

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

CARLITO SOARES MOREIRA

LICITAÇÕES: A BUSCA PELA QUALIDADE DOS PRODUTOS ADQUIRIDOS

Belo Horizonte
2019

CARLITO SOARES MOREIRA

LICITAÇÕES: A BUSCA PELA QUALIDADE DOS PRODUTOS ADQUIRIDOS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.
Orientador: Prof. Ms. JOÃO FRANCISCO SARNO CARVALHO.



Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Ciências Econômicas
Departamento de Ciências Administrativas
Curso de Especialização em Gestão Pública

ATA DA DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO do Senhor **Carlito Soares Moreira**, REGISTRO Nº2017759117. No dia 13/04/2019 às 09:20 horas, reuniu-se na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, a Comissão Examinadora de Trabalho de Conclusão de Curso - TCC, indicada pela Coordenação do Curso de Especialização em Gestão Pública, para julgar o Trabalho de Conclusão de Curso intitulado "**Licitações e Compras Públicas**", requisito para a obtenção do **Título de Especialista**. Abrindo a sessão, o orientador e Presidente da Comissão, João Francisco Sarno Carvalho após dar conhecimento aos presentes do teor das Normas Regulamentares de apresentação do TCC, passou a palavra ao aluno para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores, seguido das respostas do aluno. Logo após, a Comissão se reuniu sem a presença do aluno e do público, para avaliação do TCC, que foi considerado:

() APROVADO

APROVAÇÃO CONDICIONADA A SATISFAÇÃO DAS EXIGÊNCIAS CONSTANTES NO VERSO DESTA FOLHA, NO PRAZO FIXADO PELA BANCA EXAMINADORA - PRAZO MÁXIMO DE 7 (SETE) DIAS

() NÃO APROVADO

73 pontos (setenta e três) trabalhos com nota maior ou igual a 60 serão considerados aprovados.

O resultado final foi comunicado publicamente ao aluno pelo orientador e Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, o Senhor Presidente encerrou a reunião e lavrou presente ATA, que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora.

Belo Horizonte, 13/04/2019.

Prof. João Francisco Sarno Carvalho
(Orientador)

Profa. Daniele Oliveira Xavier

Profa. Neiva dos Santos Andrade



Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Ciências Econômicas
Departamento de Ciências Administrativas
Curso de Especialização em Gestão Pública

MODIFICAÇÃO EM TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Modificações exigidas no TCC do aluno **Carlito Soares Moreira**, número de matrícula 2017759117.

Modificações solicitadas:

Ampliar a base de artigos analisados. Aprofundar os resultados. Adequar título e conclusões ao objetivo do trabalho. Inserir resultados de pesquisas anteriores

O prazo para entrega do TCC contemplando as alterações determinadas pela comissão é de no máximo 7 dias, sendo o orientador responsável pela correção final.


Prof. João Francisco Sarno Carvalho (Orientador)

Assinatura do aluno:  **Carlito Soares Moreira** Atesto que as alterações exigidas Foram Cumpridas Não foram cumpridas

Belo Horizonte, 20 de abril de 2019.

Professor Orientador


Assinatura

SUMÁRIO

1	Introdução.....	7
2	Revisão da Literatura	9
2.1	Licitações Públicas	10
2.1.1	Evolução Histórica	10
2.1.2	Fundamento	11
2.1.3	Princípios.....	12
2.2	Setor de Compras	12
2.3	Eficiência na Administração Pública.....	13
2.4	Principais Erros, com Sugestões de Saneamento, na Visão do Controle	13
2.5	Melhoria da Qualidade dos Produtos Adquiridos	15
2.5.1	Óbices à Melhoria da Qualidade dos Produtos Adquiridos.....	16
2.5.2	Sugestões para Melhoria da Qualidade dos Produtos Adquiridos.....	17
3.	Metodologia.....	20
4.	Resultados e Discussões	21
4.1	Resultados.....	21
4.2	Discussões	26
5.	Considerações finais	28
	Referências	30

Resumo

Este artigo tem como objetivo apresentar os principais pontos que auxiliam na resposta de o porquê da baixa qualidade dos produtos adquiridos nos certames licitatórios, pois essas aquisições representam uma fatia significativa do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil, o que deveria incentivar uma maior concorrência por parte das empresas privadas. Para isso, coletou-se uma gama de literatura acadêmica já publicada atinente ao tema, onde foi possível realizar uma boa pesquisa exploratória para buscar um conhecimento mais completo e mais adequado da realidade, para que se atingisse o resultado mais eficiente e com mais consciência. A metodologia utilizada foi predominantemente qualitativa tendo em vista o interesse em aprofundar o contato com o assunto proposto e assim estreitar-se na investigação para se chegar a uma conclusão. Nas considerações finais são apontadas as principais causas da baixa qualidade dos produtos adquiridos, feitas algumas críticas na falta de apoio por parte dos gestores na qualificação e incentivo dos servidores que trabalham nos setores de compras, apresentadas as limitações do trabalho, bem como algumas sugestões para pesquisas futuras atinentes ao tema.

Palavras-chave: Licitação Eficiente, Produtos de Qualidade, Qualificação de Servidores

Abstract:

The purpose of this article is to present the main points that help in the response of the reason for the low quality of the products acquired in the bidding events, since these acquisitions represent a significant share of Brazil's Gross Domestic Product (GDP), which should encourage greater competition by private companies. To do so, a range of published academic literature on the subject was collected, where it was possible to perform a good exploratory research to obtain a more complete and adequate knowledge of reality, in order to achieve the most efficient and conscientious result. The methodology used was predominantly qualitative in view of the interest in deepening the contact with the proposed subject and thus narrowing in the investigation to arrive at a conclusion. In the final considerations, the main causes of the low quality of the acquired products are pointed out, some critics made the lack of support by the managers in the qualification and incentive of the servants who work in the sectors of purchases, presented to the limitations of the work, as well as some suggestions for research on the subject.

Keywords: Efficient Bidding, Quality Products, Server Qualification.

1 Introdução

Realizar uma boa compra configura-se um processo complexo. As organizações privadas, de maneira geral, possuem grandes dificuldades de realizarem suas aquisições, sejam elas de matérias primas ou materiais de consumo. Assim como na Administração Pública, que está atrelada a legislação e, muitas das vezes, não conta com pessoal qualificado e específico para realizar tais procedimentos. Esses entraves reverberam na administração pública a existência de processos de compra que trazem produtos de qualidade bem inferior daqueles ofertados pelo mercado, sendo adquiridos com valores similares ou superiores aos de uma boa qualidade.

Apesar dos esforços do poder público em atualizar a legislação de aquisições da Administração Pública, a fim de torná-las mais ágeis e eficazes, ocorre na prática empresas ignorando os certames devido à burocracia. Isso faz com que um número restrito de organizações participe do processo, deixando, assim, de atingir o conceito de licitação, principalmente quanto a sua abertura, que conforme Di Pietro (2014, p. 370):

[...] pode-se definir a licitação como o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato.

Assim, a licitação é um procedimento utilizado para oferecer a oportunidade aos diversos interessados em apresentar propostas para, ao final, selecionar aquela considerada a mais vantajosa para a Administração. Mas o fato é que as dificuldades continuam e são proporcionais à complexidade daquilo que se quer adquirir, e a compra ideal esta longe de ser alcançada, e achar um ponto de equilíbrio entre a desburocratização da lei e a execução segura nos procedimentos licitatórios seria um passo chave para assegurar as compras públicas o atendimento ao “interesse público”.

Citadini (1999) afirma que nos anos de 1990 tentativas foram feitas por outros países para simplificar os procedimentos das licitações públicas, e cita como exemplo os países asiáticos, Malásia e Indonésia, nos quais a experiência não foi bem sucedida. Pois em nome da simplificação, os governos praticamente acabaram com os certames, o que resultou em enorme desperdício de recursos, ensejando a intervenção do Fundo Monetário Internacional (FMI) em decorrência da insolvência de todas as partes envolvidas (governo, empresas e bancos). Para o autor, “quanto mais fortes e democráticos os Estados em que se estruturam as

regras das licitações, maiores e melhores garantias existirão para assegurar a ampla participação de interessados e a boa e legítima aplicação dos recursos - cada vez mais escassos” (CITADINI, 1999, p. 02).

Com o presente artigo procura-se buscar alternativas para viabilizar o prescrito no art. 3º da Lei nº 12.349/2010 que fala do objetivo da licitação, dele decorre a necessidade do certame conduzir as entidades governamentais à realização de processos eficazes, obedecendo aos princípios legais e constitucionais.

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 sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (BRASIL, 2010, p. 01)

Por intermédio do artigo realizou uma pesquisa para apurar os erros mais comuns nas licitações, que ocasionam a baixa qualidade dos produtos/serviços adquiridos, buscando parâmetros no que apontam os Órgãos de Controle, como o publicado pela ENAP (BERNARDES, 2016), tais como: falta de estudos técnicos preliminares, acúmulo de funções pelos membros das comissões de licitações (segregação de funções); falta de indicação fundamentada de marca; excesso de formalismo, o que impede a participação de várias empresas; e etc.

De maneira geral, o objetivo desta pesquisa foi identificar os fatores que influenciam o alcance do princípio da eficiência nos processos licitatórios, e para o alcance do objetivo geral perseguiu-se o objetivo específico de descobrir o porquê da baixa qualidade dos produtos adquiridos através dos procedimentos licitatórios.

Baseado nisso, o estudo buscou analisar os pontos da legislação atinentes ao tema, pautados em pesquisas literárias e jurisprudenciais, opiniões de autores e de Órgãos de Controle, e assim verificar as possibilidades de a Administração Pública melhorar de maneira substancial as suas aquisições, e com isso buscar enriquecer as controversas sobre o tema e contribuir para subsidiar melhorias para o entendimento da legislação na busca pela excelência das compras governamentais.

Busca-se, ainda, com o estudo ampliar o conhecimento no intuito de estimular novas pesquisas. A escolha do tema se deu tendo em vista o poder que as compras governamentais representam para a economia do Brasil, considerando que essas atividades,

aquisições/contratações, movimentam em torno de 10% a 15% do PIB – Nacional, segundo dados do Sebrae (2017), o que alcança as cifras de aproximadamente 500 bilhões de reais/ano, e mesmo assim elas não são utilizadas para estimular segmentos econômicos estratégicos e os produtos/serviços oriundos dos certames apresentam qualidades muito inferiores aos ofertados no mercado de maneira geral.

Uyarra e Flanagan (2010) destacam que o uso estratégico da demanda das compras governamentais pode melhorar o desempenho do governo, principalmente na melhoria da qualidade do serviço público, além disso, essas compras poderiam ser utilizadas para estimular as atividades econômicas e gerar empregos.

Na realização deste estudo foi aplicada a metodologia de pesquisa predominantemente qualitativa, por intermédio de pesquisa exploratória com análise de livros, periódicos, legislação vigente, artigos da internet e jurisprudência.

Por fim, para galgar os objetivos traçados organizou-se esse artigo da seguinte maneira: introdução, que contextualiza a temática da busca da eficiência nos certames licitatórios, com foco na baixa qualidade dos produtos adquiridos; revisão da literatura, que serve como base para a discussão proposta; metodologia de pesquisa, onde é apresentada com quais ciências foram realizadas as coletas de dados (CARVALHO, PIMENTA e DE OLIVEIRA, 2018); resultados e discussões, onde é apresentado o que se descobriu e suas fundamentações; e considerações finais, onde são apontadas as principais causas do problema, feitas algumas considerações e sugestões, e apresentadas as limitações do trabalho.

2 Revisão da Literatura

A Administração Pública utiliza-se de recursos públicos, devendo obediência aos ditames da Lei, dentre eles o fiel cumprimento a vários princípios, além da obrigatoriedade de prestar contas e de demonstrar que buscou o melhor resultado. Por isso, o processo de compras demanda que licitações sejam feitas com objetivo de zelar pelos recursos públicos.

Neste item aborda-se, por intermédio do estudo sobre a literatura selecionada, a análise de diversos autores sobre o tema proposto, pois é através da revisão literária que se apresenta a fundamentação teórica para que a investigação do problema e a apresentação de sugestões de melhoria sejam consistentes. Não se pretende exaurir o assunto, pois o tema das licitações

públicas é muito complexo e instigante, mas complementar as pesquisas no sentido de buscar subsídios para melhorar a qualidade dos produtos adquiridos pela Administração Pública brasileira.

2.1 Licitações Públicas

Nas compras do dia a dia estamos sempre atrás de propostas que atendam melhor as nossas condições e expectativas, defini-se o que necessita e parte na busca de fornecedores que atendam a nossa necessidade. Na Administração Pública não é diferente, a principal diferença é que a escolha da melhor proposta é realizada por intermédio de um processo administrativo denominado “licitação”, cujas regras são expostas em um documento, que vincula e obriga todas as partes nele envolvidas.

Santos (2015, p. 151) nos ensina que “O objetivo das licitações é garantir igualdade de condições a todos os concorrentes e, por essa via, assegurar as melhores condições de preço e qualidade para a Administração Pública”.

Para Mukai (2004, p. 1), “Pode-se definir a licitação como uma *invitatio ad offerendum*, isto é, um convite do Poder Público aos administrados para que façam suas propostas e tenham a chance de ser por ele contratados, para executarem determinada prestação (de dar ou fazer)”.

Ferreira (2013, *apud* MENDES, 2012) diz que o processo de contratação pública é formado por fases e etapas que fazem com que a Administração Pública encontre, por sua necessidade, a definição precisa do insumo desejado com objetivo de minimizar riscos e selecionar, com isonomia, aquele que satisfaça a demanda com melhor relação de custo e benefício.

2.1.1 Evolução Histórica

Para Ferreira (2013) a noção de contratação pública surgiu com o Decreto nº 4.536, de 19 de janeiro de 1922, que instituiu o Código de Contabilidade Pública da União, seguido pela Lei nº 4.401/64, porém não se tinha foco na observância do princípio da isonomia, da igualdade de todos perante a lei e da seleção da proposta mais vantajosa.

Para o autor o procedimento visava somente atender ao interesse financeiro do Estado em obter o preço mínimo (FERREIRA, 2013). Em 1967, com a Reforma Administrativa

Federal, através do Decreto-lei nº 200, o processo de contratação passou a ter caráter vinculante e obrigatório, embora exclusivamente em âmbito federal.

Tal obrigatoriedade foi estendida aos demais entes através da Lei nº 5.456/68. Em 21/11/1986 o Decreto-lei nº 2.300 determinou que se aplicassem aos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios as normas gerais nele estabelecidas, contudo, apenas com a CF/1988 foi que a licitação ganhou foro constitucional de generalidade e de aplicação obrigatória a toda a Administração Pública. (FERREIRA, 2013)

Ferreira (2013) afirma que com a evolução do conceito e do propósito do processo licitatório verificou que:

[...] a licitação deixou o aspecto meramente econômico (menor preço) para se transformar em um instrumento que possibilita a participação de todos os interessados, objetivando a seleção da proposta mais vantajosa, isto é, aquela que atenda todas as regras impostas no instrumento convocatório (obediência à lei, à impessoalidade e ao julgamento objetivo) e, ainda, ofereça o melhor preço para a Administração Pública. (FERREIRA, 2013, P. 07)

2.1.2 Fundamento

O controle sobre os procedimentos das compras públicas é uma preocupação constante do poder legislativo, como podemos observar da evolução da legislação, fazendo com que a legislação referente às licitações seja ampla, mas o principal fundamento é o prescrito no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal de 1988 (CF/88):

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, 2016, p. 38)

Segundo aponta Assis (2015), a Lei Nacional de Licitações, instituída em 1993, Lei 8.666/93, é o parâmetro para a construção dos demais instrumentos normativos que regulamentam essa área. “No decorrer dos anos ela foi sendo alterada, muito por conta de suas limitações, de maneira que foram criados outros regulamentos a fim de normatizar situações as quais ela não previu” (ASSIS, 2015, p. 62). Como se pode observar, até o ano de 2002 ela era a única legislação existente na regulamentação de compras públicas, diante disso, era o parâmetro tanto para a aquisição de um clips como para a construção de uma usina nuclear (SOUTO, 2009). Esse processo trazia morosidade e onerosidade para a Administração Pública ao realizar, principalmente, a contratação de bens e serviços comuns.

