

**COMPRAS PÚBLICAS NA CÂMARA MUNICIPAL DE PASSOS (MG) E O
PARADOXO DA INEFICÁCIA**

*PUBLIC PURCHASES AT THE CITY HALL OF PASSOS (MG) AND THE PARADOX
OF INEFFECTIVENESS*

Sanderson Lucas Menezes Barra

IFSULDEMINAS Campus Passos
sanderson.barra@ifsuldeminas.edu.br
<https://orcid.org/0009-0004-8255-3641>

Luiz Ricardo de Moura Gissoni

IFSULDEMINAS
luiz.gissoni@ifsuldeminas.edu.br

Arnaldo Camargo Botazini Júnior

IFSULDEMINAS
arnaldo.junior@ifsuldeminas.edu.br
<https://orcid.org/0009-0002-7645-9937>

Maicon da Mata Marques

IFSULDEMINAS Campus Passos
maicon.marques@gmail.com

Recebido em: 01/12/2022.

Aprovado em: 31/03/2023.



DOI: 10.18406/2359-1269v10n12023299

Resumo

O trabalho a seguir busca demonstrar a ineficácia do setor de compras públicas atrelado a Lei 8.666/93, conhecida como a Lei das Licitações. Foi feito um estudo de caso na Câmara Municipal de Passos, a fim de entender o funcionamento do setor de compras e todos os problemas que ele enfrenta no dia a dia. Esse estudo ressalta os principais problemas enfrentados desde a abertura do edital, que é processo inicial da licitação, até a última fase, que é a entrega do bem ao órgão público. Através de pesquisa bibliográfica, constatou-se que esse problema é recorrente nos órgãos públicos, despendendo, muitas vezes, tempo e prejuízos financeiros aos cofres públicos. Foram consultadas várias obras de autores da área de gestão pública, além de artigos científicos, revistas e estudos relacionados ao tema na busca por uma compreensão do problema. Ao final, foi realizada uma pesquisa exploratória qualitativa, envolvendo coleta de dados primários através de visitas, dados fornecidos pela Câmara Municipal de Passos e acesso ao site do órgão através de seu portal da transparência. Para analisar os dados coletados, foi aplicada a análise de conteúdo, seguindo os procedimentos recomendados por Bardin (2011). A análise se baseou na categorização dos problemas mais recorrentes, observando-se como, objeto de estudo, a ineficácia das compras públicas. Conclui-se que há muitas falhas na gestão das compras públicas realizadas pela Câmara Municipal de Passos, como o descaso dos fornecedores que ganham os processos licitatórios e a burocracia, que faz com que atrasos na conclusão dos processos aconteçam, e não ocorram de forma rápida como é proposto pela Lei. Além disso, identificou-se como o maior problema os atrasos dos fornecedores, gerando conflito entre órgão público e fornecedor, o qual depende esforço do gestor de compras para solucionar o problema, e conseqüentemente, prejuízos a todos os envolvidos.

Palavras-chave: Compras públicas; ineficácia; licitações.

Abstract

The following work seeks to demonstrate the ineffectiveness of the public procurement sector linked to Law 8.666/93, known as the Bidding Law. A case study was carried out at the Municipality of Passos, in order to understand the functioning of the purchasing sector and all the problems it faces on a daily basis. This study highlights the main problems faced since the opening of the public notice, which is the initial bidding process, until the last phase, which is the delivery of the good to the public agency. Through bibliographical research, it was found that this problem is recurrent in public agencies, often spending time and financial losses to public coffers. Several works by authors in the area of public management were consulted, in addition to scientific articles, magazines and studies related to the subject in the search for an understanding of the problem. In the end, a qualitative exploratory research was carried out, involving the collection of primary data through visits, data provided by the Municipality of Passos and access to the organ's website through its transparency portal. To analyze the collected data, content analysis was applied, following the procedures recommended by Bardin (2011). The analysis was based on the categorization of the most recurrent problems, observing the ineffectiveness of public procurement as the object of study. It is concluded that there are many flaws in the management of public purchases carried out by the Municipality of Passos, such as the neglect of suppliers who win the bidding processes and bureaucracy, which causes delays in the completion of processes to happen, and not to occur quickly. as proposed by law. In addition, the delays of suppliers were identified as the biggest problem, generating conflict between the public agency and the supplier, which requires effort from the purchasing manager to solve the problem, and consequently, damages to all involved.

Keywords: Public purchases; ineffectiveness; bids.

Introdução

Licitação é um método de compras que as organizações públicas utilizam para adquirir produtos e serviços para seu consumo próprio ou para atender os anseios da sociedade (BRESSER PEREIRA 1996). Esse modelo teve início na

Europa, nos Estados Medievais, onde se tinha uma espécie de informativo no qual constava data, horário e local, para que os interessados pudessem comparecer e ofertar seus produtos (PERCIO, 2018).

Existem muitos conceitos dados por diversos autores sobre licitação. Para Di Petro (2005), é um procedimento administrativo utilizado pelos órgãos públicos, o qual impõe condições fixadas pelo edital e se aceita a mais conveniente das propostas. Já para Meirelles (1996), licitação trata-se de um procedimento administrativo, em que a administração pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse.

Neto (2007) diz que a licitação destina a escolher a proposta mais vantajosa e não a mais barata, que deve levar em consideração além do preço, a técnica, segurança, funcionalidade, qualidade, funções operacionais e a capacidade financeira do fornecedor do produto ou serviço. Na Constituição Federal em seu artigo 37, XXI, estabelece que as qualificações técnicas e econômicas são indispensáveis ao cumprimento das obrigações, onde, além do preço, outros aspectos se tornam relevantes (BRASIL, 1988).

O mercado de compras públicas é bem intenso no Brasil. Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2017), corresponde em média a 13% do produto interno bruto (PIB); e segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no ano de 2017, R\$ 850 bilhões foram gastos somente em compras nas diversas áreas e contratações de serviços públicos.

No cenário atual, observamos muitos problemas no âmbito público, tais como: fraudes em licitações; compras marcadas onde o ganhador já está previamente definido; acordos entre empresas que participam de licitações onde separam entre si, fora do local da licitação, qual item e determinada empresa irá vender ao órgão público; entrega de materiais de má qualidade; aditivos de compras sem precisão, tanto no preço quanto em quantidade; entre outros. Com o intuito de melhorar a organização e estratégias no setor de compras públicas, criou-se a Lei 8.666/93 – Lei de Licitação. Ela foi criada em um momento muito oportuno, onde o país passava por uma grande crise econômica, política e social,

com trocas de moedas constantes, taxa de desemprego altíssimas, escândalos políticos e corrupção (BRASIL, 1993).

A Câmara Municipal de Passos (CMP) conta com um departamento específico para gerir a demanda de compras e licitações, com assessoria jurídica para casos especiais, com a finalidade de julgar e decidir sobre eventualidades apresentadas no processo licitatório.

O trabalho consiste analisar os processos de compras via licitação na Câmara Municipal de Passos, e propõe fazer uma relação entre licitações x compras efetivas analisando qualitativamente as compras problemáticas.

Desta maneira, possui como objetivo geral: *identificar problemas enfrentados nos processos de compras públicas na Câmara Municipal de Passos/MG, entre os anos de 2016 e 2019*. E tem objetivos específicos secundários: (1) Comparar a quantidade de licitações x compras efetivas; (2) Analisar qualitativamente as compras públicas problemáticas.

O trabalho estrutura-se em cinco seções principais, divididas em: introdução, parte que situa o leitor do cenário pesquisado; referencial teórico, que fundamenta os conceitos centrais do estudo; metodologia, métodos científicos utilizados para realização da pesquisa; análise e discussão dos resultados, seção que examina os dados sobre a pesquisa realizada na Câmara Municipal de Passos/MG; e uma última seção onde são apresentadas as considerações finais.

Referencial Teórico

Compras Públicas

A definição para compras públicas é o procedimento no qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse, mediante a um processo chamado licitação. Este procedimento é válido na esfera federal, estadual e municipal, onde cada órgão público, através de um edital, segue as regras definidas na Lei 8.666/93 (lei das licitações), apresentando quais são os produtos e serviços que o órgão precisa adquirir (PERCIO, 2018).

O modelo proposto pela lei de licitações para a aquisição de produtos e serviços no poder público vem buscar condições no mercado e definir um modelo de concorrência perfeita. Pressupõe que a racionalidade dos agentes é ilimitada e o produto deve ser padronizado, além de ter maior competitividade. Como observado por Costa (1998), a licitação parece partir do princípio que nenhum fornecedor tem condições de influir no mercado.

As licitações foram criadas para que haja economia e agilidade nas contratações públicas, facilitando a fiscalização e a transparência na aplicação do dinheiro público. Entretanto, não se garante qualidade do produto ou serviço adquirido (ZAGO, 2006).

A licitação funciona como um regulador da verba pública, devendo ser eficaz, porém isso nem sempre acontece, podendo ocorrer problemas como processos improvisados, atribulados, viciosos, projetos incompletos e mal formulados (SILVA, 2012).

O gestor público deve estar preparado para o processo licitatório, pois é um procedimento formal e muito complexo, onde todos os envolvidos devem preencher diversos requisitos e seguir critérios normatizados nos editais. Portanto, a falta de conhecimento técnico-jurídico pode dificultar os procedimentos (CASTRO, 2012).

De acordo com a Medida Provisória Nº 495, qualquer empresa que atender as especificações do Edital podem concorrer. Ela tem a intenção de incentivar a indústria nacional nas contratações do poder público, mas não leva em conta a qualidade dos serviços prestados ou dos produtos fornecidos. O que

pode gerar custos de qualidade, os quais são definidos como o sacrifício financeiro decorrente da obtenção de bens ou serviços (BRASIL, 2010).

Os custos podem ser divididos em dois: custo de conformidades que são relacionados ao fornecimento de produtos ou serviços dentro dos padrões de qualidade aceitável; e o outro, custos de não conformidades que está diretamente ligado a ineficiência de um processo, quanto à qualidade que reflete diretamente no custo e no produto. (CARVALHO, 2005).

A gestão pública enfrenta muitos problemas para conseguir uma excelência em suas compras, tanto com seus fornecedores como também com quem deveria atestar compras sérias, com qualidade e menor preço (PERCIO, 2018).

As compras públicas surgiram para solucionar muitos problemas de gestão administrativa. No entanto, desaponta no seu principal objetivo que consiste em compras mais econômicas e com qualidade. Essa questão incomoda toda a cadeia da gestão pública e tem sido motivo de conversas e discussões por vários profissionais especializados na área (PERCIO, 2018).

Nem sempre se consegue comprar com o menor preço, isso porque empresas ofertam produtos errados e, por conseguinte, não respeitam os critérios descritos no edital. Nestas condições, um processo licitatório será eficiente quando minimizar os custos de transação (COSTA, 1998).

Segundo Silva (2002), nenhum gestor público pode contratar uma obra, serviço ou realizar compras de bens de consumo sem uma licitação. Caso contrário, ele violará os princípios básicos e fundamentais da igualdade, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade, podendo ser punido por não cumprir a Lei. É imprescindível que o gestor público tenha cautela ao especificar o produto ou serviço que irá contratar para que ele seja de qualidade.

Bianchin, M. D., Blatt C. R., Soares, A. S., Kulkamp, I. C. (2012), demonstram que é possível se ter qualidade nos produtos adquiridos através de licitações que se atenham de mecanismos a partir do conhecimento real da legislação vigente, apresentando um edital bem elaborado, bem como, um

juízo adequado das propostas e acompanhamento da entrega do material adquirido através do controle de qualidade.

LEI 8.666/93

Também conhecida como Lei de licitações, a lei 8.666/93 foi criada em meio ao caos que o país atravessava, altas inflações, escândalos políticos, como impeachment de Fernando Collor de Melo, trocas de moedas constantes que tentavam diminuir a inflação e com a pauta do plano Real já circulando entre corredores do Planalto Central (BRASIL, 1993).

O modelo concorrencial de aquisição de produtos pelo setor público, idealizado pela Lei 8.666/93, simula todas as condições de mercado estabelecidas para definir o modelo de concorrência perfeita (HERRMANN, 1998).

Segundo Bezerra (1995), a lei 8.666/93 trouxe avanços nas questões disciplinadoras dos procedimentos licitatórios e do controle dos atos do agente público, onde pode citar alguns diferenciais: a utilização de critérios objetivos na qualificação e julgamento das licitações; a democratização da participação das empresas; a vinculação de processos e recursos disponíveis para o mesmo; a democratização de dados administrativos e possibilidade de contestação judicial e punições para os administradores públicos e privados que burlarem a lei.

Apesar dos avanços que a lei de licitações trouxe, no mesmo ano da sua promulgação houve a necessidade de fazer alterações, e em 09 de junho de 1994, menos de um ano após sua promulgação, através de medida provisória culminou na edição da lei (HERRMANN, 1998).

Para Bresser Pereira (1996), a Lei 8.666/93 falhou, pois, ao adotar uma perspectiva estritamente burocrática e pretender regulamentar tudo, excluindo a autonomia e a responsabilidade do administrador público, a lei atrasou e encareceu os processos de compra do Estado e das empresas estatais, sem garantir a redução de fraude e dos conluíus contra o bem público.

As modalidades de licitações segundo a lei 8.666/93, são seis: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e pregão (BRASIL,

1993). Na CMP – Câmara Municipal de Passos - os mais usados são: concorrência, tomada de preços e convite.

A legislação no seu Artigo 22, parágrafo 1º da lei 8.666/93 diz que “a concorrência é uma modalidade de licitação em que interessados na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução do seu objeto” (BRASIL, p. 13, 1993). A tomada de preços é muito utilizada nos contratos de serviços e compras de menor valor.

Na tomada de preços o fornecedor que irá concorrer deverá estar devidamente cadastrado e apto em algum órgão público, seja no que estará concorrendo ou em outro na esfera nacional. O cadastro deverá ser feito até três dias anteriores ao recebimento das propostas (BRASIL, 1993).

Na carta convite, os fornecedores devem estar devidamente cadastrados nos registros do órgão licitador, que pode ser feito até três dias antes à data do recebimento das propostas. A escolha para contratação da compra de produtos ou serviço se dá pela de menor valor entre 80 e 150 mil reais (CASTRO, 2012).

A modalidade concurso é destinada à contratação de pessoas para o serviço público e destina-se à escolha de trabalho técnico, artístico, projetos arquitetônicos, intelectual mediante a remuneração ao vencedor e por instituição de prêmios. O vencedor cede os direitos relativos ao trabalho e o órgão público o utiliza de acordo com o que foi estabelecido no edital (BRASIL, 1993).

Leilão é uma modalidade usada para vendas de bens e imóveis do órgão público, como os apreendidos, penhorados ou ainda alienação de bens, a quem oferecer o maior lance igual ou superior a sua avaliação (BRASIL, 1993).

O pregão é a forma de licitação mais utilizada. Ele designa um servidor como pregoeiro, onde este tem o poder de monopolizar o resultado. Em contrapartida, esta forma de licitação diminui os prazos dos recursos podendo prejudicar licitantes. O principal problema existente é o despreparo tecnológico dos licitantes, onde é necessária uma avaliação mais detalhada do objeto. (GAZINEO, 2005).

A forma de licitação mais utilizada na atualidade é o pregão eletrônico, pois minimiza os custos, desburocratiza e tem uma ampla divulgação, apresentando uma eficiência na contratação, pois tudo ocorre eletronicamente (PALMIERI, 2000).

Câmara Municipal de Passos

A CMP está situada na Av. Paulo Éspor Pimenta, 151 - Coimbras, Passos - MG, 37904-012. Está em sua 19ª legislatura (01/01/2021 até 31/12/2024), é composta por 11 vereadores atualmente, sendo um presidente da casa, um vice-presidente e dois secretários. Os vereadores se dividem em cinco comissões, que são: Comissão de legislação, constituição e justiça; Comissão de fiscalização financeira e orçamentária; Comissão de administração pública e políticas urbanas e rural; Comissão de saúde e ação social; Comissão de educação, cultura, desporto e lazer.

Segundo Grilo (2008), a CMP foi criada no ano de 1848, através da Lei Provincial nº 386 e sancionada pelo Dr. Bernardino José de Queiroz Presidente da Província em 09 de outubro de 1848. No Artigo 2º, fica estabelecido: os habitantes destes novos municípios ficam obrigados a construir, à sua custa, os edifícios necessários para as sessões da Câmara e do Conselho de Jurados e a Cadeia com suficiente segurança para a prisão dos réus. A primeira eleição se deu em 4 de agosto de 1850 e os primeiros vereadores eleitos foram: Jerônimo Pereira de Mello e Souza, Sargento-mor Manuel Cardoso Osório, Capitão Manoel José Lemos, Camilo Antônio Pereira de Carvalho, Padre Fortunato José da Conta, Fidelis Rodrigues de Faria e José Caetano Machado que foi o mais votado e se torna o presidente da Câmara.

Metodologia de Pesquisa

O trabalho teve uma abordagem qualitativa e se deu através de um estudo de caso na CMP, utilizando-se de pesquisa bibliográfica e documental, via dados oficiais do período compreendido entre 2016-2019, fornecidos pelo órgão público, onde buscou entender e responder os objetivos propostos, além do uso de artigos científicos e livros referentes às compras no setor público e administração pública.

A presente pesquisa é baseada em uma abordagem qualitativa com caráter exploratório. Essa abordagem mostrou-se mais adequada pois a pesquisa qualitativa exploratória proporciona uma melhor visão e compreensão do contexto do problema.

A primeira etapa da pesquisa foi baseada em uma análise de dados secundários obtidos por meio da pesquisa documental, que envolve investigações já realizadas sobre o objeto de estudo. