



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Administração

**PEDRO HENRIQUE SILVA CHAVANTE**

**PROCESSO DE COMPRA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:  
percepção de fornecedores quanto à transparência em  
licitações no âmbito do GDF.**

Brasília – DF

2011

PEDRO HENRIQUE SILVA CHAVANTE

**PROCESSO DE COMPRA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:  
percepção de fornecedores quanto à transparência em  
licitações no âmbito do GDF.**

Monografia apresentada ao  
Departamento de Administração como  
requisito parcial à obtenção do título de  
Bacharel em Administração.

Professora Orientadora: Doutora Suylan  
de Almeida Midlej e Silva

Brasília – DF

2011

Chavante, Pedro Henrique Silva.

Processo de Compra na Administração Pública: percepção de fornecedores quanto à transparência em licitações no âmbito do GDF / Pedro Henrique Silva Chavante. – Brasília, 2011.

60 f. : il.

Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília, Departamento de Administração, 2011.

Orientadora: Profª. Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva, Departamento de Administração.

1. Licitação. 2. Transparência e Controle Social. 3. Fornecedores. I. Título.

**PEDRO HENRIQUE SILVA CHAVANTE**

**PROCESSO DE COMPRA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:  
percepção de fornecedores quanto à transparência em  
licitações no âmbito do GDF.**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília do aluno

**Pedro Henrique Silva Chavante**

Doutora Suylan de Almeida Midlej e Silva  
Professora-Orientadora

Doutor Daniel Bin  
Professor-Examinador

Doutor Ricardo Corrêa Gomes  
Professor-Examinador

Brasília, 26 de janeiro de 2011

Dedico este trabalho, primeiramente, a Deus, pois foi nele que busquei forças a todo instante. Dedico ainda a minha família, em especial a minha mãe, pelo amor e apoio dispensados comigo e pelo exemplo que é para mim.

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais, por toda compreensão durante a realização do trabalho. À minha orientadora, professora Suylan, pela paciência, dedicação, ensinamentos e estímulos ao longo deste. À professora Késia, pelos esclarecimentos valiosos prestados. À minha futura esposa, Elisabete, pelo amor e compreensão de algumas ausências ao longo do curso. Aos meus amigos de curso que nunca deixaram de propiciar bons momentos juntos.

## **RESUMO**

A questão da necessidade de transparência nos atos da administração pública brasileira ganhou forma especial a partir da reforma administrativa de 1995. Nesse sentido, o presente trabalho pesquisou a percepção de fornecedores do Governo do Distrito Federal quanto à transparência no uso de licitações para a realização de compras governamentais. O método utilizado na pesquisa foi qualitativo, baseando-se na análise de conteúdo a partir de entrevistas realizadas com fornecedores de material de expediente do GDF e na análise de documentos que o autor teve acesso. O referencial teórico foi construído com base em conteúdos, principalmente, das áreas de Administração, Ciências Políticas, Direito e Economia relacionados à gestão pública no Brasil, no tocante à transparência e aos mecanismos de controle social das compras governamentais. As informações coletadas nas entrevistas foram analisadas e categorizadas, permitindo uma análise crítica dos resultados e recomendações de novos estudos. O resultado da pesquisa aponta que, para os fornecedores de material de expediente do GDF, o processo licitatório é um mecanismo adequado para a realização das compras governamentais e é considerado transparente, tendo em vista, principalmente, os princípios da publicidade, impessoalidade e eficiência previstos na legislação vigente, no que se refere à divulgação de dados relacionados ao uso de recursos públicos em sítios da rede mundial de computadores.

Palavras-chave: Licitações. Transparência e Controle Social. Fornecedores.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CGU – Controladoria-Geral da União

COAF – Conselho de Controle de Atividades Financeiras

EC – Emenda Constitucional

EPP – Empresa de Pequeno Porte

GDF – Governo do Distrito Federal

ONG – Organização Não Governamental

PTP – Página de Transparência Pública

STJ – Superior Tribunal de Justiça

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
1.1	Contextualização do assunto.....	9
1.2	Formulação do problema.....	12
1.3	Objetivo geral .....	14
1.4	Objetivos específicos.....	14
1.5	Justificativa .....	14
2	REFERENCIAL TEÓRICO .....	16
2.1	Gestão pública no Brasil.....	16
2.1.1	Transparência.....	20
2.1.2	Mecanismos que auxiliam no controle social.....	22
2.2	Compras governamentais.....	24
2.2.1	Conceitos de licitação.....	25
2.2.2	Modalidades e fases da licitação.....	27
2.2.3	Fragilidade Legal .....	30
3	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA.....	33
3.1	Tipo e descrição geral da pesquisa .....	33
3.2	Caracterização do objeto de pesquisa.....	34
3.3	Participantes do estudo .....	35
3.4	Caracterização dos instrumentos de pesquisa .....	37
3.5	Procedimentos de coleta e análise de dados .....	37
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO .....	39
4.1	Resultado das entrevistas e análise documental.....	39
4.1.1	Privilégios legais e suas vantagens nos contratos com o Estado.....	39
4.1.2	Início das vendas para o Estado e garantias no recebimento .....	40

4.1.3	Meios que os fornecedores utilizam para conhecimento e acompanhamento das licitações.....	42
4.1.4	Acompanhamento de licitações em que não participam.....	46
4.1.5	Transparência nas compras governamentais.....	47
5	CONSIDERAÇOES FINAIS.....	51
	REFERÊNCIAS.....	55
	APÊNDICES.....	58
	Apêndice A – Roteiro de entrevista utilizado com os fornecedores.....	58

# 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho analisou temas relacionados à transparéncia na Administração Pública, especificamente, nas compras governamentais. Buscou-se usar conhecimentos de áreas de estudo como Administração, Ciência Política, Direito e Economia para caracterizar a interdisciplinaridade inerente a gestão pública brasileira. Não era objetivo da pesquisa o esgotamento do assunto, mas possibilitar a análise da percepção dos fornecedores do Governo do Distrito Federal quanto à transparéncia nos processos licitatórios.

## 1.1 Contextualização

O movimento da nova Administração Pública ocorreu nos anos 1980 em diversos países. O serviço público britânico foi alvo de constante pressão para que houvesse alteração na sua estrutura. No Brasil, viveu-se situação semelhante. Surgia uma nova Constituição e, pela primeira vez, a Lei Maior tratava da regulamentação de alguns assuntos envolvendo a esfera pública, como o uso de licitações nas compras governamentais.

Se antes a legislação não definia uma forma padrão para as compras do governo, a partir de então, o fez. Nesse ponto, há que se abrir um parêntese para relatar a evolução das regras para o tratamento das compras governamentais. A Constituição de 1988 estabeleceu como competência privativa da União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação. Já em 1993, é estabelecida a Lei nº 8.666 para regulamentar o disposto na Constituição sobre licitações e instituir as normas gerais sobre este tipo de contrato. Após quase dez anos da lei de licitações em vigor, entra em cena a Lei nº 10.520 de 2002 que institui uma nova modalidade de licitação, denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

Nesse contexto também se origina o pregão eletrônico, que tem como característica ser mais abrangente, mais competitivo e, assim, proporcionar mais vantagens, como a eficiência para a Administração Pública. Contudo, no campo do Direito

Administrativo há certa discussão sobre as inconsistências que uma lei causou à outra. Algumas dessas inconsistências serão melhores apresentadas no tópico que trata das fragilidades legais, seção 2.2.3 deste trabalho.

Em suma, o estabelecido em 1988 pela Carta Magna é tratado como marco histórico devido à padronização sobre as compras públicas que surgiu com as mudanças legais da época. Mas essa situação de mudanças não se restringia à esfera legal. As estruturas da Administração Pública brasileira também foram alteradas. Enquanto na década de 1930 estudiosos consideravam o administrador público como mero executor de políticas, na década de 1980 o uso do planejamento estratégico mostrava-se rígido e lento para responder às transformações do contexto (SARAVIA, 2006).

A globalização exportou problemas de algumas organizações, bem como promoveu o amadurecimento de soluções que foram importadas para outras. O fim do regime militar brasileiro representou um incremento na demanda por ações mais democráticas. Visando atender o desejo crescente de participação democrática de parte da sociedade civil nas decisões do Estado, na sua implementação e no seu controle, o uso da comunicação e o desenvolvimento da informática surgiram como instrumentos facilitadores de prestação de contas, permitindo maior transparência e, como consequência da luta política, controle social das ações do Estado.

Sabe-se que o Estado possui diversas funções, entre elas, ações que se referem à função social possuem hoje um significado mais completo, que é marcado pela necessidade da prestação de melhores serviços que atendam ao interesse público e às necessidades da população (MATIAS-PEREIRA, 2008).

No entanto, boa parcela da população ainda se mostra passiva na cobrança dos seus direitos. Pesquisas recentes apontam para o fato de que a organização da sociedade civil nesse sentido é muito baixa. Tem-se que os institutos de participação popular são mecanismos que visam mais eficiência e transparência no desenvolvimento das tarefas do Estado, visando o objetivo de possibilitar a execução da vontade do povo.

O contexto administrativo brasileiro tem passado por mudanças, e assim como as empresas privadas, a máquina pública também vem se reestruturando. Ainda que de forma incipiente, a sociedade tem demonstrado maior interesse no controle dos

gastos públicos e, para atender a essa demanda, têm se criado alguns mecanismos para a prestação de contas, proporcionando maior transparência do uso de recursos públicos.

O desejo de um Estado mais eficiente e eficaz é ratificado com o surgimento de organizações dispostas a exercer o controle social mais rigidamente, a exemplo, a ONG Transparéncia Brasil, o Instituto de Fiscalização e Controle, dentre outros.

A Transparency International, correspondente estrangeira da ONG Transparéncia Brasil, publica o índice de percepção de corrupção, que no Brasil apresenta valor semelhante a de dezenas de países. Há ainda outras entidades que compartilham com a causa, como a ONG Repórteres sem Fronteiras, que publica índices relacionados a atividade da imprensa, onde o Brasil é apresentado como um país que possui uma imprensa local frágil, sujeita a diversas pressões. Aqui, é importante ressaltar que a liberdade de imprensa é um fator de impulsão da transparência e da qualidade de instituições governamentais (ARAUJO, 2005). O Brasil é considerado um país com relativa liberdade de imprensa, ainda que haja o oligopólio de algumas empresas de comunicação.

Nesse sentido, no site da Controladoria-Geral da União, há notícia publicada em 24 de janeiro de 2011 que presta alguns esclarecimentos sobre uma matéria divulgada pela revista Veja, por exemplo. Segundo nota divulgada pela Assessoria de Comunicação Social do órgão, os esclarecimentos feitos na página da CGU não serão encaminhados à revista, porque ela se recusa a publicar as respostas do órgão. Contudo, a CGU se sentiu na obrigação de prestá-los em respeito aos seus servidores e à opinião pública em geral (CGU, 2011).

Entre as iniciativas governamentais para proporcionar mecanismos de controle social, cita-se a criação da Controladoria-Geral da União, em 2001, com o objetivo original de combater a fraude e a corrupção no âmbito do Poder Executivo Federal e promover a defesa do patrimônio público. Segundo informações obtidas no sítio do próprio órgão, suas competências foram sendo alteradas ao longo dos anos. Em 2006, passou por uma reformulação em sua estrutura e assumiu funções de controle, correição, prevenção da corrupção e ouvidoria. A partir de então, passou a se antecipar aos casos de corrupção, utilizando mecanismos de prevenção destes e não apenas detecção. Ainda segundo o portal, nas auditorias realizadas pelo órgão

foram percebidas irregularidades como obras inacabadas, notas fiscais frias e indícios de simulação de licitações (CGU, 2004).

Araujo (2005) ressalta que um programa de fiscalização que envolve sorteios públicos, e cujo resultado fica disponível na Internet é um avanço inegável na questão da transparência das ações governamentais. Outra iniciativa governamental a ser apontada é o Portal da Transparência, sítio da Internet que disponibiliza ao cidadão informações sobre a aplicação de recursos públicos.

Além do Portal da Transparência do Governo Federal, pode-se encontrar informações quanto ao uso dos recursos públicos nas Páginas de Transparência Pública dos Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal, no Portal de Compras do Governo Federal e nos Portais de Compras específicos de algumas Unidades da Federação, como por exemplo, Bahia, Curitiba, Goiás, Pernambuco e Sergipe, conforme dados apresentados no próprio Portal de Compras do Governo Federal. Neste ponto, pode-se afirmar que a utilização de múltiplos canais na prestação de informações possibilita o desenvolvimento de novos mecanismos de controle social para a sociedade.

No caso específico desta pesquisa, o objeto de estudo foi a transparência nos processos de compras do Governo do Distrito Federal realizados por meio de licitações, mais especificamente, nas compras de materiais de expediente.

## **1.2 Formulação do problema**

A Lei nº 9.613/98, popularmente conhecida como “lei de combate a lavagem de dinheiro” em seu art. 1º, inciso V, prevê sanções para aquele que ocultar ou dissimular a natureza e origem de bens, direitos ou valores provenientes, de modo direto ou indireto, de crime contra a Administração Pública, incluindo-se no disposto a exigência, para si ou para outrem, de qualquer vantagem, como condição ou preço para a prática ou omissão de atos administrativos (BRASIL, 1998).

No art. 14, § 3º da mesma lei, é previsto que o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) poderá solicitar aos Órgãos da Administração Pública maiores esclarecimentos acerca de informações do cadastro bancário e financeiro dos

envolvidos em atividades suspeitas de ilícitudes (BRASIL, 1998). Por exemplo, a proposta de algum fornecedor em uma licitação ofertando bens ou serviços com valores significativamente inferiores aos praticados pelo mercado, para itens similares, é motivo para alerta dos entes governamentais.

Analisando-se as notícias publicadas no sítio da CGU e STJ, verificou-se que não é de hoje que se tem presenciado situações de fraude, corrupção, desvio de verbas e lavagem de dinheiro em processos de fornecimentos de bens e serviços para o Estado. Enquanto a licitação deveria garantir um processo equânime para os fornecedores, sabe-se que ela também é utilizada de modo fraudulento, tendo em vista as brechas das leis que dispõem sobre o assunto.

É possível encontrar notícias sobre irregularidades na Administração Pública e, no caso desta pesquisa especialmente sobre licitações, disponíveis em diversos sítios de órgão públicos, como o do Superior Tribunal de Justiça, o da Controladoria-Geral da União, o do Ministério Público Federal e outros. Por vezes, são noticiados casos de fornecedores que cobram valores além daqueles praticados pelo mercado, pois estão seguros do pagamento por parte da Administração Pública. Em outros casos, existem aqueles que deixam de cumprir com o disposto no contrato e, até pouco tempo atrás, esse tipo de informação não era disponibilizado para a população.

Hoje, a parcela da sociedade interessada em acompanhar quem são os fornecedores pode verificar, por exemplo, com que frequência eles participam das licitações, se eles já sofreram alguma sanção e demais informações acerca dos mesmos, através dos portais da Transparência e de Compras da Administração Pública. Apesar de a população ainda não estar tão atuante no controle social, atualmente, nota-se o aumento do seu interesse, o que tem levado o governo a prestar contas dos gastos públicos de modo mais efetivo.

Diante do exposto, propõe-se o seguinte problema de pesquisa: Até que ponto o processo licitatório é percebido como transparente pelos fornecedores interessados em realizar contratos com o GDF?

### **1.3 Objetivo Geral**

Analisar a percepção de empresas participantes das licitações do Governo do Distrito Federal (GDF) acerca da transparência nos processos licitatórios utilizados para as compras governamentais.

### **1.4 Objetivos Específicos**

- a) Discutir conceitos e jurisprudência sobre a Lei nº 8.666/93 e a transparência no contexto público brasileiro;
- b) Investigar os mecanismos utilizados no processo de compra de material de expediente do GDF;
- c) Verificar se os fornecedores de material de expediente do GDF consideram os mecanismos de compras governamentais transparentes.

### **1.5 Justificativa**

A Lei-Maior de 1988 foi a primeira Constituição brasileira a discorrer sobre o dever de licitar da Administração Pública (MELLO FILHO, 2008). Tendo em vista a variedade na legislação acerca do assunto, a constitucionalização do modo de escolha dos contratos realizados pelo Estado objetivava ser resposta a um problema que se vivia na época, decorrente da ausência de regulamentação da competência legislativa sobre o tema nas constituições anteriores.

Após a disseminação de legislações estaduais e municipais regulando do modo que mais convinha sobre seus próprios mecanismos de contratação, consolidou-se o entendimento de que compete privativamente a União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, conforme previsto no art. 22, inciso XXVII da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988).

Sabe-se das fragilidades legais, tanto da Constituição Federal de 1988 quanto da Lei nº 8.666/93, que institui normas para as licitações. Contudo, foi alcançada maior padronização nos processos licitatórios com o surgimento destas, ainda que apresente falhas. A título de exemplo, temos que a Constituição prescreve licitações marcadas pela isonomia entre os licitantes, contratos dotados de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Todavia, a legislação ordinária prevê privilégios, seja para produtos fabricados no Brasil, seja com o objetivo de manter uma reserva de mercado no setor de informática, seja a fim de favorecer micros e pequenas empresas, a título de critérios de desempate, ainda que estes possam implicar em violação da norma constitucional (MELLO FILHO, 2008).

Este trabalho justifica-se pela tentativa de análise dessas fragilidades, que por vezes utilizam mecanismos não transparentes no processo de compras governamentais. Dessa forma, a ausência de transparência no controle dos gastos públicos aumenta a chance de processos de compras dotados de vícios e atos ilícitos. Quando da elaboração deste, percebeu-se a existência de alguns estudos sobre a percepção da transparência na Administração Pública, de demanda social por *accountability* e, até mesmo estudos da percepção de transparência no uso de licitações. Mas o incômodo no autor é causado pelo fato de que a maioria deles é visto pela ótica da sociedade civil, ou seja, de uma forma mais genérica. Nesse caso, enfatizou-se a percepção daqueles contratualmente envolvidos com o Estado, os fornecedores.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

O objetivo desta seção é apresentar a contribuição de estudos de pesquisadores especialistas em assuntos relacionados ao objeto de pesquisa. A interdisciplinaridade característica da gestão pública mais uma vez foi fundamental na busca daqueles que poderiam contribuir para o andamento deste trabalho. Há referências a estudos de diversas áreas que se relacionam com a gestão das compras governamentais e, em especial, com o seu processo de transparência.

### 2.1 Gestão pública no Brasil

Segundo Hely Lopes Meirelles (2010), o conceito de Administração Pública pode ser visto sobre alguns aspectos dominantes. Ele afirma que:

Administração Pública – Em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando a satisfação das necessidades coletivas (MEIRELLES, 2010, p. 65-66).

Nesse sentido, sabe-se que as necessidades coletivas não se limitam a demanda por educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança e demais direitos sociais arrolados na Constituição. A necessidade de controle social deve ser observada com certa peculiaridade e para entendê-la, é necessário compreender a reforma administrativa pela qual o Estado brasileiro passou - e ainda passa, segundo alguns.

O objetivo desta pesquisa não é um retrospecto dos acontecimentos de 1937 ou 1967, no que se refere a reforma administrativa brasileira, mas esclarecer as idéias do discurso participativo que se mostrou mais evidente após 1995. O início dos anos 1990 foi marcado por algumas discussões sobre a crise do Estado brasileiro. Acredita-se que tal situação tenha sido decorrente do esgotamento do modelo adotado nos anos 1950, quando se projetava no Estado o poder estratégico de

promotor do progresso técnico e da acumulação de capital, assegurando distribuição de renda.

Tal crise foi mais evidenciada a partir da metade dos anos 1980 e os estudiosos da época enxergavam a reforma do Estado como uma possibilidade de resgatar a autonomia financeira e a capacidade de implementar políticas públicas.

A nova Administração Pública é vista por alguns como uma ideologia baseada no mercado e que acabou por invadir as organizações do setor público. Na década de 1980, a Administração Pública do Brasil caracterizou-se pela inserção de algumas novas técnicas de gestão no setor público, o que levou ao aparecimento de novas idéias e crenças importantes na área administrativa.

Naquela época, o Estado aumentou consideravelmente de tamanho e foi permeado por interesses privados. Mudanças no cenário mundial também refletiam no país. O contexto encontrava-se fortemente marcado pela expansão da globalização e, nesse sentido, propôs-se um duplo desafio ao Estado: “proteger a cidadania e ser mais barato, mais eficiente, com melhor qualidade de serviços ao cidadão e com custo menor para a sociedade” (CHAHIN; CUNHA; KNIGHT; PINTO, 2004, p. 11).

Saravia e Ferrarezi (2006) afirmam que o Estado sofreu grande demanda oriunda do processo de globalização, reduzindo sua autonomia e capacidade de reação. Já não havia respostas imediatas às necessidades e às demandas da sociedade. Mostrava-se necessária uma gestão mais flexível, mais atenta a mudanças e oportunidades no cenário político e econômico do Brasil, que proporcionasse soluções para a obsoleta administração pública burocrática.

Segundo Chahin, Cunha, Knight e Pinto (2004) as práticas econômicas adotadas pelo governo na época em que se deu a reforma eram consideradas como neoliberais pelos grupos de esquerda. A proposta de reconstrução do Estado baseava-se na recuperação da poupança pública e na superação da crise fiscal, na redefinição das estratégias de intervenção nas áreas econômicas e social e, potencialmente, com a evolução da administração pública para uma administração pública gerencial.

Ainda segundo o grupo de pesquisadores, o grupo político que assumiu o poder no Brasil em 1995 adotou propostas macroeconômicas de ajuste fiscal, políticas monetárias arrochadas, taxas de juros positivas e reformas orientadas para o

mercado. A partir de então, as grandes linhas da reforma do Estado sugeridas no caso brasileiro foram a delimitação de sua área de atuação, a desregulamentação, a reforma administrativa e a reforma política (CHAHIN; CUNHA; KNIGHT; PINTO, 2004).

A reforma administrativa visava a administração pública gerencial como uma melhoria na capacidade de resposta da administração pública burocrática, que via - se infiltrada de vários problemas. Para o sucesso do modelo gerencial, buscava-se caracterizá-lo com a eficiência e a eficácia necessárias à máquina administrativa, com a descentralização e com a utilização de controles gerenciais e a democratização da gestão, dirigida ao cidadão, utilizando mecanismos de transparéncia e controle social. Matias-Pereira (2008) afirma que administração pública gerencial exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, controle de resultados, descentralização e incentivos a criatividade e inovação. Dessa forma, essa nova administração pública deveria ser capaz de democratizar o Estado.

Contudo, alguns estudiosos mais críticos apontam que não foi o que de fato ocorreu. Paula (2005) demonstra alguns limites dessa experiência e analisa os argumentos utilizados pelo ex-ministro Bresser Pereira para sustentar o suposto caráter democrático da reforma. Para a autora, a linha gerencial na administração pública não rompe com o neopatrimonialismo e as tendências autoritárias da gestão pública brasileira. Nesse sentido, ela afirma que a reforma acabou causando a fragmentação do aparelho do Estado. Mas não somente, Paula argumenta que a administração pública gerencial continuou sustentando a centralização do poder e a tecnocracia. Analisando-se os estudos da autora, percebe-se que ela sugere que o discurso participativo não acompanhou as alterações na estrutura do Estado pós-reforma, pois não foram criados mecanismos, de fato, para a participação da sociedade no processo decisório.

Nesse contexto foi elaborada a Emenda Constitucional nº 19 de 1998, que modificou dispositivos que tratavam da Administração Pública e dos agentes nela envolvidos. As mudanças previstas na EC nº 19 alteraram o regime administrativo brasileiro, seus princípios – explicitou o princípio da eficiência - e normas e propôs o controle da despesa pública. Priorizando a reforma administrativa, foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado, que encerrou suas atividades em 1999. Para

Teixeira (1999), a extinção desse ministério foi um dos indicativos da saída da reforma da agenda do governo federal (TEIXEIRA apud CHAHIN; CUNHA; KNIGHT; PINTO, 2004)

Para melhorar a prestação de contas da administração pública e promover a eficiência eram necessários mecanismos mais ágeis de comunicação das ações dos agentes públicos. Contudo, “a comunicação poucas vezes foi pensada como um serviço público ao cidadão” (DUARTE, 2009, p. 55). Somente após mais de um século de independência e pouco mais de 40 anos de proclamada a forma de governo republicana no Brasil, foram apresentados os primeiros esforços para organizar a comunicação no país.

Para melhor atender às necessidades do cidadão seria necessário reverter esse quadro. Há críticas ao governo eletrônico, mas, embasado nos argumentos acima, é possível perceber que o governo eletrônico é uma ferramenta singular de reforma do Estado, pois torna mais fácil a transparência, a eficiência na prestação dos serviços públicos, a luta contra a corrupção e a individualização do atendimento ao cidadão. Estudos apontam que para se promover o potencial do governo eletrônico necessita-se de esforço intensivo de reflexão, planejamento participativo e envolvimento dos grupos com interesse no assunto, os *stakeholders* (CHAHIN; CUNHA; KNIGHT; PINTO, 2004).

Nesse grupo estão incluídos os fornecedores de bens e serviços para o Estado. Por isso torna-se importante avaliar a percepção que eles possuem sobre os processos licitatórios no Brasil, e para este estudo em especial, no Distrito Federal. Alguns estudiosos propõem que o aumento na utilização das compras governamentais *on line* possibilita a redução dos custos dos bens e serviços demandados pelo Estado e, simultaneamente, minimizam as chances de corrupção, ao aumentar a transparência do processo licitatório (CHAHIN; CUNHA; KNIGHT; PINTO, 2004).

Por fim, vale lembrar que organizações públicas buscam o interesse comum, o interesse público e, por isso, necessitam de um setor de compras eficiente, proporcionando transparência nas relações e efetividade na alocação dos recursos para satisfazer a sociedade.

### 2.1.1 Transparência

Muito tem se ouvido falar sobre transparência, em especial nos atos relacionados à Administração Pública. Alguns estudiosos apontam que, principalmente após a reforma administrativa, o desejo de controle social visando a atos transparentes vem crescendo lentamente no Brasil. Mas, talvez, ainda que se busque a prestação de contas por parte da Administração Pública, nem sempre ela está disposta a colaborar com informações, mesmo com a existência de leis que assegurem esse tipo de direito ao cidadão e dever do administrador público.

Paulino (2009) afirma que o vocábulo *accountability* tem sido usado como sinônimo de mecanismos que prevêem a possibilidade da responsabilização das pessoas ocupantes de cargos públicos por seus atos à frente das instituições do Estado.

Bobbio (2005, p.28) defende a publicidade em relação às ações do governo, segundo o qual o “poder político é público (...) mesmo quando não é público, não age em público, esconde-se do público, não é controlado pelo público” (BOBBIO apud BARROS; BERNARDES, 2009, p.178) Para ele, a livre formação de opinião pública e o controle público são fatores que diferenciam a República dos regimes autoritários.

Duarte (2009) aponta um estudo realizado pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo, em que foram solicitadas a 125 instituições públicas informações específicas que deveriam ser públicas, mas somente 4% destas responderam a solicitação; outros 21% responderam parcialmente e 75% simplesmente ignoraram a consulta. Segundo o autor, a ONG Transparência Brasil também solicitou informações sobre o volume de precatório a todos os governos estaduais, municipais e respectivas Procuradorias Gerais do país. Obteve seis respostas, sendo uma delas com uma pergunta referente a qual seria o motivo para o desejo de tais informações.

Duarte (2009) ainda aponta outras pesquisas. Uma delas, realizada em 2004 pela Universidade de São Paulo, levantou que 72,3% dos entrevistados afirmam que eles “não têm como influenciar no que o governo faz”. Na mesma obra, há registros de outro levantamento que aponta que apenas 8% do eleitorado brasileiro tem o hábito de ler com alguma freqüência a seção sobre política de um jornal de circulação

diária de sua cidade ou região. É necessária uma mudança desse tipo de pensamento por parte da população para que seja possível que a sociedade tome maior consciência acerca de seus direitos e deveres para poder exigir o cumprimento dos mesmos.

Para Duarte (2009), é fato que a informação existe e está disponível em algum lugar, mas com rara freqüência chega a quem interessa. Diante de tais informações, torna-se questionável também se a sociedade está preparada para solicitar informações sobre as ações e omissões do governo.

Sabe-se que, além do Portal da Transparência do Governo Federal, é possível encontrar informações quanto ao destino do recurso público nas Páginas de Transparência Pública dos Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal, no Portal de Compras do Governo Federal e nos Portais de Compras específicos de algumas Unidades da Federação, como Bahia, Curitiba, Goiás, Pernambuco e Sergipe, listados no próprio Portal de Compras do Governo Federal.

No que se refere ao Portal da Transparência do Governo Federal, ele é apontado como uma iniciativa da Controladoria-Geral da União, que foi inaugurado em novembro de 2004, visando a assegurar a boa e correta aplicação do dinheiro público. Tem como objetivo principal o aumento da transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe como o recurso público está sendo utilizado e, assim, exerça seu poder de fiscalização. O Portal da Transparência Fiscal do GDF funciona de forma semelhante ao do Governo Federal. Segundo definição encontrada no próprio portal, este seria “uma ferramenta de participação da sociedade no controle das ações do Governo”. Também segundo o sítio, “por meio do portal será possível a sociedade fiscalizar se os recursos estão sendo utilizados como deveriam.” Nesse sentido, o discurso é de que o portal promove a diminuição da distância entre a sociedade e o Governo do Distrito Federal.

O Decreto nº 31.836, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal em junho de 2010, em seu art. 4º, prevê que o Portal da Transparência Fiscal do GDF deverá dispor de ambiente de navegação amigável, linguagem acessível ao senso comum e apresentar mecanismos de consulta que permitam a busca e a seleção de informações de interesse do usuário. (DISTRITO FEDERAL, 2010)

O Governo do Distrito Federal, por meio da Subsecretaria de Compras e Licitações, desenvolveu um sistema personalizado, parametrizado e capaz de atender toda a cadeia de suprimento de bens e serviços do Distrito Federal: o e-ComprasDF. Segundo informações disponíveis no próprio portal, um de seus objetivos é reduzir ações administrativas através de seu Catálogo de Materiais e Serviços, que arrola as especificações técnicas necessárias aos bens e serviços adquiríveis, tornando mais ágeis os processos de aquisição.

Tal ferramenta possibilitou a automatização do fluxo de trabalho do processo licitatório no GDF, desde a catalogação de produtos e serviços, cadastro de potenciais fornecedores, demanda de aquisições realizadas através das requisições de compras pelos órgãos, criação do objeto do edital e julgamento de propostas.

A transparência obtida com a centralização das licitações no GDF é mais ampla, no sentido que permite melhor acompanhamento, e com mais agilidade, de editais, atas e avisos sobre as compras de todos os órgãos que compõem o GDF em um só lugar. No portal, a licitação pode ser acompanhada, passo a passo, mas de alguma forma, ainda verificam-se falhas. Então surge a pergunta, será que aqueles com os quais o governo negocia diretamente seus contratos estão interessados na transparência dos atos públicos e assim o fazem para cobrar seus direitos? Salienta-se a necessidade da transparência na comunicação dos atos dos gestores públicos que, muitas vezes, não é vista como “propulsora das políticas públicas. Freqüentemente, para agravar, recebe forte viés político.” (DUARTE, 2009, p. 54)

### 2.1.2 Mecanismos que auxiliam no controle social

Segundo Alexandrino (2007), quanto à origem, são possíveis três classificações para o controle exercido na Administração Pública, assim ele pode ser interno, externo ou popular.

O controle interno é aquele operacionalizado dentro de um mesmo Poder, automaticamente ou através de órgãos que integram sua própria estrutura, como por exemplo, o controle que as chefias exercem sobre os atos de seus subordinados dentro de um órgão público.

Alexandrino (2007) afirma que o controle externo é aquele exercido por um Poder sobre os atos administrativos praticados por outro Poder. Por exemplo, quando o Tribunal de Contas da União realiza auditoria sobre despesas do Poder Executivo Federal.

Já como poder popular, Alexandrino (2007) entende que se refere aos atos dos administrados, que promovam a averiguação da regularidade da atuação da Administração Pública, impedindo ou dificultando, atos ilegítimos e lesivos ao indivíduo ou à coletividade, ou ainda, que possibilite a reparação de danos oriundos deste tipo de situação. Ele ainda exemplifica a situação, ao citar a previsão constitucional de que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que tenha como objetivo a anulação ato lesivo ao patrimônio público. Já Albuquerque (2008) classifica o controle da Administração Pública, quanto a origem, apenas de duas formas: interno ou externo. O controle popular citado por Alexandrino é considerado por ele uma forma de controle externo.

Duarte afirma que ao promover o desenvolvimento de mecanismos de participação social que auxiliam no controle público, como consultas públicas e audiências públicas, por exemplo, o principal objetivo é fazer com que a sociedade ajude a melhorar a própria sociedade. (DUARTE apud PRADO, 2009)

“Sem informação, sem conhecimento, sem estímulo, sem alternativas adequadas de interação em suas próprias condições, o cidadão certamente não pode exercer a plenitude de seus direitos e de suas possibilidades de participação.” (DUARTE, 2009, p. 53) Assim, pode-se afirmar que o controle social é fundamental para evitar desvios de verbas e abuso de poder por parte da Administração Pública.

A legislação tem sido alterada buscando a maior eficiência do Estado e maior controle social, através da prestação de contas de forma transparente. A Lei de Responsabilidade Fiscal, por exemplo, instituiu instrumentos de transparência, controle, fiscalização que devem ser o norte das ações dos gestores públicos e daqueles responsáveis pela supervisão de seus atos.

Existem ONGs que possuem a finalidade de orientar o controle social e a democratização no poder decisório do Estado. Exemplos deste tipo de mecanismos são a Transparência Brasil, o Instituto de Fiscalização e Controle, entre outros. O governo também tem demonstrado maior interesse que suas ações sejam

transparentes frente à sociedade. Órgãos como o Tribunal de Contas da União, a Controladoria-Geral da União, por exemplo, estão cada vez mais envolvidos com a fiscalização de atos dos gestores públicos e dos agentes privados que contratam bens e serviços com a Administração Pública. O poder judiciário, quando provocado, auxilia nas questões relacionadas a atos lesivos ao erário.

## **2.2 Compras governamentais**

Quando se trata de compras governamentais, uma questão deve estar muito clara para que se possa ser analisada a transparência no processo: quais os mecanismos utilizados pela Administração Pública para adquirir bens e serviços necessários ao bom andamento da máquina pública?

Casagrande, Cestari e Motta (2010) sugerem que a regra na Administração Pública para a realização de compras e contratações é a licitação, mas que existem casos de urgência na demanda, que impedem a realização do processo padrão, sob risco de prejuízos à administração e aos serviços públicos. Nesses, assim como naqueles em que o custo do processo licitatório é maior que o da compra, é possível a aquisição direta com recursos de suprimento de fundos. Esta pesquisa visa analisar a percepção da transparência no processo de compras ocorrido através da regra geral, ou seja, a licitação.

Segundo Alexandrino (2007), há determinadas situações em que, legitimamente, são realizados contratos sem a realização prévia de licitação. Essencialmente há duas possibilidades distintas onde essa situação é verificável: impossibilidade de licitação ou dispensa da mesma.

No art. 25 da Lei nº 8.666 são exemplificados casos de impossibilidade jurídica de licitação. Sejam eles:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis (BRASIL, 1993)

Aquelas hipóteses em que, embora exista viabilidade jurídica de competição, a Lei autoriza a não realização do processo licitatório são conhecidos como casos de licitação dispensável. A competição é possível, mas a lei autoriza a Administração, segundo seu critério de conveniência e oportunidade, a dispensar a licitação. Outras hipóteses possíveis são as que a própria Lei, diretamente, dispensa a realização da licitação, ocorrendo nesse caso a licitação dispensada. Nessa segunda situação, não cabe discricionariedade à Administração. Alguns desses casos serão estudados no tópico de fragilidades da Lei, tendo em vista a freqüência com que é recorrido a esses artifícios. Alguns estudos estimam grandes perdas para a Administração oriundas da utilização dessas situações de exceção, como regra geral. (MELLO FILHO, 2008)

Vale salientar que enquanto os particulares podem fazer tudo aquilo que a lei não os proíbe, a Administração Pública só pode realizar ações permitidas por lei, inclusive quando realiza suas compras e é a Lei nº 8.666/93 estabelece as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes às compras no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

## 2.2.1 Conceitos de licitação

Para um melhor entendimento do assunto, será apresentado o conceito de licitação segundo alguns estudiosos no campo do Direito Administrativo. Alexandrino (2007) afirma que para a doutrina, licitação é um procedimento administrativo, que deve ser

obrigatoriamente observado pelas entidades governamentais, valendo-se da igualdade entre os participantes, onde se deve selecionar a melhor proposta apresentada pelos interessados e com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, preenchidos minimamente os requisitos necessários ao cumprimento das obrigações a que eles se propõem.

No entendimento de Albuquerque (2008), licitação é o procedimento através do qual a Administração Pública, oferecendo iguais oportunidades aos interessados, seleciona para a realização de um contrato de interesse público, aquela proposta que demonstra maior vantagem.

Já Hely Lopes Meirelles (1999) ensina que a licitação é um procedimento administrativo pelo qual a Administração Pública escolhe a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Há ainda que ressaltar as iguais oportunidades aos particulares que desejam oferecer seus bens e serviços ao Estado, dentro das regras por ele dispostas, valendo-se do princípio da isonomia, da impensoalidade e da moralidade.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (1999) enxerga a licitação pública como um procedimento administrativo através do qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitam às condições fixadas no edital, a possibilidade de apresentação de propostas, dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para que o contrato seja firmado.

Segundo entendimento de José dos Santos Carvalho Filho (2003), a definição de licitação não difere essencialmente das apresentadas acima, contudo, faz-se saber a clareza pertinente a dois objetivos presentes no processo: a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico.

Na lei que estabelece normas gerais sobre licitações, Lei nº 8.666/93, em seu art. 3º encontra-se disposto o seguinte:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional, e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impensoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993).

Sabe-se que o Estado deve almejar processos que possibilitem tratamentos equânimis aos seus administrados. Em suma, extrai-se dos conceitos

apresentados, que o processo licitatório é a forma mais equânime encontrada pelo Estado ao contratar, buscando a melhor proposta para a Administração Pública.

A Magna Carta, em seu art. 37, estabelece que a Administração Pública deve estar comprometida com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. O mesmo artigo, inciso XXI, prevê o uso de licitações nas compras e contratos do governo:

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988).

Neste ponto são apresentados os princípios regedores das licitações, aos quais toda licitação está sujeita, sob pena de se descharacterizar o instituto e invalidar seu resultado. Alexandrino (2007) arrola os seguintes princípios: legalidade; impessoalidade; moralidade; igualdade; publicidade; probidade administrativa; vinculação ao instrumento convocatório; julgamento objetivo. O autor aponta ainda que a maioria dos princípios interessam a toda atividade administrativa, sendo mais específico das licitações os dois últimos citados. Ao referenciar a doutrina, afirma que são considerados princípios implícitos específicos da competitividade, o do procedimento formal, o do sigilo das propostas e o da adjudicação compulsória. Para Di Pietro (1999) há referência, ainda, ao princípio da razoabilidade, pois quando é exigida a licitação para compras, alienações obras e serviços, somente permite as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

## 2.2.2 Modalidades e fases da licitação

A licitação comprehende as modalidades de: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e o pregão, esta última instituída pela Lei nº 10.520/02. Como regra geral, tem-se que o valor estimado para a contratação da obra, compra de bem ou prestação de serviço é o fator que evidencia qual modalidade será utilizada.

Alexandrino (2007) considera que a concorrência é a modalidade mais complexa de licitação e também a modalidade em que se verifica a maior competitividade e publicidade possíveis. Os valores dos contratos que definiram a utilização da concorrência são: em caso de obras e serviços de engenharia - acima de R\$ 1.500.000,00; em caso de compras e outros serviço - acima de R\$ 650.000,00. Segundo a Lei nº 8.666/93, a concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital.

Na Lei nº 8.666/93, a modalidade tomada de preços é definida como a “modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação” (BRASIL, 1993). Alexandrino (2007) enfatiza a questão da existência da habilitação prévia à abertura do processo, por meio do cadastramento dos interessados nos registros da Administração. Os valores definidos para a utilização da tomada de preço são: em caso de obras e serviços de engenharia, até R\$ 1.500.00,00; em caso de compras e outros serviço, até R\$ 650.000,00, conforme disposto no art. 23 da referida lei.

Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em quantidade mínima de três pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais interessados cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 horas da apresentação das propostas (BRASIL, 1993). No caso desta modalidade, não é necessário publicação no diário oficial, mas faz se necessário além do envio da carta-convite aos interessados, a afixação de cópias da carta-convite em local apropriado, para que aqueles cadastrados não originalmente convidados possam participar. Por fim, os valores definidos para a utilização desta modalidade são: em caso de obras e serviços de engenharia, até R\$ 150.000,00; em caso de compras e outros serviço, até R\$ 80.000,00.

Concurso é a modalidade entre quaisquer interessados para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a concessão de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 dias (BRASIL, 1993). Assim, o que determina

a necessidade de realizar essa modalidade de licitação é a natureza do seu objeto, não o valor.

Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a Administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para alienação de bens imóveis da Administração Pública, cuja aquisição tenha sido através de procedimento judicial ou de dação em pagamento, àqueles que oferecerem o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação (BRASIL, 1993).

O pregão, modalidade já não prevista na Lei nº 8.666/93, destina-se à aquisição de bens e serviços comuns, assim entendidos aqueles simples e rotineiros cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital. Esta modalidade pode ser utilizada para qualquer valor de contrato e devido a sua baixa complexidade, tem promovido vantagens para a Administração, no sentido de possibilitar mais celeridade na contratação. Segundo Alexandrino (2007), também tem permitido reduzir os preços das contratações, principalmente os pregões que ocorrem na forma eletrônica, tendo em vista que seu objetivo principal é a compra mais econômica.

O processo licitatório possui duas fases bem distintas. Observa-se, primeiramente, a fase interna que se relaciona aos aspectos preparatórios para assegurar o bom andamento do processo. Assim, esta fase é realizada internamente com apoio da autoridade competente e desenvolve ações relacionadas à abertura do processo licitatório. Caso percebam-se falhas, estão são passíveis de reparo, sem anular os atos já praticados. Já a fase externa, ou executória, é destinada aos interessados em realizar contratos com a Administração Pública.

A segunda fase é iniciada com a divulgação e publicação do edital, fixando as condições para a realização do processo e também convocando os fornecedores para a apresentação de suas propostas. Em seguida, ocorre a qualificação dos licitantes, para que seja analisada a capacidade do proponente em contratar com o poder público, habilitando-os ou inabilitando-os. Os habilitados receberão o julgamento das propostas, confrontando-se as ofertas. As propostas passam pela classificação e escolhe-se o vencedor a que deverá ser adjudicado o objeto da licitação. Definido o vencedor, ocorre a homologação e a adjudicação. Para Di Pietro (1999), a homologação equivale à aprovação do procedimento, uma vez que,

anteriormente, a autoridade competente realiza o exame dos atos que o integraram, a fim de se verificar se há algum vício de ilegalidade. Caso positivo, tratará com as providências cabíveis. Já a adjudicação é o ato pelo qual o futuro contrato é atribuído ao vencedor da licitação, que passa a ter expectativa de direito à contratação.

### 2.2.3 Fragilidade legal

Mello Filho (2008) afirma que há ocasiões em que o administrador público não deve estar obrigado a submeter certos contratos a licitação. As razões para isto são variadas. Seja por que o contrato é de valor irrisório, seja pelo grau de urgência na aquisição do bem, seja porque existe uma empresa pública criada especificamente para o fim de prover determinado serviço, a licitação poderá ser dispensada, embora seja, em tese, possível.

“Município baiano é líder de irregularidades no sexto sorteio” de 12 de fevereiro de 2004; “PF e CGU desarticulam quadrilha que vendia notas frias no Piauí” de 19 de janeiro de 2011; “Governo Federal expulsou em 8 anos quase 3 mil servidores por corrupção” de 10 de janeiro de 2011; “Controladoria descobre esquema de vendas de ONGs e OSCIPs” de 15 de dezembro de 2010, são alguns exemplos de manchetes de notícias divulgadas no próprio site da CGU. Notícias divulgadas pela imprensa também remetem a casos em que, de forma ilegal, o administrador público fracionou compras com o objetivo de utilizar modalidades de compras diferentes daquelas prescritas na lei, mas que demonstram mais convenientes ao seu interesse privado.

Uma das fragilidades a ser apontada é que no art. 22 da Lei nº 8.666/93 são enumerados os cinco tipos de modalidades das licitações. Mas adiante, no § 8º do mesmo dispositivo, encontra-se expressamente vedada a criação de outras modalidades de licitação ou a combinação das ali referidas. A Medida Provisória nº 2.026/00 institui a sexta modalidade, o pregão, para aquisição de bens e serviços comuns apenas para a União Federal. Contudo, a Lei nº 10.520/02, que institui o pregão, expressamente estendeu-o para todas as esferas da Federação (ALEXANDRINO, 2007). Posteriormente, surge ainda aparato legal para a forma do

pregão eletrônico, através do Decreto nº 5.450 de 31 de maio de 2005, que é questionado por juristas devido a constatações de inconstitucionalidades e ilegalidades.

Tendo em vista tal situação, é questionável a interferência do conteúdo de uma lei sobre a outra. Existem números que mostram que o uso da modalidade pregão, especialmente na forma eletrônica, tem sido ampliando consideravelmente nas compras da Administração Pública.

Outro ponto a levantar é que a Constituição almeja licitações marcadas pela isonomia entre os licitantes, ou seja, contratos dotados de impessoalidade. Todavia, a legislação ordinária prevê privilégios, seja para produtos fabricados no Brasil, seja com o objetivo de manter uma reserva de mercado no setor de informática, seja a fim de favorecer a micro e pequenas empresas, a título de critérios de desempate, ainda que estes impliquem em violação da norma constitucional (MELLO FILHO, 2008).

Mello Filho (2008) aponta alguns números quanto ao percentual dos gastos públicos que foram realizados por meio de procedimentos de dispensa e inexigibilidade de licitações. Em 1995 esse percentual era de 47%, no ano seguinte aumentou para 48%. Já em 1997 o índice caiu para 45% do volume total das compras, sendo que nos dois anos seguintes voltou a subir, atingindo o patamar máximo de 54% em 1999. Desse ano em diante, a tendência deste índice foi de queda, sendo apresentado o ano de 2007 como última fonte de informação da pesquisa, com o respectivo índice representando 38% dos gastos contratuais da Administração Pública, realizado por meio de dispensa e inexigibilidade do processo licitatório.

Desses dados podem ser retiradas algumas informações relevantes. Existe uma tendência de queda da utilização dos instrumentos de dispensa e inexigibilidade. Se antes, quase 60% dos contratos eram feitos utilizando tais mecanismos, em 2007 este número não alcançava a casa dos 40%. É um ponto positivo para a lei, mas não de otimismo extremo. Em um universo de 10 contratos fechados com a Administração Pública, pelo menos 3 deles ainda utilizam tais mecanismos, podendo ser considerado um valor alto, haja vista que nesses em que foram utilizados tais mecanismos, deveriam ser a exceção, caracterizados por números mínimos, e não a regra geral de contratação.

Segundo Mello Filho (2008) uma das explicações para a queda do índice a partir de 2000 é que, no âmbito federal, o pregão eletrônico possibilitou uma drástica redução no tempo médio das licitações e nos preços praticados pelos licitantes. Antes a média de espera era de 35 dias, com o pregão eletrônico atingiu o valor médio de 17 dias. Já os preços foram reduzidos em 25%, segundo o autor. Tais méritos são fruto das novas facilidades tecnológicas, que aumentou a possibilidade de acesso ao leilão de empresas de todo o país. Outro fato é que leilões de lances regressivos possibilitam que os envolvidos no processo reduzam ao mínimo os preços, para ser o vencedor do contrato.

Por fim, outros aspectos da fragilidade da lei remetem a repetição da idéia de certos princípios. Não haveria necessidade da repetição, o que facilitaria o entendimento do dispositivo e descaracterizaria a morosidade de alguns contratos realizados com a Administração Pública.

### **3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA**

Este trabalho teve como finalidade verificar a percepção dos fornecedores do Governo do Distrito Federal quanto à presença de transparência em licitações que envolvam compras governamentais. Para atingir tal objetivo foram realizadas pesquisas bibliográficas e de campo. A pesquisa bibliográfica foi realizada essencialmente em artigos científicos sobre Administração Pública, livros de caráter científico e na legislação relacionada ao tema. Já a pesquisa de campo foi realizada por meio de entrevistas e análise de documentos próprios que os fornecedores disponibilizaram ao pesquisador.

Para delimitar um universo de pesquisa, decidiu-se que o estudo iria abordar a percepção dos fornecedores de material de expediente do GDF. Mais ainda, o levantamento de tais fornecedores foi feito através do Portal de Compras deste governo, utilizando-se como base cinco processos licitatórios realizados no mês de novembro do ano de 2010.

A técnica utilizada para a coleta de dados foi, além de pesquisa documental, entrevistas semi estruturadas que possuíam como instrumento o roteiro disponível no apêndice A deste trabalho. Dessa forma, foi realizado um estudo de caso no GDF, quanto à percepção dos fornecedores sobre a transparência nos processos de compras, utilizando-se de entrevistas com quatro empresas que realizam contratos de vendas de material de expediente com o GDF.

#### **3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa**

O estudo trata-se de pesquisa qualitativa, com a realização de entrevistas semi-estruturadas com uma amostra de quatro fornecedores de material de expediente do GDF. Segundo Minayo (2009), a pesquisa qualitativa “trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes”.

Chegou-se aos quatro fornecedores por meio do levantamento de quem são os proponentes de lances para contratos de aquisição de material de expediente com o

GDF. Esse levantamento foi feito no Portal de Compras deste governo e limitou-se aos fornecedores que participaram de cinco licitações em andamento no mês de novembro de 2010 para a aquisição de material de expediente.

O universo dos proponentes de lances, naquela data, foi de quarenta e uma empresas. Tendo em vista a limitação temporal e de recursos desta pesquisa, selecionaram-se quatro fornecedores para participar do estudo, o que representa 18% das empresas potenciais para conceder entrevista. Ressalta-se que do total de quarenta e uma empresas, em apenas vinte e duas era possível a entrevista, por razões que serão melhores apresentadas no capítulo 5 deste.

A pesquisa é classificada como descritiva, por apresentar a percepção dos participantes no processo licitatório para que seja possível considerar os variados aspectos relativos ao fato estudado. Gil (2002, p.42) afirma que a pesquisa descritiva tem como objetivo “a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relação entre variáveis”. Assim, busca-se estabelecer relação entre o uso de licitações e a transparência percebida nas compras governamentais.

### **3.2 Caracterização do objeto de pesquisa**

Foi pesquisado o processo de compras do GDF, mais especificamente de material de expediente. Para tanto, foi utilizada a base de dados do Portal de Compras do GDF como fonte de conhecimentos dos potenciais fornecedores deste governo. Nota-se que o número de fornecedores de material de expediente é consideravelmente maior que de alguns outros tipos de bens. Material de expediente faz referência a diversos produtos, tais como: caneta, lápis, grampeador, pastas, papéis, colas, entre outros.

O Portal de Compras do GDF caracteriza-se por disponibilizar informações sobre o processo licitatório a todos os interessados. O uso adequado desse recurso torna possível a celeridade processual e redução de gastos públicos, além de tornar o processo mais seguro e confiável.

Segundo informações do portal, apenas pessoas autorizadas e treinadas em perfis específicos de trabalho irão interagir com o sistema, uma vez que a alimentação de informações poderá ser rastreada para auditorias em função da integração de seus módulos. Acredita-se que as informações controladas em um ambiente único garantem o cumprimento integrado de normas e diminuem a possibilidade de erros.

Com a utilização da central de compras unificada, percebe-se uma economia de escala, já que todos seus órgãos mandam seus pedidos de material com as devidas especificações técnicas e concentram as licitações numa única central. Devido a maior quantidade de produtos adquiridos, é possível negociar menores preços com os fornecedores.

O referido Sistema foi regulamentado através do Decreto nº 25.966 de 2005, que, além de instituir o e-Compras, Sistema de Controle e Acompanhamento de Compras e Licitações e Registro de Preços do Distrito Federal, normatizou e estabeleceu as regras gerais sobre sua utilização.

Os entrevistados são representantes e donos de empresas situadas no Distrito Federal que atuam na venda de material de expediente para o GDF, mediante cadastro no Portal de Compras deste governo.

### **3.3 Participantes do estudo**

No Portal de Compras do GDF foi realizada a busca pelos proponentes de lances de cinco licitações para a aquisição ou sistema de registro de preço de materiais de expediente, todas realizadas sob a forma de pregão eletrônico, conforme identificação constante em campo específico no próprio portal. As mesmas foram realizadas no mês de novembro de 2010. A escolha pelas cinco licitações deste mês ocorreu baseada na busca de informações recentes para o desenvolvimento desta pesquisa. O levantamento do número e de quem são os proponentes de lances para o fechamento de contratos com a Administração Pública ocorreu no dia 26 de novembro de 2010 e o número de fornecedores obtidos foi de quarenta e uma empresas.

Tendo em vista a limitação temporal, optou-se por fazer o levantamento por amostragem para que fosse agendada a entrevista com os potenciais fornecedores. Os participantes da pesquisa que responderam às entrevistas foram selecionados através do processo de amostragem não probabilística por conveniência e por julgamento, que, conforme Acevedo e Nohara (2009), consiste na escolha de pessoas que estão ao alcance do investigador e que possam contribuir sobremaneira para o estudo.

Quanto ao aspecto conveniência, após levantar-se o universo dos quarenta e um fornecedores, foi realizada uma busca na web e lista telefônica tendo em vista as informações disponíveis: nome da empresa e CNPJ. Foi dada preferência àquelas que dispuseram informações nos canais de informações supracitados, que não sofreram quaisquer tipos de sanções nos contratos com o governo, inclusive de outros estados, e que estão localizadas no DF. Este último aspecto, localização no DF, limitou consideravelmente a amostra da pesquisa, considerando que 15 empresas constantes no levantamento inicial eram de outra localidade.

No tocante ao aspecto julgamento, acredita-se que a percepção de tais empresas, por não dificultar o acesso a elas, pode representar a imagem que aquele universo possui da transparência advinda do uso de licitações nas compras governamentais. Dados os critérios de seleção dos entrevistados, das quarenta e uma empresas levantadas inicialmente, apenas vinte e duas eram potenciais para a concessão de entrevista para o estudo. Foram selecionadas quatro empresas para a realização das entrevistas semi-estruturadas.

Como foi mantido o sigilo das empresas, optou-se por codificar tais empresas, com sinalização dos respectivos ramos de negócio: Empresa A, estruturada na forma atacadista, caracteriza-se essencialmente como fornecedora de papel para o Governo do Distrito Federal; Empresa B, registrada na forma de empresa de pequeno porte fornece material de papelaria, eletrônicos e informática, baseando-se na segmentação por produto, ou seja, não fornece todos os tipos de material de papelaria, mas foca na venda daqueles em que acredita que possui um produto de qualidade superior com preços competitivos, por exemplo; Empresa C, empresa de pequeno porte fornecedora de material de papelaria em geral; e Empresa D, microempresa fornecedora de material de papelaria e escritório em geral.

### **3.4 Caracterização dos instrumentos de pesquisa**

Com base nos objetivos da pesquisa e no referencial teórico foram definidos os assuntos a serem tratados nas entrevistas. Para cada assunto a ser estudado foram elaboradas questões que constituem o roteiro de entrevista com 14 perguntas abertas (apêndice A).

As perguntas abertas permitem respostas específicas para cada situação com determinado fornecedor e flexibilidade, com o objetivo de coletar as percepções sobre transparência das empresas participantes dos processos de vendas para o governo do Distrito Federal.

Como todas as cinco licitações estudadas eram da modalidade pregão eletrônico, os tópicos utilizados para orientar a elaboração do roteiro de entrevistas são baseados nas fragilidades legais entre a legislação que implementa esta modalidade e a regulamenta as demais modalidades, conforme estuda Alexandrino (2007), as vantagens dos contratos realizados por esta modalidade, conforme aponta Mello Filho (2008) e a dificuldade da comunicação ser entendida como um serviço público para o cidadão e seus impactos na transparência e controle social, conforme estudo de Duarte (2009).

### **3.5 Procedimentos de coleta e de análise de dados**

Gil (2002) afirma que definir uma amostra permite coletar informações somente de uma parte da população para que se obtenha conhecimento sobre o todo. Essa pesquisa se propôs a analisar o grau de transparência percebido nas compras do GDF, tendo em vista a ótica de seus fornecedores. Após levantamento dos participantes nas aquisições de material de expediente, trabalhou-se no sentido de coletar dados de empresas que aceitaram conceder entrevistas sobre o assunto pesquisado, tendo sua identidade resguardada.

Desejava-se riqueza de detalhes nas informações úteis para o alcance do objetivo da pesquisa, daí a utilização de entrevistas em detrimento dos aspectos

quantitativos que seriam levantados com o uso de questionários. As entrevistas para coleta das informações foram realizadas em sessões presenciais em cada empresa, com duração média de uma hora para cada fornecedor. As entrevistas foram realizadas nas próprias sedes dos fornecedores, tendo em vista a possibilidade de acréscimo de algumas informações via análise documental.

As entrevistas ocorreram nos meses de dezembro de 2010 e janeiro de 2011 e foram gravadas e transcritas, categorizando-se por assunto para possibilitar a análise de conteúdo e discussão dos resultados neste documento. Foram guiadas pelo roteiro disponível no apêndice A e ao logo delas foram realizados questionamentos extras com o objetivo de melhor explorar as informações dos entrevistados e colaborar com a análise dos dados.

Minayo (2009) afirma que na pesquisa com temas polêmicos, como é o caso, visto que empresas contratualmente envolvidas com o Estado emitiram seu juízo de valor sobre a transparência nas compras governamentais, tudo deve ser mantido no anonimato, afinal o pesquisador não é um repórter e não precisa identificar seu informante diretamente.

As entrevistas foram transcritas e analisadas por meio da técnica de análise de conteúdo categorial. Sobre a análise de conteúdo, Minayo (2006, p. 307) afirma que:

Os pesquisadores que buscam a compreensão dos significados no contexto da fala, em geral, negam e criticam a análise de freqüências das falas e palavras como critério de objetividade e científicidade e tentam ultrapassar o alcance meramente descritivo da mensagem, para atingir, mediante inferência, uma interpretação mais profunda (MINAYO apud MINAYO, 2009, p.84)

A primeira etapa para este tipo de análise é a fase de organização dos documentos a serem analisados, por meio de leitura destes. Em seguida, foram criadas as categorias com base no conteúdo das respostas obtidas com os entrevistados. Por fim, deve ser feito a definição operacional e a ilustração de falas.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Minayo (2009, p. 80) explica que “ao analisarmos e interpretarmos informações geradas por uma pesquisa qualitativa, devemos caminhar tanto na direção do que é homogêneo, quanto no que se diferencia dentro de um mesmo meio social”. Assim, o resultado abaixo apresentado parte da categorização com base no conteúdo das entrevistas.

### 4.1 Resultado das entrevistas e análise documental

#### 4.1.1 Privilégios legais e suas vantagens nos contratos com o Estado

Todas as micro e pequenas empresas pesquisadas argumentam que os mecanismos de incentivo fiscal e privilégios legais são utilizados como forma de obtenção de vantagens ao negociar com o Estado. Tais empresas possuem privilégios nas compras governamentais, previsto na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 e alterações posteriores, mas esses mesmos privilégios não são previstos na Lei nº 8.666 de 1993. Segundo o representante da empresa B, “se o preço de uma EPP está até 5% acima do vencedor de uma licitação e ela quiser cobrir a proposta do vencedor, é possível”. Uma observação que merece destaque nesse ponto, é que ainda segundo o mesmo entrevistado:

É comum, conversando com conhecidos da área, perceber que algumas empresas abertas passaram um ou dois anos em atuação e fecharam. Às vezes uma grande empresa que sempre participava ativamente das licitações deixa de participar e aparece uma EPP do mesmo estado com características semelhantes àquela empresa. No Distrito Federal, é possível apontar um grupo que tem uma empresa carro-chefe e possui 4 EPPs ligadas a ela. O dono vai administrando o faturamento para não estourar o limite de R\$2.400.000,00. Se uma das EPPs está próxima de atingir o limite, começa a vender por outra. Já nas licitações mais exigentes, como BB e CEF, ele usa a empresa de grande porte. (REPRESENTANTE DA EMPRESA B, 2011)

Da amostra pesquisada, apenas uma empresa se organiza na forma atacadista. O responsável pela empresa afirma que também contou com privilégios no momento de sua fundação, através do Termo de Arrecadação de Regime Especial firmado com os contribuintes do ramo atacadista no DF. Segundo um dos entrevistados, representante da empresa A, “inclusive na época de fundação da empresa, muitas outras empresas de fora vieram para o DF pelo mesmo motivo, sendo que algumas já retornaram para o estado de origem”.

Nesse ponto há que ser retomada a discussão explicitada pela pesquisa de Mello Filho (2008) que aponta a previsão na Lei Maior de 1988 de licitações marcadas pela isonomia entre os licitantes, ou seja, contratos dotados de legalidade e impensoalidade, que no caso estão sendo deixados de lado. Todavia, a legislação ordinária prevê privilégios, como os admitidos pelos entrevistados, a fim de favorecer as micros e pequenas empresas, ainda que impliquem em violação da norma constitucional. Não há como pensar no princípio da impensoalidade, tendo em vista situações em que as micro e pequenas empresas são beneficiadas ao contratar com o Estado.

Na situação exemplificada anteriormente, de empresas que supostamente foram fundadas para existir por tempo limitado para usufruir dos benefícios legais, como declarou o representante da empresa B, a culpabilidade não é possível apenas para a empresa, mas também para a Administração Pública, que por meio de seus legisladores, permitem que novas leis sejam criadas sem conformidade com aquelas anteriormente existente. É válido lembrar que enquanto os particulares podem fazer tudo aquilo que a lei não os proíbe, a Administração Pública só pode realizar ações permitidas por lei. Nesse caso, o fornecedor que inicia atividade neste tipo de empresas usufrui de uma brecha na lei deixada pela Administração Pública ao descumprir a Carta de 1988 e a Lei nº 8.666.

#### 4.1.2 Início das vendas para o Estado e garantias no recebimento

Todas as empresas pesquisadas trabalham com vendas para o governo desde sua fundação. A empresa A foi aberta no ano 2000, remanescente de outra do mesmo grupo que havia sido fundada em 1987. Já as empresas B, C e D são mais novas,

com tempo de existência aproximado de 4, 2 e 2 anos, respectivamente. Os entrevistados também afirmam vender para a maioria dos órgãos da Administração Pública, independente de ser órgão da esfera federal, estadual ou municipal. A representante da empresa C afirmou que “a empresa foi fundada com a finalidade de participar das licitações da administração pública, seja na esfera federal, estadual ou na compra de demais estatais”.

Aponta-se que na amostra existente, a empresa B foi fundada exclusivamente para negociar com o Estado. Segundo o representante da mesma, “a empresa não possui loja, isso porque não vende para ninguém que não seja o governo. Não há outro espaço que não seja o escritório, onde inclusive é armazenado o material disponível para venda. É um espaço único dedicado a realizar vendas para o governo, a licitar”.

O entrevistado justifica a opção por negociar apenas com o Estado respaldado na garantia de recebimento que ele possui nesse tipo de venda. Ele afirma que:

Quanto a pagamentos, a empresa nunca deixou de receber por um bem. Há demora em certos casos, principalmente no caso do GDF, devido a prazos longos, ou virada de ano, por exemplo, até ajustar as contas do governo. Mas nesses casos, também se negociam prazos com os fornecedores. Devido ao limite no capital disponível, a empresa não pode perder dinheiro. (REPRESENTANTE DA EMPRESA B, 2011)

É notória a confiança no recebimento por parte das empresas. Quando as empresas foram questionadas sobre situações de não pagamento, foi unânime a informação de que é possível alguma demora, mas o recebimento é certo. Vale lembrar que no caso do GDF a licitação é realizada através de uma central única de compras. Cada órgão encaminha seu pedido para a central e ocorre a licitação. Após declarado o vencedor, a central informa aos órgãos demandantes dos materiais e, então, cada órgão emite seu empenho para realizar o pagamento. Nesse sentido, o tempo de espera para recebimento do pagamento varia de órgão para órgão. Algumas Secretarias do GDF costumam solicitar mais prazo, por exemplo.

Considerando o desejo em contratar com o Estado devido à certeza de pagamento, foi levantada a hipótese de que a margem de lucro seria considerável nesse tipo de venda. Contudo, a percepção das empresas é um pouco diferente. Segundo três entrevistados, com o aumento no número de compras do governo que utilizam o pregão eletrônico, empresas a nível nacional participam dos processos licitatórios e esse fato tem diminuído a margem de lucro das empresas. Por essa razão, o representante da empresa B, prefere segmentar seu negócio quanto ao tipo de

produto trabalhado. Por exemplo, não vende todos os materiais de papelaria, mas vende canetas esferográficas e etiquetas de marcas reconhecidas no mercado, porque sabe que nesses produtos consegue atingir um preço competitivo. “A concorrência está ficando muito grande nessa área, prefiro escolher alguns materiais e trabalhar apenas com eles, segmentando minhas vendas por produto, principalmente, devido ao porte da empresa”, afirma o representante da empresa B.

A representante da empresa D observa pontos positivos para a empresa com as vendas pela internet, mas também ratifica a afirmação da redução da margem de lucro pela participação de empresas a nível nacional ao afirmar que:

A internet pode ser vista como agente facilitador para a empresa e para a Administração Pública. Antigamente, o representante comercial de um fornecedor tinha de fazer seu cadastro, órgão a órgão, com toda aquela papelada que é exigida para atender os requisitos da Lei nº 8.666/93, no que se refere ao Certificado de Registro Cadastral. Hoje o cadastro é todo *on line*, a emissão de certidões negativas de débitos é *on line*. Isso facilita para a nossa empresa. Em contrapartida, quando o edital é lançado, empresas de todo o Brasil podem participar e isso diminui a margem de lucro com a venda. (REPRESENTANTE DA EMPRESA D, 2011)

Como explicado na seção 2.2.3 desta pesquisa, Mello Filho (2008) expõe que, com o uso do pregão eletrônico, os preços finais de contratos com o Estado foram reduzidos em 25%. Tais méritos são fruto das novas facilidades tecnológicas, que aumentou a possibilidade de acesso ao leilão de empresas de todo o país. Outro fato é que leilões de lances regressivos possibilitam que os envolvidos no processo reduzam ao mínimo os preços, para ser o vencedor do contrato.

#### 4.1.3 Meios que os fornecedores utilizam para conhecimento e acompanhamento das licitações

O primeiro ponto observado é que todos os entrevistados já trabalhavam com licitação há um tempo considerável antes de abrir a própria empresa. O representante da empresa A informou que já trabalha com licitações há aproximadamente 24 anos. Enquanto isso, o representante da empresa B possui 30 anos no ramo de licitações. Já a representante da empresa C atua há 9 anos com vendas para o Estado. A representante da empresa D afirmou já ter trabalhado algum tempo para outras empresas como representante comercial em vendas para o governo, mas não informou números. Esse ponto foi explicitado para demonstrar

que, com a experiência adquirida, os representantes das empresas sabem quais fontes são seguras para buscar esclarecimentos necessários ao fechamento de um contrato.

Considerando que as empresas estudadas realizam suas vendas na esfera da Administração Pública Federal, dos governos estaduais e de empresas estatais como o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, por exemplo, as fontes de informações são praticamente as mesmas. No caso da empresa A, o primeiro meio de busca de informações sobre licitações é nos respectivos Portais de Compras: licitações do GDF, no Portal de Compras do GDF, licitações da esfera administrativa pública federal, no Portal de Compras do Governo Federal, bem como através de consultas nos sites dos próprios órgãos. O entrevistado afirmou que:

Todos os portais de compras eletrônicas são verificados, um por um, diariamente. Acredito que tem de verificar tudo que está sendo publicado, independente do que é, desde licitações para aquisição de canetas a compra de carros. Algumas vezes existem itens de um processo que podem interessar e não estão relacionados com os demais de uma mesma licitação. (REPRESENTANTE DA EMPRESA A, 2011)

A empresa A ainda conta com assessoria de uma empresa situada em São Paulo que realiza pesquisas em todos os sites de licitações para ajudar na seleção de informações e, caso alguma licitação tenha sido esquecida, despercebidamente, serão tomadas providências pelo fornecedor para a participação no processo licitatório, já que a empresa assessora encaminha um e-mail diariamente informando de todas as licitações de material de expediente. A empresa ainda conta com e-mails que recebe diariamente do Portal de Compras do Governo Federal e da Caixa Econômica Federal com aviso sobre licitações que estão disponíveis na área de atuação da empresa. O recebimento deste e-mail é habilitado mediante cadastro nos sítios das organizações citadas. Por fim, o entrevistado acredita que “quanto mais informação, melhor”.

No caso da empresa B, o entrevistado afirmou que as informações são buscadas diariamente no Portal de Compras do Governo Federal, nos portais de compras do governo estadual - como o e-compras do GDF, nos sítios da internet dos próprios órgãos - como o da Câmara, do Senado Federal, do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal. Quanto ao uso de informações de jornais ou informativos diversos sobre licitações, o entrevistado afirma que “as informações destes jornais são as mesmas dos Portais de Compras e sites dos órgãos”. Para esta empresa, as

informações disponíveis nos Portais de Compras são mais seguras, pois trata-se de algo que é oficial. “As informações disponíveis nesse sistema são incluídas por um agente público que responde perante a Administração Pública, caso haja alguma irregularidade. Além disso, o valor cobrado na assinatura dos jornais é caro” afirma o representante da empresa B. O entrevistado afirmou que ao realizar o cadastro no Portal de Compras do Governo Federal, optou por receber e-mails sobre licitações que ocorrem em sua área de interesse, mas que o recebimento destes não era constante e, atualmente, não ocorre mais. Inclusive o envio de e-mails sobre a situação cadastral da empresa - o vencimento de alguma certidão, por exemplo - que ocorria com maior freqüência, não ocorre mais.

Já as representantes da empresa C e D afirmaram buscar informações sobre as licitações em sites mais abrangentes como o [www.licnet.com.br](http://www.licnet.com.br). As empresas não deixam de consultar o Portal de Compras do Governo Federal e o Portal de Compras do GDF. Segundo a empresa C, raramente o órgão interessado em licitar encaminha o edital de convocação através de e-mail.

Quanto ao uso do Diário Oficial como fonte de informações, os entrevistados afirmaram que, quando necessário, é utilizado a versão eletrônica, devido a recursos do próprio computador que facilitam a busca do conteúdo desejado, promovendo uma pesquisa mais ágil. A empresa A definiu o Diário Oficial em suporte de papel como “um calhamaço de papel, com informações misturadas e sem fluxo dinâmico na leitura tendo em vista a disposição do texto em colunas”. A empresa B era assinante do Diário Oficial da União até setembro de 2010, mas percebeu que sem aquela fonte, suas vendas se tornavam mais ágeis e decidiu cancelar a assinatura do mesmo. No caso da empresa C, a entrevistada afirma que costuma buscar informações no Diário Oficial sobre o Sistema de Registro de Preço, pois nestes casos, o diretor do órgão demandante assina a ata e a pública no Diário Oficial, assim a empresa opta pelo uso deste como fonte oficial de tais informações.

Os quatro entrevistados afirmaram que o acesso a informações diretamente no órgão demandante, em especial do caso de licitações do GDF, é algo difícil. Se houver alguma dúvida sobre a especificação técnica do produto é necessário utilizar canal de comunicação próprio para este fim, disponível no Portal de Compras do GDF. Sobre esse assunto, o representante da empresa A e B possuem visões semelhantes. O representante da empresa A afirma que:

O acesso a informações diretamente nos órgãos é muito difícil. Esse é um ponto negativo por um lado, mas positivo por outro. Por exemplo, na compra de calculadoras é feita a especificação solicitando máquinas de 10 dígitos, mas não há esclarecimentos sobre a fonte de alimentação. Será que deve ser uma calculadora solar, à pilha ou à bateria? Se a informação é solicitada através da central de pedidos, encaminham para os órgãos demandantes, pois são eles que geram as especificações do produto demandado. É muito difícil o acesso aos responsáveis pelos pedidos, mas por um lado isso é bom, já que assegura a impessoalidade nas vendas. (REPRESENTANTE DA EMPRESA A, 2011)

Outro meio de acompanhamento de licitações do GDF é o recebimento de e-mails enviados por pregoeiros sobre eventuais problemas no fechamento de contratos com a suposta empresa vencedora da licitação. Segundo a empresa C, “já aconteceu de a empresa ficar em segundo ou terceiro lugar em uma licitação e sair como vencedora no final.”

Segundo os entrevistados, os pregoeiros costumam encaminhar e-mails sobre eventos que possam interessar às empresas concorrentes no processo licitatório, em cerca de 90% dos casos. Por exemplo, um suposto vencedor que tenha sido desabilitado por falta de documentação, ou por apresentar material de qualidade inferior ao aceitável, ou ainda por equívocos como a cotação errada de algum material onde há divergência no tamanho do lote de compra e por consequência do preço. Nesse caso é realizado um convite ao segundo colocado para a contratação, preferencialmente nos moldes da proposta vencedora. Tais e-mails agilizam o remédio a falhas no processo licitatório, possibilitando a eficiência almejada pela Administração Pública. Os outros 10% dos pregoeiros disponibilizam a informação no portal, mas não comunicam o fato.

Segundo notícia do dia 26 de agosto de 2008, disponível no Portal de Compras do Governo Federal, pode-se verificar que a situação quanto a esclarecimentos de possíveis dúvidas nas compras realizadas por meio deste portal, encontram-se em realidade diferente do caso do GDF. Segundo o Comprasnet:

Representantes de órgãos públicos recebem donos de micro e pequenas empresas para explicar quais as demandas e como cada órgão licita suas compras; encontro acontece no Fomenta, em Brasília.

Em 16 mesas redondas, representantes de órgãos públicos recebem, um por um, donos de micro e pequenas empresas para explicar o potencial de compra de cada órgão e como o empresário pode participar das respectivas licitações. Próximo à entrada da sala, cadeiras com mais empresários aguardam a chamada para a conversa pessoal. Quando sobra uma vaga, o organizador pergunta: alguém quer falar com o órgão tal? E normalmente tem alguém.

[...] O objetivo é exatamente este: colocar integrantes de órgãos públicos e empresários para conversar, esclarecer o potencial de compras públicas e dúvidas sobre os processos de licitação e, com isso, possibilitar maior

participação das micro e pequenas empresas nas compras governamentais, conforme estabelece o capítulo V da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa – a Lei Complementar 123/06.

Dona de uma pequena empresa de distribuição de material de consumo em São Bernardo do Campo, no ABC Paulista (SP), a empresária Cláudia Gomes mal acreditava que estava tirando dúvidas sobre como fornecer para o governo pessoalmente com representantes de órgãos públicos. Ela conta que há pouco tempo vem tendo experiências em pequenos fornecimentos para órgãos de governo, via pregão eletrônico, como para a empresa de saneamento básico de São Paulo (Sabesp) - que participa do encontro - mas nunca imaginou esse tipo de oportunidade. (Comprasnet, 2008)

Em linhas gerais, é possível afirmar que a busca por informações sobre as compras do governo é predominantemente baseada nas ferramentas da internet, através de sites e Portais. Também o uso do Diário Oficial na forma eletrônica ratifica esta consideração. Por fim, a realização das compras do GDF por meio de uma central única promove a impessoalidade necessária à Administração Pública, conforme disposto no art. 37 da Constituição de 1988. Contudo, a opção para o recebimento diário de e-mail com informações recentes sobre licitações através do Portal de Compras do Governo Federal é falha neste aspecto. Assim, nesta segunda situação, o princípio constitucional da impessoalidade é ferido, já que foi apontada inconstância no recebimento dos mesmos e há empresa que acusa o não recebimento, ainda que cadastrada a opção. Ou seja, há o interesse coletivo de acesso a informação, mas por vezes, é restrito a alguns grupos.

#### 4.1.4 Acompanhamento de licitações em que não participam

Segundo três entrevistados, as empresas costumam acompanhar licitações em que não participam. “Há casos em que a empresa entra em uma licitação com lance absurdo, somente para poder acompanhar informações mais detalhadas de perto” informou a empresa B. “Também, os preços de um material que fornece podem variar de região para região, assim utilizam esse mecanismo para saber a cotação do material em outros estados para futuras licitações” argumenta a empresa C. Há ainda o acompanhamento de processos licitatórios pela empresa A, visando venda de insumos para produtos acabados. Um exemplo dessa situação é a abertura de uma licitação para compra de livros pela Secretaria de Educação do Distrito Federal. Ainda que a empresa não forneça livros para o GDF, poderá realizar a venda de papel gráfico para o fornecedor que ganhar a licitação de impressão dos livros.

#### 4.1.5 Transparência nas compras governamentais

Da amostra pesquisada, todas as empresas são fornecedoras também de órgãos da esfera pública federal, de governos de outros estados e empresas estatais, como a CEF e o BB. Se comparados os processos de compra governamental, a percepção quanto à transparência nas empresas entrevistadas está em nível próximo em todas as esferas, ou seja, tanto as compras do governo federal como as compras do governo estadual são consideradas como transparentes pelos quatro fornecedores.

Durante a entrevista, a representante da empresa C afirmou que "o processo licitatório é bastante transparente, afinal não somente empresas, mas pessoa física, o cidadão interessado pode verificar os lances ofertados". Foi questionado ao autor da pesquisa, como foram levantados os fornecedores do GDF. Explicado o processo para o levantamento das empresas, a entrevistada contra argumentou: "isso é transparência, qualquer pessoa interessada em informações, conseguir obtê-las de forma ágil e simples, como você fez e conseguiu os nomes das empresas para sua pesquisa".

Ainda segundo a empresa C, no que tange a transparência na fase de convocação dos interessados em contratar com o Estado é apontado que alguns fatos devem ser considerados.

O primeiro fato a ser considerado é que os editais são publicados com antecedência. O segundo é que a Administração Pública não tem obrigação de convocar ou avisar os supostos interessados sobre o certame, mas apenas publicar o instrumento convocatório. Se há interesse em contratar com o poder público, a empresa tem de estar atenta aos prazos e condições de participação para não perder a venda. Considerando a gama de informações disponíveis sobre as licitações e a velocidade com que são disponibilizadas, basta haver público interessado para ter acesso às mesmas. Pode-se dizer que preza-se pela transparência dos atos públicos, principalmente através de ações divulgadas na internet. (REPRESENTANTE DA EMPRESA C, 2011)

Em consonância com o exposto pela empresa C, a representante da empresa D também argumenta que o processo é transparente, baseando-se nos aspectos da publicidade dos gastos público em sítios da internet :

No que se refere à transparência, não tem como o processo licitatório ser mais transparente. Todas as informações estão disponíveis na internet: edital, participantes, valores da proposta. Há a possibilidade de o cidadão impugnar a licitação. Há ainda a possibilidade de recurso contra alguma decisão da Administração Pública entre os concorrentes. Acredito que os mecanismos para transparência já são suficientes. (REPRESENTANTE DA EMPRESA D, 2011)

A empresa B argumenta que as exigências enfrentadas para contratar com a Administração Pública favorecem o processo de controle social e transparência das ações do governo e daqueles contratualmente envolvidos com ele. “Há requisitos mínimos a serem cumpridos para fornecer para o Estado, assim o nível das negociações atinge níveis de transparência considerados bom”. Segundo o mesmo, a Caixa Econômica Federal exige um atestado de capacidade técnica de pelo menos 60% da venda. Se for exigido tal atestado para uma compra a nível Brasil, ele acredita que micro e pequenas empresas podem ser prejudicadas devido a falta de capacidade técnica, mas diminui o risco de contratos não concluídos, como era comum no passado.

Quanto a prazo de abertura, o GDF é muito bom, inclusive quando comparado com a esfera federal. O prazo médio para abertura de uma licitação após a publicação é de um mês no GDF. Para o entrevistado, licitações com prazo curto de abertura imediato a publicação não é desejável, pois pode ser indício de que deve ser uma venda para alguma empresa que recebeu informação privilegiada. Fica margem para imaginar o que quiser. O entrevistado afirmou que percebeu muita mudança nos trinta anos de trabalho com licitações, principalmente com a evolução da internet.

Quanto ao desenvolvimento do processo de compra em si, a empresa explica que a codificação de empresas durante a licitação favorece a transparência e imparcialidade. “A empresa é tratada como “empresa 1” em uma licitação, ou “empresa 7” em outra, seja no Portal de Compras do GDF ou do Governo Federal”. O entrevistado argumenta ainda que durante o processo licitatório, o pregoeiro não deve saber quem é a empresa participante. O acesso a processos em que não participou para consulta de alguma informação, quando solicitado a Administração Pública, foi possível.

Por fim, o entrevistado da empresa A argumenta que com o uso da internet nas licitações, “elas se tornaram um processo mais eficiente, efetivamente público. Qualquer cidadão pode solicitar esclarecimento sobre determinado processo. As informações estão disponíveis para qualquer internauta. Mesmo quando era presencial qualquer pessoa podia questionar o processo, mas com a internet, assim como as empresas participam em vendas de outros estados, o cidadão de um outro

estado pode solicitar esclarecimentos sobre o processo que ocorre no Distrito Federal, por exemplo.

Se considerado o critério de facilidade de acesso a informações como agente facilitador de transparência, dado o princípio da publicidade, há uma percepção favorável ao Portal de Compras do Governo Federal quando comparado aos portais de compras dos governos estaduais. Essa afirmação deriva do fato de que três entrevistados sugerem que o Portal de Compras do Governo Federal possui *layout* mais acessível, mais amigável.

Um ponto em que houve consenso entre as quatro empresas estudadas é que há disponibilização das informações necessárias nos portais regionais – os portais de compra dos governos estaduais, mas não há a agilidade que poderia haver no acesso às mesmas. Da amostra pesquisada, três empresas afirmam que é possível perceber que a forma como se busca a informação tem de ser estudada para que se alcance o objetivo. Foram apontadas diferenças nos resultados de buscas quando uma mesma palavra é procurada com acento gráfico, com o uso do plural ou singular, quanto a nomenclatura usada em cada licitação para um mesmo termo, entre outras situações.

Como exposto anteriormente na pesquisa, o Decreto nº 31.836, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal, prevê que o Portal da Transparência Fiscal do GDF deverá dispor de ambiente de navegação amigável, linguagem acessível ao senso comum e apresentar mecanismos de consulta que permitam a busca e a seleção de informações de interesse do usuário. Afinal, o discurso apresentado no site do mesmo é de diminuir a distância entre o Estado e a sociedade e possibilitar o controle social.

Albuquerque (2008) afirma que, através do princípio da publicidade, é obrigatória a divulgação e fornecimento de informações de todos os atos da Administração, seja de modo interno ou externo, resguardados os casos em que a legislação concede direito ao sigilo de informação. O autor afirma que dessa forma, o controle dispensado ao Poder Público é facilitado, forçando-o a agir com transparência.

Segundos os entrevistados, a transparência obtida com a centralização das licitações no GDF é ampla, ao permitir o acompanhamento, de forma mais ágil, sobre o conhecimento de editais, atas e avisos sobre as compras de todos órgãos

que compõem o GDF em um só lugar. Apesar dos inconvenientes no acesso ao Portal, a licitação pode ser acompanhada, passo a passo.

Nesse sentido, os fornecedores consideram que o processo licitatório é um mecanismo adequado para a realização das compras governamentais e transparente, tendo em vista, principalmente, os princípios da publicidade, impessoalidade e eficiência, previstos na legislação vigente no que se refere à divulgação de dados relacionados aos gastos de recursos públicos em sítios da rede mundial de computadores. Para a Administração Pública, a internet promove a redução de custos tendo em vista a ausência de necessidade de deslocamento da equipe licitante, além da redução dos gastos com publicação, que ocorre por meio eletrônico.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo apresenta as principais considerações em relação ao objetivo proposto, bem como as limitações encontradas durante a pesquisa. Pretende-se destacar a importância do estudo realizado e permitir que este contribua para uma análise crítica dos processos que envolvem a Administração Pública, em especial as compras realizadas pelo Governo do Distrito Federal.

Para atingir o objetivo do estudo, utilizou-se pesquisa documental e de campo. A pesquisa documental foi possível com o acesso a documentos específicos dos fornecedores e informações disponíveis nos Portais de Compra do GDF e do Governo Federal. Já a pesquisa de campo foi contemplada com a realização de entrevistas semi-estruturadas com quatro fornecedores de material de expediente para o GDF.

O trabalho apresentado contribuiu para o avanço de estudos relacionados à Administração Pública ao possibilitar esclarecimentos sobre aspectos relacionados ao Estado, a reforma administrativa brasileira, ao processo de compras públicas e a possibilidade de gestão transparente na esfera pública.

O principal objetivo desta pesquisa era analisar a percepção de empresas participantes das licitações do Governo do Distrito Federal acerca da transparência nos processos licitatórios utilizados para as compras deste governo. Utilizando-se das entrevistas realizadas e da análise dos documentos disponibilizados, pode-se concluir que, no que tange especificamente à transparência, a percepção dos fornecedores de material de expediente do GDF é positiva.

Para os fornecedores, há relação direta entre o uso de compras eletrônicas e o aumento na transparência das compras estatais. A legislação que expandiu o uso dessa modalidade à esfera estadual e municipal foi apontada como fator de avanço do uso das compras eletrônicas em geral. Segundo alguns dos entrevistados apesar da transparência para a sociedade ser maior com esse tipo de compra, a qualidade dos bens e serviços adquiridos pelo governo é passível de questionamento. Por se tratar de uma modalidade do tipo menor preço, muitas vezes a qualidade está aquém daquela necessária para a prestação de serviços que atendam ao interesse

da coletividade. A vida útil dos produtos tem diminuído e, se de um lado o pregão promove maior competitividade e preços mais baixos num dado momento, por outro, promove aquisições com maior freqüência de um mesmo produto causado pela baixa qualidade de tais produtos.

Percebeu-se que o pensamento dos representantes das empresas entrevistadas é infiltrado pela garantia do uso adequado do princípio da publicidade e baseiam-se nas inovações alcançadas com o uso da internet no processo de compras governamentais, isso porque há consenso no argumento de que se as informações são suficientes para um adequado processo licitatório e estão disponíveis a qualquer cidadão, basta que a parcela interessada saiba como utilizá-la a seu favor, inclusive impugnando processos julgados inadequados.

Contrapondo-se a esse argumento, pode-se referenciar informações disponíveis no site do Instituto de Fiscalização e Controle que afirmam que, apesar do Decreto nº 5.842 de 2005 obrigar que estatais e outros órgãos públicos publiquem seus gastos na internet a fim de promover transparência quanto ao uso do erário, alocando um link que dê acesso a Página de Transparência Pública (PTP) em suas páginas principais, das 112 estatais brasileiras, 44 sequer possuem site. Da amostra que possui página na internet, apenas 28 organizações disponibilizam o link de acesso direto a PTP, ou seja, as outras 84 empresas, que representam 75% do universo total, descumprem a determinação legal.

Nesse sentido, a tecnologia é um instrumento de divulgação de informações, mas não se deve considerar que o lançamento de dados em sítios da internet é uma forma de transparência plena e controle social satisfatório. Ainda que exista transparência no processo, é possível a existência de casos de ilicitudes ou irregularidades. É necessário referenciar que parcela considerável da sociedade acredita que não têm como influenciar nas ações do governo. O interesse pelo controle social deve ser maior, e melhor praticado para que seja possível a cobrança de atos públicos transparentes, especialmente no que se refere a compras públicas.

Com o objetivo de assegurar o interesse público perante o privado, a sociedade precisa mudar alguns costumes. Se apenas 8% do eleitorado brasileiro tem o hábito de ler com alguma freqüência a parte sobre política de um jornal de circulação diária de sua cidade ou região, pode-se ter idéia de quão limitado é o número de cidadãos que tem acesso às informações sobre o gasto efetivo do dinheiro público.

Sabe-se que a estrutura do Estado pós-reforma não garantiu uma inserção da sociedade civil nas decisões estratégicas e nas formulações de políticas públicas. Mesmo com todo o aparato legal, que prevê o controle social como ferramenta na luta política, o modelo de gestão pública participativo e os mecanismos de participação popular permaneceram no nível do discurso e da idealização. Um exemplo simples dessa situação, é que no Portal de Compras do GDF há um telefone e e-mail para contato, caso haja dúvidas sobre as informações disponíveis no site. O autor da pesquisa tentou sanar algumas dúvidas sobre informações de fornecedores, disponíveis no próprio site, através do telefone divulgado, mas não houve êxito. Então, foi encaminhado um e-mail solicitando tais esclarecimentos e até o término desta, não havia resposta disponível.

Como demonstrado na pesquisa, há uma dificuldade na busca de informações junto a páginas governamentais na internet que primam pela transparência pública, ainda que exista legislação que exija o acesso amigável a páginas de prestação de contas. Existe espaço para mudanças no processo de compras do governo, isso porque dadas as fragilidades legais que a própria Administração Pública permite, a transparência de seus atos fica comprometida. As licitações devem ser realizadas de maneira que seja possível atender ao interesse público e sendo transparente para que exista um efetivo controle sobre o Estado.

Esta pesquisa possui algumas limitações. Em busca de informações e contatos das 41 empresas proponentes de lances nas licitações do GDF, percebeu-se que existem empresas que integram o universo da pesquisa e que já passaram ou estão em processo de sanção com outros órgãos ou em outras Unidades da Federação, conforme informações contidas no Diário Oficial da União. Dessa forma, dada a relação direta que o tema possui com as obrigações que as empresas possuem com a Administração Pública, como agente facilitador de transparência, uma vez envolvidas em processos de sanções, ainda que com outros órgãos públicos, tais empresas não foram consideradas como aptas a responder à entrevista realizada pelo autor desta pesquisa.

Do universo pesquisado, obtiveram-se informações de 90,24% das empresas, ou seja, 37 empresas. Um aspecto significativo é que as compras do GDF utilizam o portal de compras na internet como meio de realização das licitações, fato que aumenta a competitividade entre os fornecedores, expandindo a nível nacional o

processo de compras públicas, pois aumenta o universo dos potenciais fornecedores quando não se limita a uma única unidade da federação. Contudo, no caso dessa pesquisa, existem limitações quanto aos aspectos temporais e recursos financeiros. Das 37 empresas onde era desejável realizar a entrevista, 15 eram de outros estados. Aproximadamente 41% dos fornecedores que compreendem o universo abrangido pelos cinco processos licitatórios realizados em novembro de 2010 e estudados na pesquisa não são sediadas no Distrito Federal. Destes, percebeu-se uma maior participação de fornecedores dos estados de Minas Gerais, Goiás, São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo. Desse modo, como o método selecionado para a pesquisa foi a aplicação de entrevistas com análise de conteúdo, houve nova restrição na amostra. No fim, das 41 empresas levantadas, apenas em 22 era possível a entrevista, o que representa 54% do total levantado.

Por fim, nas empresas situadas no Distrito Federal, buscou-se identificar os responsáveis nas empresas pela participação nos processos de licitações junto ao GDF. Em alguns casos, devido ao período da pesquisa ter sido em dezembro de 2010 e janeiro de 2011, época de férias e festas, não foi possível o contato com o responsável pelo setor de vendas a órgãos públicos, pois os mesmos não se encontravam na cidade. Diante de tais limitações, optou-se por explorar ao máximo a busca de informações com aqueles que aceitaram conceder a entrevista.

Toda pesquisa produz aprendizado e gera novos questionamentos. Nesse sentido, seria desejável a continuidade de pesquisa em que seja avaliada a percepção de fornecedores de materiais diversos. Recomenda-se ainda estudos nos órgãos competentes para fiscalizar a transparência dos atos públicos quanto ao não cumprimento da legislação de divulgação dos gastos públicos na internet, da análise do porquê da continuação do uso da modalidade de licitação, que instituída por um decreto, não poderia alterar a estrutura procedural adotada por uma lei mas assim o fez, e até mesmo a questão de concessão de privilégio para determinado tipo de empresa ao contratar com o Estado, ferindo normas constitucionais explícitas e a lei de licitações. É ainda recomendada pesquisa em que seja utilizado método de pesquisa que possibilite a participação de empresas de fora do DF e que negociam com este governo, dada a expressividade que estas possuem graças ao uso da internet nas compras do governo.

## REFERÊNCIAS

ACEVEDO, C. R.; NOHARA, J. J. **Monografia no curso de Administração – Guia Completo de Conteúdo e Forma**. São Paulo: Atlas, 2009.

ALBUQUERQUE, E. S. de. **Roteiro de Direito Administrativo**. 4. ed. Brasília: Fortium Editora, 2008.

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito Administrativo**. 13. ed., revista e atualizada. Rio de Janeiro: Impetus, 2007.

ARAÚJO, G. V. **O combate à corrupção no Brasil: desafios e perspectivas**. Disponível em:  
[http://www.cgu.gov.br/Concursos/Arquivos/1\\_ConcursoMonografias/2\\_Gustavo\\_Viola\\_de\\_Araujo.pdf](http://www.cgu.gov.br/Concursos/Arquivos/1_ConcursoMonografias/2_Gustavo_Viola_de_Araujo.pdf). Acesso em: 15 nov. 2010.

BARROS, A. T. de; BERNARDES, C. B. Comunicação pública na Câmara dos Deputados: divulgação de informações legislativas no Brasil. In: PAULINO, F. O. (Org.) **Lusocomum: transparência, governança, accountability e comunicação pública**. Brasília: Casa das Musas, 2009. p. 177-193.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 2 nov. 2010.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm). Acesso em: 2 nov. 2010.

BRASIL. Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de “lavagem” de dinheiro ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, e dá outras providências. Disponível em:  
<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9613.htm>. Acesso em: 15 nov. 2010.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de Direito Administrativo**. 10 ed., revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

CASAGRANDE, M. L.; CESTARI, A. N.; MOTTA, A. P. P. D. **Controle do gasto público, desde as pequenas compras.** II Congresso Consad de Gestão Pública – Painel 32: Qualidade do gasto público. Disponível em: <<http://www.consad.org.br/sites/1500/1504/00001349.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2010.

CHAHIN, A.; CUNHA, M. A.; KNIGHT, P. T.; PINTO, S. L. **E-gov.br:** a próxima revolução brasileira: eficiência, qualidade e democracia: o governo eletrônico no Brasil e no mundo. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo.** 11. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 31.836, de 23 de junho de 2010. Dispõe sobre a transparência fiscal no âmbito do Governo do Distrito Federal, nos termos dos artigos 48, 48-A e 73-B, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, regulamenta a aplicação da Lei Distrital nº 3.965, de 19 de março de 2007, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.transparencia.df.gov.br/SIREP/VArquivos/Atos/DecretosLei/DECRETO\\_DISTRITAL\\_31836\\_23\\_JUNHO\\_2010.pdf](http://www.transparencia.df.gov.br/SIREP/VArquivos/Atos/DecretosLei/DECRETO_DISTRITAL_31836_23_JUNHO_2010.pdf)>. Acesso em: 28 nov. 2010.

DUARTE, J. Os desafios da comunicação Pública. In: PAULINO, F. O. (Org.) **Lusocomum:** transparência, governança, accountability e comunicação pública. Brasília: Casa das Musas, 2009. p. 51-59.

GIL, A. C. **Como elaborar Projetos de Pesquisa.** São Paulo: Atlas, 2002.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública.** São Paulo: Atlas, 2008.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo brasileiro.** 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MEIRELLES, H. L. **Llicitação e contrato administrativo.** 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MELLO FILHO, L. F. B. de. A licitação na Constituição de 1988. In: DANTAS, B. et al (Org.) **Constituição de 1988:** o Brasil 20 anos depois. v. 2. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008.

MINAYO, M. C. de S.; DESLANDES, S. F.; GOMES, R. **Pesquisa social:** teoria, método e criatividade. 28 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

PAULA, A. P. P. de. **Por uma nova gestão pública:** limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PAULINO, F. O. Comunicação, accountability e responsabilidade social no Brasil, Portugal e Espanha. In: PAULINO, F. O. (Org.) **Lusocomum:** transparência, governança, accountability e comunicação pública. Brasília: Casa das Musas, 2009. p. 95-117.

Portal de Compras do Governo do Distrito Federal. Disponível em:  
<http://www.compras.df.gov.br>. Acesso em: 21 nov. 2010.

Portal de Compras do Governo Federal. Disponível em:  
<http://www.comprasnet.gov.br>. Acesso em: 14 nov. 2010.

Portal da Controladoria-Geral da União. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br>. Acesso em: 16 nov. 2010.

Portal do Governo Eletrônico. Disponível em: <http://www.governoeletronico.gov.br>. Acesso em 14 nov. 2010.

Portal do Instituto de Fiscalização e Controle. Disponível em: [www.ifc.org.br](http://www.ifc.org.br). Acesso em 18 dez. 2010.

Portal da Transparência Fiscal GDF. Disponível em:  
<http://www.transparencia.df.gov.br/SIREP/VPaginas/PortaL.aspx>. Acesso em: 14 nov. 2010.

PRADO, M. Publicidade de utilidade pública no Brasil: algumas reflexões. In: PAULINO, F. O. (Org.) **Lusocomum:** transparência, governança, accountability e comunicação pública. Brasília: Casa das Musas, 2009. p. 95-117.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E; FERRAREZI, E. (Org.) **Políticas Públicas:** coletânea. Brasília, ENAP, 2006. P. 21-42.

## APÊNDICES

### Apêndice A – Roteiro de entrevista utilizado com os fornecedores

#### Instruções Gerais:

Sou aluno da graduação do curso de Administração da Universidade de Brasília e com essa entrevista objetivo levantar informações necessárias para a realização do meu trabalho de conclusão de curso acerca do tema “PROCESSO DE COMPRA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: percepção dos fornecedores quanto à transparência nas licitações”.

Agradeço, desde já, a sua disponibilidade por cooperar com a minha pesquisa.

#### Perguntas:

- 1) Há quanto tempo a empresa existe?
- 2) Há quanto tempo a empresa participa de licitações? E na esfera do GDF?
- 3) Como a empresa fica ciente das licitações do GDF? E de outros órgãos?
- 4) Como a empresa acompanha as informações das licitações em que concorre no GDF?
- 5) A empresa utiliza o Diário Oficial como fonte de informações sobre licitações? Utiliza também a internet como fonte de informações?
- 6) A empresa acompanha licitações em que não participa?
- 7) No ano de 2010, a empresa concorreu em quantas licitações pelo GDF? Há números de quantas ganhou/perdeu?
- 8) A empresa encontra facilidade para encontrar informações sobre licitações diretamente nos órgãos públicos demandantes de bens e serviços? Como é tratado o caso do GDF em que a licitação ocorre através de uma central única de compras?
- 9) A empresa encontra facilidade para obter informações sobre processos de compras do GDF já em andamento?
- 10) A empresa encontra facilidade para obter informações sobre licitações já concluídas do GDF?

- 11) A empresa encontra as informações que precisa sobre licitações do GDF no site [www.compras.df.gov.br](http://www.compras.df.gov.br)? Tal portal pode ser considerado uma fonte segura?
- 12) A empresa considera que as informações sobre licitações publicadas pela administração pública são suficientes para um adequado processo licitatório? E no caso do GDF? Quais as sugestões para um melhor uso das informações contidas no Portal de Compras deste governo?
- 13) A empresa considera que a fase de convocação dos interessados em participar das licitações é eficiente? É transparente?
- 14) Em linhas gerais, a empresa considera o processo licitatório eficiente? Efetivamente público e transparente?