa a tradicional aristocracia rural em segundo plano, ascendendo ao primeiro patamar das negociações e encaminhando as decisões do Estado à nascente classe empresarial. Portanto, tem-se uma sociedade mais rica, mas também mais complexa<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> “As primeiras economias existentes eram de natureza agrícola, e centradas na produção, no intercâmbio e no consumo de produtos derivados do trabalho com o mundo natural. Nas comunidades agrícolas, a terra e a mão-de-obra eram compreensivelmente os componentes mais preciosos para determinar o sucesso econômico. É verdade que o capital – ou o dinheiro – também representava uma parte, assim como as inovações tecnológicas, tais como o debulhador, o arado, o barco a vapor e o trem. No entanto, a comunidade agrícola podia subsistir com um mínimo de dinheiro e tecnologia – e não podia sobreviver sem terra ou mão-de-obra. Mais tarde, com a Revolução Industrial, a tecnologia assumiu um papel mais importante [...] mas como a economia era impulsionada principalmente pela capacidade de produzir bens para o mercado de massa, o capital (possuir dinheiro suficiente) e a mão-de-obra (comandar uma força de trabalho adequadamente treinada) eram de longe os ingredientes mais importantes para o sucesso. Assim como a economia industrial gradualmente derivou da economia agrícola, a economia industrial está abrindo alas para a economia digital”. (ALDRICH, Douglas F. *Dominando o mercado digital*. Tradução: Maria Whitaker Ribeiro Nolf; Marisa do Nascimento Paro. São Paulo: Makron Books, 2000. p. 5)

<sup>18</sup> “Vai ocorrer, sobretudo através de três institutos jurídicos, a confusão entre o setor público e o privado. Pela *vassalagem* os proprietários menos poderosos colocavam-se a serviço do senhor feudal, obrigando-se a dar-lhe apoio nas guerras e a entregar-lhe uma contribuição pecuniária, recebendo em troca sua proteção. Outra forma de estabelecimento de servidão era o *benefício*, contratado entre o senhor feudal e o chefe de família que não possuísse patrimônio. Este último recebia uma faixa de terra para cultivar, dela extraindo o sustento de sua família, além de entregar ao senhor feudal uma parcela da produção. Estabelecido o benefício, o servo era tratado como parte inseparável da gleba, e o senhor feudal adquiria, sobre ele e sua família, o direito de vida e de morte, podendo assim estabelecer as regras de seu comportamento social e privado. Por último, é importante considerar a *imunidade*, instituto pelo qual se concedia a isenção de tributos às terras sujeitas ao benefício. A vassalagem era uma relação jurídica de caráter pessoal, enquanto o benefício tinha o sentido de estabelecimento de um direito real, mas ambos implicando o reconhecimento do poder político do senhor feudal e contribuindo para que o feudo tivesse sua ordem jurídica própria, desvinculada do Estado. Em última análise, os próprios agentes do poder público, ligando o exercício de suas funções à propriedade ou à posse da terra, afirmavam a independência em relação a qualquer autoridade maior, embora nominalmente integrados num Estado de dimensões muito vastas, ainda que imprecisas”. (DALLARI, Dalmo de Abreu, op. cit., p. 43)

<sup>19</sup> “É a partir do fim da Idade Média que se encontra a idéia de povo como unidade e fonte de direitos e de poder. Com os contratualistas essa idéia adquire grande força e vai-se completando, chegando-se, então, à afirmação da existência de uma vontade geral e de direitos sociais, situados na base de toda organização social. A consequência dessa evolução é a formação da consciência de que o poder utiliza força, sem, contudo, se confundir com ela, chegando-se, afinal, no século XIX, à aspiração de fazer coincidirem as noções de poder legítimo e poder jurídico”. (Id. *Ibid.*, p. 43)

Vale lembrar que, muito embora tenha a Revolução Industrial se iniciado na Inglaterra, ela se expandiu ao longo do século por toda Europa, e em países fora dela. O período de 1850 a 1873, também conhecido como “a nova evolução industrial” foi de crescimento sem precedentes na história.

Como afirma Vicente Bagnoli,

de maneira geral o século XIX caracteriza-se como um período de paz prolongada, de aumento populacional e rápida expansão econômica. Nos períodos de recessão ou contenção econômica, como no final da década de 1860 e início da seguinte, o empresário na busca de sua maximização de lucros oprimia os operários. O poder econômico mostrava sua força em relação ao trabalhador, e o Estado apenas observava essa disputa como uma lide privada.<sup>20</sup>

Nessa época, houve maior estreitamento da relação público-privado, sendo que, ao mesmo tempo em que o Estado, relacionado com o poder econômico, fazia a defesa dos interesses privados, sobretudo para o exterior, iniciava-se a discussão sobre a força desse poder e eventuais abusos praticados, gerando uma crescente preocupação social.

No início do século XX, as transformações promovidas no século XIX se fazem absolutamente presentes. Assim, o aparecimento cada vez maior de necessidades da sociedade exigiu a viabilização, pelo Estado, da atuação de particulares na realização de negócios de interesse comum.

Nesse sentido, resta óbvio não ser o Estado auto-suficiente quando precisa lidar com o atendimento dos interesses públicos primários ou secundários<sup>21</sup>, necessitando, na maioria das vezes, de socorrer-se no mercado, contratando particulares para suprir as demandas da administração. Assim, objetivando a satisfação de interesses públicos, são celebradas diversas relações contratuais que têm por objeto uma gama das mais variadas possíveis. Via de regra, tais relações são efetivadas mediante contratos administrativos.

---

<sup>20</sup> BAGNOLI, Vicente, op. cit., p. 33.

<sup>21</sup> “Os interesses secundários não são atendíveis senão quando coincidirem com os interesses primários, únicos que podem ser perseguidos por quem axiomáticamente os encarna e representa. Percebe-se, pois, que a Administração não pode proceder com a mesma desenvoltura e liberdade com que agem os particulares, ocupados na defesa das próprias conveniências, sob pena de trair sua missão própria e sua própria razão de existir”. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, op. cit., p. 69)

Em função desse entrelaçamento entre o público e o privado, ganha destaque o estudo acerca das compras públicas e suas formas de controle.

De acordo com o órgão que o exercita, o controle pode ser dividido<sup>22</sup> em administrativo, legislativo ou judicial<sup>23</sup>, todavia, nessa pesquisa, somente vamos nos ater ao controle que é levado a cabo pelos Tribunais de Contas.

## 1.2 Evolução histórica da fiscalização e controle das compras públicas no Brasil

Hodiernamente sabe-se que a Administração Pública não pode exceder sua competência e limites demarcados em lei. Destarte, todas as atividades administrativas, sejam elas discricionárias<sup>24</sup> ou não, estão subordinadas à Constituição Federal e demais normas.

O interesse público necessita que seja eficiente<sup>25</sup> e útil a atividade da Administração Pública, portanto, qualquer ente ou ato administrativo, se ineficiente, inoportuno ou inconveniente ao interesse do povo, deve ser controlado<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> É essa a tipologia adotada por Cretella Júnior, Caio Tácito e Seabra Fagundes.

<sup>23</sup> “Todos os chamados Poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário), além do exercício de funções típicas, voltadas para o atingimento das finalidades específicas, exercem também atividades instrumentais, como é o caso da gestão dos bens, do pessoal e dos recursos financeiros essenciais para seu funcionamento. Administração pública é atividade típica do Poder Executivo, mas é, também, atividade atípica do Legislativo e do Judiciário”. (DALLARI, Adilson Abreu. Controle Compartilhado da Administração da Justiça. *Estudos de Direito Público*, p.20)

<sup>24</sup> “Já se tem observa do, com inteira procedência, que não há *ato propriamente discricionário*, mas apenas discricionariedade por ocasião da prática de certos atos. Isto porque nenhum ato é totalmente discricionário, dado que, conforme afirma a doutrina prevalente, será sempre vinculado com relação ao *fim* e à *competência*, pelo menos. Com efeito, a lei sempre indica, de modo objetivo, quem é competente com relação à prática do ato – e aí haveria inevitavelmente vinculação. Do mesmo modo, a finalidade do ato é sempre e obrigatoriamente um interesse público, donde afirmarem os doutrinadores que existe vinculação também com respeito a esse aspecto”. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, op.cit., p. 410)

<sup>25</sup> “A administração e o administrador hão de atuar com observância à legalidade, impessoalidade, publicidade, mas também com eficiência. Portanto, administrar bem, com competência técnica, com capacidade de produzir resultados úteis e desejados, é dever jurídico. Encontram-se na doutrina algumas referências a este princípio, aproximando-a da administração privada, de natureza empresarial”. (JUCÁ, Francisco Pedro; TANAKA, Sônia Yuriko Kanashiro (Org.). *Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 71)

<sup>26</sup> “O controle é um processo de redução do poder, entendida essa expressão no sentido de imposição da vontade e do interesse de um sujeito sobre outrem. [...] O vocábulo controle comporta dois sentidos diversos. Pode-se falar em controle-fiscalização para indicar a tarefa de acompanhar e fiscalizar a conduta alheia, verificando o cumprimento dos requisitos necessários a realização dos fins adequados. Mas também pode haver controle-orientação, o que significa a possibilidade de determinar o conteúdo da conduta alheia, escolhendo os fins que o terceiro realizará e o modo pelo qual se desenvolverá”. (JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 745)

A par disso, existem mecanismos de controle e submissão da Administração Pública à legalidade e à eficiência administrativa<sup>27</sup>.

Na realidade, desde a antiguidade, sempre existiram mecanismos, ainda que precários, destinados a sancionar os atos que importassem repercussões no dinheiro arrecadado, visando controlar a sua aplicação.

Um relevante marco na questão do controle dos atos da Administração Pública se deu na França do século XVIII, como bem comprova o que ficou estabelecido na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão<sup>28</sup>, aprovada em 26 de agosto de 1789 pela Assembléia Nacional daquele país, e que outorgava à sociedade o direito de pedir contas a todo o agente público, quanto à sua administração.

No Brasil, a história da Administração Pública é marcada por corrupção, desvio de verbas públicas, adoção de práticas clientelistas e privatistas, que até os dias atuais insistem em macular sua trajetória. No intuito de evitar tais práticas surgiram diversas instâncias e mecanismos de controle.

O mencionado controle da Administração Pública é tema que não só ocupa como também preocupa todos aqueles que têm sua esfera jurídica atingida por atos da administração pública, no intuito de saber e controlar onde e como são empregados os recursos hauridos no contexto da sociedade para sustentar a atuação estatal.

Nas palavras de Diogo de Figueiredo Moreira Neto,

---

<sup>27</sup> “O princípio da eficiência vem suscitando entendimento errôneo no sentido de que, em nome da eficiência, a legalidade será sacrificada. Os dois princípios constitucionais da Administração devem conciliar-se, buscando esta atuar com eficiência, dentro da legalidade”. (MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000)

<sup>28</sup> “O grande problema, ainda não resolvido, é a consecução de eficácia das normas de Declaração de Direitos. Proclamadas como normas jurídicas, anteriores aos Estados, elas devem ser aplicadas independentemente de sua inclusão nos direitos dos Estados pela formalização legislativa. Entretanto, inexistindo um órgão que possa impor sua efetiva aplicação ou impor sanções em caso de inobservância, muitas vezes os próprios Estados que subscreveram a Declaração agem contra suas normas, sem que nada possa ser feito. Adotou-se a praxe de incluir nas próprias Constituições um capítulo referente aos direitos e garantias individuais, justamente porque, dessa forma, incorporadas ao direito positivo dos Estados, aquelas normas adquirem plena eficácia. Entretanto, quando qualquer governo, valendo-se de uma posição de força, ignora a Constituição e desrespeita as normas da Declaração de Direitos, os demais Estados ou a própria Organização das Nações Unidas se limitam a fazer protestos, quase sempre absolutamente inócuos, ou de pouco efeito prático”. (DALLARI, Dalmo de Abreu, op. cit., p. 213)

é indiscutível que as grandes mudanças que revolucionaram a Política e o Direito no curso do século XX tiveram a sociedade como sua grande protagonista, alumbrada pela revolução das comunicações, conscientizada à custa das amargas experiências dos holocaustos de três guerras mundiais e das decepções de outras tantas ideologias salvacionistas, e guindada a interlocutora das organizações políticas policráticas emergentes do novo modelo do Estado Democrático de Direito.

Nesse novo contexto juspolítico, a percepção que se deve ter de órgãos de controle de contas, como, de resto, de quaisquer outros órgãos que passem a exercer as modernas e complexas funções de controles recíprocos das policracias contemporâneas, não será mais a que resultava de uma tradicional taxinomia orgânico-funcional constitucionalmente adotada, porém, mais do que isso, a que parta de uma ampla compreensão do que esses órgãos hoje representam como bastiões dos direitos fundamentais e da democracia.<sup>29</sup>

Foi justamente nesse sentido que a institucionalização do controle conduziu à generalização das competências para o controle, e, simultaneamente, ao surgimento de órgãos dotados de competência especializada.

Aqui, desde a época colonial, o estabelecimento de um modelo de controle dos recursos públicos já era motivo de inquietação, o que corrobora dizer que o tipo de controle a ser adotado depende de seu momento histórico, sendo que as características e abrangências do mesmo se moldam de acordo com a realidade vivida.

Nas constituições brasileiras percebe-se, claramente, a evolução desses mecanismos de controle, cuja natureza jurídica varia conforme o ordenamento. Por conseguinte, também varia seu vínculo com o Poder Legislativo no tocante à independência das decisões finais do procedimento fiscalizador.

Muitas Constituições regeram o Brasil desde o seu descobrimento: a primeira, logo após a independência, datada de 1824. A segunda, com o fim do governo imperial, ou seja, em 1891. Duas durante a era Vargas, em 1934 e 1937; uma com a retomada da normalidade da democracia, em 1946; duas durante a ditadura militar, em 1967, e, posteriormente a sua alteração pela Emenda nº 1, de 1969. E, finalmente, a atual, caracterizada por representar o período pós-ditadura militar e apelidada de “Constituição Cidadã”.

---

<sup>29</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O parlamento e a sociedade como destinatário do trabalho dos Tribunais de Contas. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 25, jul/set, 2003.

### 1.2.1 O controle na época colonial

Na época do Brasil colonial, o controle se submetia a uma lógica mercantilista, no sentido de que Portugal se preocupava em arrecadar cada vez mais, e, ao mesmo tempo, visava minimizar os gastos com a então colônia. Vale ressaltar que, devido a sua situação econômica, a metrópole tinha muito pouco a oferecer nas trocas implementadas com a colônia.

Os institutos destinados a disciplinar o controle nas colônias que vigoravam àquela época eram as Ordenações Afonsinas (1446), Manuelinas (1516) e Filipinas (1591).

Em 1516, o Rei D. Manuel emitiu o Regimento da Fazenda, o qual determinava que a arrecadação deveria se submeter a contratos de arrematação, “criando a obrigatoriedade de registros junto ao Rei sobre esses atos, sendo que os agentes encarregados da arrecadação recebiam percentagem sobre ela”<sup>30</sup>.

Mais tarde, em 1549, procedeu-se a instauração de governadores-gerais e do cargo de provedor-mor das contas, sendo que a estes incumbia o assessoramento dos governadores para assuntos fiscais ou financeiros.

Anota Júlio César Manhães de Araújo:

[...] Em 1591 o Rei Felipe II da Espanha e Portugal cria o Conselho da Fazenda, unificando-se o sistema de controle das finanças públicas, e em 1627 o Rei Felipe IV exara o Regimento de contas de devedores, exatores e pagadores do Reino.

Em 1642 se dá a instalação do Conselho Ultramarino, instalação esta levada a efeito por D. João IV, após o fim do domínio espanhol.

No ano de 1860, criaram-se as Juntas das Fazendas das Capitâneas e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, ambas jurisdicionadas a Portugal. Enquanto colônia, o Brasil adotava as leis lusitanas e o controle das finanças públicas efetuava-se nos mesmos termos que em Portugal.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> ARAÚJO, Julio Cesar Manhães de. *Controle da atividade administrativa pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1998*. Curitiba: Juruá, 2010. p. 119.

<sup>31</sup> ARAÚJO, Julio Cesar Manhães de, op. cit., p. 120.

Anos depois, em 1808, tendo em vista a ocupação das terras portuguesas pelas tropas napoleônicas, que culminou na vinda da família real para o Brasil, a colônia brasileira passou a ser designada Reino Unido a Portugal e Algarves. Foi justamente nesta época que, pela primeira vez, se instalou o Erário Régio e foi criado o Conselho da Fazenda. Dentre as atribuições do conselho estavam o acompanhamento da execução das despesas públicas e a coordenação e controle de todos os dados referentes ao patrimônio e fundos públicos.

Percebe-se assim que, à época, como colônia de Portugal, o Brasil estava inserido em uma situação periférica no processo econômico mundial<sup>32</sup>.

### 1.2.2 O controle na época imperial

Em 1822, foi proclamada a independência do Brasil e o então “Erário Régio” transformou-se em Tesouro Nacional<sup>33</sup> pela Constituição Monárquica de 1824<sup>34</sup>. O Tesouro Nacional previa os primeiros orçamentos e balanços gerais.

A mencionada Constituição Imperial do Brasil teve como fonte de inspiração a Constituição francesa de 1814, seguindo diversos passos da mesma. Não é coincidência o fato de, ultrapassado o estágio da independência, o país já possuir uma elite intelectual, que se graduava nas universidades européias e passava a influenciar o pensamento político, introduzindo os ideais do liberalismo, do constitucionalismo, parlamentarismo, federalismo e da democracia, sendo que tais conceitos adentrariam no meio parlamentar.

Os artigos 170 e 172, da Constituição Imperial dispunham:

Art. 170. A Receita, e despesa da Fazenda Nacional será encarregada a um Tribunal, debaixo de nome de "Thesouro Nacional" aonde em diversas

<sup>32</sup> O Conselho da Fazenda assegurava o cumprimento dos princípios da legalidade e regularidade, todavia, ainda não com o formato de Tribunal de Contas.

<sup>33</sup> O Tesouro Nacional era um órgão incrustado na estrutura do Ministério da Fazenda, sem qualquer autonomia.

<sup>34</sup> “A Constituição Política do Império do Brasil foi outorgada em 25 de março de 1824 e foi, dentre todas, a que durou mais tempo, tendo sofrido considerável influência da francesa de 1814. Foi marcada por forte centralismo administrativo e político, tendo em vista a figura do Poder Moderador, constitucionalizado, e também por unitarismo e absolutismo”. (LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquemático*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 91)

Estações, devidamente estabelecidas por Lei, se regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade, em reciproca correspondencia com as Thesourarias, e Autoridades das Provincias do Império.

Art. 172. O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos ás despesas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despeza do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas.<sup>35</sup>

A idéia de criação de um Tribunal de Contas surgiu durante o Primeiro Reinado, em 1826. O projeto de lei<sup>36</sup> que instituía um Tribunal e Revisão de Contas foi sancionado em 1831, com a missão de realizar o levantamento e julgamento das contas dos responsáveis pelo dinheiro público, dentro e fora do país, porém, à época, não dispunha de independência ou autonomia para o desempenho das funções.

Todavia, foi em 1844 que ocorreu um marco na história da fiscalização. Nessa época, ocorreu uma nova estruturação no Ministério da Fazenda, passando a administração central da fazenda a compreender a Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda, o Tribunal do Tesouro Público e o Conselho Fiscal de Contas, por meio do qual se inaugurava a distinção entre as funções de administração ativa e de fiscalização<sup>37</sup>.

### 1.2.3 O controle na época republicana

Muito se discutiu acerca da criação de um tribunal de contas. Durante quase um século, duas correntes de pensadores se dividiam entre aqueles que defendiam a sua criação e acreditavam que as contas públicas deviam ser examinadas por um órgão independente, e

<sup>35</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2010.

<sup>36</sup> Lei nº 657, sancionada em 04.10.1831.

<sup>37</sup> “Durante o Segundo Reinado, o Brasil viveu uma curta experiência de funcionamento do contencioso administrativo. A figura do Conselho de Estado fora criada pela Constituição Imperial de 1824 (arts. 137 a 144), com competência para se manifestar sobre negócios graves e medidas gerais da pública administração, além das situações em que o Imperador pretendesse fazer uso do Poder Moderador (art. 142). Essa instituição, contudo, foi suprimida pelo Ato Adicional de 1834 e restabelecida pela Lei n. 234, em 1841, com a finalidade de arbitrar o exercício do Poder Moderador e, no que diz respeito aos assuntos administrativos, resolver sobre conflitos de jurisdição entre as autoridades administrativas e entre estas e as judiciárias (art. 7, inciso 4). Finalmente, com a Constituição Republicana de 1891 desaparece definitivamente o Conselho de Estado”. (BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 231)



aqueles que, por sua vez, entendiam que as contas públicas podiam continuar sendo controladas por aqueles que já as realizavam.

Não obstante o fato de haver correntes contrárias à instituição de uma Corte de Contas, não se pode negar que, desde o primeiro embrião da Corte de Contas no Brasil<sup>38</sup>, procurou-se ressaltar a importância da implantação deste órgão com poderes inerentes à sua função institucional.

Com a queda do Império, as reformas político-administrativas da jovem República, finalmente, tornaram realidade o Tribunal de Contas. De acordo com Julio Cesar Manhães de Araújo,

[...] Assim, em 07.11.1890, o Marechal Deodoro da Fonseca, Presidente da República, juntamente com seu Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, instituíram o Tribunal de Contas, pelo Decreto 966-A, competindo à Corte a análise mensal do movimento de receitas e despesas, conferindo o resultado encaminhado pelo *Thesouro*, e, informando ao Legislativo, além de julgar as contas dos responsáveis, condenando os responsáveis ou dando-lhes quitação, norteado pelos princípios da autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância e energia.<sup>39</sup>

Rui Barbosa, em suas lições sobre o Tribunal de Contas, ressaltando a importância e o espelho da moralidade que caracterizavam as finanças públicas e o orçamento, reforçou seus ideais ao fazer um pronunciamento no Teatro Politeano Baiano, sob o título “A Corrupção Política”:

As finanças, meus amigos, são o espelho dos governos, espelhos não somente da sua idoneidade administrativa, mas da sua moralidade. No indivíduo mesmo, a economia, bem entendida e bem regida, é a flor de quase todas as outras virtudes: a sobriedade, a previdência, a modéstia, a ordem, a independência, a honestidade, o respeito do homem aos seus próximos e a si mesmo. Supõe juntas estas prendas, e delas decorrerá, espontaneamente, a moderação, a parcimônia, o tento no despende. Abstrai-lhes do concurso, e ireis dar no desperdício, na prodigalidade, na dissipação.<sup>40</sup>

<sup>38</sup> “A Constituição de 1891, simplesmente previu, ao dispor, no art. 89, sobre a instituição de um Tribunal de Contas, para liquidar as contas de receita e despesa e verificar a sua legalidade antes de serem prestadas ao Congresso. Relegou, porém, para a Legislação ordinária a sua inteira organização. Posteriormente, todas as Constituições Republicanas o inseriram entre seus dispositivos. Já as demais estabeleceram as linhas fundamentais desse órgão governamental”. (BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Tribunais de Contas – natureza, alcance e efeitos de suas funções. Conferências e debates*. p. 183)

<sup>39</sup> ARAÚJO, Julio Cesar Manhães de, op. cit., p. 124.

<sup>40</sup> BARBOSA, Rui. *Obras Completas de Rui Barbosa*, v. 40, t. 5, 1913, p. 50.

Vale lembrar que, originariamente, o Tribunal teve competência para exame, revisão e julgamento de todas as operações relacionadas com a receita e a despesa da União. Todavia, logo após sua instalação, o Tribunal enfrentou uma situação<sup>41</sup> que desafiou sua autoridade e culminou com a redação de um Decreto que retirava do Tribunal de Contas a competência para impugnar despesas consideradas ilegais.

Anos mais tarde, com a Revolução de 1930, diversas atribuições do Tribunal de Contas foram esvaziadas, sendo que o Decreto nº 20.393, de 10 de setembro de 1931, instituiu o registro *a posteriori*<sup>42</sup> da despesa que tivesse sido levada a efeito, ou seja, foi deslocado no tempo o momento da efetivação do controle.

Em 1934, sofrendo influências da crise econômica de 1929, foi promulgada uma nova Constituição<sup>43</sup>. Dentro desse novo constitucionalismo, o Tribunal de Contas foi alocado na Seção II do Capítulo IV do Título I, nos artigos 99 a 102, que tratavam dos órgãos de cooperação às atividades governamentais.

Na nova redação, há o retorno da exigência do registro prévio, funcionando como condição de perfeição e eficácia do contrato. Assim, em caso de ausência de recursos orçamentários para fazer face à despesa, o ato consistiria em causa de impedimento absoluto para o registro.

Getúlio Vargas foi eleito para governar de 1934 a 1938, contudo, em 1937, por meio de um golpe de Estado, teve início o período da ditadura, também conhecido como “Estado Novo”. Foi também em 1937 que ocorreu a promulgação da nova Carta<sup>44</sup>, popularmente

---

<sup>41</sup> Em abril de 1903, o então Presidente, Floriano Peixoto, determinou ao Ministro da Viação que nomeasse o irmão do ex-presidente Deodoro da Fonseca como servidor público. Faltando lastro orçamentário, o Tribunal negou o registro à admissão, provocando a inconformidade do Presidente.

<sup>42</sup> “O exame *a posteriori* ou sucesso deixa consumir-se a despesa para depois fiscalizar a legalidade da mesma, sendo de todo o ponto ilusória a responsabilidade do ordenador, que nunca se torna efetiva, e a do pagador, sempre que a despesa paga for de cifra tão elevada que exceda o valor da caução prestada e dos bens do responsável; a fazenda pública vê-se lesada, fica a descoberto de qualquer garantia, o que, de per si só, é suficiente para condenar o regime da contrasteação *ex post facto*”. (Relatório do Tribunal de Contas de 1899, p. 13)

<sup>43</sup> Vale lembrar que a Constituição de 1934 foi a primeira das Leis Magnas do Brasil a instituir expressamente, de maneira apartada, uma ordem econômica. Essa Constituição sofreu forte influência da Constituição da Alemanha de 1919, e criou um capítulo destinado a cuidar da “Ordem Econômica e Social”.

<sup>44</sup> “A Constituição brasileira de 1937 dedicou inúmeros artigos à ordem econômica. Tendo se estabelecido no país uma ditadura, foi período fértil em decretos-leis estes devendo ser considerados fontes (efetivas) das normas econômicas que então vigorariam”. (TAVARES, André Ramos. *Direito Constitucional Econômico*. 2. ed. São Paulo: Método, 2006. p. 110)

chamada de “a polaca”, em razão da influência sofrida pela Constituição polonesa fascista de 1935.

O tratamento dado ao Tribunal de Contas nessa época foi praticamente insignificante. Todavia, merece ressalva uma modificação a respeito das contas do Chefe do Executivo.

O artigo 114 da referida Carta assim dispunha:

Art 114 - Para acompanhar, diretamente ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído um Tribunal de Contas, cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República, com a aprovação do Conselho Federal. Aos Ministros do Tribunal de Contas são asseguradas as mesmas garantias que aos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Parágrafo único - A organização do Tribunal de Contas será regulada em lei.<sup>45</sup>

Assim, como era de se esperar, não houve referência à questão relacionada à emissão de parecer prévio sobre as contas do então Presidente da República. Sob a égide desta Constituição, as atribuições do Tribunal passaram a ter a possibilidade de serem regulamentadas por decreto.

Consoante a lição de Julio César Manhães de Araújo,

[...] criou-se um departamento administrativo que dispunha da atribuição de fiscalizar, mediante delegação do Presidente da República, a execução orçamentária, com o intuito de se implementar um controle preventivo, podendo a Corte recusar a realização de registro prévio de ato que importasse em despesa, com a possibilidade de suspensão do contrato, podendo, todavia, o Presidente da República determinar a continuidade a execução do contrato, ainda que sob suspeita o negócio jurídico.<sup>46</sup>

Logo, o Tribunal continuaria a desempenhar as competências anteriores, porém, no que se referia à recusa do registro, tal ato deveria ser comunicado ao Presidente da República, diferentemente do que ocorria anteriormente, quando a comunicação deveria ser levada a efeito ao Congresso Nacional.

---

<sup>45</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2010.

<sup>46</sup> ARAÚJO, Julio Cesar Manhães de, op. cit., p. 130.

A Corte de Contas só passou a ter novas atribuições com a promulgação da Constituição de 1946<sup>47</sup>. Inclusive, acredita-se que, na verdade, o primeiro passo rumo a uma aproximação efetiva entre o Tribunal de Contas e o Legislativo tenha ocorrido nessa época. Nesse momento histórico, competia-lhe julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, além de verificar a legalidade dos contratos administrativos, estando sua competência disciplinada pelos artigos 76 e 77.

Na mesma linha da Carta de 1937, a de 1967 concentrou, bruscamente, o poder no âmbito federal, acabando por conferir amplos poderes ao Presidente da República, esvaziando os poderes dos Estados e Municípios.

Assim, foi sob a égide desta Constituição<sup>48</sup> que se retirou do Tribunal o exame e julgamento prévio dos atos e dos contratos geradores de despesas, sem prejuízo da competência para apontar falhas e irregularidades que, caso não fossem devidamente sanadas, passariam a ser objeto de representação no Congresso Nacional.

Eliminou-se, também, vale lembrar, o julgamento da legalidade de concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ficando a cargo do Tribunal a apreciação da legalidade para fins de registro.

A inovação deu-se na incumbência para o exercício de auditoria financeira e orçamentária sobre as contas das unidades dos três Poderes da União, instituindo, desde então, os sistemas de controle externo, a cargo do Congresso Nacional, com o auxílio da Corte de Contas, e de controle interno, este exercido pelo Poder Executivo e destinado a criar condições para um controle externo eficaz.

Houve ainda outro momento de restrição ao exercício do controle externo com a implantação do regime militar, em 1964. No entanto, a perda da competência do Tribunal de Contas só não foi maior porque a instituição agiu com firmeza em defesa de suas atribuições.

---

<sup>47</sup> Em relação à matéria econômica, ocorreram diversas modificações em relação à Constituição anterior. Nesta, restabeleceu-se o sistema de 1934, da economia capitalista de mercado. Contudo, apesar disso, as hipóteses intervencionistas não foram afastadas.

<sup>48</sup> Na Constituição de 1967, a exploração econômica era atribuída, preferencialmente, ao setor empresarial privado.

A grande novidade sobre o tema foi introduzida pela Emenda Constitucional 1/69, a qual previa a possibilidade de os Tribunais de Contas serem criados pelos Estados.

#### 1.2.4 O controle na Constituição Federal de 1988

O contexto vivido pelo Brasil no final da década de oitenta marca uma virada no modelo de gestão burocrática<sup>49</sup>, para a gestão de desempenho<sup>50</sup>.

No que tange à Corte de Contas, a Constituição Federal promulgada em 05 de outubro de 1988 a fortaleceu como órgão técnico, papel ressaltado de uma forma inédita na história republicana. Os Tribunais de Contas, em sentido amplo, notadamente o referencial de todos - o Tribunal de Contas da União - tiveram sua jurisdição e competência substancialmente ampliadas.

Como afirma Julio Cesar Manhães de Araújo,

Além das funções que já possuía nas sistemáticas constitucionais pretéritas, foi ungido de poderes para, auxiliando o Congresso Nacional, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade, e a fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas.<sup>51</sup>

<sup>49</sup> “É de uma clareza solar a missão nem sempre bem compreendida e normalmente atacada da burocracia. Longe de figurar um mal, representa, antes de tudo uma exigência de padronização e disciplina da atuação da Administração Pública, estabelecendo-se de forma impessoal os padrões que vão guiar a condução dos negócios públicos, assegurando seriedade no trato e impessoalidade na aplicação das normas vetoras da atuação administrativa, em ordem a assegurar que a atuação administrativa se dê, não de modo arbitrário, mas, sim, de forma obediente à Lei, a se assegurar o controle da atuação estatal e a correção de seus abusos, aliando-se a este aspecto a máxima eficiência possível na consecução desses objetivos. Todavia, o aparato burocrático acabou por consumir grande parte dos recursos estatais [...] perdendo o rumo, despindo-se de seu aspecto teleológico para se tornar um fim em si mesmo, tornando-se um aparato moroso, dispendioso e abstraindo-se de um de seus papéis mais significativos, qual seja: o de produzir resultados concretos, seguros e previsíveis para a sociedade. É bem de ver-se que nos albores do surgimento do conceito de burocracia o Estado não prestava a gama de serviços que ao longo do século XX (notadamente sua segunda metade) foram sendo açambarcados”. (ARAÚJO, Julio Cesar Manhães de, op. cit., p. 135)

<sup>50</sup> “A administração pública gerencial emergiu na segunda metade do século XX como resposta à crise do Estado [...] Mais especificamente, desde a década de 60, ou pelo menos desde o início dos anos 70, cresceu a insatisfação, amplamente disseminada, com relação à administração pública burocrática”. (PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001. p. 21)

<sup>51</sup> ARAÚJO, Julio Cesar Manhães de, op. cit., p. 133.

O espectro de pessoas sujeitas à jurisdição da Corte também foi significativamente aumentado. Remarque-se que sua função é de auxílio<sup>52</sup> ao Legislativo, no que respeita à competência desse último no controle externo da Administração.

O traço significativo da Carta de 1988, no que tange ao modelo de controle externo<sup>53</sup>, diz respeito, diretamente, à ampliação e sistematização deste, assumindo o Tribunal de Contas papel proativo na missão de controle externo.

Nesse sentido, a fiscalização financeira e orçamentária pode se realizar *a priori*, sem que se verifique qualquer empecilho ao exercício de suas funções, seja em qual momento for.

A Corte de Contas, no exercício de sua função institucional, deve verificar a adequação entre os pressupostos de fato e os pressupostos de direito que ensejaram a escolha administrativa, constatando, ainda, a existência do desvio de finalidade ou abuso de poder.

Foi justamente essa a razão dada na redação do parágrafo único do artigo 70, inserido pela Emenda Constitucional nº 19/98, o qual estabelece que prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária<sup>54</sup>.

Nas palavras de Edgar Guimarães,

---

<sup>52</sup> Apesar de a Constituição Federal alinhar referido órgão como Tribunal, e, ainda, no inciso II de seu artigo 71, estabelecer sua competência no julgamento de contas dos administradores, de ver-se a inexistência de qualquer função jurisdicional, já que a mesma, por óbvio, é somente reservada ao Poder Judiciário. O Tribunal é órgão auxiliar e de orientação do Poder Legislativo, embora a ele não subordinado, praticando atos de natureza administrativa, concernentes, basicamente, à fiscalização.

<sup>53</sup> Ao traçar uma comparação entre os modelos burocrático e gerencial, Julio Cesar Manhães de Araújo assevera: “As diferenças mais sensíveis com relação a uma comparação levada a efeito entre os dois modelos no que toca à forma de controle é que, enquanto o modelo burocrático prestigia a questão dos processos (métodos) adotados, a administração gerencial – sem perder o referencial metódico a ser empregado – tem em vista também o resultado, e a possibilidade da maior participação de agentes privados e organizações da sociedade civil”. (ARAÚJO, Julio Cesar Manhães de, op. cit., p. 137)

<sup>54</sup> “Esse movimento de inserção na Carta de 1988, de referenciais destinados a que se movimente a Administração numa perspectiva focada na eficiência, acarreta uma mudança sensível em todo o sistema de direito positivo, em ordem a exigir que toda a construção normativa infraconstitucional, bem como toda a atuação estatal que se encontre submetida aos auspícios do preceito constitucional que venha a estabelecer um determinado significado (notadamente em sede de atuação administrativa) se adaptem necessária e obrigatoriamente ao novo vetor da gestão. E é dentro deste cenário que deve o Tribunal de Contas atuar”. (ARAÚJO, Julio Cesar Manhães de, op. cit., p. 138)

Não se objetiva a substituição do administrador pelo Tribunal de Contas no processo de fiscalização da decisão administrativa. O que se defende é a análise das circunstâncias que levaram à referida decisão e que fundamentaram os critérios de oportunidade e conveniência utilizados pelo agente público.<sup>55</sup>

Nesse raciocínio, o exame realizado pelo Tribunal de Contas deve verificar não apenas os elementos considerados formais e que norteiam o processo de despesa, mas, também, a relação custo benefício, a aferição da atuação ótima das ações administrativas, a mais rentável possível considerando o interesse público envolvido, a legitimidade do ato e a conseqüente relação de adequação de seu conteúdo, enfim, a investigação do ato em sua intimidade.

Assim, o exame da legitimidade dos atos administrativos pelo Tribunal de Contas não se submete apenas a uma mera conformação nominal ou aparente entre ato e a legitimidade. De acordo com Edgar Guimarães,

[...] a fiscalização da atividade administrativa pela Corte de Contas pressupõe a efetiva compatibilidade com o sistema normativo, o que determina a análise de sua legitimidade substancial, e que necessariamente implicará a utilização da teoria dos motivos determinantes ou do desvio do poder para o controle dos atos, inclusive daqueles que importam em despesa.<sup>56</sup>

Vale lembrar que o tratamento constitucional dado a matéria foi tamanho, que a própria Constituição chega ao ponto de impingir ao agente público responsável pelo controle interno o dever de, ao tomar conhecimento de irregularidades no exercício da função administrativa, informar ao mencionado Tribunal a sua ocorrência, sob pena de, em caso de omissão, responder solidariamente com aquele que praticou a ilegalidade, conforme disposto no parágrafo primeiro do artigo 74.

Evidencia-se, assim, a importância da fiscalização exercida pelos Tribunais de Contas, e, muito embora não se possa atribuir a este órgão toda a responsabilidade acerca do controle externo da Administração, seu papel ainda é fundamental.

---

<sup>55</sup> GUIMARÃES, Edgar. *Controle das Licitações Públicas*. São Paulo: Dialética, 2002.

<sup>56</sup> Id. Ibid., p. 90.

Ademais, ao administrador não basta ter conduta ilibada, ele deve também primar pelo uso racional dos recursos, com o objetivo de alcançar os melhores resultados sociais possíveis, considerando as restrições existentes.

Nesse contexto, o controle das compras, aliado aos mecanismos de políticas públicas, assume seu papel crucial na sociedade.

### 1.3 Compras públicas como mecanismo de política pública

O tema das políticas públicas<sup>57</sup> é um fenômeno próprio do Estado<sup>58</sup> que entretém relações de influências com a sociedade, com isso, tem se infiltrado entre as atuais preocupações dos juristas<sup>59</sup>. Adotá-las ao tratar do direito, significa aceitar um grau maior de interpretação entre as esferas jurídica e política<sup>60</sup>, assumindo, nesse contexto, a comunicação que há entre esses dois subsistemas.

---

<sup>57</sup> “A política pública como área de conhecimento e disciplina acadêmica, nasce nos Estados Unidos, rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição européia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos. Assim, na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado – o governo -, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos Estados Unidos, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos. O pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes”. (HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 67)

<sup>58</sup> “Enquanto o Estado expressava relação de dominação, espelhando em suas decisões os interesses daqueles que detinham o poder, a idéia de política encarnava a de representação mediante imposição e coerção. Tal Estado impunha os limites do exercício de liberdade e os fazia respeitar em proveito dos interesses dominantes. Assim foi desde a Antiguidade clássica. E continua a ser nos recantos do planeta onde ainda o Estado e dominação são sinônimos quase perfeitos”. (PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTI, Marines Restelatto. *Políticas Públicas nas Licitações e Contratos Administrativos*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 23)

<sup>59</sup> “A força normativa da Constituição demonstra que, distintamente do que ocorreu nos anos que sucederam o término da Segunda Guerra, a exigência de eficácia e eficiência que impulsiona as reformas administrativas pelo mundo, neste momento, antes de ser mero fator de justificação do poder tecnocrático, é, no entender de Prats i Catalá, portadora de um fator próprio de legitimidade, que reside na concretização de valores declarados nas Constituições, agora reconhecidas como normas, dotadas de força vinculante, e, portanto, exigidas socialmente. Nesse sentido, é preciso verificar se a reforma administrativa em questão (para o que interessa, a brasileira), criou realmente as condições para essa concretização de valores constitucionais, sem o que é difícil apartá-la da idéia de justificação do poder”. (BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*, op. cit., p. 36)

<sup>60</sup> “Essa idéia consistiria em reproduzir o processo de comunicação entre a política e o direito, que se dá no nível da Constituição, nos níveis inferiores da hierarquia normativa. Assim, todo direito público, desde a Constituição até os atos administrativos, passando pelas leis complementares e ordinárias, pelos decretos de regulamentação e



O movimento jurídico que tem início e expansão no final do século XX e início do século XXI busca a reconstrução de outro modelo de Estado<sup>61</sup>, chamado de “pós-moderno”<sup>62</sup>, em que se soleniza o compromisso da gestão pública na procura de resultados que possam assegurar a concretização de direitos, sem exclusões ou discriminações, pelo fato de serem direitos inerentes à dignidade da pessoa humana, e não favores ou liberdades do Estado.

Para Jessé Torres Pereira Júnior e Marínes Restelatto Dotti,

A gestão de resultados, por oposição a gestão patrimonialista do Estado, desenvolve métodos e formas de atuação, articulação e intervenção dos poderes públicos que [...] podem ser traduzidos através de quatro paradigmas essenciais para a operação dos sistemas jurídicos: (a) efetividade dos princípios; (b) motivação necessária; (c) controle da discricionariedade; (d) supremacia da Constituição, de que flui o caráter cogente das políticas públicas nela traçadas.<sup>63</sup>

Mencionados paradigmas podem ser divididos em universais e sistêmicos. Os primeiros, universais, porque reconhecidos pelas atuais ordens jurídicas, que se avaliam insatisfeitas com a gestão patrimonialista do Estado, que não garante o gozo dos direitos fundamentais a todos os membros da sociedade. E, os sistêmicos, porque devem permear órgãos e entidades dos poderes constituídos, em todas as esferas, o que exige compromisso com resultados de interesse público.

Nesse sentido, todas as atividades atribuídas aos poderes públicos no exercício das funções administrativas ficam condicionadas à incidência de ambos os paradigmas. Assim, a

---

execução, deveria expressar essa comunicação entre o jurídico e o político, e realizar, segundo as formas do direito, o interesse público, a vontade geral e o bem comum”. (Id. *Ibid.*, p. 39)

<sup>61</sup> “Uma primeira dificuldade em se trabalhar com a noção de política pública em direito diz respeito à relação entre o direito e o modelo de Estado. Pois, se se concebe a política pública como criação do Estado de bem-estar, expressa sempre como forma de intervenção do Estado, e se adota como premissa a exaustão do Estado do bem-estar – o que é uma constatação não apenas de autores neoliberais -, seria discutível definir o Estado contemporâneo como fundamentalmente, Estado implementador de políticas públicas. Teria sentido falar em Estado implementador de políticas públicas no ocaso da era do Estado de bem-estar? Este é um ponto a discutir, se as políticas públicas são uma forma de intervenção do Estado – típica do Estado de bem-estar dos anos 50 e 60, caracterizados pelo forte intervencionismo estatal, pelo planejamento e pela presença do direito público, para a promoção de programas normativos finalísticos – ou se embora inventadas sob a égide do dirigismo estatal, o seu esquema conceitual permanece válido para explicar e orientar o processo político-social, numa época que se pretende marcada não mais pela subordinação de indivíduos e organizações ao Estado, mas pela coordenação das ações privadas e estatais sob a orientação do Estado”. (Id. *Ibid.*, p. 245)

<sup>62</sup> “[...] a noção de política pública é válida no esquema conceitual do Estado social de direito, que absorve algumas das figuras criadas com o Estado de bem-estar, dando a elas um novo sentido, agora não mais de intervenção sobre a atividade privada, mas de diretriz geral, tanto para a ação de indivíduos e organizações, como do próprio Estado”. (Id. *Ibid.*, p. 247)

<sup>63</sup> PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marínes Restelatto, *op. cit.*, p. 23.

atividade contratual é, necessariamente, um desses segmentos, mesmo porque o volume dos recursos<sup>64</sup> que movimenta através de seus contratos administrativos é capaz de gerar malefícios ou benefícios às populações alcançadas por seus efeitos.

A importância desses paradigmas de gestão ainda pode ser vislumbrada, na ordem jurídica brasileira<sup>65</sup>, na letra da Constituição Federal de 1988, que declara que a união federativa constitui-se um Estado Democrático de Direito. Ademais, o artigo 37 da mesma carta constitucional, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98, estipula os princípios<sup>66</sup>, eivados de efetividade, a que devem obediência os órgãos da Administração<sup>67</sup> direta e indireta. Os artigos 70 e 74, por sua vez, submetem todos os poderes constituídos a sistemas de controle.

Os conceitos de políticas públicas<sup>68</sup> convergem à compreensão de ações e programas que almejam dar efetividade a princípios, normas, valores e escolhas conformadoras do sistema juspolítico modelado pela ordem constitucional de um país. Nesse sentido, ensina Maria Paula Dallari Bucci:

Políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização

---

<sup>64</sup> O montante gasto pela Administração direta e indireta chega a 16% do PIB, conforme abordado no decorrer da pesquisa.

<sup>65</sup> Na legislação infraconstitucional, as normas também exigem a efetiva aplicação dos princípios constitucionais, como se pode notar, por exemplo, nas Leis 9.784/99 e 8.429/92. Além disso, os tribunais vêm incorporando esses paradigmas em seus julgamentos e formação de jurisprudência.

<sup>66</sup> “A efetividade dos princípios significa que ao núcleo conceitual de ser todo princípio uma proposição geral, impessoal, abstrata e programática, a definir, em tese, objetivos a atingir em futuro indeterminado, agrega-se um valor substitutivo da parte final do conceito, que passa a exprimir que todo princípio é uma norma jurídica (o que preserva a índole geral, impessoal e abstrata própria das leis) provida de eficácia imediata e de poder de sanção; vale dizer que descumprir um princípio equivale a descumprir uma norma e obriga a apuração de responsabilidades por lesão sumamente grave contra a ordem jurídica, dada a natureza de diretriz balizadora do sistema, qualidade intrínseca de todo princípio”. (PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTI, Marínes Restelatto, op. cit., p. 25)

<sup>67</sup> “O direito administrativo incumbe-se da racionalização formal do exercício do poder no interior do aparelho de Estado, isto é, na Administração Pública, em sua relação com os cidadãos. Ou, numa certa perspectiva, o direito administrativo é o direito constitucional concretizado, levado à sua aplicação última. O direito administrativo é a área do direito que se ocupa do estudo da instituição estatal, em sua vertente executiva, enquanto do direito constitucional trata da organização do poder e dos direitos dos cidadãos, estes, como balizas negativas e positivas para o exercício do poder estatal.” (BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*, op. cit., p. 248)

<sup>68</sup> “Definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso para lócus onde os embates em torno de interesses, preferências e idéias se desenvolvem, isto é, os governos. Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa desses fatores”. (HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHÉ, Marta; MARQUES, Eduardo, op. cit., p. 69)

de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas públicas são “metas coletivas conscientes” e, como tais, um problema de direito público, em sentido lato.<sup>69</sup>

Já para Gilberto Bercovicci, “o processo de formação de políticas públicas é o resultado de uma complexa e dinâmica interação de fatores econômicos, políticos e ideológicos”<sup>70</sup>.

Nesse sentido, pode-se afirmar que o próprio fundamento das políticas públicas é a necessidade de concretização de direitos por meio de prestações positivas do Estado, sendo o desenvolvimento nacional a principal política pública, conformando e harmonizando as demais.

Jessé Torres Pereira Júnior e Marines Restelatto Dotti afirmam que

Três são os planos em que se desdobram as políticas públicas: o estratégico, o gerencial e o operacional, cada qual correspondendo a competências e legitimações que devem integrar, porém sem superposições, nem usurpações. No Estado pós-moderno, a Constituição é a sede necessária do plano estratégico, isto é, aquela em que se formulam as linhas e diretrizes gerais das políticas públicas. Os planos gerenciais e operacionais terão sede em conjuntos normativos infraconstitucionais. Nestes, as ênfases e vias de implementação podem conhecer matizes de predominância de acordo com os compromissos que o grupo político eleito estabeleceu com seus eleitores ao assumir o poder estatal. Essas ênfases e vias podem variar, desde que não desnaturem as políticas públicas estrategicamente traçadas pela Constituição, ou enquanto estas não forem por outras substituídas, por meio de regular processo de emendas à Constituição.<sup>71</sup>

Assim, as políticas públicas podem ser compreendidas como respostas históricas<sup>72</sup>, bem como um conjunto de estratégias táticas e operações do governo. Logo, o que diferencia

<sup>69</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*, op. cit., p. 241.

<sup>70</sup> Id. (Org.). *Políticas Públicas*. Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 200. p. 141.

<sup>71</sup> PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marines Restelatto, op. cit., p. 28.

<sup>72</sup> “O paradigma do direito liberal do século XIX, baseado na norma geral e abstrata, na separação dos poderes, na distinção entre o direito público e privado, típicos do Estado moderno, dá lugar a uma sucessão de modelos de Estado que caracterizavam por diferentes modos de intervenção sobre as esferas privadas. [...] Evidentemente, não há um corte temporal separando nitidamente essas fases; o que há são técnicas de intervenção jurídica que vão sendo criadas e modificadas, a ponto de caracterizar novos padrões qualitativos da relação entre o Estado e a sociedade. Essas diferentes técnicas convivem no tempo, sem nunca ter chegado a afastar o paradigma da norma geral e abstrata, a qual, mesmo criticada e contestada, cercada de novas manifestações do fenômeno jurídico, ainda permanece como o grande elemento de identidade do sistema jurídico”. (BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*, op. cit., p.246)

a política pública da empresarial é justamente a necessidade de implementação de direitos e garantias sociais amparadas pelo Estado Democrático de Direito<sup>73</sup>.

Nesse raciocínio, as políticas públicas possuem diversas formas normativas, de acordo com a maneira de concebê-las, delimitá-las, provê-las de meios, disciplinar-lhes a implementação, ou, até mesmo, disseminá-las. Assim, podem se expressar através de preceitos constitucionais, leis, normas regulamentares, etc.<sup>74</sup>

De acordo com Maria Paula Dallari Bucci,

Ao direito cabe conferir expressão formal e vinculativa a esse propósito, transformando-o em lei, normas de execução, dispositivos fiscais, enfim, conformando o conjunto institucional por meio do qual opera a política e se realiza seu plano de ação. Até porque, nos termos do clássico princípio da legalidade, ao Estado só é facultado agir com base em habilitação legal. A realização das políticas deve dar-se dentro dos parâmetros da legalidade e da constitucionalidade, o que implica que passem a ser reconhecidos pelo direito – e gerar efeitos jurídicos – os atos e também as omissões que constituem cada política pública.<sup>75</sup>

Depreende-se, assim, que a Constituição Federal de 1988 delimitou a essência das políticas públicas onde quer que haja tido por relevante a atuação estatal<sup>76</sup>.

Como afirmam Jessé Torres Pereira Júnior e Marines Restelatto Dotti,

<sup>73</sup> “Na segunda etapa do Estado Moderno, instaurou-se o chamado Estado de Direito, estruturado sobre os princípios da legalidade, igualdade e separação de poderes, todos objetivando assegurar a proteção dos direitos individuais, não apenas nas relações entre particulares, mas também entre estes e o Estado. É da mesma época o constitucionalismo, que vê na Constituição um instrumento de garantia da liberdade do home, na medida em que impõe limites às prerrogativas dos governantes”. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discrecionariade Administrativa na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 20)

<sup>74</sup> “No processo de definição de políticas públicas, sociedades e Estados complexos como os constituídos no mundo moderno estão mais próximos da perspectiva teórica daqueles que defendem que existe uma autonomia relativa do Estado, o que faz com que este tenha um espaço próprio de atuação, embora permeável a influências externas e internas. Essa autonomia relativa gera determinadas capacidades, as quais, por sua vez, criam as condições para implementação de objetivos de políticas públicas. A margem dessa autonomia e o desenvolvimento dessas capacidades dependem, obviamente, de muitos fatores e dos diferentes momentos históricos de cada país”. (HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo, op. cit., p. 72)

<sup>75</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas*. Reflexões sobre o conceito jurídico, op. cit., p. 38.

<sup>76</sup> “São pródigos da definição de políticas públicas os Títulos VII, Da Ordem Econômica e Financeira (Capítulo I – Princípios gerais da atividade econômica; Capítulo II – Política Urbana; Capítulo III – Política agrícola e fundiária e da reforma agrária; e Capítulo IV – Sistema financeiro nacional) e VII, da Ordem Social (seguridade social; educação, cultura, desporto; ciência e tecnologia; comunicação social; meio ambiente)”. (PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marines Restelatto, op. cit., p. 29)

Enquanto as relações contratuais privadas são regidas pela liberdade das partes na negociação do objeto e do preço, nas relações de que é parte ente público a contratação vincula-se a procedimento formal previamente estatuído em lei, orientado pela busca da melhor proposta encontrável no mercado. O Estado não contrata o que quer; contrata o que deve, segundo padrão normativo estabelecido e finalidades públicas que devem ser atendidas. Contrapondo-se à liberdade de escolha dos particulares nas relações negociais, a Constituição impõe aos poderes constituídos, no desempenho de suas funções administrativas, contratar através de licitação, por meio de processo jurídico-administrativo formal, e observância de procedimentos cuja condução rege-se por meio de normas cogentes, isto é, inafastáveis pela vontade das partes. O desrespeito ao princípio (dever de licitar), ao processo (sede de seleção da proposta mais vantajosa) ou ao procedimento (o rito da competição) viola política constitucional, a atrair, se emenda não houver pela própria Administração (STF, Súmula nº 473), a intervenção do controle externo, a cargo do tribunal de contas ou judicial competente.<sup>77</sup>

Nesse sentido, no que diz respeito às compras públicas no Brasil, a Administração Pública, em todas as esferas governamentais, ao efetuar licitações<sup>78</sup> e contratos, deve se pautar na estrita observância e sujeição aos princípios constitucionais da isonomia, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, legitimidade e economicidade. A implementação harmônica destes princípios é orientada pelo interesse público, e funciona como um mecanismo de política pública.

Prosseguem os autores supracitados, afirmando que

A norma constitucional que estabelece o dever de licitar traduz política pública na medida em que pressupõe ser a competição seletiva isonômica aquela que habilita a Administração Pública, consultado o mercado, à identificação da proposta mais favorável à prestação de serviços, à execução de obras, à compra ou à alienação de bens. A competição reduz o risco da formação de cartéis e superiormente atende aos princípios nomeados na cabeça do art. 37 da CR/88.<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> Id. Ibid., p. 30.

<sup>78</sup> “O tempo e o custo administrativo da contratação direta experimentam considerável decréscimo, o que a torna mais ágil, sem prescindir da segurança jurídica que deve cercar todo contrato administrativo. Daí esses contratos habilitarem a Administração Pública a intervir com maior presteza nos respectivos objetos, que podem ser esgrimidos, assim, como instrumentos de estímulo e fomento à implantação de políticas públicas específicas. Por isso que o art. 24, sede das hipóteses de licitação dispensável, concentra grandes números desses instrumentos. Nada obstante, nada se altera no exame do caso concreto, quanto ao fato de normas de exceção somente comportarem interpretação estrita. Em outras palavras: mesmo tratando-se de estímulo à consecução de políticas públicas, a dispensa somente será deferida se presentes todos os requisitos previstos na norma de regência”. (Id. Ibid., p. 35)

<sup>79</sup> PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTTE, Marínes Restelatto, op. cit., p. 31.

A política pública das compras públicas, voltada para a melhoria na própria Administração é um fator importante para a maximização de resultados de outras políticas<sup>80</sup>, principalmente, no que tange ao gerenciamento dos recursos públicos destinados às próprias compras públicas, bem como um instrumento de transparência<sup>81</sup>, logo, de legitimação do Governo perante a sociedade.<sup>82</sup>

Para Pereira Júnior e Dotti,

O princípio da supremacia da Constituição atrai para o seu texto a definição de políticas públicas reputadas essenciais para garantir o chamado “mínimo existencial” inerente à dignidade da pessoa humana (CR/88, art. 1º, III). Daí as diretrizes que a Carta traça para a ordem econômica e social, nos campos da saúde, educação, dos transportes, da seguridade social etc.<sup>83</sup>

Além disso, a norma constitucional que estabelece o dever de licitar também consubstancia política pública, na medida em que distancia a Administração dos conflitos político-partidários e proporciona uma gestão mais técnica, racional e previsível, baseada no estrito cumprimento da lei e tutela pelos sistemas de controle, interno e externo, que atuam como instrumentos de transparência.

O gasto transparente, adequado, lícito e eficiente<sup>84</sup> importa em maior *accountability*<sup>85</sup> e seriedade, refletindo no modo com que o cidadão recebe as políticas públicas das compras

---

<sup>80</sup> “O dever de licitar, além de traduzir, ele próprio, política pública constitucional, serve de ferramenta à estimulação do cumprimento de outras políticas públicas. Legislação extravagante volta e meia incursiona no tema das contratações administrativas para atender a políticas setoriais”. (Id. Ibid., p. 41)

<sup>81</sup> “Com a restauração de franquias democráticas no Brasil, em meados dos anos 1980, ampliaram-se os espaços para debates em torno do papel do Estado, suas competências, seu financiamento e seus gastos. A confecção dos orçamentos públicos tornou-se mais transparente, como consequência de um maior controle por parte do legislativo e dos tribunais de contas. Nesse período, a noção de cidadania avançou, e a destinação dos recursos governamentais passou a fazer parte da agenda pública. Com isso, os estudos acadêmicos sobre orçamentos, receitas e despesas governamentais tiveram um expressivo aumento e, conseqüentemente, maior espaço em publicações científicas, mais cobertura e divulgação pela mídia, gerando mais informações à população sobre a destinação e aplicação dos recursos públicos”. (HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo, op. cit., p. 275)

<sup>82</sup> “O principal foco analítico da política pública está na identificação do tipo de problema que a política pública visa a corrigir, na chegada desse problema ao sistema político (politics) e à sociedade política (polity), no processo percorrido nessas duas arenas, e nas instituições/regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública”. (Id. Ibid., p. 84)

<sup>83</sup> PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marines Restelatto, op. cit., p. 32.

<sup>84</sup> “A partir da influência que se convencionou chamar de gerencialismo público e da política fiscal restritiva de gasto adotada por vários governos, novos formatos foram introduzidos nas políticas públicas, todos voltados para a busca da eficiência. Assim, a eficiência passou a ser vista como o principal objetivo de qualquer política pública, aliada à importância do fator credibilidade e à delegação das políticas públicas para instituições com independência política. Esses novos formatos, que estão guiando o desenho das políticas públicas mais recentes,

públicas, gerando, nesse sentido, maior substrato para a mobilização social para as ações de governo<sup>86</sup>.

Há uma busca de articulação entre o direito constitucional e o direito administrativo em torno das políticas públicas<sup>87</sup>. A formulação e implementação das mesmas constituem processo, a um só tempo, político, jurídico e técnico, que, por sua vez, no que tange à legitimidade e qualidade, acha-se na raiz de outro processo, qual seja, o de amadurecimento das instituições do estado democrático de direito e das posturas e exigências dos cidadãos, sob a supremacia da Constituição<sup>88</sup>.

Assim, junto ao princípio da supremacia da Constituição, que é o valor máximo do direito público pós-moderno, todas as políticas passam a ser consideradas estratégias, compulsórias, que ditam os elementos norteadores e vinculantes da gestão administrativa pública.

---

ainda são pouco incorporados nas pesquisas empíricas”. (HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo, op. cit., p. 78)

<sup>85</sup> É uma palavra ainda sem tradução para o português, mas bastante comum nos meios em que se discute a administração pública nos Estados Unidos. Seu significado tem relação com a responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo. No âmbito da administração pública, o exercício da “accountability” envolve os mecanismos de controle sobre as ações governamentais e é determinado pela qualidade das relações entre o governo e o cidadão. O comportamento (responsável ou não-responsável) dos agentes públicos é consequência das atitudes e comportamento dos próprios cidadãos.

<sup>86</sup> Assim, um governo que demonstra para a sociedade a transparência e eficiência no gasto com compras públicas tende a gerar maior credibilidade perante os atores sociais, logo, maior penetração e coesão no momento da implantação de outras políticas públicas, até mesmo as sociais.

<sup>87</sup> “A política é mais ampla que o plano e define-se como o processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos do governo, com a participação dos agentes públicos e privados. Assim, para a compreensão das políticas públicas é essencial compreender-se o regime das finanças públicas. E para compreender estas últimas é preciso inseri-las nos princípios constitucionais que estão além dos limites ao poder de tributar. Elas precisam estar inseridas no direito que o Estado recebeu de planejar não apenas suas contas mas de planejar o desenvolvimento nacional, que inclui e exige a efetivação de condições de exercício dos direitos sociais pelos cidadãos brasileiros. Assim, o Estado não só deve planejar seu orçamento anual mas também suas despesas de capital e programas de duração continuada”. (BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*, op. cit., p. 259)

<sup>88</sup> “A criação de diversos mecanismos participativos, no Brasil, ao longo da última década e no início do presente século, contrariou afirmação recorrente na literatura internacional de que características das instituições e os padrões de ação política de atores sociais latino-americanos impediriam a existência de canais institucionalizados de representação de interesses sociais. Funcionando com relativa regularidade em praticamente todas as localidades do país, os conselhos de políticas públicas são, provavelmente, os mecanismos de participação mais disseminados nos diversos níveis da administração pública brasileira. Em grande parte, isso foi resultado de indução promovida por processos de descentralização que condicionavam a transferência de recursos financeiros federais para os níveis subnacionais de governo à criação desses fóruns”. (HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo, op. cit., p. 137)

## 2 TRANSPARÊNCIA DAS COMPRAS PÚBLICAS

O conteúdo do Direito Administrativo varia no tempo e no espaço, em conformidade com o tipo de Estado adotado. Ao contrário do direito constitucional<sup>89</sup>, o direito administrativo nasce com o Estado de Direito<sup>90</sup>, eis que este passa a regular o comportamento da Administração e, conseqüentemente, a disciplinar as relações existentes entre Administração e administrados.

Na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello,

[...] o Direito Administrativo não é um Direito criado para subjugar os interesses ou os direitos dos cidadãos aos do Estado. É, pelo contrário, um Direito que surge exatamente para regular a conduta do Estado e mantê-la afivelada às disposições legais, dentro desse espírito protetor do cidadão contra descomedimentos dos detentores do exercício do Poder estatal. Ele é, por excelência, o Direito defensivo do cidadão – o que não impede, evidentemente, que componha, como tem que compor, as hipóteses em que os interesses individuais não de se refletir aos interesses do todo, exatamente para a realização dos projetos de toda a comunidade do Estado de Direito, um Direito só concebível a partir do Estado de Direito: o Direito que instrumenta, que arma o administrado, para defender-se contra os perigos do uso desatado do Poder.<sup>91</sup>

---

<sup>89</sup> “O direito constitucional precede ao direito administrativo. Este tem como origem a limitação de poder que se instaura com a submissão do Estado ao princípio da legalidade. É quando a norma jurídica igualmente obriga ao administrado e ao administrador que se pode constituir, com autonomia científica, uma área própria de conhecimento dedicada ao estudo do regime jurídico da administração pública. No Estado absoluto a administração é um processo de gestão dos negócios públicos, sem que a ele se oponham direitos subjetivos dos administrados. Os direitos do homem geram os deveres do Estado. Nos regimes absolutos, o administrador – veículo da vontade do soberano – é, como este, irresponsável. A administração é apenas uma técnica a serviço de privilégios de nascimento. O Estado de Direito, ao contrário, submete o poder ao domínio da lei: a atividade arbitrária se transforma em atividade jurídica. A lei, como expressão da vontade coletiva, incide tanto sobre os indivíduos como sobre as autoridades públicas. A liberdade administrativa cessa onde principia a vinculação legal. O executivo opera dentro de limites traçados pelo Legislativo e sob a vigilância do Judiciário”. (TÁCITO, Caio. A Constituição e o Direito Administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, 232: 53-58, Abr./Jun. 2003. p. 53)

<sup>90</sup> “Na segunda metade do século XIX veio à luz a concepção de Estado de direito, vinculada ao contexto das idéias políticas então existentes. Na sua formulação originária, revestia-se de significado polêmico contra o Estado absolutista tardio e visava, na essência, a limitar o poder pelo direito, como garantia dos indivíduos contra o arbítrio. Com o Estado de direito os governantes e autoridades públicas submetem-se ao direito e são objeto de normas jurídicas, como os indivíduos, não estando, pois, acima e fora do direito. [...] Na verdade, hoje, a concepção de Estado de direito liga-se a um contexto de valores e à idéia de que o direito não se resume na regra escrita. Seus elementos básicos são os seguintes: sujeição do poder público à lei e ao direito (legalidade); declaração e garantia dos direitos fundamentais; funcionamento de juízos e tribunais protetores dos direitos dos indivíduos; criação e execução do direito como ordenamento destinado à justiça e à paz social”. (MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*, op. cit., p. 24)

<sup>91</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, op.cit., p. 45.



Mais tarde, incorporou-se à concepção de Estado de Direito o ideário de “Estado Social de Direito”, também comumente conhecido como “Estado do Bem Estar Social” ou *Welfare State*, sendo este o adotado pela Constituição Federal de 1988.

Muito embora o Estado brasileiro seja caracterizado no mencionado diploma constitucional, em seu artigo 1º, como “Estado Democrático de Direito”, acredita-se que, mediante análise completa deste diploma, pode-se também extrair a expressão “social”.

Afirma Odete Medauar que

A Constituição de 1988 não menciona a expressão “Estado Social”, nem agrega o termo social aos qualificativos “democrático” e “de direito”, no art. 1º. Mas indubitável é a preocupação social, sobretudo na presença de um capítulo dedicado aos direitos sociais. Existe um *Estado Social* quando se verifica uma generalização dos instrumentos e das ações públicas de segurança e bem-estar social.

A preocupação com o social traz reflexos de peso na atividade da Administração e nos institutos do direito administrativo. A administração passa a ter também funções de assistência e integração social, em cumprimento de exigências de justiça e dos direitos sociais declarados na Lei Maior; ocorre, assim, uma interdependência sempre mais forte entre a atuação administrativa e as necessidades da população.<sup>92</sup>

Destarte, a atual Constituição Federal inovou nas matérias relacionadas à Administração Pública<sup>93</sup>, consagrando e codificando princípios<sup>94</sup> e preceitos básicos que dizem respeito à gestão da coisa pública. Medauar ensina que

<sup>92</sup> MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*, op. cit., p. 24.

<sup>93</sup> “Os autores têm acolhido os mais variados critérios para definir a expressão em apreço. Desses critérios sobressaem o negativista ou residual, o formal e o material. Com base no primeiro, o negativista, a administração pública é toda atividade do Estado que não seja legislativa ou judiciária. O critério parece encontrar sua justificativa nos Estados primitivos, onde o chefe detinha todos os poderes em suas mãos. Cabia-lhe legislar, administrar e julgar. Retirando-se-lhe as atividades de julgar e legislar, restava-lhe a de administrar. Apesar disso, não satisfaz. A definição deve ser positiva: deve dizer o que uma coisa é, e não o que uma coisa não é. Ademais, os vocábulos julgar e legislar são equívocos, isto é, têm mais de um sentido, dificultando, por isso, a compreensão do conceito formulado. Pelo critério formal, também denominado orgânico ou subjetivo, a expressão sub examine indica um complexo de órgãos responsáveis por funções administrativas. De acordo com o material, também chamado de objetivo, é um complexo de atividades concretas e imediatas desempenhadas pelo Estado sob os termos e condições da lei, visando o atendimento das necessidades coletivas. Pelo critério formal, é sinônimo de Estado [...]; pelo material, equivale a atividade administrativa [...]”. (GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 42)

<sup>94</sup> “Princípios são as idéias centrais de um sistema, ao qual dão sentido lógico, harmonioso, racional, permitindo a compreensão de seu modo de organizar-se, sendo imprescindível sua identificação pelo cientista jurídico, sob pena deste não poder jamais trabalhar com o direito”. (SARMENTO, Daniel. *A ponderação de interesses na constituição federal*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002. p. 54-55)

Os órgãos e entes da Administração direta e indireta na realização das atividades que lhes competem regem-se por normas. Além das normas específicas para cada matéria ou setor, há preceitos gerais que informam amplos campos de atuação. São os princípios do direito administrativo. Tendo em vista que as atividades da Administração Pública são disciplinadas preponderantemente pelo direito administrativo, tais princípios podem ser considerados também princípios jurídicos da Administração Pública brasileira.<sup>95</sup>

No Capítulo VII, do Título II, que trata da Organização do Estado, estão consagradas as normas básicas que regem a Administração Pública direta e indireta de quaisquer Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Estão proclamados ainda, de modo expresso, no *caput* do artigo 37, os princípios constitucionais essenciais para a probidade e transparência na gestão da coisa pública, quais sejam: a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência<sup>96</sup>.

De acordo com Ricardo Marcondes Martins,

Princípios constituem na positivação de um *valor* [...]. Enquanto valor possui caráter *axiológico* (âmbito do bom). Quando positivado, o valor é introduzido no ordenamento por intermédio de um princípio, passa do plano axiológico para o *deôntico* (âmbito do dever-ser). O princípio determina que o valor por ele positivado seja concretizado da melhor forma possível e essa “melhor forma possível” sempre dependerá do *caso concreto*, das circunstâncias. Diante destas, outros valores, também positivados, ou seja, outros princípios podem incidir. Necessitar-se-á efetuar uma *ponderação* e apurar, diante das circunstâncias, se e em que medida o valor protegido poderá ser implementado.<sup>97</sup>

Não obstante o fato de não estarem mencionados expressamente no capítulo supracitado, há outros princípios que merecem acurada atenção, alguns por constarem do texto constitucional, outros por derivarem dos aludidos princípios, tais como: a supremacia do interesse público sobre o interesse privado, a finalidade, a razoabilidade, a proporcionalidade, a motivação, o devido processo legal e a ampla defesa, o controle judicial dos atos administrativos, a responsabilidade do Estado por atos administrativos, a segurança jurídica, e, derivando da publicidade, o importantíssimo e intrínseco princípio da transparência.

<sup>95</sup> MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*, op. cit., p. 143.

<sup>96</sup> “Acrescentou-se aos quatro princípios constitucionais da administração pública, um quinto, o da *eficiência*, que, doutrinariamente, no plano do Direito Público, poderá ir até mais além, para nortear, acolá da ação administrativa, também a proteção legislativa e a interpretação judiciária, temas de grandes interesses e atualidade”. (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 32)

<sup>97</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. *Abuso de direito e a constitucionalização do direito privado*. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 18.

Nesse sentido, como instrumento de suma relevância para o pleno e eficaz exercício da democracia, a transparência assume contornos de um princípio fundamental, a ser fielmente observado pela sociedade e pela Administração Pública, por todos os seus integrantes e órgãos que a compõem.

Todavia, a transparência, muitas vezes, é tratada como sinônimo de publicidade<sup>98</sup>. Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “a publicidade exige a ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, ressalvadas as hipóteses previstas em lei”<sup>99</sup>. A publicidade garante que as informações sejam divulgadas e até legitima certos atos da administração pública.

Como assevera Diogo de Figueiredo Moreira Neto,

[...] no Direito Público e no Administrativo, em particular, o princípio da publicidade assoma como o mais importante princípio instrumental, indispensável para a sindicabilidade da legalidade, da legitimidade, e da moralidade da ação do Poder Público, pois será pela *transparência* dos seus atos, ou, como mais adequadamente pode ser expressado, por sua visibilidade, que se tornará possível constatar a sua conformidade ou desconformidade com a ordem jurídica e, em consequência, serem aplicadas as várias modalidades de controle nela previstos.<sup>100</sup>

Contudo, numa análise mais detida, percebe-se que transparência não deve ser vista como sinônimo de publicidade, mas sim como a abertura para o fornecimento de informação, entendida esta como o fornecimento livre, claro e universal de informações para seu público alvo, ou seja, os administrados.

Juarez de Freitas reforça essa idéia quando aduz que

O princípio da publicidade ou da máxima transparência determina que a Administração Pública aja de modo a nada ocultar, na linha de que – com raras exceções constitucionais – tudo deve vir a público, ao menos a longo prazo. O contrário soaria como a negação da essência do Poder Público, em sua feição pública e democrática. De fato, e no plano concreto, o exercício

<sup>98</sup> “[...] Deveras, se os interesses públicos são indisponíveis, se são interesses de toda a coletividade, os atos emitidos a título de implementá-los não de ser exibidos em público. Princípio da publicidade impõe a transparência na atividade administrativa exatamente para que os administrados possam conferir se está sendo bem ou mal conduzida”. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, op.cit., p. 81)

<sup>99</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 70.

<sup>100</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 83.

do poder administrativo somente se legitima se se justificar em face de seus titulares sociais, mais do que destinatários, com translucidez e aversão à opacidade.

Desse maneira, o agente público precisa prestar contas de todos os seus atos e velar para que tudo seja feito com a visibilidade do sol do meio-dia, sem o segredo que parece ser o tempero do poder político (com seus ódios, paixões e disputas), somente admitindo que não ocorra a publicidade de maneira excepcional e por estrita exigência superior do interesse público, a teor do art. 5º, XXXIII, da CF, por razões de segurança ou por ditames da dignidade humana.<sup>101</sup>

Diante disso, a transparência aparece na lei como mecanismo mais amplo que o princípio da publicidade, posto que este prevê a necessidade de divulgação das ações governamentais, ao passo que aquela determina, além da divulgação, a possibilidade de compreensão do conteúdo, ou seja, a sociedade deve conhecer e entender o que está sendo divulgado, tal como ocorre no setor privado.

Prossegue Freitas afirmando que

O princípio da publicidade ou da máxima transparência determina que a Administração Pública aja de modo a nada ocultar, na linha de que – com raras exceções constitucionais – tudo deve vir a público, ao menos a longo prazo. O contrário soaria como a negação da essência do Poder Público, em sua feição franca e democrática. De fato, e no plano concreto, o exercício do poder administrativo somente se legitima se se justificar em face de seus titulares sociais, mais do que destinatários, com translucidez e aversão à opacidade.<sup>102</sup>

Sob o prisma da publicidade ampla que deve reger as atividades da Administração foi que a Constituição Federal de 1988 se alinhou. Nesse sentido, quando os atos e fatos envolvem o trato com o dinheiro público, mais ainda cresce a importância da transparência.

Nas palavras de Sérgio Assoni Filho,

Cada um tem a liberdade de dispor de seu dinheiro e de seus bens, dando-lhe a destinação que melhor atenda seus interesses. A todos assiste o direito de saber o que fazer e o que foi feito com o dinheiro público e participar das decisões sobre onde, quando e como alocá-lo da melhor forma. Mais do que isso: todos têm o direito – e por que não dizer, o dever – de fiscalizar a aplicação do dinheiro público.<sup>103</sup>

<sup>101</sup> FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 90-91.

<sup>102</sup> Id. *Ibid.*, p. 91.

<sup>103</sup> ASSONI FILHO, Sérgio. *Transparência Fiscal e democracia*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.

Assim, a Administração não maneja interesses, poderes ou direitos pessoais seus, surgindo o dever da absoluta transparência. Logo, a transparência significa bem mais do que aquilo que o governo se acostumou a mostrar como informação ao povo.

Wallace Paiva Martins Júnior preleciona:

Com efeito, a compreensão da transparência administrativa na contemporânea concepção de Administração Pública tem por fundamento a visibilidade do exercício do poder, exigência da legitimidade formal-material da atividade administrativa no quadro do Estado Democrático de Direito. Consiste não só na informação ao povo do que a Administração Pública executa, planeja ou realiza, mas também na explicação do porquê assim atua e na avaliação do grau de influência do próprio povo no processo de tomada de decisão. É a partir desta premissa que se aponta para a existência no ordenamento jurídico do princípio da transparência administrativa, composto pelos subprincípios da publicidade e da motivação dos atos da Administração Pública e da participação popular na gestão administrativa.<sup>104</sup>

Ademais, a transparência não se satisfaz apenas e tão somente com o cumprimento do dever constitucional da publicidade administrativa. Enquanto a publicidade deve se dar em consonância com os deveres da boa-fé e lealdade<sup>105</sup>, a transparência, por sua vez, deve englobar e renovar instrumentos, tais como a participação popular e a motivação da Administração Pública, consolidando o Estado Democrático de Direito.

Com isso, a identificação do princípio da transparência administrativa está intimamente ligado, em última instância, à idéia-base do Estado Democrático de Direito.

Para Wallace Paiva Martins Júnior,

Em escala decrescente, o princípio da transparência administrativa é inerência do princípio do democrático (princípio fundamental estruturante) e, à míngua de clara e precisa denominação normativo-constitucional, resulta com o valor impresso e o fim expresso pelos princípios da publicidade, da motivação e da participação popular, como princípios constitucionais especiais ou subprincípios que a concretizam, uma vez que todos (isolada ou cumulativamente) apontam para a visibilidade da atuação administrativa e inspiram a produção de regras como o direito de petição, o direito de

<sup>104</sup> MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 1.

<sup>105</sup> “Segundo os cânones da lealdade e da boa-fé, a Administração haverá de proceder em relação aos administrados com sinceridade e lhaneza, sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos”. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, op.cit., p. 115)

certidão e o direito à informação, tidos como mecanismos constitucionais essenciais no controle jurisdicional da transparência, legalidade, moralidade e probidade na gestão da coisa pública.<sup>106</sup>

Vale lembrar que, independentemente do grau de transparência administrativa em um ordenamento jurídico, esta é considerada um dos mais importantes alicerces ao embasamento do Estado Democrático de Direito, bem como da moderna Administração Pública. Nesse sentido, é através do acesso à informação e da participação popular na gestão da coisa pública que se diminui o espaço reservado ao sigilo da atividade do administrador. Assim sendo, este passa a ser o ponto de partida para exterminar a ineficiência, o arbítrio ou imunidade daqueles que detém o poder.

Depreende-se, assim, que, quanto maior for o grau da transparência administrativa, maior será o respeito exigido dos agentes públicos aos demais princípios jurídico-administrativos, proporcionando um círculo virtuoso nas atividades administrativas desempenhadas pelos mesmos.

Dentre essas atividades, a que talvez demande maior gasto de dinheiro público e maior preocupação dos administrados, diz respeito às compras públicas. Não obstante os esforços<sup>107</sup> verificados em setores responsáveis pela fiscalização pública, ainda é baixa a taxa de transparência na Administração Pública brasileira.

Para ilustrar essa situação, vale utilizar como exemplo o montante gasto com compras públicas no território nacional. Como já afirmado, estima-se que, no Brasil, cerca de 16% do PIB<sup>108</sup> seja gasto em compras públicas. Isso significa, segundo dados da Secretaria

---

<sup>106</sup> MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva, op. cit., p. 17.

<sup>107</sup> “Diversas tentativas pontuais vêm sendo feitas no sentido de explorar as grandes bases de dados do governo, mas primordialmente buscando dar mais transparência às contas do governo, como, por exemplo, o Portal da Transparência da CGU, que reúne informações sobre o uso do dinheiro público pelo Governo Federal, o Sigla Brasil do Senado Federal com informações sobre as leis e o Contas Abertas, que busca disponibilizar para a sociedade as execuções orçamentária, financeira e contábil da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Algumas iniciativas voltadas ao uso corporativo têm buscado facilitar o acesso e o uso dos dados de sistemas estruturadores para fins de controle, como por exemplo, o datawarehouse (DW) Síntese do TCU com dados do sistema SIAFI e SIASG, e os DW-SIAPE e Compras do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão”. (BALANIUK, Remis. A mineração de dados como apoio ao Controle Externo. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Ano 42, Jan/Abr. 2010. p. 77)

<sup>108</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasnacionais/2008/default.shtm>>. Acesso em: nov. 2010.

de Direito Econômico (SDE)<sup>109</sup>, que o governo gasta, aproximadamente, 300 bilhões de reais por ano em compras públicas.

Ainda segundo a mesma fonte, desses 300 bilhões de reais, há um sobre-preço que varia de 25% a 40% acima do valor real de mercado, ou seja, na falta de maior controle e transparência, há dinheiro público sendo desperdiçado.

Se toda compra, ou ao menos a maioria, se faz através de procedimento licitatório, em suposto atendimento a mecanismos de publicidade e transparência exigidos pela lei que disciplina tal matéria, resta óbvio que vem ocorrendo grave falha na gestão de recursos públicos, ou que as informações não são prestadas de forma honesta aos administrados.

De acordo com Martins Júnior,

A publicidade – além de dever administrativo (publicação, notificação) – apresenta-se como direito subjetivo público de acesso mediante várias formas (direito de informação e certidão, *habeas data* etc.) A conjunção destes fatores aprimora a reformulação das tradicionais bases das relações jurídicas entre a Administração Pública e os administrados, firmando novos alicerces para um direito administrativo consentâneo aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, em que a Administração Pública é dotada objetiva e racionalmente de prerrogativas especiais para a consecução do interesse público. Curva-se, todavia, na contrapartida eficiente contra o arbítrio, a restrições e sujeições, entre as quais, a publicidade – imposição da transparência – no desenvolvimento de suas atividades.<sup>110</sup>

Todavia, há dois mecanismos que, embora desafiadores, vêm aumentar a taxa de transparência das compras públicas, e, por conseguinte, auxiliar na fiscalização dessas compras, seja pelos cidadãos, seja pelos órgãos efetivamente concebidos para essa tarefa, quais sejam, o aprimoramento da tecnologia da informação<sup>111</sup> e a governança eletrônica<sup>112</sup>.

<sup>109</sup> SECRETARIA DE DIREITO ECONÔMICO. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/SDE/data/Pages/MJ34431BE8ITEMIDE5C40D653E3C4B12BCA94FB3DB8C39AAP TBRNN.htm>>. Acesso em: nov. 2010.

<sup>110</sup> MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva, op. cit., p. 43.

<sup>111</sup> “À medida que a informatização da administração pública avança, multiplicam-se os sistemas e bases de dados dos órgãos e entidades participantes da estrutura estatal. Para acompanhar esse avanço, órgãos de fiscalização têm adotado a auditoria de dados como instrumento para efetuar controle por meio de bases de dados. As técnicas e ferramentas de auditoria de dados dão suporte à manipulação e cruzamento de grandes quantidades de informações, permitindo a visualização de padrões e tendências nos dados. Em consequência, podem rever inconsistências e indícios de irregularidades”. (MARTINS JUNIOR, Antônio; BRAZ, Márcio Rodrigo. O controle externo por meio de bases de dados. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Ano 42, Jan/Abr. 2010. p. 67)

## Ensinam Jessé Torres Pereira Júnior e Marines Restelatto Dotti que

Os processos de trabalho e atividades desempenhados pela função administrativa do Estado contemporâneo [...] experimentam profunda reforma dos métodos e procedimentos, com o fim de torná-los mais eficientes e eficazes. O uso da tecnologia da informação e da comunicação (TIC) distingue essa reforma de todas as revisões que a cultura administrativa estatal empreendeu no passado. A burocracia administrativa parece haver esgotado o seu modelo patrimonialista, declaratório de direitos, porém inapto para produzir os resultados que as sociedades destinatárias daquelas revisões cobram, entre impacientes e desencantadas, dos governos, quais sejam, os de garantir a todos, sem exclusão, o exercício e a fruição dos direitos declarados [...].

O emprego generalizado da TIC serve a iniciativas e soluções que dão forma a um novo sistema de gestão dos negócios públicos, a que se tem chamado de governança eletrônica, a reacender esperanças, modificar realidades e também construir mitos.<sup>113</sup>

Daí sucede o inevitável influxo da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) nas contratações públicas, como um mecanismo auxiliar de fiscalização, para a consecução de uma efetiva transparência dos gastos públicos.

Ainda de acordo com Pereira Júnior e Dotti,

É inadiável que o desempenho dos gestores públicos apresente-se transparente, em sintonia com as necessidades legítimas da população. A sociedade deve estar ciente da gestão, cujas escolhas devem ser divulgadas e examinadas pelo cidadão, assegurada todas as vias que traduzam a democratização da informação pelo Estado.

[...]

O controle social do governo está diretamente associado à promoção da transparência ao permitir o acompanhamento da formulação de políticas e de suas iniciativas pelos cidadãos e suas organizações. Criar condições para o estabelecimento de relações de confiança entre governados e governantes legitima as ações destes últimos. Nessa categoria de direitos, promovidos pelo uso da TIC, incluem-se as iniciativas que permitem o acesso dos cidadãos a informações sobre as ações do governo, fundadas no direito à

---

<sup>112</sup> “A governança eletrônica pretende restaurar a erodida legitimidade do sistema político-administrativo pela criação de canais de participação e parcerias entre o setor público e o setor privado, contribuindo para novas formas democráticas de gestão. As potencialidades da TIC atenderão não apenas às exigências de maior eficiência/eficácia de gestão pública, mas, também, os valores democráticos, como a participação, a transparência, a representatividade e o controle, pela sociedade, da atuação estatal. Tudo a depender de investimentos que erradiquem a exclusão digital e cogitem de erigir a inclusão digital como direito subjetivo individual, ou seja, será direito subjetivo de todo cidadão ter acesso garantido aos meios informatizados e, por meio deles, interagir com os serviços públicos”. (PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marines Restelatto, op. cit., p. 56)

<sup>113</sup> Id. Ibid., p. 48.



informação pública, permitindo-lhes acompanhar, avaliar e controlar o desempenho governamental.<sup>114</sup>

Diante de tamanha inovação, resta estabelecer como se dá o acesso às informações nas atuais compras públicas, sendo que discuti-las e compreendê-las passa a ser fundamental para a consecução de uma efetiva cidadania.

## 2.1 Cidadania e acesso às informações

A consolidação do conceito de cidadania<sup>115</sup>, que veio a ocorrer principalmente com a promulgação da Constituição de 1988, em meio a uma efetiva mobilização social, fez com que se emergisse a proposta de participação da sociedade civil na gestão pública.

Onde a cidadania é principiante, se as leis e as instituições não forem necessariamente boas, todo o conjunto atuará sem um sentido evolutivo, ou seja, em desordem, causando uma sucessão de atos e condutas num movimento circular e cumulativo, não levando à melhoria da sociedade, mas, ao contrário, reproduzindo os fatores que geram o atraso.

Nesse sentido, boas leis e boas instituições, quando operam, contribuem muito para a formação política da cidadania. E a construção desse conjunto, qual seja, de boas leis, instituições sólidas e cidadãos bem formados para o bem comum, é o processo que leva à realização da democracia.

Sabe-se que informação gera conhecimento, este, por sua vez, gera mais conhecimento, dentro de uma estrutura circular virtuosa. Nesse sentido, a sociedade da informação apresenta novas responsabilidades para todos os atores sociais nela inseridos.

---

<sup>114</sup> PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marines Restelatto, op. cit., p. 63 e 66.

<sup>115</sup> “A aquisição da cidadania depende sempre das condições fixadas pelo próprio Estado, podendo ocorrer com o simples fato do nascimento em determinadas circunstâncias, bem como pelo atendimento de certos pressupostos que o Estado estabelece. A condição de cidadão implica direitos e deveres que acompanham o indivíduo mesmo quando se ache fora do território do Estado. A cidadania ativa, por sua vez, pressupõe a condição de cidadão, mas exige que, além disso, o indivíduo atenda a outros requisitos exigidos pelo Estado. Se o cidadão ativo deixar de atender a algum desses requisitos, poderá perder ou ter reduzidos os atributos da cidadania ativa, segundo o próprio Estado dispuser, sem, no entanto, perder a cidadania”. (DALLARI, Dalmo de Abreu, op. cit., p. 100)

Tais responsabilidades denotam o dever desses atores para a provisão de um fluxo constante de informações que possibilitem a geração de novos conhecimentos e tomada de decisões nas várias instâncias da sociedade, inclusive no Estado.

Atualmente, as atividades desempenhadas pela Administração Pública<sup>116</sup> vêm experimentando uma profunda transformação e reforma em seus métodos de atuação, no intuito de torná-los mais eficazes e transparentes<sup>117</sup>. Nesse seguimento, ganha destaque o uso da TIC.

Esse uso da TIC, que dá forma ao novo sistema de gestão, tem sido chamado de “governança eletrônica”.

De acordo com a lição de Jessé Torres Pereira Júnior e Marines Restelatto Dotti,

O exercício do poder político porta desafios seculares permanentes, inclusive de sistematização conceitual. Uma das maneiras de racionalizá-los é a de compreender aquele exercício como um triângulo: no vértice, situa-se o projeto estratégico de governo, passível de traduzir-se pelo verbo “querer” (vontade política); no primeiro ângulo da base do triângulo, estarão as competências distribuídas para agir e a organização dos meios para efetivá-las, compondo a governabilidade, que se encarna no verbo “poder” (atos de autoridade legitimada); no último ângulo dessa figura geométrica, colocam-se o conhecimento e os instrumentos de sua operação e disseminação, configurando a governança, a que corresponde a verbo “saber” (know how científico e tecnológico). O governo eficiente e eficaz quer, pode e sabe produzir resultados de interesse público. Não garante tais resultados o governo que afirma querer, mas não estrutura adequadamente a governabilidade, nem domina suficientemente a governança.<sup>118</sup>

<sup>116</sup> “As limitações e insuficiências do direito administrativo vêm dando margem à busca de novas formas jurídico-institucionais de configuração da Administração Pública e suas relações com os cidadãos, nas mais variadas perspectivas. Algumas desses, poder-se-ia dizer, são exógenas, isto é, provêm de outras origens que não as fontes normativas do direito administrativo, a Constituição, a lei e o regulamento. Outras, dizer-se-ia, são endógenas, isso é, partem das próprias fontes normativas do sistema, que reconhece a necessidade de reformular os institutos jurídicos da Administração”. (BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*, op. cit., p. 20)

<sup>117</sup> “Experiências exitosas em países culturalmente diferenciados, como são Alemanha, Finlândia, Itália e Inglaterra, demonstram, desde a década passada, que governar tornou-se um processo interativo. As dificuldades das instituições estatais em lidar com os novos desafios decorrentes da complexidade dos processos de decisão política vêm contribuindo para o debate acerca das novas tendências de gerir o Estado e as políticas públicas. Estratégias inovadoras de gestão e uso pertinente de TIC podem representar oportunidade para reformar e democratizar as instituições, umas mais resistentes do que as outras à modernização, desde que se atente para as principais interfaces entre globalização e governança eletrônica, a propor a necessidade de novos paradigmas, compatibilizados com os princípios inscritos na Constituição da República (artigos 1º, 4º e 170)”. (PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marines Restelatto, op. cit., p. 55)

<sup>118</sup> PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marines Restelatto, op. cit., p. 49.

Nesse sentido, é inevitável que as licitações para compras públicas recebam influxo da TIC. Assim, a tendência é que sempre que houver uma contratação pública, via de regra através de procedimento licitatório, aos cuidados da governança eletrônica, aumentará o índice de eficiência, eficácia e transparência, em conformidade com métodos<sup>119</sup> que viabilizem, restrinjam ou estimulem o uso da TCI.

Afirmam Pereira Júnior e Dotti:

Daí a sucessão de alterações que, desde o início do século, leis e decretos vêm introduzindo nas normas jurídicas regentes da matéria, na Administração Pública brasileira, de modo a alinhar o processo de suas contratações ao perfil idealizado de governança eletrônica. Atribui-se êxito a essas alterações, diante dos resultados até aqui mensurados – redução do tempo de processamento, simplificação do procedimento e obtenção de propostas mais vantajosas, na modalidade do pregão (presencial ou eletrônico).<sup>120</sup>

Todavia, importante mencionar que a TIC, por si só, não assegura a realização das finalidades. “A ferramenta tecnológica não responde pelo uso que dela fará aquele que a maneja ou dela se beneficia; o uso dependerá antes de compromissos com valores éticos do que de destreza, ou seja, axiologia acima de tecnologia”<sup>121</sup>.

Assim, muito embora a evolução das normas jurídico-administrativas esteja impelindo as licitações e contratações da Administração Pública brasileira rumo à governança eletrônica, num horizonte prospectivo, a atuação dos cidadãos e órgãos de fiscalização também passam a ser, mais do que nunca, essenciais<sup>122</sup>.

Para Pereira Júnior e Dotti,

Distribuir computadores e desenvolver aplicativos que informatizem os processos de trabalho do cotidiano administrativo constituem não mais que passos iniciais no caminho da governança qualificada pelo uso da TIC. A

<sup>119</sup> “Ampliou-se a exigência de abertura de novos canais, formais e informais, de atuação política, notadamente que se apresentem como os mais aptos para a defesa e a promoção desses múltiplos interesses, num processo que ganha momento no convívio social e daí ascende ao convívio político”. (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*, op. cit., p. 13)

<sup>120</sup> PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marines Restelatto, op. cit., p. 48.

<sup>121</sup> Id. Ibid., p. 49.

<sup>122</sup> “O progresso eletrônico em muito facilitará o exercício da participação. Com a internet, reduziu-se significativamente o custo de intercâmbio entre indivíduos e destes com as instituições, ao mesmo tempo, a velocidade da difusão de dados e imagens passou a permitir a pesquisa de opinião em tempo real”. (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*, op. cit., p. 15)

governança pressupõe projeto estratégico de governo e aparato institucional de sua governabilidade, do mesmo modo que estratégia e governabilidade carecem de governança para que estabeleçam relações diretas entre Administração e os cidadãos, mediante redes, sítios e endereços eletrônicos de acesso público. A governança dita eletrônica caracteriza-se pela interatividade entre governantes e cidadãos, em diálogo participante da tomada de decisões de interesse geral.<sup>123</sup>

Numa análise da perspectiva da participação, pode-se dividir a governança em duas versões: uma que enfatiza o incremento da eficiência e eficácia das ações governamentais, focando a qualidade de vida da população, sendo, neste caso, a participação instrumental e subordinada, e outra que incentiva o potencial emancipatório de ações em parceria com setores privados e públicos, com foco na inclusão de segmentos “expulsos” do processo político, almejando eficiência, eficácia e transparência, conferindo, com isso, maior participação dos cidadãos.

Os autores supracitados prosseguem:

É nesse contexto que se apresenta, às escolhas estratégicas (“querer”) e às estruturas organizacionais (o “poder” da governabilidade), o uso instrumental da TIC, que tanto pode favorecer a oferta de serviços públicos on-line, quanto provocar conflitos de complexa composição, a reclamar ponderação de interesses de importância equivalente.<sup>124</sup>

À luz da Constituição Federal vigente e suas quase 60 emendas<sup>125</sup>, observa-se que ela vem desenhando um formato de governança que combina eficiência com eficácia e participação emancipatória no processo político de gestão do Estado. Nesse sentido, faz-se necessário entender, também, o vínculo criado com efeito mediador entre o indivíduo e a Administração Pública, qual seja, a cidadania.

A consciência de cidadania resultou em demandas maiores por serviços públicos, tanto em quantidade como em qualidade. Essa cobrança mais efetiva por resultados da gestão

<sup>123</sup> PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marines Restelatto, op. cit., p. 50.

<sup>124</sup> Id. Ibid., p. 50.

<sup>125</sup> “Importante observar que a reforma administrativa pode ser muito mais efetiva como resultado de um conjunto de pequenas alterações legislativas do que como resultado de uma única emenda constitucional. Nesse ponto, aliás, é emblemática a situação brasileira, podendo-se considerar que a Emenda Constitucional n.20, que tratou da reforma da previdência, teve um efeito muito mais profundo sobre a (des)organização administrativa que a Emenda n.19, cujos dispositivos, em sua grande maioria, ainda são letra morta e assim tendem a permanecer”. (BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*, op. cit., p. 20)

pública é um aspecto significativo na diferenciação da administração pública atual daquela que vigorava no início do século XX.

O Estado é chamado a aclarar suas informações nos *sites* governamentais tidos como “transparentes”. Nesse sentido, conforme ensinam Pereira Júnior e Dotti,

A governança eletrônica deve elevar, por definição, a taxa de transparência dos atos jurídicos praticados pela Administração Pública, sejam unilaterais (ato administrativo), bilaterais (contratos administrativos) ou coletivos (convênios). É que a falta de transparência, ou seu reduzido teor, compromete um dos atributos da governança eletrônica, que é possibilidade da efetiva participação da sociedade. Nada obstante esforços localizados em setores da gestão pública, ainda é baixa a taxa de transparência na Administração Pública brasileira. Basta lembrar, para ilustrá-lo, que poucas são as cortes de contas estaduais que seguem o exemplo do Tribunal de Contas da União na publicação da íntegra dos pareceres e votos que instruem seus acórdãos e decisões. Volta e meia se percebe a existência de decisões contraditórias da mesma corte estadual ou municipal sobre determinada matéria, sem que se divulguem os fundamentos que motivariam a diversidade, o que, por óbvio, confunde a própria Administração e os cidadãos que pretendiam conhecer os fundamentos da discrepância, de cuja seriedade se passa a suspeitar, não sem razão.<sup>126</sup>

A governança eletrônica reconhece que, na efetiva participação dos cidadãos, há um importantíssimo e relevante instrumento para a eleição de prioridades legítimas que devem ser atendidas<sup>127</sup>. Prosseguem Pereira Júnior e Dotti:

Suas reivindicações desafiam, de ordinário, três eixos: o socioeconômico, o assistencial e o político. O eixo socioeconômico abrange a relação entre ocupação, renda e bem-estar material. O eixo assistencial ocupa-se do direito ao mínimo existencial dos cidadãos que não têm condições de auto-sustento. O eixo político correlaciona-se à participação dos cidadãos na definição das políticas públicas. São fatores que concorrem para retardar a plenitude da governança eletrônica, também nas licitações e contratações do Estado: carência de instituições sólidas, incipiente cultura democrática, corrupção endêmica e crescimento da pobreza. A proposta de responsabilizar agentes da Administração Pública por atos de gestão antieconômica, ineficiente ou ineficaz tem progredido e ecoado nos tribunais, judiciais e de contas, sendo crescente o número de condenações e de penalidades aplicadas em decorrência da comprovada prática desses atos.<sup>128</sup>

<sup>126</sup> PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marínes Restelatto, op. cit., p. 63.

<sup>127</sup> “As pessoas não se conformam apenas em fazer a tradicional escolha subjetiva daqueles concidadãos que serão seus governantes e, gradualmente, demandam ser também ouvidas na tomada das decisões objetivas, que envolvam diretamente seus interesses individuais e metaindividuais específicos, notadamente aquelas a cargo da administração pública que se situa nos níveis mais próximos dos administrados”. (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*, op. cit., p. 12)

<sup>128</sup> PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marínes Restelatto, op. cit., p. 63.

Uma crítica comumente aceita como empecilho da governança eletrônica é o fato da atual Constituição não haver consagrado o direito à inclusão digital, ou seja, o direito de estar conectado à *Internet*. Ora, “se se quiser perseguir, com eficiência e eficácia, o ideal da democracia participativa, tal direito deve vir a ser inserido no título referente aos direitos e garantias fundamentais”<sup>129</sup>.

No que tange aos *sites* governamentais, estes também não estão livres de críticas, mesmo porque, muito embora na louvável iniciativa de se fazerem transparentes, especialmente no que tange a compras públicas, disponibilizam informações *on-line* que, dificilmente, podem ser compreendidas pelos cidadãos, ainda que instruídos e com conectividade à *Internet*<sup>130</sup>.

Na concepção da governança eletrônica, é condição para o Estado legitimar-se política e socialmente a incorporação dos cidadãos aos negócios e às políticas públicas, oferecendo-lhes oportunidades de acesso às informações governamentais. Essa proposta supõe que quanto mais se envolvam os cidadãos no debate e se criem canais de participação social, mais o setor público verá ampliada sua capacidade de ação e reconhecimento dos cidadãos à seriedade de suas opções. Rejeita-se, destarte, a atuação administrativa sem a possibilidade do crivo da cidadania acerca de sua formulação e de seus efeitos.<sup>131</sup>

Assim, os mecanismos viabilizadores de controle devem ser compreendidos como a peça central da engrenagem do Estado Democrático de Direito na percepção da governança eletrônica<sup>132</sup>.

Nas palavras de Pereira Júnior e Dotti,

A questão que ainda intriga, à vista das experiências em curso de governança eletrônica, é a de se saber se a internet, por si só, garantiria o surgimento de gerações de cidadãos mais engajados no controle social dos atos do governo. Tem-se visto, a exemplo dos resultados positivos das redes cívicas implantadas há mais de uma década, que a maior disponibilidade e a circulação de informações refletem novas práticas de cidadania. As redes

<sup>129</sup> Id. *Ibid.*, p. 63.

<sup>130</sup> Dois exemplos podem ser citados, os *sites* governamentais “Portal da Transparência” e “Compras Net” são de difícil compreensão para leigos em contabilidade.

<sup>131</sup> PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marínes Restelatto, *op. cit.*, p. 64.

<sup>132</sup> “A Era das Comunicações, produzindo a elevação dos índices de informação e de educação da sociedade veio despertar-lhe a consciência sobre seus interesses, sobre seu poder e sobre a natureza de sua relação com o Estado, levando-a a reclamar maior participação nas atividades por ele desenvolvidas”. (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*, *op. cit.*, p. 12)

cívicas utilizam a TIC como ferramenta para criar uma administração mais humanista (foco nas reais necessidades e prioridades dos usuários), transparente (permeável a controles efetivos), eficiente e eficaz na prestação de serviços, a par de fomentar a participação dos cidadãos no processo político de tomada de decisões.<sup>133</sup>

O que se espera é que realmente a governança eletrônica possa transformar a qualidade das relações de poder existentes, na medida em que, tanto os gestores, quanto os cidadãos, possam buscar melhores soluções, de maneira transparente, contribuindo, acima de tudo, para efetivar Estado e sociedade nos cânones democráticos, sem que ocorra a exclusão de um brasileiro sequer.

Tendo em mente os atuais atributos da governança eletrônica e sua estreita relação com o conceito de cidadania, resta estabelecer como se alcança a efetivação da compra pública através do processo licitatório, mesmo porque, é o cidadão o maior interessado em reconhecer o administrador público como bom ou mau comprador.

## 2.2 Lei de licitações e seus efeitos colaterais

A palavra licitação provém do latim *licitatione*, que significa arrematar em leilão. O processo licitatório se originou na Europa da Idade Média, época em se utilizava o sistema conhecido como “Vela e Pregos”. Através desse sistema apregoava-se uma obra enquanto uma vela era queimada. Os interessados faziam suas ofertas, e, quando a chama se extinguia, a obra era adjudicada a quem houvesse oferecido a melhor oferta.

Desde então, juntamente com a evolução dos Estados ao longo dos séculos, o processo<sup>134</sup> licitatório, por óbvio, também evoluiu. Na legislação brasileira<sup>135</sup>, as mudanças ocorreram da seguinte maneira:

<sup>133</sup> PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTI, Marínes Restelatto, op. cit., p. 66.

<sup>134</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello entende haver distinção entre processo e procedimento. “Não há negar que a nomenclatura mais comum no Direito Administrativo é procedimento, expressão que se consagrou entre nós, reservando-se, no Brasil, o *nomen juris* processo para os casos contenciosos, a serem solutos por um julgamento administrativo, como ocorre no processo tributário ou nos processos disciplinares dos servidores públicos. Não é o caso de armar-se uma cavalo de batalha em torno de rótulos. Sem embargo, cremos que a terminologia adequada para designar o objeto em causa é processo, sendo procedimento a modalidade ritual de cada processo”. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, op.cit., p. 465)

A sistemática da licitação sofreu fundamental modificação no Direito brasileiro desde seu incipiente tratamento no Código de Contabilidade Pública da União, de 1922, até o Decreto-lei 200, de 1967, Lei 5.456, de 1968, de 6.946, de 1981, e Decreto-lei 2.300, de 1986, ora revogados e substituídos pela Lei 8.666, de 21.06.1993, modificada pelas Leis 8.883, de 08.06.1994, 9.648, de 27.05.1998, 10.973, de 02.12.2004; 11.079, de 30.12.2004 e 11.107, de 06.04.2005. Muito embora a Lei 8.666, de 1993, diga que regulamenta o art. 37, XXI da Constituição Federal, na verdade, estabelece as normas gerais sobre licitações e contratos previstas no art. 22, XXVII, da mesma Constituição Federal, aplicáveis à Administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle.<sup>136</sup>

Atualmente, no Brasil, as aquisições de coisas corpóreas ou incorpóreas realizadas pela Administração Pública são feitas, via de regra, mediante licitação<sup>137</sup>. A licitação nada mais é do que um processo administrativo<sup>138</sup> cuja finalidade é selecionar a melhor proposta<sup>139</sup> dentre as apresentadas por quem deseja contratar com a Administração Pública.

Afirmou-se em julgamento realizado pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal:

[...] A licitação é um procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia. Está voltada a um duplo objetivo: o de proporcionar à Administração a possibilidade de realizar o negócio mais vantajoso – o melhor negócio – e o de assegurar aos administrados a oportunidade de concorrerem, em igualdade de condições, à contratação pretendida pela Administração. Imposição do interesse público, seu pressuposto é a competição. Procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia, a função da licitação é a de viabilizar, através da mais ampla disputa, envolvendo o maior número possível de agentes econômicos capacitados, a satisfação do interesse público. A competição visada pela licitação, a instrumentar a

<sup>135</sup> Edmir Netto de Araújo nos lembra que: “A normatização no Brasil sempre foi esparsa, e, embora com muitos aspectos similares, sua sistematização não correspondia e não corresponde à de outros países, com terminologia diferente e mesmo procedimentos hipóteses focalizados de maneira distinta.” (ARAÚJO, Edmir Netto, *Curso de Direito Administrativo*, 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010).

<sup>136</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e Contrato Administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

<sup>137</sup> “Licitação no ordenamento brasileiro, e o processo administrativo em que a sucessão de fases e atos leva à indicação de quem vai celebrar contrato com a Administração. Visa, portanto, a selecionar quem vai contratar com a Administração, por oferecer proposta mais vantajosa ao interesse público. A decisão final do processo licitatório aponta o futuro contratado”. (MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*, op. cit., p. 214)

<sup>138</sup> “É um processo administrativo porque, além da sucessão de atos e fases, há sujeitos diversos – os licitantes – interessados no processo, que dele participam, perante a Administração, todos, inclusive esta, tendo direitos, deveres, ônus, sujeições”. (Id. *Ibid.*, p.214)

<sup>139</sup> “Propostas são ofertas feitas pelos licitantes para execução do objeto da licitação, indicando cada qual seu modo de realização e preço, na forma e condições pedidas ou facultadas no edital ou convite. Devem conformar-se rigorosamente com a solicitação da Administração, para serem recebidas e julgadas. As propostas vinculam inteiramente os proponentes aos seus termos, durante o prazo de validade. [...] Sendo escolhida a proposta, o vencedor fica negocialmente vinculado a seus termos, devendo formalizar o contrato sob pena de, não o fazendo, sujeitar-se às sanções e à indenização dos prejuízos que houver causado à Administração”. (MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e Contrato Administrativo*, op. cit., p. 141)



seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, impõe-se seja desenrolada de modo que reste assegurada a igualdade (isonomia) de todos quantos pretendam acesso às contratações da Administração. A lei pode sem violação do princípio da igualdade, distinguir situações, a fim de conferir a um tratamento diverso do que atribui a outra. Para que possa fazê-lo, contudo, sem que tal violação se manifeste, é necessário que a discriminação guarde compatibilidade com o conteúdo do princípio. A Constituição do Brasil exclui quaisquer exigências de qualificação técnica e econômica que não sejam indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. A discriminação no julgamento da concorrência, que exceda essa limitação é inadmissível.<sup>140</sup>

O processo licitatório divide-se em várias modalidades – concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e pregão<sup>141</sup> -, além de etapas, internas e externas, e fases, que visam propiciar ao Poder Público as melhores condições para seus contratos.

De acordo com Hely Lopes Meirelles,

A licitação é uma sucessão ordenada de atos que se desencadeiam, para o público, com o edital e se findam com a adjudicação de seu objeto ao vencedor. Tais atos – edital ou convite, verificação de idoneidade ou habilitação, julgamento e adjudicação – obedecem rigidamente ao estabelecido em lei e não admitem discricionariedade na sua realização, salvo na faixa em que a norma legal autoriza preferências técnicas e opções administrativas de conveniência e oportunidade. Como a finalidade da licitação é selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração (Lei 8.666/93, art. 3º), dá-se preeminência, como regra geral, à proposta de menor preço, mas, em determinados casos, a técnica pode ser preponderante. [...] Por outro lado, visando a propiciar as mesmas oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, a licitação deverá garantir absoluta igualdade entre os interessados, princípio maior do qual se originam os demais princípios da licitação.<sup>142</sup>

Independentemente da modalidade de licitação utilizada, são vários os princípios<sup>143</sup> aos quais o administrador deve se ater, alguns especificados na própria legislação infraconstitucional, e outros tantos na ordem constitucional.

<sup>140</sup> STF, ADI 3070/RN, Tribunal Pleno, Relator Ministro Eros Grau, j. em 29.11.2007, DJ de 19.12.2007.

<sup>141</sup> Pregão é a modalidade de licitação regulada pela Lei 10.520/2002. Trata-se de norma geral de licitação, porque editada com fundamento no artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal, sendo de aplicabilidade considerada válida para todas as esferas.

<sup>142</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e Contrato Administrativo*, op. cit., p. 30.

<sup>143</sup> A Lei 8.666/93, em seu artigo 3º, indica os seguintes princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo, juntamente com outros que lhes são correlatos. Há outros dispositivos que consagram o princípio do procedimento formal, o sigilo na apresentação das propostas, adjudicação compulsória ao vencedor, etc.

Não obstante a importância de todos os princípios que regem a licitação, merece destaque o da publicidade, como um dever de transparência. Para Celso Antônio Bandeira de Mello,

O princípio da publicidade impõe que os atos e termos da licitação – no que se inclui a motivação das decisões – sejam efetivamente expostos ao conhecimento de quaisquer interessados. É um dever de transparência, em prol não apenas dos disputantes, mas de qualquer cidadão. De resto, a Lei 8666, no parágrafo 3º do art. 3º, estatui que: “A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas até a respectiva abertura”. Acresce que o art. 4º também menciona o direito de qualquer cidadão acompanhar o desenvolvimento do certame. Demais disto, existem outros preceptivos que facultam uma fiscalização do certame por qualquer pessoa [...].<sup>144</sup>

No que diz respeito a seu objeto, a finalidade precípua da legislação é a obtenção de uma obra, um serviço, uma compra, uma alienação, uma locação, concessão ou permissão, sempre nas melhores condições para o Poder Público.

Todavia, para as finalidades dessa pesquisa, vamos nos ater apenas às compras, e, nesse sentido, preleciona Hely Lopes Meirelles:

Na licitação para compra a Administração deve especificar o objeto a ser adquirido, indicando, pelo menos, a qualidade e a quantidade a ser comprada, bem como as condições em que deseja adquirir (arts. 14 e 15). A perfeita caracterização do objeto da compra é essencial para possibilitar a correta formulação das propostas e o oferecimento das vantagens do negócio, uma vez que se trata de operação tipicamente comercial [...]. Como ato de comércio, por parte do vendedor, a compra de coisas móveis pela Administração se reveste das mesmas características dos negócios mercantis, sendo lícita e normal a competição de preços e vantagens de pagamento, que devem ser sempre aproveitados pelo Poder Público na forma usual do comércio entre os particulares.<sup>145</sup>

Após a determinação do objeto, a licitação ainda passa por uma série de procedimentos e etapas. No caso das compras, esta se realiza por meio de um contrato bilateral perfeito, comutativo e oneroso, ou seja, com obrigações recíprocas. Meirelles prossegue:

A lei federal estabeleceu normas para as compras serem feitas pela Administração (arts. 14 e 15), exigindo a perfeita caracterização de seu

<sup>144</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, op.cit., p. 510.

<sup>145</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e Contrato Administrativo*, op. cit., p. 64.

objeto e a indicação dos recursos financeiros para o seu pagamento, além de outros requisitos para aquisição de bens de que necessite, dentre os quais merecem destaque o princípio da padronização; o sistema de registro de preços, condições de pagamento assemelhadas às do setor privado; a subdivisão em parcelas, visando à sua economicidade; o balizamento dos preços pelos praticados no âmbito da Administração.<sup>146</sup>

O intuito do legislador, ao que parece, foi simplificar e agilizar o sistema de compras pelo Estado, procurando nivelar a Administração ao consumidor particular<sup>147</sup>.

Nesse sentido, as compras públicas devem obedecer a mais dois princípios, bastante conhecidos por aqueles que trabalham no setor de compras empresariais, quais sejam, a padronização e o registro de preço<sup>148</sup>.

O primeiro impõe que “as compras de materiais, equipamentos e gêneros e uso comum na Administração se realizem mediante especificações uniformes que, dentre outras coisas, busquem compatibilizar a técnica com o desempenho”<sup>149</sup>, conforme estipula o artigo 15, inciso I, da Lei 8.666/93.

Vale lembrar que as especificações guardam relação com o projeto-base exigido para obras e serviços, devendo também se ater às prescrições cabíveis do artigo 12 da mencionada lei.

O registro de preços, por sua vez, é o sistema de compras pelo qual “interessados em fornecer materiais, equipamentos ou gêneros ao Poder Público concordam em manter os valores registrados no órgão competente, corrigidos ou não, por um determinado período”<sup>150</sup>. Além disso, aqueles que utilizam registro de preços devem, também, fornecer as quantidades solicitadas pela Administração, em um prazo previamente estabelecido.

<sup>146</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e Contrato Administrativo*, op. cit., p. 64.

<sup>147</sup> “Muito embora definida na lei como toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente, a compra, objeto da licitação, é a mesma compra e venda dos Códigos Civil e Comercial, ou seja, o contrato pelo qual uma das partes se obriga a transferir o domínio de certa coisa, e a outra, a pagar-lhe certo preço em dinheiro”. (Id. *Ibid.*, p. 64).

<sup>148</sup> “Registro de preços é um modo pelo qual a Administração efetua compras. Por esse sistema, os interessados em vender bens ao poder público indicam os valores de tais bens, válidos por certo período, e as quantidades que podem fornecer, se solicitadas”. (MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*, op. cit., p. 223)

<sup>149</sup> MEIRELLES, Hely Lopes, loc. cit.

<sup>150</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e Contrato Administrativo*, op. cit., p. 67.

A lei de licitações exige que o registro de preços seja precedido de “ampla pesquisa de mercado”<sup>151</sup>, conforme inteligência do artigo 15, parágrafo primeiro. Esse sistema permite à Administração, unilateralmente, registrar os preços e estabelecer as condições para a formalização das compras. Ademais, os parágrafos segundo e terceiro desse mesmo artigo prescrevem que os preços devem ser periodicamente publicados no órgão oficial.<sup>152</sup>

Afirma Meirelles que

Para a adoção do sistema de registro de preços é necessário procedimento licitatório, na modalidade de concorrência ou pregão e regulamentação através de decreto do Poder Executivo (art. 15, parágrafo 3º, I), cuja previsão provavelmente foi destinada a assegurar a possibilidade de se acrescer à sistemática federal as peculiaridades regionais de Estados e Municípios. Na ausência de norma do Executivo o registro de preços poderá ser adotado, uma vez que a lei é perfeitamente auto-aplicável e a entidade licitante pode regulamentar seu uso no próprio edital, evidentemente dentro dos balizamentos legais. Os valores resultantes dos registros de preços não podem ser superiores aos do mercado; ocorrendo essa hipótese, a Administração deve revogar a licitação.<sup>153</sup>

Aparentemente, percebem-se inúmeras vantagens na utilização dos registros de preços, como maior simplificação burocrática e redução de gastos, uma vez que diminui o número de licitações.

Todavia, esse procedimento merece uma acurada atenção, seja por parte dos Tribunais de Contas, ao exercer seu controle, seja pela população, na ânsia de conhecer como são gastos os recursos públicos. Isso porque, o fato das compras públicas estarem imersas em uma gigantesca gama de procedimentos, ao invés de garantir maior dificuldade em ser corrompida, pode acabar causando o efeito contrário.

O princípio da legalidade, no caso, é um dos mandamentos mais importantes a se analisar, sendo que sua importância cresce à medida que o montante gasto com compras públicas alcança valores grandiosos.

<sup>151</sup> A Lei 8.666 refere-se a registro de preços apenas para compras e o trata muito sumariamente, apesar de recomendá-lo no artigo 15, inciso II. O termo “ampla pesquisa de mercado” não é esmiuçado em referida legislação.

<sup>152</sup> “Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar preço constante do quadro geral, em razão de incompatibilidade desse com o preço vigente no mercado (parágrafo 6 do art. 15). Da publicidade obrigatória dos preços registrados resulta a possibilidade de controle efetuado por qualquer indivíduo mediante impugnação”. (MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*, op. cit., p. 224)

<sup>153</sup> MEIRELLES, Hely Lopes, loc. cit.

Nas palavras de Bandeira de Mello,

Explicitação correta do princípio da legalidade encontra-se no art. 4 da lei, segundo o qual: “Todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o art. 1 têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento, estabelecido nesta Lei, podendo qualquer cidadão acompanhar ou seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos”. [...] O princípio da legalidade implica o dever não apenas de tratar isonomicamente todos os que afluírem ao certame, mas também o de ensejar oportunidade de disputá-lo a quaisquer interessados que, desejando dele participar, podem oferecer as indispensáveis condições de garantia. [...] Aliás, o parágrafo 1º do art. 3º da Lei 8666 proíbe que o ato convocatório do certame admita, preveja, inclua ou tolere cláusulas ou condições capazes de frustrar ou restringir o caráter competitivo do procedimento licitatório e veda o estabelecimento de preferências ou distinções em razão de naturalidade, sede ou domicílio dos licitantes, bem como entre empresas brasileiras ou estrangeiras, ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o objeto do contrato.<sup>154</sup>

Destarte, a mera declaração dos licitantes sobre o cumprimento do requisitado no edital, principalmente com a relação à qualidade do produto oferecido, permite a análise das propostas apenas pela apresentação do preço mais baixo<sup>155</sup>, sem precisar a Administração Pública socorrer-se dos expedientes rigorosos e formais das demais modalidades licitatórias.

A Lei de Licitações e Contratos consiste, praticamente, na explicitação de procedimentos, possuindo mais de quinhentos dispositivos, se computados os artigos, parágrafos e incisos. Tanto assim o é que, caso não se alcance o objetivo das compras, mas as formalidades legais estiverem preenchidas, dificilmente ocorre intervenção do Tribunal de Contas, menos ainda do cidadão.

<sup>154</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, op.cit., p. 509.

<sup>155</sup> “Na concorrência de menor preço a Administração não dá prevalência a qualquer outro fator para julgamento das propostas, pelo que só leva em consideração as vantagens econômicas das ofertas, desde que satisfaçam ao pedido no edital. E compreende-se que assim seja, porque em tal concorrência não interessam à Administração a requintada perfeição [...] da compra. Basta que o objeto atenda satisfatoriamente às finalidades administrativas indicadas no edital e ofereça real vantagem de preço para merecer a escolha do Poder Público. Daí por que, nesse tipo de licitação, o menor preço justifica, por si só, a adjudicação, dispensando a motivação”. (MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e Contrato Administrativo*, op. cit., p. 88)

Nesse raciocínio, a legislação brasileira corrobora com a fuga de procedimentos rigorosos, fazendo com que parte significativa das compras seja feita sem se ater aos princípios<sup>156</sup> norteadores de uma boa administração.

Percebem-se, assim, as falhas que a estrita legalidade<sup>157</sup> pode vir a produzir, e, ainda, as distorções ao verdadeiro sentido da licitação, qual seja, o de selecionar a proposta mais vantajosa<sup>158</sup> para a Administração.

Conforme preleciona Adilson Abreu Dallari,

A licitação tornou-se a maneira mais segura de fraudar a Administração, porque é perfeitamente possível manipular qualquer licitação, mediante requisitos de participação, características do produto ou critérios de julgamento injustificados e injustificáveis<sup>159</sup>.

Neste particular, a prática<sup>160</sup> demonstra que, freqüentemente, as compras públicas sofrem influência de objetivos secundários, que não se relacionam ou até mesmo conflitam com o princípio do melhor preço ao obter produtos. Dallari afirma que

Não é porque se fez uma licitação, não é porque o rito foi seguido, que o resultado passa a ser sagrado, intocável. A licitação tem-se transformado, sim, numa ritualística inconseqüente, numa maneira de acobertar a fraude, de dar segurança àqueles que se aproveitam do dinheiro público.<sup>161</sup>

Ademais, o paradigma de que o governo precisa comprar o mais rápido possível e pelo menor preço, sem se atentar para a qualidade e durabilidade do produto, precisa ser revisto.

---

<sup>156</sup> “Isso implica responsabilidade e dever de comunicar com exatidão e diligência os dados de sua atividade, de modo que a comunidade e os distintos núcleos que se relacionam com a entidade possam avaliá-la, compreendê-la e, se entenderem oportuno, criticá-la”. (TINOCO, João Eduardo Prudêncio, op. cit., p. 72)

<sup>157</sup> Quando a sociedade percebe que o Governo dispensa um tratamento profissional e transparente para seus fornecedores e parceiros, surge uma nova mentalidade para o cidadão em relação à burocracia. É justamente a formação dessa consciência-cidadã de lisura do gasto do dinheiro público que poderá imprimir maior mobilização e adesão dos atores sociais nas políticas públicas das compras governamentais.

<sup>158</sup> Um dos grandes problemas é o fato de a Administração Pública, quase sempre, não se ater aos critérios de qualidade. Em princípio, um “produto” de menor qualidade pode aparentemente ser mais viável do ponto de vista da economia, todavia, a longo prazo, isso tende a se tornar um problema, pois, na maior parte das vezes, não vai conseguir ser utilizado para o fim contratado. Assim, há a necessidade de se fazer nova licitação e a economia, que outrora parecia existir, deixa de funcionar.

<sup>159</sup> DALLARI, Adilson Abreu, op. cit., p. 88.

<sup>160</sup> No caso, vale-se utilizar o dito popular: “a economia sai cara.”

<sup>161</sup> DALLARI, Adilson Abreu, op. cit., p. 188.

De acordo com Edgar Guimarães,

É natural que todas as pessoas busquem a melhor proposta quando da realização de negócios. Essa busca é, para umas, facultativa, e, para outras, obrigatória. Para as pessoas particulares é facultativa. Para, por exemplo, as públicas (União, Estado-Membro, Distrito Federal, Município, autarquia) e governamentais (empresa pública, sociedade de economia mista, fundação), é, quase sempre, obrigatória.<sup>162</sup>

Depreende-se, assim, que nem sempre o que serve melhor ao interesse público<sup>163</sup> precisar ser necessariamente a proposta economicamente mais vantajosa para Administração Pública. Nesse sentido, o valor público, além do valor econômico que a Administração Pública tem que gerar para a sociedade, pode gerar um valor político ou social, que pode conflitar com a geração do valor econômico.

A falta de fiscalização, transparência, responsabilidade e prestação de contas na gestão pública e a atividade política facilitam a aparição de condutas repreendidas pelo interesse público, que minam tanto a eficácia e eficiência do Estado para promover políticas de equidade e interesse comum, como sua legitimidade frente à sociedade.

Assim, o Estado, sendo efetivamente transparente, conseguirá explicitar exatamente quais os objetivos que almeja alcançar através da compra pública, e, invocando um ambiente competitivo, conseguirá realizar com muito mais eficiência os seus propósitos. A visão hodierna é altamente procedimental e precisa ser revista.

Nesta perspectiva, não basta selecionar apenas o menor preço<sup>164</sup>, mas também é preciso se ater a empresas, produtos e serviços que respeitem o cidadão e o meio ambiente, a ordem jurídica e suas legislações, e, ao mesmo tempo, sejam úteis à sociedade, conforme cláusulas a serem incluídas nos respectivos atos convocatórios e nos seus respectivos contratos.

---

<sup>162</sup> GUIMARÃES, Edgar, op. cit., p. 35.

<sup>163</sup> “[...] No tratamento terminológico também se compara interesse público com interesse social, de regra para associar o primeiro à Administração ou ao Estado e o segundo, à sociedade; nesta concepção o interesse social seria mais abrangente que o interesse público e expressaria uma distancia da atuação estatal quanto às aspirações da sociedade”. (MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*, op cit., p. 137)

<sup>164</sup> O mesmo vale para “melhor técnica” ou “técnica e preço”.

Somente deste modo as compras públicas poderão propiciar um ambicioso serviço de interesse público, superando procedimentos formais da Administração Pública em seus diferentes níveis.

Essa concepção da administração pública fundada no respeito à cidadania, nos valores democráticos e na busca da eficiência implica, conseqüentemente, uma nova abordagem do controle externo.

### 2.3 O controle das compras públicas e suas perspectivas

Em sede de licitação, o controle pode ser exercido de três formas, quais sejam, pelo exercício regular da função fiscalizadora atribuída ao Tribunal de Contas; mediante provocação por qualquer pessoa<sup>165</sup>, que poderá denunciar àquele Tribunal em face de irregularidades na aplicação da Lei 8.666/93, e, ainda, por meio de análise prévia dos atos convocatórios pelo mesmo Tribunal.

A Lei 8.666/93, ao tratar do controle externo das licitações, disciplina tal questão no seu artigo 113 e parágrafos, estabelecendo<sup>166</sup> como critérios do referido controle a legalidade, a regularidade das despesas e sua execução, e o combate às irregularidades na aplicação da mencionada lei, nos termos constitucionalmente previstos.

A atuação do sistema do Tribunal de Contas deve ser vista como uma efetiva ação pela cidadania, posto que, ao efetivar as auditorias e inspeções, os Tribunais de Contas não

---

<sup>165</sup> Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 avançou na direção de associar de forma efetiva o controle à cidadania, ao dispor no parágrafo 2º, do artigo 74 que: “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”.

<sup>166</sup> Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto. § 1º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo. § 2º Os Tribunais de Contas e os órgãos integrantes do sistema de controle interno poderão solicitar para exame, até o dia útil imediatamente anterior à data de recebimento das propostas, cópia de edital de licitação já publicado, obrigando-se os órgãos ou entidades da Administração interessada à adoção de medidas corretivas pertinentes que, em função desse exame, lhes forem determinadas.



cumprem meramente uma norma constitucional, mas, acima de tudo, prestam um relevante serviço ao cidadão, que não só sustenta a máquina pública, como espera que os recursos arrecadados por ela sejam usados com acuidade e zelo.

Assim, a Constituição Federal estendeu a toda a sociedade o direito, e, também, a responsabilidade, de exercer o controle sobre o uso dos dinheiros públicos.

Se resta evidente que o controle guarda estreita relação com a cidadania, não menos evidente é sua relação com a democracia. A idéia de um controle externo como proteção contra a tirania é uma das marcas dos regimes democráticos. A própria história do Tribunal de Contas é um exemplo dessa ligação, tendo em vista que os dois momentos em que a instituição sofreu maior cerceamento da sua atuação, não por coincidência, ocorreram no período da ditadura de Getúlio Vargas e durante a ditadura militar pós 1964.

Todavia, quando se pensa em licitação, não obstante os progressos, o controle ainda está arraigado ao controle finalístico, em detrimento de um controle mais amplo, direcionado às finalidades públicas.

De acordo com Edgar Guimarães,

Em sede licitacional [...] em que se pese incidirem sobre o procedimento licitatório várias espécies de controle, tem-se constatado um profundo apego a um controle ritualístico e burocrático, realizado, via de regra, após concluído todo o ciclo procedimental, bem como efetivada a despesa. A atuação controladora apenas repressiva do procedimento licitatório impossibilita a prevenção a eventuais danos causados ao interesse público em razão de ilegalidades cometidas, ensejando tão-somente a reparação do dano, quando possível, o que, por razões óbvias, não se coaduna com a melhor orientação constitucional no sentido da boa gestão dos recursos públicos.<sup>167</sup>

Justamente por isso, o controle, tal como atualmente concebido, a pretexto de fiscalizar e garantir a legalidade dos atos administrativos através de um procedimento burocrático, em que as regras estejam estabelecidas previamente, acaba possibilitando a instituição de fraude e manipulação, tendo em vista que incidirá, quase sempre, sobre um fato já consumado.

---

<sup>167</sup> GUIMARÃES, Edgar, op. cit., p. 108.

Outra deficiência no sistema de controle guarda relação à falta de cultura participativa dos cidadãos, e até mesmo dos próprios licitantes, na fiscalização da gestão administrativa, sendo esta a mais difícil de mudar.<sup>168</sup>

Aliado a esses fatos, há o excesso de formalismo e a ineficácia das formas burocráticas de controle, além, é claro, da falta de estrutura e aparelhamento dos órgãos de controle.<sup>169</sup>

Ademais, a publicidade da ação controladora ainda é insuficiente, em especial no que diz respeito à ampla e irrestrita divulgação das condutas lesivas ao patrimônio público.

Afirma Guimarães que

Percebe-se, através do diagnóstico do atual sistema de controle das licitações, as inúmeras deficiências existentes as quais impossibilitam um efetivo e eficaz controle da legalidade ampla no procedimento e que evidenciam a necessidade de um rápido aperfeiçoamento e alteração dos paradigmas e pressupostos legitimadores da ação controladora, sob pena de vermos proliferadas, ainda mais, a corrupção e a fraude na Administração Pública. Ditas mudanças urgem pois, se tal controle, no modelo burocrático já apresenta deficiências, restará inviável num modelo gerencial. O debate que se instaura na atualidade, e que por certo em muito se estenderá ao longo do tempo, diz respeito à possibilidade de um controle real, material, efetivo e concreto dos atos da Administração Pública, inclusive em sede de licitações.<sup>170</sup>

Nesse sentido, uma legislação repressiva e enérgica não é suficiente para conter os desvios de poder, má gestão de recursos públicos ou corrupção. Necessita-se, acima disso, que o referencial teórico seja difundido e utilizado de forma efetiva pelo operador jurídico e toda a sociedade.

No contexto da atual Administração Pública<sup>171</sup>, em que se pretende um Estado meramente regular e fiscalizador<sup>172</sup>, os meios de controle tradicionais precisam urgentemente

<sup>168</sup> A governança eletrônica pode contribuir para o início dessa mudança.

<sup>169</sup> O influxo da TIC é imprescindível para atender às novas demandas.

<sup>170</sup> GUIMARÃES, Edgar, op. cit., p.110.

<sup>171</sup> Atualmente, fala-se em Administração gerencial, em coordenação gerencial da Administração Pública, a qual comporta as chamadas “cooperação” e “colaboração”. A cooperação seria interna, pautada pela descentralização política e administrativa, pela autonomia gerencial e pela gestão associada de recursos públicos, enquanto a colaboração seria externa, calcada na associação consensual com entidades privadas da sociedade civil e na gestão em parceria com entes privados.

ser aperfeiçoados e conjugados a novas formas de fiscalização. Somente assim se poderão minimizar ações fraudulentas nos procedimentos licitatórios, que causam tantos malefícios ao interesse público. Na esteira do que ensina Guimarães,

Urge defender um controle orçamentário e financeiro prévio, real e concreto, adequado à nova orientação fiscal da gestão pública, incidente sob os aspectos da legitimidade, economicidade, adequado à nova orientação fiscal da gestão pública, incidente sob os aspectos da legitimidade, economicidade, necessidade, oportunidade e conveniência, que respeite a existência de uma dotação orçamentária específica e com saldo suficiente e que avalie, com fidedignidade, o impacto da contratação futura no orçamento. Da mesma forma, faz-se necessária a análise e aprovação prévia dos instrumentos convocatórios por assessoria jurídica competente no intuito de prevenir ilegalidades, assim como a utilização efetiva e concreta das audiências públicas objetivando-se a discussão e participação da coletividade no processo de gestão da coisa pública.<sup>173</sup>

Nesse sentir, a atuação também deve se apresentar imune a qualquer ingerência política, de modo a sanar as eventuais irregularidades desde seu nascimento.

Assim, assumem os Tribunais de Contas, em razão de suas atribuições previstas constitucionalmente, um papel de destaque, de maneira a honrar com as suas atribuições, atuando de maneira autônoma, independente e imune a pressões, sob pena de se tornarem meros departamentos ineficazes e submetidos ao interesse do governo<sup>174</sup>.

Em síntese, a eleição de um novo paradigma para o controle da gestão pública deve se dar como fonte de informação da opinião pública, de modo a conferir ampla publicidade e transparência de seus atos à coletividade, pois, assim, fornece elementos à avaliação da atuação do gestor com o trato do dinheiro público.

Ademais, isso também implica direcionar a ação do poder público de forma a controlar o mercado e levá-lo a funcionar de maneira eficiente, em consonância com um

---

<sup>172</sup> Vale mencionar que se pretende, com a reforma da Administração Pública, controlar a eficiência do resultado, ou seja, que o fim seja alcançado. Todavia, no seio da Administração não foram implantados mecanismos de controle capazes de acompanhar essa nova ordem de idéias, o que vem impulsionando o inchaço dos precários órgãos de controle e possivelmente uma ineficiência estrutural na fiscalização.

<sup>173</sup> GUIMARÃES, Edgar, op. cit., p.113.

<sup>174</sup> “É mister uma reformulação na estrutura organizacional dessas Cortes de Contas, notadamente no que diz respeito à forma de provimento dos cargos de Conselheiros, impondo, dentre outras coisas, a obrigatoriedade de realização de concurso público para preenchimento de tais cargos, com fixação de mandato certo, além de atribuir uma maior autonomia orçamentária, totalmente desvinculada do Poder Legislativo, imprimindo-lhes, assim, uma maior independência”. (Id. Ibid., p.114).

projeto coletivo de satisfação das necessidades comunitárias, conforme determina a Constituição Federal.

Assim, percebe-se a necessidade de se criar um “pacto” que envolva os órgãos de controle, o Poder Executivo e o Congresso Nacional, para rever a forma como o mesmo se dá atualmente.

Em contrapartida, no setor das compras empresariais observa-se uma administração comprometida e transparente, onde a “função compras” possui importância estratégica considerável, sendo em alguns aspectos, exemplo a ser seguido pela Administração Pública.

### 3 COMPRAS EMPRESARIAIS

Toda empresa<sup>175</sup> necessita de bens e serviços procedentes de fornecedores externos. Nesse sentido, tanto o papel da compra<sup>176</sup> como sua contribuição vêm crescendo desde a segunda metade do século XX, sendo vista, atualmente, pelas empresas bem sucedidas, como uma atividade de importância estratégica considerável.

Para Clélio Feres Monte Alto; Antônio Mendes Pinheiro e Antônio Caetano Alves,

o comprador atual deixou de ser um ‘tirador’ de pedidos para exercer os papéis de pesquisador, consultor e analista de valor (custo x benefício) que adquire produtos com função de qualidade (utilidade funcional), desempenho operacional (produtividade), facilidade de operação (minimização de custos) e custos de manutenção (reposição de peças). Procurando agregar serviços que levem ao aumento da lucratividade.<sup>177</sup>

Destarte, pode-se afirmar que a atividade de compras dentro de uma empresa é uma função administrativa que engloba aspectos estratégicos, táticos e operacionais, que permitem colocá-la em posição competitiva vantajosa.

Vários são os fatores podem ser elencados como fundamentais para a mencionada mudança de comportamento em relação às compras empresariais, dentre os quais destacam-se: a vantagem competitiva, o avanço tecnológico, as políticas governamentais e de blocos econômicos, os recursos finitos e a preocupação ambiental, a maior proporção de gastos fora da empresa, e, finalmente, a concentração das compras em poucos e grandes fornecedores.

A vantagem competitiva diz respeito ao papel integrado das compras, tornando-a mais atual. O avanço tecnológico está associado, no caso, ao fato de a maioria das empresas

<sup>175</sup> “Empresa (enterprise/firm/business/company). De um ponto de vista econômico, se define como unidade econômica de produção básica. É dizer, a empresa, através de alguns fatores de produção, combinados adequadamente, obtém bens e serviços que, uma vez realizados, levam a alcançar objetivos definidos. 2. Unidade ou agente que manipula fatores próprios ou adquiridos para produzir bens e serviços que vende a outras empresas, as economias domésticas ou a administração pública. Geralmente, motivadas pelo desejo (hipótese) de maximização de benefícios”. (AHIJADO, Manuel; AGUER, Mario. *Diccionario de Economia y Empresa*. Madri: Pirâmide, 1996. Tradução nossa. p. 233)

<sup>176</sup> A atividade de comprar, em um raciocínio simples, é o ato de adquirir, ou seja, consiste na prática de encontrar um fornecedor disposto a trocar bens ou serviços exigidos por determinada quantia em dinheiro. Muito embora seja tal definição aparentemente simplista, ela não está obsoleta. Entretanto, essa visão transacional já não pode ser considerada como base para a maioria das compras organizacionais.

<sup>177</sup> MONTE ALTO, Clélio Feres; PINHEIRO, Antônio Mendes; ALVES, Antônio Caetano, op. cit.

estarem se especializando em uma faixa menor de atividades. Já as políticas governamentais e de blocos econômicos, por sua vez, significam menor liberdade para as políticas e práticas desenvolvidas sem influências externas<sup>178</sup>. Os recursos finitos e a preocupação ambiental relacionam-se ao respeito, uso planejado e responsável desses recursos<sup>179</sup>. A maior proporção de gastos fora da empresa e a concentração de compras em poucos fornecedores têm aumentado a responsabilidade da área de compras, bem como assegurado um *status* melhor e mais estratégico para a função.

Afirmam Peter Baily; David Farmer; David Jessop e David Jones que

À medida que o nível de atenção dedicado às compras e suprimentos aumenta, o trabalho tende a tornar-se mais estratégico, concentrando mais ênfase em atividades como negociação de relacionamentos a prazos mais longos, desenvolvimento de fornecedores e redução do custo total, em vez de fazê-lo em rotinas de pedido e de reposição de estoques. Se examinarmos as responsabilidades dos compradores de organizações com uma função de compras bem desenvolvida [...] constataremos que eles gastam apenas parte de seu tempo em atividades administrativas e burocráticas. A maior parte de suas atividades concentra-se no estabelecimento e no desenvolvimento de relacionamentos apropriados com fornecedores. A ênfase em tais organizações tem evoluído além de simplesmente reagir às necessidades dos usuários, passando a uma abordagem proativa que reflete mais amplamente a contribuição decorrente da administração de *inputs*.<sup>180</sup>

Assim, tendo em mente a atenção que vem sendo dispensada ao desenvolvimento da confiança entre fornecedores e compradores, as organizações envolvidas nas compras passaram a investir na construção de relacionamentos satisfatórios, aptos a atender interesses comuns, coisa que não seria possível em simples transações.

Como ensina Roger D. Blackwell,

Todos os pilares do desempenho são amarrados por forte fundação de confiança – confiança que permeia todos os níveis da cadeia de demanda. Se empresários e gestores seniores não confiam nos empregados da linha de

<sup>178</sup> A Comunidade Européia, por exemplo, impõe obrigações sobre as compras realizadas pelo setor público.

<sup>179</sup> Em 1994, a *Environmental Protection Agency*, dos EUA, realizou diversas pesquisas nesse sentido e os dados foram alarmantes. Estudos recentes demonstram que a demanda por recursos naturais excede em 35% a capacidade da Terra. Se a escalada dessa demanda continuar no ritmo atual, estima-se que, em 2030, serão necessárias duas Terras para satisfazê-la. Assim, a consciência ecológica é um bom negócio. Reciclagem, matérias-primas renováveis, preocupação com dejetos e subprodutos, dentre outras questões ambientais, têm implicações para a área de compras e estão afetando as percepções dessa função.

<sup>180</sup> BAILY, Peter; FARMER, David; JESSOP, David; JONES, David. *Compras: princípios e administração*. Tradução: Ailton Bomfim Brandão. São Paulo: Atlas, 2000. p. 20.

frente a empresa não consegue agir com eficácia e rapidez. Se o fornecedor não confia no cliente, então ele hesita em sugerir alterações na produtividade. Se os clientes não confiam nos fornecedores, não conseguem repassar funções com rapidez, como reposição de estoque, aos parceiros da cadeia de suprimentos. Se empregados não confiam na administração, não farão sugestões de mudanças que possam levar à melhor implementação. A confiança é o catalisador do progresso no aprimoramento do desempenho.<sup>181</sup>

Quando se pensa no atendimento de interesses comuns e satisfatórios para ambas as partes, provavelmente o preço da compra será o fator mais freqüentemente associado às responsabilidades do setor. Por isso, “desde que os preços são afetados pelos custos, pelo menos a longo prazo, uma função importante dos compradores é trabalhar com colegas e fornecedores para erradicar os custos desnecessários”<sup>182</sup>.

Esses custos desnecessários podem decorrer de um excesso de especificação, da compra de itens não padronizados quando um padrão alternativo é aceitável, de embalagens que podem ser dispensadas, etc. Com isso, há uma importante diferença entre preço e custo:

O custo total de aquisição representa mais do que o preço e tem influência no desenvolvimento do papel mais amplo das compras na administração do custo total. É o total que você realmente paga pelos bens e serviços, incluindo coisas como ferramentaria, impostos alfandegários, estocagem, inspeção, conserto ou retificação e assim por diante. **É fato óbvio, embora comumente ignorado, que um preço baixo pode levar a um custo total de aquisição elevado.** Sem dúvida, assim que os materiais ou bens são adquiridos, eles podem agregar custos adicionais durante o seu uso. Com isso em mente algumas organizações preferem a expressão “custo total de propriedade” quando se referem a bens de capital ou a materiais que ficam retidos durante algum tempo.<sup>183</sup>

Percebe-se, então, que, na maioria das aquisições, o preço<sup>184</sup> é o custo mais visível das aquisições. Em contrapartida, não é necessariamente o preço mais baixo que implicará o custo total de aquisição mais benéfico. Nesse raciocínio, a importância das compras e dos suprimentos na administração de uma empresa pode ser enfatizada ao se considerar o custo

<sup>181</sup> BLACKWELL, Roger D. *Da criação do mercado: reinventando a cadeia de suprimentos do varejo*. Tradução: Cássia Maria Nasser. Rio de Janeiro: Campus, 2001. p.180.

<sup>182</sup> BAILY, Peter; FARMER, David; JESSOP, David; JONES, David, op. cit., p. 23.

<sup>183</sup> Id. Ibid., p. 24, grifo nosso.

<sup>184</sup> “À medida que as empresas começam a colher os benefícios das novas tecnologias de informática melhorando a eficiência de fabricação, marketing, vendas e operações de distribuição, não é absurdo esperar que essas economias sejam repassadas ao consumidor na forma de preços mais baixos”. (ALDRICH, Douglas F, op. cit., p. 49)

total de aquisição de materiais e serviços, o que é influenciado pela especificação encomendada.

Ao abordar a especificação ótima como uma das atividades de quem participa da função “compras”, Peter Baily, David Farmer, David Jessop e David Jones aduzem que a função não só deve informar as várias partes sobre as restrições e oportunidades relacionadas às especificações, como, também, transmitir confiabilidade. Segundo os autores, não basta o produto ser apenas atraente para vender ou para a produção fabricar, “mas também um produto que inclua serviços, materiais ou componentes que sejam econômicos para se comprar, e isso, por sua vez, pressupõe que sejam atraentes para o fornecedor fabricar ou vender”<sup>185</sup>.

Outra preocupação que freqüentemente permeia as pessoas envolvidas na função “compras” se dá em relação à estocagem. Nesse aspecto, a função “compras” precisa julgar as condições do mercado de suprimentos para assegurar os níveis de materiais necessários que venham atender às necessidades de produção e de *marketing*.

Além disso, precisam ser consideradas as mudanças de preços, a disponibilidade dos materiais utilizados na fabricação, uma possível escassez ou limitações financeiras.

De acordo com Peter Baily; David Farmer; David Jessop e David Jones,

outro ponto importante que afeta os custos de materiais é o *timing*. Um de seus aspectos é assegurar que as entregas dos materiais necessários serão feitas para atender às programações de produção. Uma vez que a estocagem pode ser vista como um seguro contra a falta de suprimentos, teoricamente, as programações de entregas perfeitas eliminariam os estoques. Embora isso raramente seja possível na prática, a função das compras pode, certamente, trabalhar junto aos fornecedores com essa finalidade. Isso envolverá melhor fluxo de informações na programação da produção e menor número de mudanças nessa programação; e se tais mudanças forem inevitáveis, devem ser anunciadas o mais breve possível. A função das compras também tem papel importante em informar outras funções sobre os custos relacionados a tais mudanças e no trabalho para reduzi-las.<sup>186</sup>

Vale ainda ressaltar que, não obstante as mencionadas responsabilidades da função “compras”, existe também o monitoramento de preços de mercado, não apenas dos produtos

<sup>185</sup> BAILY, Peter; FARMER, David; JESSOP, David; JONES, David, op. cit., p. 25.

<sup>186</sup> Id. Ibid., p. 25.



ou materiais comprados, mas, também, das matérias-primas<sup>187</sup> importantes usadas em sua produção. Ainda, há o acompanhamento dos preços dos concorrentes e o fornecimento de informações sobre as mudanças de preços, a fim de facilitar as ações pertinentes por colegas.

Outro aspecto merecedor de destaque é a continuidade do suprimento, pois o custo total de aquisição é o efeito negativo da falta de suprimentos sobre a venda das empresas. Nesse ponto, os concorrentes podem levar vantagem caso a falta de suprimentos venha a afetar a produção.

Finalmente, dentre os objetivos das compras, cabe mencionar o desenvolvimento do produto. “A estrutura industrial contemporânea inclui considerável especialização e, com o desenvolvimento tecnológico mais rápido em muitos setores, o ciclo de vida do produto torna-se mais curto à medida que o passo da mudança vem aumentando”<sup>188</sup>.

Quando o ciclo de vida de um produto é mais curto, a importância de fabricá-lo corretamente, da primeira vez, e em tempo oportuno, aumenta. Enquanto o vendedor exerce papel importante em informar os desenvolvimentos aos usuários potenciais, o comprador deve sair em busca de inovações.

Averiguados os objetivos da função “compras”, faz-se necessário classificá-la em: compras para consumo e compras para revenda. A primeira envolve ampla variedade de atividades, enquanto a segunda envolve exaustiva negociação e é extremamente importante na condução dos negócios.

Ao tratar da compra para consumo, Peter Baily; David Farmer; David Jessop e David Jones asseveram:

Os órgãos públicos estão cada vez mais trabalhando com menos dinheiro, o que significa esforços extenuantes para reduzir custos por meio de compras mais eficazes em presídios, corpo de bombeiros, escolas. A tarefa do executivo responsável por esses serviços é atender às demandas exigidas

---

<sup>187</sup> Constata-se, hodiernamente, que as empresas privadas buscam demonstrar que seus produtos são ambientalmente corretos e que adotam uma política de recursos humanos voltada à inclusão social, traduzida em campanhas publicitárias de valores elevados, uma vez que o respeito ao meio ambiente e ao trabalho digno é exigido pela sociedade e se traduz numa maior aceitação dos produtos, e, por conseqüência, no aumento de vendas. Nesse sentido, o lucro passa a caminhar juntamente com a responsabilidade social da empresa.

<sup>188</sup> BAILY, Peter; FARMER, David; JESSOP, David; JONES, David, op. cit., p. 27.

dentro das restrições orçamentárias. Além disso, os especialistas em compras de organizações, como estradas de ferro, linhas aéreas, serviços de telecomunicações e eletricidade, ajudam a manter os serviços fornecidos por suas organizações. Dado o tamanho desses setores, vastas somas são gastas em projetos de investimentos, manutenção e, em alguns casos, em bens para revenda. Claramente, é importante para a viabilidade de cada um desses setores que a função compras seja desempenhada efetivamente como parte de um sistema empresarial eficiente.<sup>189</sup>

Assim, dentre os objetivos de compras empresariais, resumidamente, destacam-se: qualidade, tempo, quantidade, fonte certa e preço adequado. As formas de implementação desses objetivos, por sua vez, relacionam-se com o planejamento estratégico.

### 3.1 Planejamentos estratégicos, estrutura e organização das compras

O ato de planejar diz respeito à escolha de tarefas que devem ser desempenhadas a fim de atingir objetivos relacionados a empresa, descrevendo como e quando as tarefas devem ser executadas. “A idéia de planejar enfoca a realização das metas”<sup>190</sup>.

Os planos estratégicos guardam estreita relação com o planejamento do futuro, e, para que isso ocorra, faz-se necessário desenvolver estruturas que permitam a ocorrência desse processo. Em termos muito simples, o “Diccionario de Economia y Empresa” define estratégia como:

Ramo especializado da economia empresarial e de gestão de empresa que estuda as formas e métodos concebidos pela empresa para alcançar seus objetivos, especialmente a longo prazo. A presença ou ausência de estratégias neste sentido é por vezes definida através de uma série de indicadores que cuidam de responder, dentre outros, os seguintes questionamentos: os gestores dos cargos mais altos definem o caminho a seguir detalhadamente? A estratégia determina a alocação de recursos? Cada departamento tem uma estratégia clara?<sup>191</sup>

É essencial que todas as estruturas da empresa façam parte desse processo estratégico, inclusive as compras. “Tradicionalmente, as compras tendem a estar envolvidas

<sup>189</sup> BAILY, Peter; FARMER, David; JESSOP, David; JONES, David, op. cit., p. 29.

<sup>190</sup> CERTO, Samuel C. *Administração Moderna*. 9. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2003. p. 5.

<sup>191</sup> AHIJADO, Manuel; AGUER, Mario, op. cit., tradução nossa, p. 247.

nas atividades operacionais diárias, embora não venham dando à empresa a contribuição de que são capazes. Elas devem participar das tomadas de decisões táticas e estratégicas”<sup>192</sup>.

De acordo com Samuel C. Certo,

os gerentes podem ter dificuldade para decidir exatamente até que ponto no futuro eles devem estender seu planejamento estratégico. Como regra geral, eles devem seguir o princípio do compromisso, que estabelece que os gerentes devem comprometer recursos para planejar somente se puderem antever, em um futuro previsível, um retorno sobre as despesas de planejamento como resultado da análise de planejamento de longo alcance. Em termos realistas, os custos de planejamento são um investimento e, portanto, não devem ser realizados, a não ser que um retorno razoável sobre esse investimento esteja previsto.<sup>193</sup>

Através de uma operação de compras estratégica a organização tende a obter maior vantagem competitiva, reduzindo o desperdício na cadeia de valor. Idéias mais novas de administração exigem que as atividades estejam mais e melhor organizadas por processo. “Isso envolve mais do que uma abordagem de equipe para a solução de problemas e preocupação com a realização do trabalho. Por sua vez, exige mais uma abordagem de administração integrada do que uma administração segmentada”<sup>194</sup>.

A seleção da melhor estratégia envolve considerações amplas na empresa, dependendo do caso em concreto. Em cada caso, o gerente<sup>195</sup> deve selecionar aquela que assegure vantagem competitiva renovada a sua empresa. “Os benefícios potenciais precisam ser ponderados em relação aos riscos, bem como em relação ao nível de recurso exigido por uma estratégia específica”<sup>196</sup>.

Muito embora a escolha da melhor estratégia dependa da análise concreta da empresa que a implementará, o sucesso dessa implementação exige, quase sempre, habilidade para lidar com quatro fatores considerados básicos por quem as gerencia, quais sejam, a habilidade em interagir, alocar, monitorar e organizar:

<sup>192</sup> BAILY, Peter; FARMER, David; JESSOP, David; JONES, David, op. cit., p. 37.

<sup>193</sup> CERTO, Samuel C., op. cit., p. 149.

<sup>194</sup> BAILY, Peter; FARMER, David; JESSOP, David; JONES, David, op. cit., p. 40.

<sup>195</sup> “Essencialmente, o papel dos gerentes é liderar as empresas para atingirem suas metas. Toda empresa existe para em determinado propósito ou objetivo, e os gerentes são os responsáveis por combinar e utilizar os recursos de que dispõe a organização para garantir que essas empresas alcancem seus propósitos. [...] Os gerentes devem, portanto, manter sempre em mente os objetivos da empresa”. (CERTO, Samuel C., op. cit., p.4)

<sup>196</sup> BAILY, Peter; FARMER, David; JESSOP, David; JONES, David, op. cit., p.53.

1. A *habilidade de interagir* é a capacidade de gerenciar pessoas durante a implementação. Os gerentes que são capazes de entender os temores e frustrações que os outros sentem durante a implementação de uma nova estratégia tendem a ser os melhores implementadores. Esses gerentes compreendem os integrantes da organização e negociam a melhor forma de colocar uma estratégia em ação.
2. A *habilidade de alocação* é a capacidade de fornecer os recursos organizacionais necessários para implementar uma estratégia. Os implementadores de sucesso são talentosos na programação de tarefas, na elaboração de orçamento de tempo e dinheiro e na distribuição de outros recursos que são fundamentais para a implementação.
3. A *habilidade de monitoramento* é a capacidade de usar informações para determinar se um problema que surgiu é o que está bloqueando a implementação da estratégia. Bons implementadores de estratégia montam sistemas de realimentação ou feedback que indicam continuamente a posição da implementação das estratégias.
4. A *habilidade de organizar* é a capacidade de criar em toda a organização um trabalho em rede de pessoas que possam ajudar a resolver problemas de implementação à medida que eles ocorrem. Os bons implementadores personalizam esse trabalho em rede para incluir indivíduos que possam lidar com tipos especiais de problemas previstos na implementação de uma estratégia específica.<sup>197</sup>

Concluída a etapa de escolha e implementação da melhor estratégia, que exige minucioso monitoramento, passa-se a análise dos resultados obtidos com a mesma. No que tange à responsabilidade pelas estratégias e planejamentos feitos, chama a atenção a forma como a administração a impõe.

Afirmam Peter Baily; David Farmer; David Jessop e David Jones que,

enquanto a alta administração deve assumir grande parte da culpa pela falta de atividade eficaz das compras, cabe também responsabilidade ao próprio pessoal da área. Presumivelmente, se a função é vista como de grande importância para a operação a longo prazo de uma empresa, funcionários relevantes estariam envolvidos no nível correto. Se este não for o caso, a administração da função, provavelmente, não apresentou bem o problema ou é vista como não tendo o acesso aos dados ou sem condições de apresentá-los de forma adequada para os propósitos de toda a operação, bem como de um entendimento claro dos relacionamentos internos complexos da empresa em relação aos materiais, às informações exigidas e às pessoas envolvidas. O pessoal de compras necessita assumir uma visão profissional profunda de seu papel na empresa inteira, e isso deve incluir o planejamento.<sup>198</sup>

Diante disso, as técnicas de planejamentos e estratégias devem ser consideradas como parte de um conjunto maior. “A organização existe para atender às necessidades de seu

<sup>197</sup> CERTO, Samuel C., op. cit., p. 163.

<sup>198</sup> BAILY, Peter; FARMER, David; JESSOP, David; JONES, David, op. cit., p. 57.

mercado final e o papel da área de compras é assegurar que a empresa esteja em melhores condições de fazer isso ao manter a administração eficiente e eficaz”<sup>199</sup>.

Assim, entende-se que o planejamento trata de um processo que envolve a tomada de decisões estratégicas. Nesse sentido, o papel do planejamento na função “compras” pode ser muito amplo, como asseveram Peter Baily; David Farmer; David Jessop e David Jones:

[...] a necessidade de desenvolvimento de habilidades, atitudes, sistemas, procedimentos e informações relevantes apenas se torna aparente quando o impacto das compras sobre os sistemas empresariais é entendido a longo, médio e curto prazos. Muito desse entendimento decorrerá da análise cuidadosa desses sistemas e do ambiente complexo que eles existem. A necessidade de tal análise e ação não pode ser superestimada em nosso mundo de mudanças rápidas.<sup>200</sup>

Vale lembrar que quase todas as decisões empresariais que são tomadas utilizando-se a técnica de melhor planejamento e estratégia envolvem o questionamento acerca de que produtos a empresa efetivamente necessita ter em seu portfólio.

Depreende-se, com isso, que a estratégia acaba por definir a estrutura das organizações mais bem sucedidas. As ditas estruturas, por sua vez, devem ser desenvolvidas para atender às exigências específicas da empresa. Afirmam os supracitados autores que,

se o sistema de planejamento estratégico for eficaz e eficiente, é provável que as estratégias de compras contribuam para o sucesso do sistema da empresa; e que o comportamento de compras oportunista a curto prazo seja substituído por uma abordagem mais profissional. O planejamento estratégico de um sistema que tenha tanto *input* quanto *output* e que ignora o primeiro pode estar destinado ao fracasso.<sup>201</sup>

O ponto crucial para determinar qual a estrutura mais apropriada a uma situação específica é saber que não existe uma estrutura organizacional de caráter geral, pois cada empresa é diferente da outra. Como afirmam referidos autores,

outras influências que afetarão o *design* de uma organização incluem a localização geográfica; o tipo de mercado atendido (por exemplo, internacional, governamental); a duração do período de desenvolvimento do produto e, geralmente, quanto menor esse período, mais dinâmica a empresa

<sup>199</sup> BAILY, Peter; FARMER, David; JESSOP, David; JONES, David, op. cit., p. 64.

<sup>200</sup> Id. Ibid., p. 65.

<sup>201</sup> Id. Ibid., p. 65.

precisa ser; e a inclinação dos que dirigem a empresa para estimular ou reduzir a criatividade e o impulso empreendedor.<sup>202</sup>

Essas estruturas organizacionais costumam ser explicadas através de abordagens de sistema, que, por sua vez, costumam ser divididas pelos teóricos em quatro tipos principais: sistemas adaptativos, operacionais, de informação<sup>203</sup> e de manutenção.

Os dois primeiros, como os próprios nomes sugerem, cuidam da adaptação da organização ao seu ambiente, e da operação diária da empresa, que envolve a entrada de matérias-primas, bem como o processamento e saída de produtos. O sistema de informação<sup>204</sup> representa a antena da organização, uma vez que é impossível um sistema funcionar sem informações. E, finalmente, o sistema de manutenção existe para manter a organização trabalhando de maneira eficaz.

#### Samuel C. Certo define organização

como o ato de designar, a vários indivíduos ou grupos da empresa, as tarefas desenvolvidas durante o planejamento. Assim, organizar cria um mecanismo que coloca os planos em andamento. Os funcionários recebem tarefas que contribuem para os objetivos da empresa.<sup>205</sup>

Percebe-se, com isso, que a organização do departamento afeta diretamente a estrutura organizacional. A organização departamental vincula-se ao número de empregados, a variedade de bens e serviços prestados, a habilidade e autoridade do chefe de departamento e a importância da função de suprimentos.

As tarefas são organizadas de modo que o rendimento dos indivíduos contribua para o sucesso dos departamentos a que pertencem, os quais, por sua vez, contribuem para o

---

<sup>202</sup> BAILY, Peter; FARMER, David; JESSOP, David; JONES, David, op. cit., p. 71.

<sup>203</sup> “A ascensão da rede de computação global, a internet, e seu impacto sobre as empresas pode ser uma infraestrutura digital de baixo custo, está direcionando a comunicação business-to-business e a integração sem costura entre departamentos internos e parceiros de negócios externos. As empresas não mais se vêem como silos que criam valor em isolamento; são parceiras numa cadeia de valor integrado. Com os novos progressos tecnológicos, essas cadeias de valor estão se transformando em redes inteiras de valor com concorrentes individuais indistinguíveis”. (ALDRICH, Douglas F, op. cit., p. 123)

<sup>204</sup> “Compartilhando informações através da digitalização e de redes de computação, as firmas podem contar com parceiros externos para funções não essenciais e centralizar mais recursos nas funções que criam maior quantidade de valor e proporcionam mais lucro sobre o investimento”. (Id. Ibid., p. 123)

<sup>205</sup> CERTO, Samuel C., op. cit., p. 5.

sucesso das seções da empresa a que estão submetidos, que, por fim, contribuem para o sucesso da empresa<sup>206</sup>.

Outra característica que deve ser tomada em consideração na organização de departamento de compras diz respeito aos serviços de apoio para os compradores. “Geralmente, os serviços de apoio mais extensivos estão disponíveis: analistas de custos, economistas, assessores jurídicos e outros especialistas que ajudam a atingir os objetivos organizacionais”<sup>207</sup>.

Quanto mais integrados forem os sistemas mencionados, maior é a chance de sucesso da função organizacional de compras de uma empresa, eis assim o porquê de sua relevância.

Muito embora seja difícil prescrever a importância da função das compras, tendo em vista que o mérito da análise se faz em casos concretos, há pelo menos três argumentos que a podem resumir, segundo lições de Peter Baily, David Farmer, David Jessop e David Jones.

Primeiro, podemos afirmar que “a importância percebida da função compras cresce em relação direta com a redução do tempo de duração do ciclo de vida do produto”<sup>208</sup>. Segundo, quando se trata de mercado de *commodities*, “a função compras é percebida como importante quando o negócio em questão relaciona-se significativamente com mercado ou mercados voláteis”<sup>209</sup>. E, a terceira, com aplicabilidade mais geral, diz que “a função compras é importante sempre que a organização gastar parte significativa de seu faturamento na aquisição dos bens e serviços necessários para o negócio”<sup>210</sup>.

Logo, percebe-se claramente a evolução da função “compras”, na medida em que estas passam a se tornar mais proativas, o que levará o administrador a conjugar suas estratégias de planejamento e os imprescindíveis requisitos de qualidade, quantidade e preço dos produtos.

### 3.2 Qualidade ótima

---

<sup>206</sup> CERTO, Samuel C., op. cit., p. 5.

<sup>207</sup> BAILY, Peter; FARMER, David; JESSOP, David; JONES, David, op. cit., p. 83.

<sup>208</sup> Id. Ibid., p. 85.

<sup>209</sup> Id. Ibid., p. 85.

<sup>210</sup> Id. Ibid., p. 85.

Na maioria das organizações, gerentes ou diretores dedicam tempo e esforço no planejamento estratégico. Como consequência, o planejamento formulado adequadamente pode desempenhar um papel decisivo no estabelecimento e na manutenção da qualidade do produto.

Cada vez mais a qualidade de um produto vem sendo tida como uma qualificação ou como busca da perfeição que deve ser demonstrada antes de um fornecedor considerar seu mérito. Peter Baily, David Farmer, David Jessop e David Jones a definem como “o conjunto amplo de características de um produto ou serviço relevantes para atender às exigências”<sup>211</sup>. Segundo os autores,

qualidade é uma palavra com vários significados e conotações. Por exemplo, pode significar excelência, como em “esse é um produto de qualidade”, ou pode ser considerada como a extensão pela qual um produto ou serviço obtém a satisfação do cliente. Uma idéia que vem ganhando ampla aceitação é a de que “qualidade é tudo o que o cliente considera como tal”. Os “gurus da qualidade” (Deming, Juran *et al.*) tornaram-se extremamente influentes e ensinaram-nos que qualidade é um assunto relacionado à vantagem estratégica. Jonas e Womack (1993) têm defendido a busca da perfeição, o que significa evitar todos os desperdícios, embora afirmem: “Perfeição é como o infinito. Tentar visualizá-la (e atingi-la) é realmente impossível, mas o esforço nesse sentido fornece a inspiração e a direção essenciais para a progressão ao longo do caminho.” Assim, a qualidade pode ser definida de muitas maneiras.<sup>212</sup>

Samuel C. Certo, por sua vez, relaciona a qualidade com “a capacidade de um produto fazer o que supomos que ele faça – quanto satisfaz, e com que confiabilidade, as especificações de acordo com as quais deve ser fabricado”<sup>213</sup>.

Quando se pensa em qualidade, dois pontos emergem como preocupação dos fornecedores: a qualidade da especificação ou *design*, e a qualidade de conformidade. A primeira guarda relação com a especificação correta do material que o fornecedor deverá apresentar, e, a segunda, diz respeito ao material efetivamente fornecido.

<sup>211</sup> BAILY, Peter; FARMER, David; JESSOP, David; JONES, David, op. cit., p. 118.

<sup>212</sup> Id. Ibid., p. 118.

<sup>213</sup> CERTO, Samuel C., op. cit., p. 503.



Não obstante esses fatores, tendo em vista a melhora da tecnologia no decorrer dos anos, a qualidade também deve melhorar, mesmo porque, o controle passou a ser feito rigorosa e rapidamente em meios digitais.

De acordo com Douglas F. Aldrich,

para satisfazer as expectativas de qualidade do consumidor, as empresas terão de certificar-se de que seus processos, do projeto à manufatura, estão em igualdade de condições com as melhores práticas da indústria. Do contrário, verão como sua reputação degrading rapidamente porque os consumidores da era digital terão acesso fácil a informações sobre problemas de qualidade ou defeitos através do uso cada vez comum do e-mail, fórum, UseNet e outras tecnologias de comunicação.<sup>214</sup>

Usualmente, o controle da qualidade se dá através de mecanismos de inspeção, que envolvem o monitoramento para assegurar que os defeitos, ou potenciais defeitos, possam ser eliminados.

Além da inspeção dos bens e serviços oferecidos, os profissionais da administração adotam, ainda, um tipo de controle conhecido como “Administração Total de Qualidade”, representado pela sigla TQM.

Aqui, todos os membros de determinada organização enfatizam o desempenho adequado das atividades por toda a empresa, com o intuito de manter a qualidade dos produtos oferecidos pela mesma.

Segundo Peter Baily; David Farmer; David Jessop e David Jones,

a qualidade total na cadeia de suprimentos significa que os fornecedores, além dos clientes, estão envolvidos na determinação da qualidade. A inspeção e a avaliação dos fornecedores são fomentadas por uma abordagem compartilhada para a eliminação de trabalho defeituoso, com ênfase na prevenção e não na detecção e no reparo. Os fornecedores devem ser vistos como aliados nesse processo e não é mais apropriado serem criticados sistematicamente pelos compradores. Eles devem demonstrar entusiasmo e compromisso com o processo de administração de qualidade de seus clientes.<sup>215</sup>

---

<sup>214</sup> ALDRICH, Douglas F, op. cit., p. 52.

<sup>215</sup> BAILY, Peter; FARMER, David; JESSOP, David; JONES, David, op. cit., p. 121.

Além de contar com a colaboração de todos os membros da empresa, a gestão da qualidade total deve estar implementada em toda e qualquer operação que possa vir a afetar adequadamente a qualidade do produto. Como ensina Samuel C. Certo,

as operações da empresa referem-se a áreas como pesquisa de mercado, pesquisa e desenvolvimento, planejamento de produto, design, produção, compras, gerenciamento de revendedores, fabricação, inspeção, vendas, atendimento ao cliente pós-venda, controle financeiro, administração de pessoal e treinamento e educação da empresa.<sup>216</sup>

Há outro tipo particular de controle de qualidade conhecido como “controle estatístico do processo”. O método estatístico costuma ser empregado para garantir que uma determinada organização está apta para fornecer produtos com qualidade, assim, seu objetivo é construir a qualidade. Segundo Baily; Farmer; Jessop e Jones,

o controle estatístico do processo depende de os operadores assumirem responsabilidade pela qualidade. A inspeção, no sentido tradicional, é redundante. Deve-se prestar atenção para assegurar que o processo seja capaz de atender às exigências, para que isso ocorra sempre; e que haja liberdade de os operadores ajustarem o processo para que os *outputs* sejam mantidos sob controle.<sup>217</sup>

Visando à qualidade ótima do processo, cabe ao fornecedor se ater, também, às especificações de desempenho e conformidade. As especificações devem ser objetivas, claras e detalhadas quanto ao propósito, função e aplicação esperados do material ou serviço comprado. As especificações de desempenho permitem maior concorrência e possibilitam ao fornecedor atender às exigências do cliente, ao passo que as especificações de conformidade, exigem que a organização compradora deixe claro o objeto de seu pedido.

Recomenda-se, sempre que possível, que as especificações sigam os padrões nacionais ou internacionais em preferência às especificações peculiares aos compradores. Todavia, “se pequenas correções tornarem um padrão público apropriado à necessidade, é boa prática deixar isso bem claro desde o início”<sup>218</sup>.

A padronização deve ser entendida como uma adoção sistemática de padrões, e, normalmente, é acompanhada pela redução de opções. A redução de opções pode ser

<sup>216</sup> CERTO, Samuel C., op. cit., p. 503.

<sup>217</sup> BAILY, Peter; FARMER, David; JESSOP, David; JONES, David, op. cit., p. 122.

<sup>218</sup> BAILY, Peter; FARMER, David; JESSOP, David; JONES, David, op. cit., p. 127.

realizada através da restrição do número de itens usados, estocados, comprados, fabricados, etc. Ensinam Baily; Farmer; Jessop e Jones que,

geralmente, não é recomendável adotar uma padronização tomando por base o menor preço. Quando muitas versões de um artigo forem compradas para praticamente a mesma aplicação, pode-se esperar que algumas versões custem mais do que valem para o usuário e outras não sejam boas o suficiente. **O objetivo da padronização não é selecionar a versão mais barata ou a mais cara, mas a qualidade certa para atender à necessidade.**<sup>219</sup>

Na prática, nota-se que os padrões são obrigatórios, quase sempre, para itens considerados menores, quando as necessidades dos usuários não diferem muito. E, quando se trata de itens mais complexos, a padronização é praticamente opcional.

A maioria dos países, e até mesmo organizações internacionais, possuem órgãos de padronização que trabalham no sentido de harmonizar padrões. A conhecida International Standards Organization (ISO) é uma das organizações mais importantes nesse sentido, e fornece forte evidência de que uma organização certificada está empregando sistema de qualidade apropriado.

Outra etapa que merece atenção quando se fala em qualidade de compras é a chamada “avaliação de fornecedores”. Os métodos utilizados para avaliação se dividem em cinco categorias: desempenho anterior, reputação, visita e avaliação, certificação de terceiros e avaliação de amostras de produtos.

O método que utiliza a avaliação de fornecedores objetiva eliminar fornecedores inadequados ou permitir que aqueles considerados fracos melhorem seu desempenho. A reputação, como se pode deduzir, baseia-se no desempenho real, e não na propaganda e outras formas de divulgação, funcionando, também, como uma boa referência. Visita e avaliação, por sua vez, envolve visitas ao fornecedor para avaliar sua capacidade de qualidade. A certificação de terceiros assemelha-se ao método anterior, porém, a avaliação é feita por alguma instituição ou organização. Finalmente, a avaliação de produtos, que guarda relação com a entrega de bens aceitáveis.

---

<sup>219</sup> Id. Ibid., p. 128, grifo nosso.

Independentemente da técnica ou método utilizado para aferir a qualidade do produto objeto da compra, o que se deve ter em mente é que a empresa focada no objetivo de atender a altos padrões de qualidade lucra com sua imagem positiva, e, por consequência lógica, abocanha uma parcela maior do mercado.

Como afirma Samuel C. Certo,

produtos de alta qualidade criam uma imagem positiva da empresa que se beneficiará dessa imagem. Uma imagem positiva ajuda a empresa a recrutar bons funcionários, a acelerar as vendas de seus novos produtos e a obter empréstimos junto a instituições financeiras. Para resumir, produtos de alta qualidade ajudam a construir uma imagem positiva da empresa, o que gera vários outros benefícios.<sup>220</sup>

Ademais, atividades que apóiam a qualidade do produto beneficiam a empresa, oferecendo custos inferiores e maior participação de mercado, e, por conseguinte, lucro. Em sentido diametralmente inverso, aqueles que não se ocupam de melhorar seus padrões de qualidade estão fadados ao prejuízo e fracasso<sup>221</sup>.

### 3.3 Quantidade e preço do produto

Após a análise da qualidade do produto fornecido, faz-se necessário discutir a respeito da quantidade correta do pedido, sendo que esta nem sempre é a realmente requisitada e pode variar em casos de compras regulares ou não, para, em seguida, analisar seu efeito no preço final.

As compras regulares são aquelas realizadas tanto para estocagem quanto para uso direto em operações e produção. O planejamento de compras regulares pode ser definido como sendo “as políticas e procedimentos que determinam e regulam sistematicamente os

---

<sup>220</sup> CERTO, Samuel C., op. cit., p. 504.

<sup>221</sup> “Cada vez mais as empresas estão respondendo a processos jurídicos por danos causados por produtos defeituosos e cada vez mais estão sendo responsabilizadas judicialmente pelos danos resultantes do uso desses produtos”. (Id. Ibid., p. 505)

programas de fabricação e estabelecem as exigências de peças e materiais para apoiar a produção<sup>222</sup>.

Independentemente da quantidade pedida, ela podem se dar de várias formas, sendo que a notificação de pedidos enviada ao departamento de compras não precisa ser, necessariamente, a mesma encomendada pelos fornecedores.

Ademais, as políticas de pedido usadas pelos departamentos podem incluir pedidos em aberto, condições de fazer reserva, contratos periódicos, sistema de liberdade de compras e de reposição automática, entre outros. Sejam quais forem os meios utilizados, as quantidades são controladas por estoque ou produção.

O estoque pode ser conveniente, necessário ou mesmo incômodo, todavia, quase todas as organizações os mantêm. Dentre as razões consideradas convenientes para a manutenção do mesmo, elencam-se: não haver providências de última hora, redução de custos quando a quantidade adquirida for ótima, evitar erros de planejamento e provisão para flutuações de vendas ou produção.

Dentre os inconvenientes da estocagem, por sua vez, destaca-se, principalmente, o seu alto custo. Todavia, há um contínuo movimento de estudos que procuram encontrar métodos aptos a reduzir esse custo. No caso, as opções mais utilizadas se materializam pelos sistemas *just in time*<sup>223</sup>, ajustes de fabricação e tempos de espera, bem como previsões mais rigorosas que assegurem melhor planejamento.

Como afirmam Peter Baily; David Farmer; David Jessop e David Jones,

se uma empresa está buscando vantagem competitiva ao preparar-se melhor para responder às necessidades dos clientes à medida que elas surgem, é natural que ela exigirá maior grau de responsividade de seus fornecedores. Embora se argumente que a posse de estoques apropriados pode facilitar o mesmo grau de “responsividade”, é improvável que uma organização possa manter altos níveis de estoques e ainda permanecer competitiva em termos

<sup>222</sup> BAILY, Peter; FARMER, David; JESSOP, David; JONES, David, op. cit., p. 143.

<sup>223</sup> A idéia do sistema *just in time* é simples. “Se as peças forem produzidas apenas na quantidade exigida para o estágio seguinte do processo, no momento certo de utilização, os estoques para as operações em andamento são quase eliminados. Se as peças compradas forem entregues diretamente na linha de produção, sem atrasos em lojas ou inspeção, nas quantidades necessárias, os estoques de materiais são também quase eliminados”. (Id. Ibid., p.155)

de preço. Mesmo as organizações que se promovem como “grandes estocadoras” estão começando a questionar o valor dessa prática e procurando continuar fornecendo altos níveis de serviços aos clientes que trabalham com fornecedores responsivos.<sup>224</sup>

Ao tratar do tempo de entrega, os administradores entendem ser este um objetivo-padrão da função “compras”. A entrega em tempo é de responsabilidade do fornecedor, que deve decidir com firmeza o que é exigido e quando é exigido.

Em muitos casos, o departamento de compras faz uso de facilitadores para cumprir os mencionados prazos de entrega. “O trabalho do facilitador é considerado uma tarefa proativa e planejada”<sup>225</sup>.

Vale frisar que o fornecedor que romper o contrato por deixar de entregar pontualmente um pedido, excetuando-se os casos de força maior, fica obrigado a pagar uma indenização, nos termos estipulados pela legislação civil brasileira.

Estando seguro em relação à quantia solicitada, bem como quanto à forma como deve se dar a compra, passa-se à fase de tomada de decisão acerca das fontes de suprimentos e sobre o preço do produto.

Entendida como uma das fases mais importantes da função “compras”, a seleção de fontes de suprimentos corretas torna-se relevante, posto que envolve muito mais que a escolha isolada de um fornecedor ou contratado para cumprir determinada exigência. Nesse sentido, nem todas as decisões sobre fontes de suprimentos irão demandar o mesmo nível de atenção.

De acordo com Baily; Farmer; Jessop e Jones,

o desempenho apropriado das compras exige pesquisa de mercado de suprimentos. Esta faz parte do trabalho de compras e pode ser realizada informalmente por compradores quando conversam com vendedores, visitam feiras comerciais, lêem periódicos de negócios e investigam o mercado antes de fazer pedidos. Adicionalmente, a pesquisa pode ser mais formalmente organizada como uma função de apoio aos compradores, com funcionários em tempo integral no escritório central da empresa. A pesquisa do mercado de suprimentos identifica o conjunto de fontes reais e potenciais que constituem um mercado fornecedor, investiga sua capacidade, examina as

---

<sup>224</sup> BAILY, Peter; FARMER, David; JESSOP, David; JONES, David, op. cit., 161.

<sup>225</sup> Id. Ibid., p. 165.

tendências e as perspectivas a longo prazo de mercado e, geralmente, dedica-se ao trabalho de campo. É parte da pesquisa de compras.<sup>226</sup>

Ademais, hoje em dia, acredita-se que compradores e vendedores estão buscando um relacionamento mutuamente benéfico a longo prazo, possibilitando vantagens para ambas as partes, também no processo comercial.

Diante do exposto, pode-se facilmente deduzir que qualquer decisão de compra é afetada por fatores de qualidade, entrega, responsabilidade, etc., e não apenas pelo preço.

Muito embora o preço não seja considerado o fator primordial da função “compra”, vários fatores estão diretamente afetados em sua decisão, sendo três deles primordiais: concorrência, percepção de preço pelo cliente e custo de produção.

Os diferentes tipos de empresas são afetados pela teoria da oferta e da demanda, também denominado de “mecanismo de preço”.

As organizações podem vender seus produtos através da mais ampla variedade de condições de mercado, seja pela concorrência perfeita, seja através de monopólio.

Para Baily; Farmer; Jessop e Jones,

a idéia convencional de compras defende a crença de que o monopólio é ruim e a concorrência é boa. A legislação governamental adotou uma linha similar e tentou reduzir por vários instrumentos legais o poder dos monopólios e as práticas comerciais restritivas. Entretanto, os argumentos contrários mantiveram a economia de escala mais do que compensada pelos problemas associados aos monopólios. Mais recentemente, a União Européia aumentou sua atividade nessa área.<sup>227</sup>

Todavia, acredita-se, atualmente, que as economias denominadas de escala não são tão grandes como previamente anunciadas, e que as respostas às demandas mutantes dos clientes dificultam o padrão de eficiência desejado pelas organizações maiores.

---

<sup>226</sup> BAILY, Peter; FARMER, David; JESSOP, David; JONES, David, op. cit., p. 181.

<sup>227</sup> Id. Ibid., p. 216.

Ademais, há aquela parcela de compradores que acredita existirem custos desnecessários, a serem eliminados do preço, caso seja possível trabalhar em parceria com fornecedores.

Segundo essa mencionada parcela de compradores, isso seria possível com a redução do número de fornecedores na cadeia de suprimentos, com o desenvolvimento de novos produtos, com trabalho de fornecedores responsivos, banco de dados integrados<sup>228</sup> e orientação de fornecedores-chaves.

Diante dessa evolução, empresas entendem que pode ser mais lucrativo selecionar fornecedores comprometidos com políticas de melhoria contínua e eliminação de custos desnecessários, do que com o preço inicial de um produto ou serviço.

Assim, enquanto o mecanismo de preço e as condições de mercado podem determinar os preços globais, desde que compradores e fornecedores trabalhem em conjunto, há eliminação de custos desnecessários, redução de preços ou aumento do lucro.<sup>229</sup>

Convém, ainda, abordar o preço baseado no custo. Neste, os compradores podem estabelecer condições de insistir para que os preços sejam justificados por evidência de custo, quando os bens são produzidos especificamente para atender suas exigências.

Outro fato relativo às decisões de preços é a valorização da oferta pelos clientes. Aqui, “um fornecedor pode incluir, além do próprio produto, vantagens como confiabilidade, durabilidade, bons serviços e pronta entrega. O preço do valor percebido está baseado na percepção do cliente sobre o valor relativo e não do custo”<sup>230</sup>.

Quando o preço estabelecido fica aquém do normal, o produto tende a ter maior penetração no mercado, o que leva a um custo de produção baixo e dificulta a concorrência. Todavia, é usual que se procure manter um preço que possa ser mantido por um período

---

<sup>228</sup> “A chave para isso é a tecnologia da informação. Cada vez mais vemos meios de o tempo ser economizado (e o de valor ser criado) com os avanços da tecnologia, particularmente da tecnologia das comunicações. Por exemplo, as empresas hoje usam comumente a internet para fazer comércio eletrônico, onde um produto ou serviço é criado, configurado, negociado, vendido, entregue e suportado muito mais depressa do que qualquer um sonharia possível”. (ALDRICH, Douglas F, op. cit., p. 29)

<sup>229</sup> BAILY, Peter; FARMER, David; JESSOP, David; JONES, David, op. cit., p. 216.

<sup>230</sup> Id. Ibid., p. 222.



considerável de tempo, assim, o lucro será obtido durante todo o período contratado, sendo, inclusive, a prática preferida pelos clientes.

Os compradores fazem uso, basicamente, de quatro métodos para comunicar os preços: disponibilidade de lista de preços, preços cotados por solicitação, cotações estimativas especialmente preparadas por solicitação e cotação por propostas lacradas.

De forma absolutamente positiva, o fato de haver disponibilidade de informação facilmente difundida pela *Internet*, esta está guiando a economia a um mercado de preços cada vez mais eficiente e transparente. Entre outras coisas, o consumidor ligado à *Internet* pode:

- Realizar pesquisas sofisticadas para encontrar informações sobre qualquer produto ou serviço que deseja comprar.
- Comparar características e preços de produtos entre um vasto número de fabricantes, distribuidores, varejistas e vendedores online.
- Compartilhar informações sobre um produto, serviço, fabricante ou varejista específico, com outros consumidores informados via fórum de discussão online.
- Empregar qualquer um dentre o crescente exército de terceiros agentes atualmente online, muitos deles especialistas numa área particular de produto, que pesquisará em bancos de dados registrados e públicos em nome de consumidor para conseguir o melhor valor possível.<sup>231</sup>

Ademais, os preços ainda podem ser determinados por processo de negociação. Aliás, a negociação se faz presente, em maior ou menor grau, em todos os métodos utilizados.

Quando se trata de preço, muitos são os critérios que os fornecedores utilizam para efetuar descontos. As principais categorias de desconto se dão dependendo da forma de pagamento, ou seja, se o depósito se fará a vista, por cheque pré-datado ou em prazos menores.

Ainda, pela análise da quantidade pedida, sendo que os fornecedores utilizam tal desconto como um estímulo a aumentar as compras, casos em que os descontos são normalmente concedidos pela quantidade pedida.

---

<sup>231</sup> ALDRICH, Douglas F, op. cit., p. 51.

Os descontos também podem ser concedidos conforme o tipo de cliente. O exemplo mais visível dessa prática se dá entre distribuidor e intermediário. Além disso, levam-se em consideração os acordos de reciprocidade, tempo de fidelidade ou simples desejo do fornecedor de expandir suas vendas.

Alguns descontos são classificados como especiais, estes, comuns nos casos de mudança de estação do ano ou quando do lançamento de um novo modelo de produto. Isso ocorre comumente no mercado de bens de consumo.

Assim, sempre alguma forma de análise de preço vai ser utilizada nas cotações, seja pela análise de custos seja pela técnica mais especializada. Como ensinam Baily; Farmer; Jessop e Jones,

a análise de preços tenta, sem entrar em detalhes de custo, determinar se o preço oferecido é apropriado. Esse preço pode ser comparado com outras ofertas, com o preço para o pagamento antecipado, abatendo-se o desconto respectivo, se aplicável, e com os preços cobrados por alternativas que podem substituir o produto ou serviço em questão. Os compradores especializados lidam diariamente com preços e acumulam as informações apropriadas para enfrentar qualquer negociação. Quando consideram algo que não ocorre regularmente, como um contrato de construção, baseiam-se em preços recentemente cotados para construções comparáveis.<sup>232</sup>

Normalmente, diante da análise de custos e das cotações recebidas, é comum encontrar preços acima e abaixo da média. Porém, é curioso asseverar que são os preços abaixo da média que devem ser cuidadosamente analisados. Segundo Baily; Farmer; Jessop e Jones,

o desenvolvimento de relacionamentos comerciais a longo prazo com fornecedores habituais importa mais do que um preço baixo, mas isso não exclui todas as ofertas especiais. A organização compradora pode ficar satisfeita com uma redução imediata de custo, mas também exigir que o fornecedor melhore ainda mais a sua oferta no ano seguinte; isso pode ser superado se estiver claro que as ofertas especiais não podem ser consideradas permanentes.<sup>233</sup>

Há casos, porém, de os preços estarem cotados abaixo da média por erro ou incompetência. Diante de casos assim, os fornecedores se vêem na possibilidade de sanar tais

<sup>232</sup> BAILY, Peter; FARMER, David; JESSOP, David; JONES, David, op. cit., p. 227.

<sup>233</sup> BAILY, Peter; FARMER, David; JESSOP, David; JONES, David, op. cit., p. 227.

erros, ou mesmo desistir da licitação, caso sua oferta esteja muito fora da faixa normal de avaliação.

O contrário também pode acontecer, ou seja, o preço alto pode ser cotado como uma alternativa polida de um fornecedor recusar pedidos, por não possuir capacidade de produção, ou por seus estoques já estarem vendidos.

Curiosamente, no caso de cotação acima da média, não é recomendável ao comprador eliminar tais fornecedores, uma vez que eles podem ganhar outras cotações se as condições mudarem.

Vale frisar que a análise de custos considera os preços de maneira bem diferente da análise de preço. Afirmam Baily; Farmer; Jessop e Jones que,

quando grandes valores monetários estão envolvidos e considerável análise de custos precisa ser feita, o departamento de compras pode requisitar funcionários em tempo integral ou analistas de custos. Essas pessoas estão bem qualificadas para calcular como os departamentos de vendas dos fornecedores chegam a um preço final; elas têm as mesmas qualificações, experiência de engenharia e conhecimento de custeio dos fornecedores, além do conhecimento de especialistas em processamento de laminação de metais, fabricação de lâmpadas, de produtos eletrônicos ou o que mais for necessário e relevante.<sup>234</sup>

Comumente, os compradores solicitam aos fornecedores que incluam em suas cotações de preço o custeio detalhado de suas operações. Muito embora alguns fornecedores se mostrem contrários a tal prática, caso algum o faça, os demais terão dificuldades em se negar a acompanhá-lo.

Uma preocupação recorrente nos dias de hoje vem sendo dirigida ao custo de aquisição estratégica a longo prazo. De acordo com Baily; Farmer; Jessop e Jones,

os custos de aquisição podem ser definidos como aqueles envolvidos na movimentação do produto de um fornecedor à organização compradora. Não se limitam apenas aos custos embutidos no preço de aquisição e ao frete, mas compreendem todos os demais custos para a consecução adequada dessa atividade considerando, por exemplo, quaisquer problemas de qualidade ou de entrega. Agora, maior número de organizações compradoras está tentando

---

<sup>234</sup> Id. Ibid., p. 228.

mensurar esses custos que, com frequência, são mais representativos do que o próprio preço.<sup>235</sup>

Finalmente, cabe trazer à baila os casos que envolvem grandes e vultuosos contratos, ou seja, aqueles relacionados a quaisquer das modalidades de engenharia, seja a civil, a mecânica, a elétrica ou a química. A esse respeito afirmam referidos autores:

Freqüentemente, grandes somas de dinheiro e longos períodos de tempo estão envolvidos, além do risco. Os contratos de preço fixo são convenientes para o comprador, mas todos os riscos são assumidos pelo vendedor. Os contratos de reembolso de custos são convenientes para o vendedor, mas todos os riscos são assumidos pelo comprador. Entre esses dois extremos há vários tipos de contratos, incluindo o de pagamento único com cláusula de reajuste de preço, o de preço-alvo com incentivo, o de custo mais incentivo etc. Independentemente do risco de aumento dos custos de mão-de-obra e materiais, de intervenção governamental, de mudanças nas taxas de impostos e de variação do custo financeiro do dinheiro emprestado, muitos contratos envolvem transações entre países diferentes, e as mudanças na taxa de câmbio entre as moedas envolvidas precisam ser levadas em consideração.<sup>236</sup>

Quando o preço do contrato é fixo, o comprador tem como deduzir o que exatamente vai ser pago, podendo, assim, fazer a provisão em seus orçamentos. Sendo os preços estáveis e os custos razoavelmente previsíveis, os compradores preferirão contratos de preço fixo<sup>237</sup>, pelo menos para períodos não superiores a dois anos.

Quando o contrato se der por custo mais incentivo, há reembolso pelos custos legitimamente incorridos, e, ainda, um pagamento ou porcentagem de contribuição para as despesas indiretas e lucros. Nesse contrato, o controle deve ser extremamente rigoroso, tal como acontece em trabalhos de pesquisa e desenvolvimento, onde o custo total costuma ser imprevisível.

Nos casos em que não se pode estimar o custo de trabalho com rigor, utiliza-se o contrato de incentivo. Todavia, na possibilidade de uma previsão razoável dos custos, estipula-se um custo-alvo.

---

<sup>235</sup> BAILY, Peter; FARMER, David; JESSOP, David; JONES, David, op. cit., p. 229.

<sup>236</sup> Id. Ibid., p. 231

<sup>237</sup> “Os contratos de preço fixo não devem ser confundidos com os contratos de preço único. Nesses últimos, apenas um valor é definido no contrato, podendo ou não estar sujeito a reajuste. No contrato de preço fixo, os custos de mão-de-obra e dos materiais a ser empregados são detalhados, embora não explicitados na fatura final”. (Id. Ibid., p. 232)

Tradicionalmente, em países que sofrem com um persistente aumento de preço causado pela inflação<sup>238</sup>, o vendedor tem a opção de cobrar o preço vigente por ocasião do embarque da mercadoria, ou cotar um preço fixo que inclua margem para eventuais aumentos de custo.

Depreende-se, assim, que, ao trabalhar junto de seus principais fornecedores, procurando eliminar custos que podem ser dispensados na cadeia de suprimentos, os preços ficam visivelmente reduzidos. Todavia, para que essa parceria ocorra, faz-se necessário haver transparência dos custos e que os custos de aquisição estratégica façam parte do dia-a-dia do comprador.

### 3.4 Controle de desempenho, eficiência e eficácia

No intuito de alcançar seus objetivos, a função “compras” envolve um volume considerável de trabalho burocrático, por outro lado, com o advento da tecnologia de informação<sup>239</sup> e sistemas de *softwares* cada vez mais integrados, essa burocracia vem sendo reduzida radicalmente.

Ensina Douglas F. Aldrich que,

devido aos ganhos de produtividade, os investimentos em tecnologia resultam em rendimentos maiores que o usual, quando comparados aos de outras compras corporativas. Embora o custo inicial de uma nova tecnologia possa ser muito grande, a maioria das empresas vê melhorias drásticas na produtividade, que mais do que compensam o investimento inicial. Os fabricantes em especial estão percebendo os benefícios financeiros a longo prazo do uso da tecnologia para cortar os ciclos de tempo, reduzir os estoques e gerir capacidades das fábricas mais eficientemente.<sup>240</sup>

---

<sup>238</sup> “Aumento persistente dos preços em geral, de que resulta uma contínua perda do poder aquisitivo de moeda”. (Novo Dicionário de Economia, p.171)

<sup>239</sup> “Nove entre dez empresas globais dizem que seu investimento tecnológico é tão ou mais importante do que os outros investimentos de capital, para ajudá-los a atingir suas metas estratégicas. E também acreditam que seus investimentos tecnológicos transformam os relacionamentos com os clientes e encurtam o tempo produto ciclo, bem como fomentam a criação de novas oportunidades de receita, produtos, processos e estruturas organizacionais”. (ALDRICH, Douglas F, op. cit., p.17)

<sup>240</sup> ALDRICH, Douglas F, op. cit., p. 15.

Atualmente, a esmagadora maioria das empresas trabalha com bancos de dados integrados que envolvem fornecedores e clientes. Assim, quando as informações são geradas, passam a disponibilizar dados a todos os interessados e estão sujeitas a limites de segurança.

Os sistemas integrados de *softwares* disponibilizam todas as informações<sup>241</sup> que englobam todas as áreas disponíveis para visualização em tempo real. Assim, a área de compras teria informações imediatas sobre: pedidos emitidos/pendências; índice de *turnover* por fornecedor; posição de estoque; contas em aberto; exigências de produção/cliente; avaliação do fornecedor em termos de (a) entrega e (b) qualidade; novos desenvolvimentos/projetos<sup>242</sup>.

A partir do momento que se seleciona um sistema que atenda às exigências da organização, estas devem levar em consideração não só o que é conveniente para o momento, mas, principalmente, o que possa ser desenvolvido diante do crescimento da organização.

Hodiernamente, nenhuma organização será considerada perfeitamente eficiente sem que se atente aos avanços tecnológicos. O fluxo de informação encontra-se virtualmente disponível em todos os lugares do mundo, o que revolucionou e aproximou os mercados.

Segundo Aldrich,

um mercado eficiente é um ambiente em que os compradores e vendedores podem facilmente se identificar mutuamente, trocar informações sobre seus desejos e necessidades, concordar com um preço, e trocar bens e/ou serviços e/ou fundos num ambiente relativamente fluido e sem atrito. Nos mercados eficientes, a informação, a comunicação, transferência de fundos, e possivelmente mesmo dos próprios bens e serviços, serão commodities digitais, em vez de físicas.<sup>243</sup>

Empresas especializadas em informática oferecem módulos especialmente preparados para garantir a integração dos bancos de dados para o futuro. Nesse sentido, os especialistas em Tecnologia de Informação (TI) desenvolvem pacotes modulares, que se moldam à necessidade da organização.

---

<sup>241</sup> “As informações sobre materiais estão cada vez mais disponíveis em bancos de dados on-line. Os compradores podem acessá-los para obter descrição e especificação de produtos, nomes dos fornecedores, preços e disponibilidade de entrega”. (BAILY, Peter; FARMER, David; JESSOP, David; JONES, David, op. cit., p. 231)

<sup>242</sup> Id. Ibid., p. 373.

<sup>243</sup> ALDRICH, Douglas F, op. cit., p.120.

Por óbvio, para que a inserção desses sistemas agregue um leque maior de benefícios, faz-se premente o treinamento dos funcionários<sup>244</sup> que irão lidar com ele.

De acordo com Peter Baily; David Farmer; David Jessop e David Jones,

os desenvolvimentos na área de sistemas vêm exigindo a integração das funções e a geração de toda a documentação por computador – deixando ao comprador mais tempo para outras atividades como negociação, desenvolvimento de fornecedores e redução de custos. Eventualmente, os bancos de dados do cliente e do fornecedor estão integrados com a organização de compras envolvida.<sup>245</sup>

Normalmente, a seqüência das atividades envolvidas nas transações de compras inicia-se com a necessidade de adquirir um produto e termina com o pagamento realizado. Todavia, em casos de necessidades contínuas, há maior espaço para transações, o que afeta diretamente a forma de escolha do fornecedor.

Para dar início a uma aquisição, o primeiro passo é fazer a requisição de compra. Em seguida, parte-se para a seleção. A seleção, por sua vez, envolve a escolha da marca ou a programação de uma especificação, para, em seguida, escolher-se o fornecedor.

Baily; Farmer; Jessop e Jones prelecionam:

Uma parte normal do processo de seleção é enviar uma cotação de preços a uma pequena lista de fornecedores qualificados. A cotação dá detalhes amplos sobre a quantidade, as condições contratuais e a data exigida, solicitando que os candidatos ofereçam seus preços para os bens ou serviços. Ao compilar essa pequena lista, os compradores usam seu conhecimento e experiência, os registros existentes no departamento e a experiência dos colegas de outros departamentos. [...] Essas fontes de informações proporcionam uma longa lista de possíveis fornecedores, embora sem dados sobre o nível de qualidade, a situação financeira, o registro de desempenho e se a empresa está preparada para assumir uma nova tarefa dentro do período exigido. O procedimento é enviar às empresas de uma longa lista um questionário preliminar ou de pré-qualificação. Este descreve brevemente as exigências e indaga ao fornecedor se ele está interessado em fazer parte de uma pequena lista de nomes para receber cotações de preço.<sup>246</sup>

---

<sup>244</sup> “A administração faz com que as empresas caminhem em direção a seus objetivos e metas ao designar atividades que seus membros devem realizar. Caso as atividades sejam planejadas com eficiência, a produção individual de cada trabalhador contribuirá para o alcance de objetivos da empresa. A administração esforça-se para encorajar a atividade individual que leve ao alcance das metas organizacionais e desencoraja a atividade individual que atrapalhe a realização dessas metas”. (CERTO, Samuel C., op. cit., p. 4)

<sup>245</sup> BAILY, Peter; FARMER, David; JESSOP, David; JONES, David, op. cit., p. 375.

<sup>246</sup> BAILY, Peter; FARMER, David; JESSOP, David; JONES, David, op. cit., p. 383.

Vale frisar que, para alcançarem seus objetivos, os compradores precisam acompanhar os desenvolvimentos futuros de seus principais fornecedores, além de levar em consideração seu desempenho passado.

Selecionado o fornecedor e definidos os detalhes de compras, emite-se o pedido. “Pedido é uma instrução sobre a aquisição de um bem ou a prestação de um serviço. Em princípio, não é o mesmo que contrato, que, em seu contexto, é um acordo comercial para suprimentos de bens ou serviços por determinado preço”<sup>247</sup>.

Por fim, o estágio que conclui uma transação de compra de se dá quando os bens são aceitos, entregues e pagos.

Uma questão que merece ser ressaltada é o cuidado que se impõe, tanto no ato de entregar, quanto no de conferir os bens. As entregas devem ser conferidas em termos de quantidade e qualidade.

Em caso de rejeição dos bens, o fornecedor deve ser imediatamente informado sobre a razão da rejeição. Em seguida, averigua-se se trata de retificação ou de descarte. Caso o problema aconteça devido à transportadora, a rejeição deve ser notificada, tanto ao transportador, quanto ao fornecedor.

Em muitos casos, os componentes são entregues por contêineres retornáveis, e, nesses casos, institui-se um sistema de controle da devolução.

No que tange às faturas de pagamentos, estas são conferidas com as notas dos bens recebidos e os pedidos, sendo que o pagamento da fatura é liberado em seguida.

Em última análise, há os casos de compras não padronizadas para grandes projetos e para pedidos pequenos.

Os grandes e complexos projetos, como, por exemplo, a construção de uma plataforma submarina, exigem que os departamentos de compras de grandes empreiteiras

---

<sup>247</sup> Id. Ibid., p. 384.



obtenham informações de seus subcontratados para apresentarem uma proposta ou tomada de preços.

Interessante observar que o Banco Mundial, nesses casos, sugere em suas instruções que o procedimento aconteça em dois estágios, o primeiro, com a apresentação de propostas técnicas sem preço. Baseada nessa primeira fase, uma especificação técnica deve ser preparada para ser usada no segundo estágio, em que as propostas completas seriam apresentadas.

Admite-se, como afirmam Baily; Farmer; Jessop e Jones,

ser difícil reconciliar o princípio de responsabilidade da contas públicas de que todas as tomadas de preços contêm as mesmas informações e são cotadas para a mesma especificação, com o princípio do bom-senso de compras de que a experiência excepcional por parte de um fornecedor deve ser usada na preparação da especificação. Parece improvável que uma empreiteira com habilidade especial em *design* e de construção informe ao cliente a melhor maneira de fazer um trabalho, sem pagamento, para depois, no segundo estágio, perder o contrato para um concorrente com menor capacidade de *design* que apresenta uma proposta mais baixa. Às vezes, tais empresas insistem em contratos negociados ou em contratos baseados em custo mais porcentagem de lucro.<sup>248</sup>

Há vantagens e desvantagens nesses casos que envolvem a porcentagem. Esses contratos são indicados por refletir plenamente o desenvolvimento e a especificação do projeto desde o início, todavia, há desvantagem, tendo em vista a falta de concorrência, pois a empreiteira já terá sido necessariamente selecionada.

Independentemente do procedimento adotado, não é corriqueiro aceitar uma única oferta em casos de maior complexidade.

Por sua vez, nos casos de pequenos pedidos, a controvérsia não costuma ser grande. Muitos departamentos trabalham com um grande número de pequenos pedidos. Nesses casos, pode haver custos administrativos e burocráticos desproporcionais ao valor da transação.

---

<sup>248</sup> BAILY, Peter; FARMER, David; JESSOP, David; JONES, David, op. cit., p. 391.

Com o intuito de evitar custos adicionais, os métodos comumente empregados são o pedido em aberto e os cheques em branco acompanhando o pedido e a manutenção de estoque em consignação, casos em que se objetiva comprar o estritamente necessário, transferindo a responsabilidade ao usuário.

A eficiência pode ser medida em fornecedores preparados para atender determinada organização por muitos anos, de forma competitiva, ou com seu preparo em lidar com a papelada envolvida.

Segundo Baily; Farmer; Jessop e Jones,

parte da literatura relacionada às compras e às mensurações de desempenho que é discutido relaciona-se principalmente com as atividades operacionais. Todavia, a atividade eficaz de compras deve envolver atividades, objetivos e mensuração relacionados a assuntos técnicos e estratégicos. Como Herb Simon argumentou, devemos perguntar: “Estamos fazendo as coisas certas?”, antes de indagar: “Elas estão sendo corretamente feitas?”<sup>249</sup>

Muito embora tais argumentações sejam plausíveis, a mensuração da ação operacional também deve ser observada. Acredita-se, inclusive, ser a mensuração a forma mais influente da melhoria.

A mensuração dos sistemas pode se dar de duas maneiras, a primeira e mais eficaz é a mensuração quantitativa, a segunda, a qualitativa. Para os supracitados autores,

um problema para a mensuração do desempenho da função compras é sua dificuldade em isolar a responsabilidade: a falha de qualidade pode decorrer tanto da má ferramentaria fornecida para a empresa compradora, quanto de má seleção da fonte de suprimentos; a falha de entrega pode resultar mudanças freqüentes na programação e controle da produção ou de demora na requisição; o mau desempenho do fornecedor pode decorrer de atrasos de pagamento da empresa compradora. O problema é que, de uma forma ou de outra, muitas funções estão envolvidas com o processo de compras. Elas podem influenciar o desempenho do fornecedor por suas ações de várias formas. Todavia, os inter-relacionamentos complexos tornam difícil separar o efeito dessa influência. Esse é um dos argumentos para a administração por objetivos em que os objetivos corporativos são apoiados por uma rede de subobjetivos interconectados. Há também uma confiança básica apoiando o crescente interesse pelas denominadas abordagens “coletivas” – administração de materiais, administração de logística e administração de distribuição física. Todas essas abordagens visam à autoridade e as

<sup>249</sup> BAILY, Peter; FARMER, David; JESSOP, David; JONES, David, op. cit., p. 399.

responsabilidades do grupo ao permitir o controle e a mensuração. Um departamento encarregado pela aquisição e estocagem de materiais pode ser responsável pelo desempenho total de materiais. Tais abordagens podem ser conceitual e administrativamente atraentes, mas é ainda desejável para a empresa mensurar o nível de desempenho da função.<sup>250</sup>

Também há os casos em que se verifica a eficiência da função “compras” mediante a análise de seu estágio de evolução. Percebe-se que, em estágios de desenvolvimento inicial, a função “compras” possui um *status* baixo e é uma operação reativa. Nesse estágio, a eficácia se mede pela habilidade em lidar com as transações.

Todavia, os critérios de mensuração são dinâmicos e devem acompanhar o desenvolvimento da organização. “A eficiência do trabalho burocrático favorece a eficiência de custos e, eventualmente, a eficácia estratégica”<sup>251</sup>.

Assim, a área de compras envolve uma função gerencial básica. Nesse sentido,

uma medida de desempenho geral pode ser o envolvimento da empresa, e a qualidade da empresa, e a qualidade desse envolvimento será um fator-chave para mensurar a eficácia. Por exemplo, a função está envolvida no desenvolvimento de (novos) produtos desde o estágio conceitual até sua fabricação? Qual a extensão do conhecimento de mercado da função? Em um sentido estratégico, isso pode envolver manter-se a par dos desenvolvimentos de outros mercados que não sejam aqueles em que estamos atuando no momento, por exemplo, em outra parte do mundo. Todavia, outro tipo de mensuração que vem sendo crescentemente usado é o benchmarking competitivo. Aqui, a idéia é de que a empresa interessada fornece dados a uma terceira parte neutra encarregada de reunir dados de, digamos, 20 outras empresas. Depois, a organização neutra fornece um conjunto de tabelas que classifica os desempenhos sem listar os nomes das empresas envolvidas. Esta abordagem vem sendo amplamente usada no setor de produtos eletrônicos de consumo.<sup>252</sup>

Vale, ainda, mencionar a qualidade do produto, também como uma forma de mensurar o envolvimento da empresa. Nesse caso, devem-se incluir os produtos concorrentes e os componentes ou materiais usados na fabricação.

---

<sup>250</sup> BAILY, Peter; FARMER, David; JESSOP, David; JONES, David, op. cit., p. 400.

<sup>251</sup> Id. Ibid., p. 403.

<sup>252</sup> BAILY, Peter; FARMER, David; JESSOP, David; JONES, David, op. cit., p. 411.

Independentemente do sistema usado para avaliar o esforço do setor de compras, faz-se necessária a preparação de um relatório que indique o escopo da atividade do departamento, seus objetivos e desempenho no atendimento das exigências da organização.

Vale lembrar que não é apenas a qualidade das informações que tem relevância; a apresentação transparente tem maior probabilidade de chamar a atenção da alta administração e melhorar o setor. Como ensinam Baily; Farmer; Jessop e Jones,

todos os relatórios devem ser concisos, geralmente incluindo um sumário executivo na primeira página; os dados podem ser apresentados na forma de gráficos, fluxogramas ou diagramas. Os dados estatísticos devem ser resumidos, mas, quando necessários, devem ser incluídos em um apêndice. Quando uma conclusão ou recomendação for exigida, ela deve ser apresentada no final, embora alguns relatórios iniciem-se com a mesma. É útil abrir o relatório com o título e o índice de conteúdo por página.<sup>253</sup>

O consultor responsável pela análise do relatório tem, dentre suas atribuições, que se certificar da eficácia da função “compras”, e julgar o desempenho desta função em relação aos fatores de preço, tempo, qualidade, etc.

Ainda, para a otimização do setor de compras, há aquele setor responsável pelo orçamento, ou seja, pelo equilíbrio dos gastos e receitas, objetivando que os primeiros não excedam as segundas. Segundo os supracitados autores,

o orçamento é derivado dos planos formulados e deve permitir a comparação, a avaliação e o controle subseqüentes dos esforços empreendidos para atender aos objetivos predefinidos. Geralmente, cada departamento da empresa prepara seu orçamento. O orçamento de compras é desenvolvido em conjunto, por exemplo, com os orçamentos de vendas, produção e mão-de-obra. Todos esses suborçamentos são preparados conforme projeções financeiras relevantes e estimativas globais da empresa em relação a, por exemplo, retorno sobre o investimento (ROI), giro e crescimento. Seja ele preparado formalmente em grandes organizações ou em uma simples folha de papel pelo proprietário de uma pequena empresa, é uma tentativa de coordenar o controlar as principais partes do negócio. Em cada situação, essas partes são expressas em valores monetários e por esse meio um orçamento global pode ser preparado interligando os orçamentos individuais.<sup>254</sup>

---

<sup>253</sup> Id. Ibid., p. 413.

<sup>254</sup> BAILY, Peter; FARMER, David; JESSOP, David; JONES, David, op. cit., p. 415.

Com o Retorno sobre Investimento (ROI) em mãos, a alta administração passa a exigir que seus gerentes ou diretores submetam seus planos para atingir os resultados desejados. Muito embora se possa medir o desempenho através do orçamento, na maior parte das vezes, ele funciona como um mecanismo de controle. Prosseguem os referidos autores:

Para controle central, o orçamento de compras deve ser apresentado de maneira que permita rápida consideração dos efeitos da mudança. É por essa razão que algumas empresas apresentam seus orçamentos de materiais como preços unitários vezes o volume. Então, as mudanças em uma variável podem ser rapidamente acomodadas, principalmente quando o sistema está vinculado a um computador. O timing das compras é vital para a administração de caixa, que precisa controlar o dinheiro exigido durante cada período. Os desvios do orçamento, para a empresa levar vantagem em uma oportunidade anormal de suprimento, devem ser discutidos com a administração financeira, como as mudanças que reduzem a expectativa de gastos (por exemplo, os acordos de consignação de estoques). É importante que a comparação entre o orçado e o real seja feita prontamente para que a administração aja rapidamente. Os computadores podem apresentar dados comparativos em base progressiva, com benefícios em termos de controle.<sup>255</sup>

Por óbvio, o gerente responsável pelos suprimentos pode não ter condições de prever exatamente as exigências no início do período orçamentário, ou de prever com precisão o preço. Todavia, fazer um levantamento contínuo dos mercados de suprimentos com os quais ele lida pode ser extremamente útil, o que melhora o desempenho por meio de tal prática. Isso, possivelmente, irá contribuir para a eficiência das compras e para custos menores.

Para que a função “compras” seja plenamente desenvolvida, necessário se faz que os funcionários que nela trabalham tenham conhecimento, habilidade e competência apropriada para colocar toda a logística em prática, assim, os perfis dos funcionários necessitam estar vinculados, de alguma forma, às necessidades estratégicas da empresa.

Para Baily; Farmer; Jessop e Jones,

a forma pela qual as pessoas são administradas, dirigidas, remuneradas e punidas afetará seu comportamento. A comunicação eficaz, o desenvolvimento da confiança, as oportunidades e o treinamento exercem impacto sobre o sucesso de qualquer organização. Sem pessoas motivadas, preparadas e treinadas, mesmos os planos e estratégias mais brilhantemente concebidos podem fracassar. Alguns argumentariam que é muito melhor ter um sistema não perfeito que as pessoas entendem e no qual desejam

---

<sup>255</sup> Id. Ibid., p. 418.

trabalhar do que um altamente sofisticado em que não há envolvimento e compromisso.<sup>256</sup>

Assim, o desenvolvimento de atitudes corretas em toda organização se faz premente. A projeção de uma imagem de eficiência e profissionalismo dentro da função “compras” é fator necessário nas empresas. Nesse sentido, resta analisar a forma como se dá a mensuração da qualificação no recrutamento dos funcionários.

O melhor aproveitamento do pessoal encontra estrita relação com as tarefas a serem desempenhadas, com o ambiente em que o trabalho será realizado, bem como com as concepções do gerente sobre seu papel. As principais tarefas dos grupos responsáveis pelas compras dividem-se em:

1. *Compra direta.* O grupo de compras é responsável por todos os contratos comuns no país; pela compra dos principais materiais para mais de um local; pelas compras que envolvem grande volume de capital, e pela coordenação de grupos de compras de outras empresas fora do país.
2. *Assessoria.* Nesta área, as responsabilidades do grupo de compras envolvem: auditorias de compras, orientação sobre recrutamento e seleção (em todas as situações), recrutamento e seleção em situações específicas, treinamento e desenvolvimento de funcionários, e consultoria em compras para outros departamentos.
3. *Outras.* O grupo de compras é também responsável pela biblioteca de pesquisa de mercado, previsões econômicas, gerência de câmbio de moeda, orientação legal, políticas de compras, desenvolvimento de sistemas de informações sobre compras e previsões sociopolíticas.<sup>257</sup>

Diante da escolha do pessoal e ambiente corretos, sistema e organizações úteis, resta ao administrador proceder ao treinamento adequado do pessoal. Dito treinamento pode relacionar-se ao trabalho atual ou futuro, sendo que o trabalho futuro, por sua vez, pode resultar em desenvolvimentos tecnológicos e promoções.

De acordo com Baily; Farmer; Jessop e Jones,

uma vez que o novo funcionário seja contratado, seu treinamento seguirá vários roteiros. Os aspectos educacionais serão tratados antes ou serão conduzidos em paralelo ao treinamento no trabalho. Esse treinamento será preparado para atender a várias necessidades; por exemplo, será necessário para as pessoas tornarem-se familiarizadas com a estrutura da organização, com pessoas e procedimentos e com a terminologia. Várias abordagens são

<sup>256</sup> BAILY, Peter; FARMER, David; JESSOP, David; JONES, David, op. cit., p. 426.

<sup>257</sup> Id. Ibid., p. 432.

usadas para atender a essas necessidades, incluindo a providência para a pessoa trabalhar em vários departamentos, como uma introdução à empresa.<sup>258</sup>

Existem, vale lembrar, outros tipos de abordagens para o desenvolvimento das habilidades, como atribuições designadas pelas empresas, programas de treinamento externos e internos, treinamento no trabalho, e, inclusive, códigos de ética que precisam ser respeitados.

Finalmente, cabe mencionar que, muito embora a função “compras” tenha sido observada, historicamente, como uma atividade de menor importância dentro das instituições, a partir dos anos 90 o cenário mudou drasticamente. Dentre os fatores que contribuíram para esse desenvolvimento, destacam-se o reconhecimento de que a atividade de compras e suprimentos, se adequadamente desenvolvida, pode dar às organizações uma vantagem estratégica; o reconhecimento de que a administração da cadeia de suprimento de bens pode reduzir os custos dos bens e materiais que entram no processo, e o fato da função “compras e suprimentos” poder dar grande contribuição ao estudo dos fluxos de valor, isto é, quando há agregação de valor e quando os custos podem ser reduzidos<sup>259</sup>.

Assim, atualmente, a função “compras” pode ser encontrada em todos os tipos de empresas, e, quanto mais desenvolvido o setor para a tomada de decisões, maior será seu estágio de evolução, aproveitamento e economia.

---

<sup>258</sup> BAILY, Peter; FARMER, David; JESSOP, David; JONES, David, op. cit., p. 434.

<sup>259</sup> Id. Ibid., p. 452.

#### 4 IMPLEMENTAÇÃO DAS BOAS PRÁTICAS DAS COMPRAS EMPRESARIAIS NO SETOR PÚBLICO

A ineficiência da Administração Pública em atuar no setor de compras públicas tem sido vista com bastante crítica por estudiosos do assunto. O movimento de uma contínua valorização da eficiência na gestão pública tem dado ênfase a teorias modernas que acreditam que os modelos aplicados com sucesso na iniciativa privada sejam plenamente compatíveis de serem implementados na Administração Pública<sup>260</sup>.

Assim, sofrendo influência do processo de globalização, do influxo da TIC e da economia centrada na tecnologia e em nichos de mercado - características essas incompatíveis com a lógica operacional da burocracia - Osborne e Gaebler, estudiosos americanos, sugerem um novo modelo de governança, centrado na produção de bens e serviços públicos de alta qualidade, orientados para os clientes de uma maneira empresarial<sup>261</sup>.

Todavia, uma crítica comum a essa teoria se dá pelo fato de que, diante dessa proposta, o cidadão passaria a ser visto como consumidor, e, como se sabe, o conceito de cidadão é muito mais abrangente que o conceito de consumidor. Essa simplificação, de tratar cidadãos como simples clientes, parece ser o ponto frágil da concepção de administrar a atividade pública com o receituário da iniciativa privada.

Dessa forma, o ponto central da discussão sobre a eficiência da administração pública é que ela deve ter como foco o conceito de cidadão, e não o de consumidor, justamente porque a administração pública não pode dissociar-se de sua dimensão política, no caso, representada pela noção de cidadania. Nesse sentido, vale registrar que permanece atual e correto o pensamento de Rui Barbosa, ao enfatizar que

---

<sup>260</sup> Na década de 90, essa proposta encontrou sua defesa mais representativa na obra de Osborne e Gaebler: “Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público”, que apresenta uma visão de Estado empreendedor fortemente inspirado por critérios de eficiência empresarial. A obra de Osborne e Gaebler serviu de orientação para um programa de “reinvenção do governo” nos Estados Unidos, definido como Ato de Desempenho e Resultados do Governo, que estabeleceu medidas para melhorar o modo como o governo realiza negócios.

<sup>261</sup> Uma das principais críticas a essa posição refere-se ao fato de ela restabelecer a dicotomia entre política e administração, na medida em que prega maior poder do Executivo, e menor influência do Legislativo na administração política. Dessa forma, haveria a tendência de substituir o processo político pelo mercado, caracterizando o cidadão como “consumidor”.



Nós queremos administração, queremos-la, severa na justiça, levada nas suas concepções, ampla nas suas medidas, despreocupada nas suas reformas, conciliadora e audaz a um tempo nas suas inovações, guiada, iluminada e fortalecida pela publicidade em todos os seus atos. Queremos administração, mas queremos também política; porque administração sem a política, nos governos representativos, é a corrupção sob uma das mais perigosas formas; porque a política é a alma da administração, é a sua força impulsora, é o elemento que a fecunda, é o princípio, o nexa, o preservativo dessas convicções, dessas adesões, dessas fidelidades indispensáveis à pureza, à solidez e à energia de uma administração honesta e reformadora.<sup>262</sup>

Muito embora o fato de conceitos e práticas que dão certo na iniciativa privada poderem ser úteis à administração pública, é preciso não esquecer que o objetivo principal da primeira é a obtenção de lucro, ao passo que o setor público tem fins muito mais amplos, sendo o atendimento de interesses públicos, primários ou secundários, os mais importantes.

Assim, as ações governamentais devem ser consideradas na medida em que promovem o desenvolvimento e a qualidade de vida da população, sendo que resultados eficazes na administração pública devem estar em sintonia com o acesso e controle da sociedade, qualidade de serviços prestados, etc.

Nesse sentido, o novo papel do Estado parece ser o de catalisador de energias e potencialidades governamentais e comunitárias. A competência política para conciliar demandas sociais precisa ser aliada à capacidade técnica para definir prioridades e metas, formular estratégias e gerir recursos escassos.

Ao que parece, é justamente nesse contexto que se insere a Emenda Constitucional nº 19/98, propugnando o alcance da eficiência na administração pública, não com um enfoque mecanicista, mas como um meio de melhor desempenhar sua função social.

Não obstante as críticas, há um paradigma que emerge e aponta para a necessidade de se pensar em uma Teoria de Governança, que, aliando a ciência política à administração, corresponda às expectativas sociais de um Estado democrático e eficiente.

No que diz respeito às compras públicas brasileiras, tendo em vista sua semelhança com a compra e venda tratada pelo Código Civil em vigor, e, mais relevante, os problemas

---

<sup>262</sup> Trecho do artigo “A Nova Administração”. (In: BARBOSA, Rui. *Obras Completas de Rui Barbosa*. v. 5. t. 1. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1878. p. 118)

que, na prática, se percebem na consecução das mesmas, são válidos alguns exemplos de boas condutas das compras empresariais.

Dentre as medidas a serem implementadas, ganham relevância a efetiva transparência que ocorre no setor privado, e a figura de um comprador comprometido em adquirir produtos que não apenas possuam um bom preço, mas, principalmente, que sejam de qualidade, gerando economias futuras.

Todavia, para a consecução dessas medidas, o Executivo não poderá deixar de se ater a diferenças irrefutáveis entre os setores público e privado, a par das já mencionadas; passa a ser necessário se ater às diferenças entre autonomia pública e particular, bem como aos princípios inerentes a ambos os setores.

O particular, em si, não exerce função, sendo sua situação, nesse sentido, profundamente distinta da situação da Administração Pública, pois, esta sim deve buscar a concretização do direito alheio, do interesse dos particulares enquanto partícipes da sociedade.

Na lição de Ricardo Marcondes Martins,

os particulares não possuem o dever de buscar a realização de interesse alheio, mas o direito de buscar a realização dos próprios interesses. O sistema jurídico garante-lhes a faculdade de buscar a concretização dos princípios jurídicos relativos a seus interesses. [...] O legislador pode aumentar ou diminuir a esfera de liberdade dos administrados, pois, ela depende das limitações impostas nas regras legais.<sup>263</sup>

A discricionariedade legislativa no estabelecimento dessas limitações no plano abstrato, e a discricionariedade administrativa no plano concreto encontram seus limites na Constituição Federal.

A principal diferença entre o interesse público e o interesse individual é que o interesse individual não precisa se comprometer com a ponderação de princípios, ele simplesmente busca a máxima realização desses princípios para benefício de sua esfera individual, buscando sua máxima concretização.

---

<sup>263</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes, op. cit., p. 63.

Ademais, percebe-se uma diferença entre a autonomia do particular<sup>264</sup> e a situação jurídica da Administração Pública. Afirmar Martins que

o primeiro passo para compreender essa diferença é assinalar que o direito fundamental à liberdade é garantido apenas aos particulares. Deveras: entes públicos não têm liberdade, este é um signo incompatível com o conceito de Administração Pública. Por isso, é corrente afirmar que enquanto o particular pode fazer tudo o que o sistema jurídico não proíbe, a Administração Pública somente pode fazer o que o sistema jurídico expressamente autoriza.<sup>265</sup>

Conseqüentemente, a Administração Pública não possui a chamada autonomia pública<sup>266</sup>. Prossegue o autor:

O particular possui liberdade e, pois, pode agir independentemente da prévia edição de uma norma concreta. É possível que o particular dê causa a uma infinidade de fatos materiais ou jurídicos não respaldados numa norma concreta. Rememora-se: os fatos materiais, ao contrário dos jurídicos, não geram efeitos jurídicos. A pessoa privada, física ou jurídica, pode editar normas jurídicas, atos unilaterais ou bilaterais, e praticar fatos materiais ou jurídicos. Eis, enfim, a diferença: os fatos materiais e jurídicos decorrentes da conduta de pessoas privadas não são necessariamente efeitos de normas concretas e os atos jurídicos por ela editados não são necessariamente desdobramentos das normas legais ou constitucionais.<sup>267</sup>

Justamente por isso, a situação do particular não é a situação de função pública, sendo que ele não deve, necessariamente, concretizar da melhor forma possível todos os incidentes. Ele é livre, embora respeitando as regras estatais, para buscar a realização de seus próprios interesses.

Na prática, ainda que não obrigado a agir dessa ou daquela maneira, o particular sai em busca das melhores opções, quiçá a Administração Pública deveria também fazê-lo.

---

<sup>264</sup> “Autonomia privada é a possibilidade concedida aos particulares de editar, na esfera de liberdade garantida pelo sistema normativo, normas jurídicas que não são mera concretização das normas legislativas e constitucionais. A legislação é mera concretização das normas constitucionais e a administração é mera concretização das normas constitucionais e legislativas. Por isso, rigorosamente, não existe autonomia pública, só existe autonomia privada. O poder normativo do Estado não se dá em espaços livres, está vinculado ao cumprimento, à execução da Constituição”. (MARTINS, Ricardo Marcondes, op. cit., p.72)

<sup>265</sup> Id. Ibid., p. 65.

<sup>266</sup> Não pode, por exemplo, utilizar-se de regulamentos autônomos.

<sup>267</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes, op. cit. p. 95.

Por óbvio, seria inocência ou ilusão cogitar que a Administração Pública possa agir de maneira tão ágil e desburocratizada quanto o setor empresarial privado, todavia, as boas práticas das compras empresariais podem ser um modelo a se adotar, no que tange aos quesitos de transparência, qualidade e economicidade.

## CONCLUSÃO

De acordo com o que se sustentou ao longo dessa dissertação, tendo em vista a grandiosidade do montante de recursos públicos que cobre o gasto com compras públicas no território nacional, faz-se necessário estipular metas entre o Estado e o mercado, no intuito de otimizar, não só a utilização, como a fiscalização desses recursos.

Como toda compra pública, via de regra, é feita através de processo licitatório, conclui-se pela imprescritibilidade de um modelo que analise profundamente as condições de legitimidade dos atos administrativos, de forma atuante e eficaz, em todas as fases da licitação. Assim, a reformulação do atual paradigma do sistema de controle, no sentido de possibilitar um transparente, efetivo e eficiente controle, que englobe a moralidade e probidade no trato do dinheiro público, também se faz premente.

O modelo de administração pública burocrático sofreu diversas transformações, sobretudo após a EC nº 19/98, que trouxe feição a uma administração gerencial, que se pauta por um controle finalístico de resultados. As metas a serem alcançadas nas compras públicas devem se alinhar ao sistema normativo vigente.

Mencionada transformação repercute incisivamente na esfera de controle dos atos administrativos, todavia, continua sendo necessário submeter as transformações e inovações aos filtros constitucionais, objetivando a adequação do novo paradigma ao texto da Carta constitucional, visando, acima de tudo, proteger a esfera jurídica dos cidadãos.

No que tange ao modelo de controle levado a cabo pelos Tribunais de Contas, entende-se que este deve ser aprimorado e aperfeiçoado para fazer frente à nova Administração Pública, de modo a trabalhar livremente, sem influências externas, e primando pelo princípio da transparência, implícito na Constituição Federal.

Para a manutenção do Estado Democrático de Direito e para a consolidação do conceito de cidadania, a transparência dos gastos da Administração Pública é fundamental,

assim como seu efetivo controle<sup>268</sup>. Assim, o controle consiste no dever atribuído constitucionalmente ou legalmente, de fiscalizar, corrigir, orientar e informar, no escopo de adequar as ações da Administração Pública ao ordenamento jurídico.

Como a Administração Pública, no exercício de sua função, não tem como não travar relações com particulares, essas relações também devem se sujeitar ao princípio da obrigatoriedade da licitação, disposto no artigo 37, inciso XXI, da Carta Magna.

Sendo o processo licitatório um sistema de normas que visam disciplinar a quase totalidade dos negócios jurídicos realizados pela Administração Pública, conseqüentemente, incidem de forma obrigatória inúmeros princípios norteadores da ordem pública, tais como: transparência, publicidade, legalidade, impessoalidade, moralidade, probidade, igualdade, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, participação popular, contraditório e ampla defesa, razoabilidade, motivação e eficiência.

Em que pesem as diversas formas de controle cabíveis no processo licitatório, o modelo atual ainda se prende nas características essencialmente burocráticas, revelando-se insuficientemente aparelhado e avançado para adequar-se à nova realidade da Administração Pública brasileira, seja pela falta de cultura participativa, lentidão, formalismo, ou pela ineficiência das formas burocráticas tradicionais de controle.

Assim, há a necessidade de se aperfeiçoar os meios de controle, sendo que a licitação jamais poderá ser apenas objeto de controle finalístico e *a posteriori*, havendo a necessidade de se proceder a rigorosos controles preventivos, assim como dos meios para a tomada de decisão.

Mudanças nos atuais sistemas de controle e divulgação dos atos administrativos são necessárias para impedir a corrupção e fraude na Administração Pública, pois, se no modelo burocrático já se percebe deficiências, num modelo gerencial restará inviável um amplo e eficaz controle das compras públicas.

---

<sup>268</sup> “O controle dos atos da Administração Pública representa instrumento de garantia da submissão da atividade administrativa à ordem efetiva. É garantia da legalidade e da subsunção do exercício da função ao ordenamento jurídico. A sua concepção remonta à concepção do próprio Estado de Direito”. (GUIMARÃES, Edgar, op. cit., p. 117)

É mister a implementação de instrumentos de participação popular concretos e efetivos no processo de fiscalização, democratizando o controle dos atos da Administração Pública, difundindo-se uma política participativa de controle.

Nesse sentir, percebe-se a clara articulação existente entre direito constitucional e direito administrativo, sobretudo em torno das políticas públicas. Diante da supremacia da Constituição, as políticas públicas passam a ser utilizadas como estratégias compulsórias, que ditam os elementos norteadores e vinculantes da gestão administrativa pública.

Ademais, diante do influxo da TIC nas contratações públicas, passa-se a ter um mecanismo apto a auxiliar a consecução de uma efetiva transparência em torno dos gastos com compras públicas.

A TIC na Administração Pública guarda estreita relação com o conceito de cidadania, e, diante dessa aliança, a compra pública fica mais acessível de ser fiscalizada, mesmo porque, é o cidadão o maior interessado em reconhecer o administrador público como bom ou mau comprador.

Como a lei de licitações é baseada em procedimentos, a legalidade dos atos pode vir a facilitar a prática de procedimentos ilegais, coisa que dificilmente ocorre nas compras empresariais.

Todavia, muito embora o fato de conceitos e práticas que dão certo na iniciativa privada poderem ser úteis à administração pública, é preciso não esquecer que o objetivo principal da primeira é a obtenção de lucro, ao passo que o setor público tem fins muito mais amplos, sendo o atendimento de interesses públicos, primários ou secundários, os mais importantes.

Embora alguns exemplos do setor privado sejam válidos de se utilizar no setor público, não se pode esquecer da distinção existente entre essas das grandes searas.

Nesse sentido, o alerta de Márcio Cammarosano:

Se, em contrapartida, na busca de um modelo gerencial, forem subestimados mecanismos de controle mediante processo, certamente surgirão propostas de alteração da atual sistemática de contratações na Administração Pública. Será necessário, então, muito cuidado para evitar que a ilusão da maior eficiência administrativa, que o controle por resultados poderia ensejar, faça reduzir drasticamente os mecanismos de controle, mediante processo. É preciso recordar sempre que, em Administração Pública, os fins não justificam os meios. Trata-se da Administração da coisa pública, em que estão em jogo bens e interesses da coletividade. Portanto, é ilusão cogitar, no setor público, de administração tão ágil e desburocratizada quanto a que se verifica no setor privado. Alguns mecanismos de controle mediante processo são impostergáveis, até mesmo em razão dos princípios constitucionais maiores que condicionam a validade de toda atuação governamental, como os da legalidade, publicidade, motivação, devido processo legal e outros mais.<sup>269</sup>

Posicionamo-nos no sentido de acreditar que as metas a serem alcançadas pelo Estado e mercado nas compras públicas guardam relação com o novo papel do Estado, que parece ser o de catalisador de energias e potencialidades governamentais e comunitárias. A competência política para conciliar demandas sociais precisa ser aliada à capacidade técnica para definir prioridades e metas, formular estratégias e gerir recursos escassos.

Dentre as medidas a serem implementadas ganham relevância a efetiva transparência que ocorre no setor privado, o influxo da TIC e a figura de um comprador comprometido em adquirir produtos que possuam, não apenas um bom preço, mas, principalmente, qualidade, e que gerem economias futuras.

Todavia, para a consecução dessas medidas, o Executivo não poderá deixar de se ater a diferenças irrefutáveis entre os setores público e privado, a par das já mencionadas; passa a ser necessário se ater às diferenças entre autonomia pública e particular, bem como aos princípios inerentes a ambos os setores.

Assim, torna-se necessária a compatibilização do passado, burocrático e eminentemente procedimental, com a atual perspectiva do futuro, finalística e gerencial, em que somente o equilíbrio determinará o sucesso em matéria de controle das compras públicas, disseminando-se uma cultura de transparência, moralidade e probidade administrativa.

---

<sup>269</sup> CAMMAROSANO, Márcio. *Informativo de Licitações e Contratos – ILC*, nº 23, Seção Entrevista, Curitiba, Zênite, jan./96. p. 5.



## REFERÊNCIAS

AHIJADO, Manuel; AGUER, Mario. *Diccionario de Economia y Empresa*. Madri: Pirâmide, 1996.

ALDRICH, Douglas F. *Dominando o mercado digital*. Tradução: Maria Whitaker Ribeiro Nolf; Marisa do Nascimento Paro. São Paulo: Makron Books, 2000.

ANDRIOLO, Leonardo José. *Rui Barbosa e a defesa da probidade na gestão pública*. Brasília: Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, 2000.

ARAÚJO, Julio Cesar Manhães de. *Controle da atividade administrativa pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1998*. Curitiba: Juruá, 2010.

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

ASSONI FILHO, Sérgio. *Transparência Fiscal e democracia*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.

BAGNOLI, Vicente. *Direito e Poder Econômico*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

BAILY, Peter; FARMER, David; JESSOP, David; JONES, David. *Compras: princípios e administração*. Tradução: Ailton Bomfim Brandão. São Paulo: Atlas, 2000.

BALANIUK, Remis. A mineração de dados como apoio ao Controle Externo. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Ano 42, Jan/Abr. 2010.

BALLOU, Ronald H. *Logística empresarial: transportes, administração de materiais e distribuição física*. Tradução: Hugo T. Y. Yoshizaki. São Paulo: Atlas, 1995.

BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral da cidadania: a plenitude da cidadania e as garantias constitucionais e processuais*. São Paulo: Saraiva, 1995.

BARBOSA, Rui. *Obras Completas de Rui Barbosa*. v. 5. t. 1. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1878.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. v. 40, t. 5, 1913.

BARCELLOS, Ana Paula. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARIANI, Edson. *DASP: entre a norma e o fato*. Disponível em: <<http://br.monografias.com/trabalhos915/dasp-norma-fato/dasp-norma-fato.shtml>>. Acesso em: 28 out. 2009.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas*. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

\_\_\_\_\_. *Curso de teoria do Estado e ciência política*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

BERCOVICCI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERLOFFA, Ricardo Ribas da Costa. *A nova modalidade de licitação: Pregão*. Porto Alegre: Síntese, 2002.

BIDERMAN, Raquel; MACEDO, Laura Silvia Valente de; MONZONI, Mario; MAZON, Rubens. *Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BLACKWELL, Roger D. *Da criação do mercado: reinventando a cadeia de suprimentos do varejo*. Tradução: Cássia Maria Nasser. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de política*. 13. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

BONAVIDES, Paulo. *Revista Internacional de Direito e Cidadania*, nº 3, p. 217/299, fevereiro/2009. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/journals/2/articles/33277/public/33277-42386-1-PB.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2009.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso "c". Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto/2002/D4410.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/2002/D4410.htm)>. Acesso em: 04 dez. 2009.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. (Org.). *Políticas Públicas*. Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2001.

CAGGIANO, Carlos Eduardo Herman Salem. *A defesa do consumidor e sua evolução legislativa*. Barueri, SP: Minha Editora; São Paulo: CEPES, 2005.

CAMMAROSANO, Márcio. *Informativo de Licitações e Contratos – ILC*, nº 23, Seção Entrevista, Curitiba, Zênite, jan./96.

CAMPBELL, Colin. *A ética romântica e o espírito do consumismo moderno*. Tradução: Mauro Gama. Rio de Janeiro: Rocco, 2001.

CAMPOS, Ana Maria. Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev/abr, 1990.

CANCLINI, Nestor Garcia. *Consumidores e Cidadãos*. Tradução: Maurício Santana Dias. 7. ed. Rio de Janeiro: UFRJ.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 6. ed. Lisboa: Almedina, 2002.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. O novo regime jurídico-funcional de agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias. *Revista Gestão Pública e Controle*, v. 1, n. 1, 2005, Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia. p. 109/125.

CASTRO, Luciano Thomé; NEVES, Marcos Fava. *Administração de vendas: planejamento, estratégia e gestão*. São Paulo: Atlas, 2005.

CERTO, Samuel C. *Administração Moderna*. 9. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2003.

CIVITA, Richard. *Enciclopédia prática de economia*. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

CLARO, Carlos Roberto. *Recuperação judicial: sustentabilidade e função social da empresa*. São Paulo: LTr, 2009.

COELHO, Paulo Magalhães da Costa. *Controle Jurisdicional da Administração Pública*. São Paulo: Saraiva, 2002.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2001.

CORREA, Guillermo Ondarts y Carlos M. *Compras Estatales e Integracion Economica*. Argentina: BID-Intal, 1982.

CRETELLA JUNIOR, José. *Comentários à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

\_\_\_\_\_. *Direito Administrativo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

\_\_\_\_\_. *Tratado de Direito Administrativo*. vol. I: teoria do direito administrativo. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

DALLARI, Adilson Abreu. Controle Compartilhado da Administração da Justiça. *Estudos de Direito Público*.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da teoria geral do Estado*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

DEL MASSO, Fabiano. *Direito econômico*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

DERANI, Cristiane. *Direito econômico ambiental*. São Paulo: Max Limonad, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

\_\_\_\_\_. *Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FARIA, José Eduardo de. *O Direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 2004.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. *Lições de Direito Econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

FIORILLO, Celso A. Ação Civil Pública. Coordenador Edis Milaré. In: *Tutela do meio ambiente em face de seus aspectos essenciais*, RT, 2. ed.

\_\_\_\_\_. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

\_\_\_\_\_. *Responsabilidade administrativa em matéria ambiental*. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/view/26820/26383>>. Acesso em: 12 dez. 2009.

FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

FURTADO, Celso. *Brasil: A Construção Interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

FURTADO, Luísa Elisabeth Timbó Corrêa. *Ação popular: mecanismo de controle dos atos da administração pública pelo cidadão*. São Paulo: LTr, 1997.

GALDINO, Flávio. *Introdução à teoria dos custos dos direitos: direitos não nascem em árvores*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2000.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

GHANEM, E. *Influir em políticas públicas e provocar mudanças sociais: experiências a partir da sociedade civil brasileira*. São Paulo: Ashoka: Avina: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

GIGLIO, Ernesto M. *O comportamento do consumidor*. 2. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

GONÇALVES, Cláudio Cairo. O princípio da consensualidade no Estado Democrático de Direito – Uma introdução. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, 232: 105-114, Abr./Jun. 2003.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

\_\_\_\_\_. *Licitação e Contrato Administrativo: estudos sobre a interpretação da lei*. São Paulo: Malheiros, 1995.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. *Regime Jurídico dos Tribunais de Contas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

GUIA de compras públicas sustentáveis. Disponível em: <<http://www.slideshare.net/gvcessp/guia-de-compras-publicas-sustentveis>>. Acesso em: 11 set. 2009.

GUIMARÃES, Edgar. *Controle das Licitações Públicas*. São Paulo: Dialética, 2002.

HIRSCHMAN, Alberto. *De consumidor a cidadão: atividade privada e participação na vida pública*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

JUCÁ, Francisco Pedro; TANAKA, Sônia Yuriko Kanashiro (Org.). *Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

LAFAYETE, Josué Petter. *Os princípios constitucionais da ordem econômica: o significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Metodologia científica*. 5. ed. 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2008.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

LEONE, George Sebastião Guerra; LEONE, Rodrigo José Guerra. *Dicionário de custos*. São Paulo: Atlas, 2004.

LINDSTROM, Martin. *A lógica do consumo: verdades e mentiras sobre por que compramos*. Tradução: Marcello Lino. 1. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2009.

MACHADO HORTA, Raul. *Direito Constitucional*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

MARQUES, José Roberto. *Sustentabilidade e temas fundamentais de direito ambiental*. 1. ed. Campinas: Millennium, 2009.

MARTINET, Bruno; MARTI, Yves-Michel. *A inteligência econômica: os olhos e ouvidos da empresa*. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

MARTINS, Fernando Rodrigues. *Controle do patrimônio público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MARTINS, Ricardo Marcondes. *Abuso de direito e a constitucionalização do direito privado*. São Paulo: Malheiros, 2010.

MARTINS JUNIOR, Antônio; BRAZ, Márcio Rodrigo. O controle externo por meio de bases de dados. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Ano 42, Jan/Abr. 2010.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. São Paulo: Saraiva, 2004.

MASCARO, Alysson Leandro. *Crítica da legalidade e do direito brasileiro*. São Paulo: Quartier Latin, 2003.

MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

\_\_\_\_\_. *Direito Administrativo moderno*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

\_\_\_\_\_. *Licitação e Contrato Administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Célia Cunha. *O Fomento da Administração Pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. São Paulo: Malheiros, 2006.

\_\_\_\_\_. Controle Judicial dos Atos Administrativos. *Revista de Direito Público* 65.

\_\_\_\_\_. *Curso de Direito Administrativo*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*. 3. ed. vol. I. São Paulo: Malheiros, 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunais de Contas – natureza, alcance e efeitos de suas funções. *Conferências e debate*.



MELO, Magno Antonio Correia de. *Burocracia, modernidade e reforma administrativa*. Brasília: Brasília Jurídica, 1996.

MELO, Sidinei Pacheco de. *Licitações e Contratos na Administração Pública*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2000.

MERICO, Luiz Fernando Krieger. *Economia e sustentabilidade: o que é, como se faz*. São Paulo: Loyola, 2008.

MONTE ALTO, Clélio Feres; PINHEIRO, Antônio Mendes; ALVES, Antônio Caetano. *Técnicas de compras*. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2002.

\_\_\_\_\_. *Reforma Administrativa – Emenda Constitucional nº 19/98*. 4. ed. rev. amp. e atual. São Paulo: Atlas, 2001.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

\_\_\_\_\_. *Mutações do Direito Administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

\_\_\_\_\_. O parlamento e a sociedade como destinatário do trabalho dos Tribunais de Contas. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 25, jul/set, 2003.

MOTTA, Ronaldo Serôa da. As técnicas das análises de custo-benefício na avaliação ambiental. In: TORNISIELO, Sâmia Maria Tauk; GOBBI, Nivar; FOWLER, Harold Gordon (Coord.). *Análise Ambiental: uma visão multidisciplinar*. 2. ed. São Paulo: UNESP, 1995.

NOBRE, Marcos; AMAZONAS et al. *Desenvolvimento sustentável: a institucionalização de um conceito*. Brasília: IBAMA, 2002.

NUSDEO, Fábio. *Curso de economia: introdução ao direito econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

PEDRA, Anderson Sant'ana. Interpretação e aplicabilidade da Constituição em busca de um direito civil constitucional. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, 232: 177-198, Abr./Jun. 2003.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado*. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marines Restelatto. *Políticas Públicas nas Licitações e Contratos Administrativos*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

PEREIRA JÚNIOR, Paulo Borges C.; GONÇALVES, Paulo Roberto S. *A empresa enxuta: as idéias e a prática que fazem das pequenas empresas as organizações mais ágeis do mundo*. 1. ed. Rio de Janeiro: Campos, 1995.

RAMOS, J. Batista. *Tribunal de Contas: princípio de legalidade e legalidade de despesa*. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

REALE JÚNIOR, Miguel. *Casos de Direito Constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

RIVERO, Jean. *Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, 1981.

ROCHA, Ângela. *Empresas e clientes: um ensaio sobre valores e relacionamentos no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2000.

SAES, Décio Azevedo Marques de Saes. *Cidadania e Capitalismo (Uma Abordagem Teórica)*. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/iea/textos/saescidadania.pdf>. s/d>. Acesso em: 10 jun. 2009.

SARMENTO, Daniel. *A ponderação de interesses na constituição federal*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002.

SILVA, Artur Adolfo Cotias e. *O Tribunal de Contas da União na História do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890-1998)*. Brasília: TCU, 1999.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 7. ed.. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Lino Martins da. *Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

SOUZA, Marcos Gouvêa de Souza. *Alianças para o sucesso no varejo: a revolução das centrais de negócios no Brasil e no mundo*. 1. ed. São Paulo: Gouvêa de Souza & MD, 2007.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de direito econômico*. São Paulo: LTr, 2005.

STEPHEN, Frank H. *Teoria econômica do direito*. Tradução: Neusa Vitale. São Paulo: Makron Books, 1993.

TÁCITO, Caio. A Constituição e o Direito Administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, 232: 53-58, Abr./Jun. 2003.

TANAKA, Sônia Yuriko Kanashiro. *Concepção dos Contratos Administrativos*. São Paulo: Malheiros, 2007.

TAVARES, André Ramos. *Direito Constitucional Econômico*. 2. ed. São Paulo: Método, 2006.

TAVARES, José. *Administração pública e direito administrativo*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1996.

TINOCO, João Eduardo Prudêncio. *Balanço social: uma abordagem da transparência e da responsabilidade pública das organizações*. São Paulo: Atlas, 2001.

VILAS BOAS NETO, Antonio; STEFANI, Monalisa; PEZZI JUNIOR, Sady. *Gestão de Marketing para organizações do terceiro setor*. Londrina: Midiograf, 2003.

#### SITES CONSULTADOS:

<portal.mj.gov.br>

<www.abnt.org.br>

<www.bovespa.com.br>

<[www.camaradosdeputados.gov.br](http://www.camaradosdeputados.gov.br)>

<[www.ethos.org.br](http://www.ethos.org.br)>

<[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>

<[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)>

<[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>