2.1.3 Princípios

Di Pietro (2014) esclarece que o art. 3º, da Lei 8.666/93, apresenta os seguintes princípios básicos da licitação:

- **Legalidade:** não pode prevalecer à vontade do gestor, sua atuação deve seguir os ditames da lei;
- **Impessoalidade:** esse princípio está intimamente ligado aos princípios da isonomia e do julgamento objetivo. Pois, as decisões devem pautar-se em critérios objetivos, sem levar em consideração as condições pessoais dos licitantes;
- **Moralidade e probidade administrativa:** o comportamento da Administração não deve ser apenas lícito, mas também se basear na moral, nos bons costumes, nas regras de boa administração, nos princípios da justiça e de equidade, e na ideia comum de honestidade;
- **Igualdade:** a licitação não se destina exclusivamente a escolha da proposta mais vantajosa. Se fosse assim, bastaria que o Administrador comprasse de uma empresa de seu irmão com o menor preço do mercado. Contudo, deve ir além, garantindo também a igualdade de direitos a todos os interessados em contratar;
- **Publicidade:** diz respeito não apenas à divulgação do procedimento para conhecimento de todos os interessados, como também aos atos da Administração praticados nas várias fases do processo;
- **Vinculação ao instrumento convocatório:** segundo art. 41, da Lei 8.666/93: “A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”. Dessa forma, o edital constitui a lei interna da licitação, ao qual estão vinculados a entidade licitante e todos os concorrentes;
- **Julgamento objetivo:** decorre do princípio da legalidade, estabelecendo que o julgamento das propostas deva ser feito de acordo com os critérios fixados no edital.

2.2 Setor de Compras

Atualmente, o setor de compras das organizações públicas passou de uma função meramente burocrática para desempenhar um papel estratégico dentro das organizações, este setor está relacionado com os estoques, cabendo a ele manter o equilíbrio dos estoques, buscar

as melhores soluções e evitar desperdícios; para Viana (2012, p. 42) “sua finalidade é suprir as necessidades da empresa mediante a aquisição de materiais e/ou serviços, emanadas das solicitações dos usuários, objetivando identificar no mercado as melhores condições comerciais e técnicas”.

Para Da Silva e De Carvalho (2017) o destaque que a gestão de compras do setor público vem ganhando é devido ao fato de trabalhar com recursos públicos, e suas aquisições voltarão para a sociedade em forma de serviços públicos. Por isso é fundamental a integração do setor de compras com os demais setores da organização, pois é por intermédio desta interação que se conseguirá perseguir os objetivos da organização com eficiência e eficácia.

A importância do Setor de Compras é reforçada pelo que aponta Thai (2001), conforme o autor, a compra pública está entre uma das quatro principais atividades econômicas e seu papel é fundamental para que as organizações públicas viabilizem as suas políticas públicas.

2.3 Eficiência na Administração Pública

Para De Oliveira (2017, p. 01) “a ideia de eficiência, na verdade, é intrínseca à função de administrar”. Conforme o autor não foi a CF/1988 que a fez necessária na Administração Pública, mas a normatização do princípio, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que “lhe deu o devido realce, para afirmar que não basta respeitar a legalidade é preciso produzir resultados, dentro da legalidade”. (DE OLIVEIRA, 2017, p. 01)

De Oliveira (2017, p. 01) comenta, ainda, que “a governança das aquisições é um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das aquisições, com objetivo de que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização”, resumidamente o processo deve ser eficiente.

Conforme Meirelles (2012), o princípio da eficiência é o princípio mais moderno aplicado à Administração Pública, não se contentando apenas com a legalidade, mas que as atividades sejam exercidas com presteza, perfeição e rendimento funcional, o que faz mensurar qualidade aos serviços públicos.

2.4 Principais Erros, com Sugestões de Saneamento, na Visão do Controle

A Cartilha de Orientações sobre Controle Interno do TCE-MG (2012, p.17) destaca o significado do vocábulo ‘controle’: que é a “fiscalização exercida sobre as atividades de

pessoas, órgãos, departamentos, ou sobre produtos, etc., para que não ocorram desvios das normas preestabelecidas”. Conforme a cartilha “O controle na Administração Pública é uma forma de manter o equilíbrio na relação existente entre Estado e sociedade, fazendo surgir daquele as funções que lhe são próprias, exercidas por meio dos seus órgãos, sejam estes pertencentes ou vinculados aos poderes [...]”. (TCE-MG, 2012, p. 17)

O controle tem a finalidade de assegurar que os órgãos atuem em consonância com os princípios constitucionais, fazendo com que “o Estado se vê cercado de mecanismos de controle das atividades estatais, gerados pela necessidade de se resguardar a própria Administração Pública, bem como garantir os direitos sociais e individuais dos cidadãos”. (TCE-MG, 2012, p. 17)

Bernardes (2016) apresenta, conforme publicação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), alguns erros nos procedimentos licitatórios e de como podem ser sanados, na visão do controle:

- **Falta de estudos técnicos preliminares:** antes da contratação, no planejamento, é preciso que a instituição contratante realize levantamentos (estudos técnicos) preliminares. Contudo, em razão da falta de tempo, de pessoal ou por conta de outros fatores, o que se vê são licitações sem tais levantamentos. Por isso devem-se adotar controles internos de forma a assegurar que as contratações sejam precedidas de estudos técnicos preliminares, que servirá de base para a elaboração do termo de referência ou projeto básico;
- **Acúmulo de funções pelos membros das comissões de licitações (segregação de funções):** em razão de trabalhos acumulados ou por outras circunstâncias, os membros da comissão não executam tarefas ao seu encargo. Em razão disso, decorrem várias falhas. Além disso, é vedado o exercício, por uma mesma pessoa, das atribuições de pregoeiro e de fiscal do contrato celebrado, por atentar contra o princípio da segregação de funções;
- **Falta de indicação fundamentada de marca:** de modo geral, a legislação proíbe a indicação de marca em processo licitatório. Contudo, em alguns casos, isso é admissível, desde que haja justificativa técnica para tal. Na legislação de regência, a regra é a vedação à indicação de marca (arts. 15, § 7º e 25, inciso I, da Lei 8.666/93), “excepcionada apenas nos casos em que for tecnicamente justificável” (art. 7º, § 5º, da

Lei 8.666/1993), “a vedação à indicação de marca não se confunde com a menção à marca de referência, que deriva da necessidade de caracterizar/descrever de forma adequada, sucinta e clara o objeto da licitação” (arts. 14, 38, caput, e 40, inciso I, da Lei 8.666/93).

[...] é indispensável que o órgão licitante, caso realize a indicação de marca específica no edital, observe a impessoalidade e, logo, esteja amparada em razões de ordem técnica, motivada e documentada, demonstrando que somente a adoção daquela marca específica pode satisfazer o interesse da Administração. (TCU, 2016, p. 02).

- **Excesso de formalismo, o que impede a participação de várias empresas:** exigência de registro junto a Conselhos para atividades não preponderantes nos serviços a serem contratados, e a desclassificação de proposta de licitante quando, por meio de diligências simples, seria possível suprir as dúvidas.

2.5 Melhoria da Qualidade dos Produtos Adquiridos

De Brito, De Almeida e Da Costa Brito (2016) asseveram que a grande demanda de aquisições, a constante atualização da legislação e a complexidade do procedimento de compras públicas “demandam do órgão público um constante monitoramento das fases pelas quais o procedimento licitatório percorre, e se este cumpre todos os requisitos legais necessários para a sua efetivação”. (DE BRITO, DE ALMEIDA e DA COSTA BRITO, 2016, p. 06)

O art. 45, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, dispõe que o tipo licitatório do menor preço será utilizado “quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que seja vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço”, o que prevê também o art. 4º, inciso X, da Lei do Pregão (Lei nº 10.520/02), que “no julgamento e classificação das propostas será adotado o critério de menor preço, observados os parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital”.

Assim, os órgãos públicos não devem limitar as suas aquisições considerando unicamente o preço, devem atentar para os requisitos de qualidade, adquirindo um produto confiável, seguro e que tenha uma boa relação de custo/benefício, não confundindo o termo legal “menor preço” com o “mais barato”.

Segundo Dias (2014) a praxe relativa às licitações revela algumas deficiências do pregão eletrônico, entre elas a aquisição de bens e serviços de baixa qualidade, devido à insuficiência da especificação técnica do objeto a ser licitado, o que pode levar o órgão da Administração Pública a realizar uma má compra. Pois, como essa modalidade de licitação é por menor preço, é essencial o detalhamento na descrição do objeto, a fim de afastar a compra de produtos e/ou serviços de baixa qualidade.

De Jesus (2019) aponta que para evitar produtos de baixa qualidade no Pregão, primeiro temos que acabar com a confusão entre especificação técnica e qualidade. Para ele, a especificação não produz necessariamente qualidade, ela é estabelecida por normas técnicas de práticas de produção. A especificação do Termo de Referência deve ser usada como ponto de partida para aceitar a proposta, porém, a qualidade do produto ou serviço só se reconhece com sua utilização.

Uma boa prática é fazer um estudo interno dos produtos que você já usou, e que você conhece e reputa pelo seu uso e pela experiência de que ele traz o resultado que você precisa; tendo como base esse estudo, elenque produtos e marcas que deram melhores resultados e coloque no Termo de Referência como padrão de referência de qualidade. (DE JESUS, 2019)

2.5.1 Óbices à Melhoria da Qualidade dos Produtos Adquiridos

Para Pereira (2008) o princípio da economicidade, consagrado na Lei de Licitações, que menciona que o procedimento licitatório visa selecionar a proposta mais vantajosa, é na prática um princípio tido como letra morta nos certames licitatórios, principalmente quando o critério utilizado para a seleção é o de “menor preço”, em que, em geral, apenas o aspecto concernente ao valor é observado. Com isso, o que se alcança são produtos de péssima qualidade, vendidos a preços que parecem baixos, mas que na verdade, nenhuma vantagem é conferida à Administração.

A Lei nº 8.666/93 é incisiva ao determinar que não deva ser impostas restrições ao caráter competitivo da licitação não decorrente de justificativa suficiente para tanto, trazendo proibição expressa à indicação de marca. O que é reforçado pelo TCU (2008):

[...] a vedação imposta por esse dispositivo é um dos mecanismos utilizados pelo legislador no sentido de conferir efetividade aos princípios informativos da licitação, entre esses o da livre concorrência, o do julgamento objetivo e o da igualdade entre os licitantes. (TCU, 2008, p. 10)

Para Aquino (2013, p. 03) “os vícios comumente detectados em licitações realizadas pela Administração Pública, em sua grande maioria, decorrem por desconhecimento e falta de preparo dos servidores da Comissão de Licitação”. Para a autora, na maioria das vezes, estes erros são provocados pelo descaso da Administração, que não prepara os servidores de forma eficiente para suas funções. A Comissão de Licitação e a Administração, como um todo, deve ter um bom conhecimento sobre a legislação.

A falta de treinamento e a inexperiência nas atividades de compras públicas afetam diretamente a eficiência das aquisições, pois “a falta de entendimento da legislação de licitação inibe uma atitude proativa dos compradores, afetando diretamente a eficiência das compras”. (DE ALMEIDA e SANO, 2018, p. 04)

De Almeida e Sano (2018) apuraram que existe uma carência de pessoal no setor de compras das organizações, o que acaba por prejudicar o desempenho de todo o processo. Verificaram que a maioria dos pregoeiros exerce sua função de maneira secundária, possuindo outras atividades tidas como principais, e como não se concentram exclusivamente na execução de seus pregões, esses tendem a ser menos céleres. Concluíram, também, que o acúmulo de funções ocorre por conta da carência de pessoal qualificado.

Ainda, segundo De Almeida e Sano (2018) há uma falta de investimentos na capacitação dos profissionais do setor de compras e também dos pregoeiros. Motta (2010, p. 161) já havia feito o alerta que “a falta de consideração com a importância do fator humano no processo de aquisição é uma realidade dentro do sistema de compras brasileiro”.

2.5.2 Sugestões para Melhoria da Qualidade dos Produtos Adquiridos

Em virtude da crescente necessidade de eficiência, as compras públicas têm ganhado cada vez mais destaque no setor público, deixando de serem atividades rotineiras. Por isso, é imperioso a participação de especialistas nos processos de aquisições, pois a aquisição pública não é mais um simples processo, ela se tornou uma função estratégica, e demanda a participação de todos os *stakeholders* no processo. Segundo Godon, Zemansky e Sekwat (2000) a profissionalização do comprador público torna-se o principal quesito para a adoção de um processo estratégico de compras pelo governo, e esse comprador especialista “precisa ter a capacidade de antecipar, analisar, comunicar e cooperar, e possuir características pessoais como flexibilidade, resiliência, paciência e adaptação”. (GODON, ZEMANSKY e SEKWAT, 2000, p. 251)

Conforme De Brito, De Almeida e Da Costa Brito (2016) a oportunidade de melhoria da eficiência nas compras públicas reside, principalmente, na condução da negociação pelo servidor responsável pela contratação. “Afim, o servidor público da área de licitações não deixa de ser um comprador, um negociador”. (DE BRITO, DE ALMEIDA e DA COSTA BRITO, 2016, p. 10)

Para Dias (2014, p. 05) “Um dos fatores primordiais para o sucesso do pregão eletrônico é a boa comunicação entre o requisitante, o pregoeiro e a equipe de apoio”. Pois o usuário do produto deve saber identificar o que de fato precisa, o que realmente será necessário para atender à sua necessidade. Essa etapa é o primeiro passo para a realização de uma boa compra. (DIAS, 2014)

De Oliveira (2017) afirma que não há dúvida de que os administradores públicos devem buscar resultados em conformidade com a legislação. Por isso, “é preciso qualificar melhor o que exatamente se tem em mente com planejamento, racionalidade, estudos e procedimentos que assegurem o melhor resultado das licitações”. (DE OLIVEIRA, 2017, p. 01)

Em julgado do TCU (2016) reconheceu ser permitida menção a marca de referência no edital, como forma ou parâmetro de qualidade para facilitar a descrição do objeto, caso em que se deve necessariamente acrescentar expressões do tipo “ou equivalente”, “ou similar”, “ou de melhor qualidade”, podendo a Administração exigir que a empresa participante do certame demonstre desempenho, qualidade e produtividade compatíveis com a marca de referência mencionada.

Porém, o referido julgado enumera os requisitos para tal possibilidade:

- A indicação deve ser feita apenas em situações excepcionais e com a apresentação da devida motivação;
- Não se tolerando qualquer conduta tendente a vedar a participação de outras marcas;
- Observância ao princípio da impessoalidade, de modo que a indicação seja amparada em razões de ordem técnica;
- Apresentação da devida motivação, demonstrando que somente a adoção daquela marca específica pode satisfazer o interesse da Administração;

- Permitir que, caso exista dúvida quanto à equivalência, o participante do certame demonstre desempenho, qualidade e produtividade compatíveis com a marca de referência mencionada.

No entanto, o critério de julgamento permanece o mesmo, contudo, a escolha da proposta mais vantajosa se dará entre aquelas que satisfazem o interesse da administração, cuja definição e justificativa faziam parte do edital do certame. Com isso, desde que as decisões sejam adequadamente motivadas, não há que se falar em ilegalidade. (TCU, 2016)

Citadini (1999) cita outros fatores básicos que podem ser incrementados nas compras públicas, tais como:

- “Publicidade, pois a ampla publicidade dos atos praticados antes e durante o processo traz garantia de maior competição e obtenção do melhor negócio”; (CITADINI, 1999, p. 02)
- “Parâmetros de comparação, com a utilização de banco de dados, levantamentos estatísticos, estudos setORIZADOS, e outros, que permitem ter fatores de referência, quanto à qualidade, prazos e preços, na área pública e privada, facilitando a análise e decisão nas compras”; (CITADINI, 1999, p. 02)
- “Sistema de registro de preços, pois sua maior utilização diminui custos e torna mais célere, com vantagens, os procedimentos de compras”. (CITADINI, 1999, p. 02)

Para Matos (2011) existe uma contínua discussão na Administração Pública quanto aos critérios que assegurem uma boa qualidade dos produtos adquiridos, já que a Lei de Licitações tem como regra o critério de menor preço, tirando, a princípio, a possibilidade de exigência ou indicação de marca. Para o autor, “devem-se considerar as licitações por técnica e preço, que em tese, comprovam a qualificação da empresa, cuja aferição pelo critério de menor preço, por vezes se revela insuficiente”. (MATOS, 2011, p. 01)

“Uma das formas de se garantir que o produto a ser adquirido atenderá as necessidades da Administração é exigir do licitante comprovação de fornecimento de produtos similares em oportunidades anteriores” (MATOS, 2011, p. 01), ou seja, "atestados de capacidade técnica", previsto no art. 30, inciso II da Lei 8.666/93.

Outro fator é que a falta de uma carreira estruturada para o Setor de Compras inibe a captação de novos profissionais, e como esse setor lida com recurso públicos acaba sendo

alvo de constantes auditorias por parte dos órgãos de fiscalização, o que, de certa forma, acaba inibindo qualquer tentativa de inovação na melhoria dos processos licitatórios. (MOTTA, 2010)

3. Metodologia

Pesquisou-se, no ano de 2019, uma variedade de revisão bibliográfica disponível na internet, de domínio público, sobre o tema e realizou-se a investigação metodológica, pois conforme bem resume Silva (2016) uma ampla revisão bibliográfica sobre a temática em questão tem a finalidade de levantar e subsidiar tanto a análise como as conclusões acerca do objeto da pesquisa. Nessa mesma linha, Gil (2008) aponta que este tipo de pesquisa tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses.

Através dessa literatura acadêmica, publicada em bancos de teses e dissertações, como Google acadêmico e Scielo, sites de revistas e congressos, sites de escolas de Administração Pública e pesquisas em órgãos de governo, procurou-se o que se sabe sobre os fatores que influenciam a baixa qualidade dos produtos adquiridos por intermédio das licitações, quais são as lacunas existentes, e onde se encontram os principais entraves teóricos ou metodológicos que impedem o alcance do princípio da eficiência nos processos licitatórios.

A partir do levantamento, verificou-se com quais ciências seriam realizadas as coletas de dados para desvendar o problema e auxiliar na construção do referencial teórico, conforme ensinam Carvalho, Pimenta e De Oliveira (2018, p. 111):

Após a identificação das características do objeto a ser estudado, faz-se necessário verificar com quais ciências o pesquisador vai se apropriar de conceitos para desbravar o objeto de pesquisa, e então estabelecer critérios visíveis para a construção de um percurso epistemológico próprio pertinente ao objeto e a pesquisa interdisciplinar.

É nesse momento que o referencial teórico metodológico será construído, emprestando conceitos que se permitem ampliar o olhar sobre o objeto de pesquisa.

Cabe ressaltar que como a pesquisa tem por objetivo realizar um trabalho interdisciplinar, procurou-se focar no que destacam Carvalho, Pimenta e De Oliveira (2018, p. 111), onde os autores citam que “[...], o autor, que busca realizar um trabalho interdisciplinar, deve ter o cuidado de não limitar a discussão à sua área de formação evitando afirmações que restringem a pesquisa a campos específicos.”

“A pesquisa exploratória permite um conhecimento mais completo e mais adequado da realidade, fazendo com que o alvo seja atingido mais eficientemente e com mais consciência” (PIOVESAN e TEMPORINI, 1995, p. 324). Por isso, procurou-se analisar as informações, através da pesquisa exploratória, a fim de explorar o problema de modo a buscar um resultado mais preciso possível, com base em dados qualitativos coletados nas pesquisas bibliográficas e documentais, como Leis, Manuais, Regulamentos, Instruções, Cartilhas e Acórdãos, dos Órgãos de Controle e do Poder Público, pois como assevera Gil (2008, p. 153) “a realização de investigação usando fontes documentais apresenta vantagens quando se quer investigar processos de mudança social e cultural.”

Optou-se pela investigação qualitativa, pois segundo Bogdan e Bikken (2013) a investigação qualitativa tem como uma de suas características a de que não há uma hipótese pronta, mas é escolhido um assunto no qual se tem interesse em aprofundar e, na medida em que aumenta o contato com o assunto, vai se afinando a investigação.

4. Resultados e Discussões

O aperfeiçoamento da governança das aquisições públicas não é um processo simples e célere, pois envolve muitos atores: os gestores da administração, os servidores que atuam nos setores de compras, as instituições de controle interno, e as de controle externo, como o Tribunal de Contas da União e o Congresso Nacional.

A pesquisa, por ser eminentemente exploratório, não tem o condão de inovar nas políticas públicas, e sim apresentar e discutir estudos atinentes ao tema, e assim trazer informações a fim de auxiliar os servidores que atuam na área de compras na tomada de decisão sobre as políticas que devem ser adotadas para a aquisição de produtos de qualidade.

4.1 Resultados

A melhora das compras públicas depende de mudanças regulamentares e de recursos humanos, o critério para a tomada de decisão deve mudar de “menor valor” para “melhor valor”, ponderando outros critérios como qualidade das aquisições e contratações, e isso não significa desperdiçar o dinheiro público, e sim evitar a compra de um produto ruim, desperdiçando dinheiro do contribuinte, cabe ressaltar que é necessário elevar o Setor de Aquisições para os cargos de maior hierarquia na Administração Pública. (MOTTA, 2010)

A licitação por ser um processo extenso, lento e custoso demanda pessoal, conforme levantamento (AGU, 2014; BERNARDES, 2016; DE ALMEIDA e SANO, 2018; DE BRITO, DE ALMEIDA e DA COSTA BRITO, 2016) confirmou-se que há carência e acúmulo de função do pessoal do setor de compras, o que acaba prejudicando o desempenho do processo, e como os servidores não se concentram exclusivamente na execução de seus trabalhos esses tendem a ser menos céleres.

Através das pesquisas, observou-se que pode melhorar muito em termos de eficiência na contratação pública com o aprimoramento da gestão, qualificação de servidores e profissionalização da atividade, para alguns autores estudados (DE JESUS, 2019; DE OLIVEIRA, 2017; MOTTA, 2010; PAIM TERRA, 2016; SANTOS, 2015) poderia ser criada uma carreira específica dentro dos diversos órgãos direcionada exclusivamente para a gestão e fiscalização dos contratos.

É preciso requalificar a capacidade técnica da Administração Pública, o que já esta, de certa forma, ocorrendo em diversos setores, porém espera-se que seja mais intensa e que tenha uma estratégia mais bem definida (DE OLIVEIRA, 2017). Os órgãos, como o TCU, AGU, ENAP, ESAF, dentre outros, através das suas análises, recomendações e determinações estão contribuindo para vencer os obstáculos encontrados na elaboração dos projetos, induzindo a administração a melhorar o estabelecimento de premissas e a definir melhor as suas estratégias.

Para o TCU (AGU, 2014, p. 89) “deve-se programar políticas e procedimentos formalizados que estabeleçam a separação entre funções e atividades consideradas incompatíveis”, atentando para que “servidores responsáveis pela realização da despesa ou pela solicitação da aquisição/prestação de serviços não participem como membros de comissões instituídas para licitar, em obediência ao princípio da segregação de funções”. (AGU, 2014, p. 89)

Para os autores (AGU, 2014; AQUINO, 2013; DE ALMEIDA e SANO, 2018; DE OLIVEIRA, 2017; GORDON, ZEMANSKY e SEKWAT, 2000; LUIZA, CASTRO e NUNES, 1999; MOTA, 2010) há necessidade de atualização de conhecimentos por meio de cursos, pois a falta de conhecimento influencia preponderantemente a celeridade do processo, já que se consome tempo para procurar as normas, decisões e jurisprudência dos tribunais que balizam suas decisões. Segundo eles, a maioria das organizações públicas não investe nos

seus recursos humanos do setor de compras, existindo pessoas que trabalham nesses setores que jamais realizaram qualquer curso ou estágio na referida área.

Em suma, foi possível concluir que a falta de investimento em qualificação dos servidores envolvidos nas aquisições é um dos fatores que influenciam negativamente nos certames. Nesse sentido, o TCU (AGU, 2014) recomenda que se promovam cursos de capacitação para os servidores e que se programem ações objetivando suprir as necessidades de pessoal.

Outra constatação da pesquisa é que a problemática das compras de baixa qualidade poderá ser reduzida a partir da maior integração entre os interessados, requisitante e o setor de compras. Essa união ajudará na correção de eventuais falhas, principalmente na especificação do objeto, evitando, assim, uma compra de má qualidade, pois sem essa parceira o setor de compras acaba sendo o único responsável pela má aquisição, sendo que na maioria das aquisições os servidores do setor de compras não possuem capacidade técnica para analisar e escolher o que realmente atende ao setor interessado. (DIAS, 2014)

Na confecção do edital, principalmente no tange ao termo de referência, faz necessário que sua elaboração seja realizada com apoio de um especialista ou pelo menos de alguém que tenha conhecimento mais aprofundado do que se deseja adquirir, para que o referido termo seja o mais detalhado possível. (DIAS, 2014)

Outro ponto que merece destaque se refere ao recebimento da mercadoria, pois o responsável deve verificar se esta exatamente de acordo com a referência do edital, e se não bater, deve submeter a testes, não se pode trabalhar com “este também serve”. Conforme o manual do TCU (2010), esses testes podem ser realizados no julgamento da proposta, recebendo a mesma acompanhada de amostra, ou ainda através da exigência de laudo técnico que faça investigação da qualidade. Muitas das vezes se adquire produtos de baixa qualidade por se ater exclusivamente as especificações técnicas dos produtos.

O conhecimento do princípio do preço justo, expressamente contemplado no art. 4º do Decreto nº 3.555/00, que impõe que a administração realize a aquisição dos bens e serviços comuns por preços módicos, dentro daqueles praticados pelo mercado para produtos de qualidade satisfatória, deve fazer parte da grade de treinamento do pessoal, pois de acordo com o princípio não se deve buscar somente o menor preço, mas o menor melhor preço, ou seja, aquela proposta que ofereça produtos de qualidade atestada. (DIAS, 2014)

Foi levantado na pesquisa que, na busca pela eficiência, as organizações podem exigir certificação como prova de que o produto atenda a critérios legalmente impostos, o que já ocorre nas chamadas "licitações sustentáveis", conforme Instrução Normativa 01/2010 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (AGU, 2014)

Para a Consultoria-Geral da União a descrição do objeto deve:

[...] incluir especificações destinadas a garantir a utilidade do bem adquirido frente à necessidade que motivou a abertura do procedimento, isso inclui a qualidade que o torne apto também a suprir essa nova necessidade. O objeto passou a conter elementos que não dizem respeito estritamente à utilidade que o bem ou o serviço prestará à administração, mas também que dizem respeito ao resultado da sua compra para a sociedade brasileira. (AGU, 2014, p. 36)

A exigência de vários documentos que atestam a regularidade da empresa, jurídica, técnica, econômico-financeira, fiscal etc., para habilitação, faz com que haja elevação dos preços, acarretando com isso que a licitação deixe de buscar o seu foco que é escolha da melhor proposta para a administração, e acaba focando na fiscalização, no intuito de não se contratar pessoas inidôneas, sonegadas de impostos, e isso prejudica o certame, pois o Setor de Compras acaba sendo usado para sanar falhas dos setores de fiscalização tributária, o que prejudica a sua eficiência na atividade fim. (BERNARDES, 2016)

Além disso, essa burocracia afasta muitas empresas idôneas dos processos, fazendo com que empresas são criadas apenas para participarem dos certames, possuindo apenas um escritório, sem estoques, porém contemplando todos os documentos cobrados nos processos de compras públicas, e como não possuem funcionários acabam não tendo problemas com as obrigações trabalhistas, previdenciárias e tributárias. (PEREIRA, 2008)

Por fim, constatou que, para alguns autores (DE JESUS, 2019; DE OLIVEIRA, 2017; DIAS 2014; PIMENTEL, 2008; PEREIRA, 2010; SQUEFF, 2014), a penalização, com os rigores da lei e do Edital, das empresas participantes que, comprovadamente, agirem de forma mal intencionadas ajudará na seleção natural de empresas sérias e comprometidas em fornecer materiais e serviços de qualidade a um menor preço.

O quadro abaixo apresenta um resumo dos principais problemas levantados, bem como sugestões para a busca pela qualidade dos produtos adquiridos, conforme os autores pesquisados:

Quadro 1 - Resumo dos principais problemas/sugestões apontados na pesquisa

Problemas	Sugestões	Autores
Carência de pessoal nas comissões de licitações	Disponibilizar pessoal com perfil adequado para os setores	AGU, 2014; BERNARDES, 2016; DE ALMEIDA e SANO, 2018; DE BRITO, DE ALMEIDA e DA COSTA BRITO, 2016
Falta de preparo dos servidores da Comissão de Licitação	Investir em cursos/estágios para treinamento das equipes	AGU, 2014; AQUINO, 2013; DE ALMEIDA e SANO, 2018; DE OLIVEIRA, 2017; LUIZA, CASTRO e NUNES, 1999; MOTA, 2010; GORDON ZEMANSKY e SEKWAT, 2000
Inexperiência na condução da negociação pelo servidor responsável pela contratação	Escolher servidor com perfil de negociador para o setor	DE BRITO, DE ALMEIDA e DA COSTA BRITO, 2016; DIAS, 2014
Falta de comunicação entre o requisitante e a comissão	Incentivar a participação do requisitante no processo de compras, pois o usuário do produto é quem sabe identificar o que de fato precisa	BRASIL, 2018; DIAS, 2014
Segregação de funções	Evitar o acúmulo de funções e priorizar os trabalhos da comissão	AGU, 2014; BERNARDES, 2016; DE ALMEIDA e SANO, 2018
Falta de uma carreira específica direcionada exclusivamente para a gestão e fiscalização dos contratos.	Criar uma carreira para o setor e elevá-la para os cargos de maior hierarquia	DE JESUS, 2019; DE OLIVEIRA, 2017; MOTTA, 2010; PAIM TERRA, 2016; SANTOS, 2015
Falta de conferência na hora do recebimento da mercadoria	Deve-se verificar se esta exatamente de acordo com a referência do edital, e se não bater, deve submeter a testes, que podem ser realizados no julgamento da proposta, recebendo a mesma acompanhada de amostra, ou através da exigência de laudo técnico	AGU, 2014; DIAS, 2014; DE OLIVEIRA, 2017; TCU, 2010; TCU 2016
Falta de conhecimento do princípio do preço justo e comprar considerando unicamente o preço	Não buscar somente o menor preço, mas o menor melhor preço, ou seja, aquele que ofereça produtos de qualidade atestada.	DIAS, 2014; FERREIRA, 2013; PEREIRA, 2008; PEREIRA, 2010; MATOS, 2011
Termo de Referência elaborado sem os detalhes necessários	Utilizar na elaboração do Termo de Referência apoio de especialista ou pelo menos de alguém que tenha conhecimento mais aprofundado do que se deseja adquirir	DIAS, 2014; DE JESUS, 2019; TCU, 2016
Falta de estudos técnicos preliminares	Realizar estudos técnicos do que realmente necessita antes da contratação	AGU, 2014; BERNARDES, 2016; DE OLIVEIRA, 2017; DIAS, 2014; TCU, 2016
Falta de indicação fundamentada de marca ou como referência	Sempre que possível buscar uma justificativa técnica e indicar a marca, ou indicar pelo menos como referência de qualidade	BERNARDES, 2016; DE JESUS, 2019; DIAS, 2014; DE OLIVEIRA, 2017; MATOS, 2011; TCU, 2015; TCU, 2016
Excesso de formalismo	Resolver o que for possível e evitar a desclassificação de proposta quando for possível sanar por meio de diligências simples	BERNARDES, 2016; PEREIRA, 2008
Falta de exigência de comprovação de fornecimento de produtos similares em oportunidades anteriores	Exigir, sempre que se fizer necessário, atestados de capacidade técnica	AGU, 2014; MATOS, 2011; TCU, 2016

Problemas	Sugestões	Autores
Falta de monitoramento das fases pelas quais o procedimento licitatório percorre	Criar comissão para acompanhar se os procedimentos cumprem todos os requisitos legais	DE BRITO, DE ALMEIDA e DA COSTA BRITO, 2016;
Falta de um controle interno dos produtos que já foram utilizados - Parâmetros de comparação	Montar um banco de dados com marcas que deram melhores resultados, para que sejam colocadas no Termo de Referência como padrão de qualidade	DE JESUS, 2019; CITADINI, 1999
Falta de ampla publicidade dos atos praticados antes e durante o processo	Dar ampla publicidade aos atos, pois trará garantia de maior competição e obtenção do melhor negócio	AGU, 2014; CITADINI, 1999; DI PIETRO, 2014
Falta de punição das empresas que descumprem as normas	Punir as empresas transgressoras, pois com isso haverá uma seleção natural de empresas sérias e comprometidas	DIAS 2014; DE JESUS, 2019; DE OLIVEIRA, 2017; PEREIRA, 2010; PIMENTEL, 2008; SQUEFF, 2014

Fonte: Elaborado pelo autor.

4.2 Discussões

Como já discutido a compra com qualidade é uma exigência legal, e a compra do produto de má qualidade acarreta grandes prejuízos ao erário. No serviço público e comum escutar reclamações de que “o pano não enxuga”, “a ponta do lápis quebra”, “a tinta da caneta secou”, “o cartucho não imprime” e etc. E a consequência disso é que a administração terá que adquirir novamente causando prejuízos desnecessários aos cofres públicos.

O próprio TCU (2010, p. 220) afirma, em seu Manual de Licitações e Contratos, que "Quem compra mal, compra mais de uma vez e pior: com dinheiro público". Adquirir produtos de qualidade é cumprir o princípio da economia, o qual prescreve que a compra com qualidade é aquela que seja incorporada ao patrimônio público de forma duradora. Assim, quando não for mais necessário fazer substituições por aquisições que não atendam aos requisitos mínimos de qualidade teremos uma real economia para os cofres públicos. (TCU, 2010)

A Lei de Licitações quando prescreve que o certame objetiva garantir a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, e cobra o respeito pelo princípio da isonomia, está tratando da eficiência nas compras públicas, com isso quando se adquire um produto de baixa qualidade e que não agrega valor esta sendo transgredida a lei.

Conforme a AGU (2014, p. 36) “Um objeto não é mais definido apenas pelo que é capaz de produzir, mas também pelos efeitos de sua compra”. Apesar de a licitação buscar o menor preço, essa busca não pode ser feita com o sacrifício da administração. “Vê-se, com

isso, que a nova finalidade da licitação não concorre com o dever de selecionar a proposta mais vantajosa, mas dá a ele novo significado”. (AGU, 2014, p. 36)

Iniciativa da Rede Nacional de Compras Públicas (RNCP), lançada pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão em junho de 2018, propõe capacitar profissionais de compras públicas, integrar dados e informações e elevar o controle social. Essa ferramenta pretende auxiliar órgãos públicos em todas as esferas de governo, pois ela cria uma comunidade em busca da modernização e aprimoramento das compras públicas. (BRASIL, 2018)

Segundo o Secretário-Executivo do Ministério do Planejamento, Gleisson Rubin, “a ideia é que a Rede possa agregar os agentes que lidam no dia a dia com licitações e compras públicas uniformizando procedimentos, definindo estratégias de capacitação e constituindo espaços onde a informação possa estar à disposição de todos”. (BRASIL, 2018, p. 01)

Através do pregão eletrônico os órgãos públicos buscam alcançar a eficiência nas aquisições de bens e serviços comuns, essa modalidade é uma realidade no quesito da economicidade e competitividade, no entanto a qualidade está bem abaixo do almejado. (FERREIRA, 2013)

Outro aspecto relevante levantado se refere à oportunidade proporcionada pelo mercado de compras públicas para que os pequenos negócios possam alavancar as suas vendas (SEBRAE, 2017). Os volumes dos produtos adquiridos pela Administração Pública são bem significativos. Entretanto participar dos certames não é tarefa fácil e não se aprende do dia para a noite, é preciso estar capacitado para aproveitar esta oportunidade, e engajado nessa divulgação e capacitação está, dentre outros, o Sebrae por intermédio do Projeto Compras Governamentais.

Poletti (2008, p. 27 *apud* ALBANEZ, 2000) cita que órgãos públicos não eram bem vistos perante a visão das empresas privadas. Eram notados como “mal pagadores”. Porém esse conceito está mudando a cada dia, pois a Administração Pública não é inadimplente. O que ocorre são pequenos atrasos proporcionados pela burocracia sem, contudo, que isso seja motivo para rompimento de contratos.

Procurou-se expor as discussões, realizando uma análise dos dados juntamente com os objetivos propostos, buscando os apontamentos dos autores pesquisados, o que conduziu que um dos principais problemas apontados pela pesquisa, como responsável pelas aquisições de

má qualidade, reside na gestão de pessoas, pois a maioria dos apontamentos/sugestões demandam pessoal suficiente, treinados e motivados.

5. Considerações finais

A escassez de recursos públicos exige da Administração Pública uma forma de gestão profissional, voltada principalmente à eficiência. O processo licitatório é o principal meio de aplicação dos recursos públicos, cujo objetivo é buscar a proposta mais vantajosa para a administração. As deficiências dos procedimentos licitatórios é uma preocupação constante principalmente dos órgãos de controle e do poder legislativo, o que se verifica através da gama de cartilhas, cursos e orientações disponibilizados por estes setores com o intuito de atualizar e formar os responsáveis pelas aquisições.

Atualmente, os procedimentos licitatórios têm sido muito questionados pela sociedade (AQUINO, 2013), com isso cabe a Administração Pública agir com a maior lisura e transparência possível em seus procedimentos, não se esquecendo da eficiência e eficácia na efetivação das compras. E, como se trata de recursos públicos para o cidadão é imperioso que esse atenda aos seus direitos sociais.

Na tarefa de encontrar respostas para os objetivos traçados nessa pesquisa, foi encontrado que para a maioria dos autores pesquisados, conforme Quadro 1, uma das principais causas da ineficiência das compras públicas, que impede a busca pela qualidade dos produtos adquiridos, esta na gestão de pessoas, principalmente na falta de qualificação dos servidores que atuam nos processos de compras, essa falta de capacitação, aliada a desconfiança que o processo licitatório desperta na sociedade (AQUINO, 2013), faz com que haja um engessamento dos servidores que laboram nesses processos, pois a falta de familiaridade com a legislação e o processo de maneira geral induz esses profissionais a não questionarem as empresas com receio de serem acionados juridicamente, por isso é necessário o aprimoramento destes profissionais para que estejam embasados juridicamente para enfrentar as amarras burocráticas.

Nesse sentido, Luiza, Castro e Nunes (1999) alertam para a falta de treinamento e motivação dos servidores envolvidos com as compras institucionais, traçando um paralelo entre o profissionalismo dos funcionários das empresas fornecedoras e a consequente falta de treinamento dos compradores públicos.

Verificou-se que existem várias orientações disponíveis na rede mundial, onde diversos órgãos públicos e privados disponibilizam cursos e treinamentos voltados para uma maior eficiência nas compras públicas, através deles é possível se cercar tanto do ponto de vista jurídico como administrativo para que sejam adquiridos produtos de boa qualidade sem, contudo, que isso acarrete afronta a lei.

Ademais, cabe ressaltar que os gestores devem na montagem das suas equipes de aquisições estarem atentos na escolha daqueles colaboradores com perfil de negociadores e principalmente que tenham afinidades com a legislação de maneira geral, buscando talentos com pensamentos estratégicos, criativos, dotados de iniciativa e liderança, além de possuir uma boa comunicação e vontade de aprender, e é claro saber trabalhar com equipes.

Lembrando que somente a montagem das equipes com essas qualidades não soluciona o problema, é preciso incentivar, valorizar, disponibilizar pessoal o suficiente para que se tenha êxito e, é claro, qualificar, pois somente através da qualificação é que os servidores aprenderão que existem várias formas, citadas pelos autores pesquisados e resumidas no Quadro 1 deste trabalho, de se cobrar que empresas forneçam produtos de qualidade, sem contudo transgredir princípios constitucionais.

Assim, cabe aos gestores incutir nos profissionais das compras públicas da necessidade de se aprimorarem no intuito de se buscar a eficiência, demonstrando para eles o que de fato representa estas aquisições, tanto de ponto de vista econômico quanto social, incutindo nos envolvidos no processo de compras que a ideia de que “este também atende” não é condizente com o princípio da eficiência.

A pesquisa apreendeu, também, que as vendas para o ente estatal é uma ótima oportunidade para as organizações, o que pode ser objeto de aprofundamento de pesquisas futuras, pois o mercado governamental representa um grande potencial econômico, sendo um nicho importante na economia, pois representa o retorno dos recursos arrecadados na atividade tributária do Estado. (SEBRAE, 2017)

O presente trabalho limitou-se à pesquisa exploratória em bancos de dados, o que de certa forma diminuiu o alcance da investigação do problema, como sugestão para futuras pesquisas na área da eficiência das compras públicas pode-se realizar uma pesquisa diretamente nos Órgãos de Controle, como os Tribunais de Contas e Controladorias Geral, além de Organizações Públicas e empresas privadas, pois, por intermédio destas entrevistas

poderá obter mais informações de como é a aceitação e a frequência nos cursos/estágios disponibilizados, além de buscar por qual motivo muitas empresas privadas deixam de participar dos certames.

Referências

AQUINO, T. **Cuidados imprescindíveis na licitação de modo a não comprometer a administração pública**. JUS. 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/25934>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

ASSIS, S. A. F. **Modernização da burocracia das compras públicas: sistema de registro de preços em uma Instituição Federal de Ensino Superior** – Lavras: UFLA, 2015.

BERNARDES, S. **50 erros mais comuns em Licitações – A Visão do Controle**. ENAP, 2016. Disponível em: <http://www2.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/esgc/eventos_realizados/Semin%20Elrio%2050%20erros%20mais%20comuns%20ENAP%20Sandro%20Bernardes%202016.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2019.

BOGDAN, R. C.; BIKKLEN, S. K. **Investigação qualitativa em educação**. Porto Editora, 2013. 336 p. Disponível em: <https://www.academia.edu/6674293/Bogdan_Biklen_investigacao_qualitativa_em_educacao>. Acesso em: 2 mar. 2019.

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). Consultoria-Geral da União. **Manual de licitações e contratações administrativas** / Marinês Restelatto Dotti, Ronny Charles Lopes, Teresa Vilac. Brasília: AGU, 2014. Disponível em: <<https://redeagu.agu.gov.br/PaginasInternas.aspx?idConteudo=275933&idSite=1104&aberto=&fechado=>>. Acesso em: 17 fev. 2019

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2019.

_____. Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000. **Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns**.

_____. GOVERNO FEDERAL. Portal de Compras. **Governo anuncia Rede Nacional para melhoria das compras públicas**. Gleisson Rubin, Secretário-executivo do Ministério do Planejamento. 20 jun. 2018. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/noticias/939-governo-anuncia-rede-nacional-para-melhoria-das-compras-publicas>>. Acesso em: 12 fev. 2019.

_____. 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**.

_____. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. **Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.**

_____. Lei n. 12.349, de 15 de dezembro de 2010. **Altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006.**

_____. Ministério de Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG). **Instrução Normativa nº 01/2010**, de 19 de janeiro de 2010. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/legislacaoDetalhe.asp?ctdCod=295>>. Acesso em: 11 fev. 2019.

_____. Tribunal de Contas do Estado de MG. **Cartilha de Orientações sobre Controle Interno**. Junho de 2012. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/img_site/Cartilha_Controlo%20Interno.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 113/2016. Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas**. Sessão de 27 jan. 2016 – Ordinária. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=41434f5244414f2d434f4d504c45544f2d31363330363736&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-COMPLETO; &highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1>>. Acesso em: 19 fev. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1553/2008. Plenário. Relator: Ministro Augusto Sherman**. Sessão de 6 ago. 2008. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/1796020062.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/falsee>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2829/2015. Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas**. Sessão de 4 nov. 2015 – Ordinária. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=9573387>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União**. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretária-geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. 910 p.

CARVALHO, J. F. S.; PIMENTA, C. A. M.; DE OLIVEIRA, S. D.. **Entre a ciência e a complexidade dos novos objetos de pesquisa: a construção interdisciplinar de uma metodologia de pesquisa científica**. ECCOM, v. 9, n. 18, jul./dez. 2018

CITADINI, A. R.. **Dificuldades nas Contas Públicas**. TCE-SP, 26 mar. 1999. Disponível em: <<http://www.citadini.com.br/index.php/artigos-publicados/169-dificuldades-nas-compras-publicas>>. Acesso em: 12 fev. 2019.

DA SILVA, M. de F. N.; DE CARVALHO, M. B. **A Gestão de Compras e o Processo de Licitação no Setor Público**. ISSN ELETRÔNICO 2316-3143 Ciências Humanas e Sociais. Aracaju, v. 4, n.1, p. 165-178. Março 2017

DE ALMEIDA, A. A. M.; SANO, H. **Função compras no setor público: desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos**. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal - RN — Brasil. REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Rio de Janeiro 52(1): 89-106, jan. - fev. 2018

DE BRITO, R. F.; DE ALMEIDA, V. L.; DA COSTA BRITO, A. C. T.. **Indicadores de Desempenho em Compras Públicas: o caso de um Hospital Universitário**. Universidade Federal da Grande Dourados. 2016

DE JESUS, G. G. **Como evitar produtos de baixa qualidade no Pregão**. 27 de janeiro de 2019. Disponível em: <<https://institutocapacitar.com.br/o-pregao/como-evitar-produtos-de-baixa-qualidade-no-pregao/>>. Acesso em: 22 fev. 2019.

DE OLIVEIRA, W. Compras Públicas. **Entrevista sobre Licitações com o ministro do TCU Weder de Oliveira**. Rodrigo Mady. ENAP. 5 mai. 2017. Disponível em: <<https://comunidades.enap.gov.br/mod/forum/discuss.php?d=84>>. Acesso em: 2 mar. 2019

DIAS. M. D. G. **O problema das compras de baixa qualidade decorrentes da utilização de pregão eletrônico**. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,o-problema-das-compras-de-baixa-qualidade-decorrentes-da-utilizacao-do-pregao-eletronico,48198.html>>. Acesso em 3 mar. 2019.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 27ª Edição. São Paulo: Atlas, 2014.

FERREIRA, H. **Legislação Aplicada à Logística de Suprimentos Lei nº 8.666/93, pregão e registro de preços**. ENAP. 2013.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. - 6. ed. - São Paulo: Atlas, 2008. ISBN 978-85-224-5142-5

GORDON, S. B.; ZEMANSKY, S. D.; SEKWAT, A. **The public purchasing profession revisited**. Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management, v. 12, n. 2, p. 248-271, 2000. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/268148284_The_Public_Purchasing_Profession_Revisited>. Acesso em: 14 abr. 2019

ITAMARATY. **Fundo Monetário Internacional**. 2019. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/119-fundo-do-monetario-internacional>>. Acesso em: 15 fev. 2019.

LUIZA, V. L.; CASTRO, C. G. S. O.; NUNES, J. M. **Aquisição de medicamentos no setor público: o binômio qualidade — custo**. Caderno de Saúde Pública, v. 15, n. 4, p. 769-776, out./dez. 1999. Disponível em: <www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1999000400011&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 11 fev. 2019

MATOS, G. A. **Comprovação de qualidade nas compras públicas**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 16, n. 2978, 27ago.2011. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/19864>>. Acesso em: 3 mar. 2019.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012

MOTTA, A. R. **O combate ao desperdício no gasto público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público Federal norte-americano e brasileiro**. Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 2010.

MUKAI, T. **Licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Saraiva, 2004.

PAIM TERRA, A. C. **Compras Públicas Inteligentes: Um Modelo de Análise Estratégica para a Gestão das Compras Públicas – Estudo de Caso do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal**. UFG. FCT. PROFIAP - 2016. 251 f.: il.

PEREIRA, V. B. **O Princípio da Economicidade no Âmbito das Licitações Públicas**. Revista Contabilidade & Amazônia, Sinop, v. 1, n. 1, art. 11, pp. 91-97, Jan./Dez. 2008. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/6575634-O-principio-da-economicidade-no-ambito-das-licitacoes-publicas.html>>. Acesso em: 24 fev. 2019.

PIMENTEL, T. **Desafio: contrato de menor preço x qualidade dos produtos e serviços**. WebArtigos.com, 2008. Disponível em: <<https://www.webartigos.com/artigos/desafio-contrato-de-menor-preco-x-qualidade-dos-produtos-e-servicos/11561/>>. Acesso em: 22 fev. 2019.

PIOVESAN, A.; TEMPORINI, E. R. **Pesquisa exploratória: procedimento metodológico para o estudo de fatores humanos no campo da saúde pública**. Rev. Saúde publica 29 (4) - 318-25, 1995. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsp/v29n4/10>>. Acesso em: 26 fev. 2019.

POLETTI, C. A. “**A relação entre Empresa Privada e Órgão Público – As Vantagens e Desvantagens para a Empresa Privada participar nas vendas aos Órgãos Públicos**”. Cnec. 67 Páginas, 2008.

SANTOS, R. de C. **Plano plurianual e orçamento público**. – 3. ed. rev. ampl. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2015.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (Sebrae). **Compras Públicas: um bom negócio para a sua empresa**. – Brasília: Sebrae, 2017.

SILVA, C. R. C. **Trabalho e Educação Profissional: A Problemática da Formação Integral no IFNMG**. FAE/CBH/UEMG. Belo Horizonte. 2016. Disponível em: <http://fae.uemg.br/dissertacoes/TD_0_006.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2019.

SQUEFF, H. S. **O Poder de Compras Governamental como Instrumento de Desenvolvimento Tecnológico: Análise do Caso Brasileiro**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA 2014. - Brasília: Rio de Janeiro: Ipea , 1990- ISSN 1415-4765

SOUTO, M. J. V. **Licitações e controle de eficiência: repensando o princípio do procedimento formal à luz do "placar eletrônico"!**. Fórum de Contratação e Gestão Pública. Belo Horizonte, v. 8, n. 93, set. 2009. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/36333>>. Acesso em: 2 mar. 2019.

THAI, K.V. **Public Procurement Re-examined**. Journal of Public Procurement, Saint Virginia Beach, v. 1, n 1: p. 9-50. set. 2001

UYARRA; FLANAGAN, K. **Understanding the innovation impacts of public procurement**. European planning studies, v. 18, n. 1, p. 123-143, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000178&pid=S1678-6971201200050000900028&lng=en>. Acesso em: 20 mar. 2019

VIANA, J. J. **Administração de materiais um enfoque prático**. São Paulo: Atlas, 2012.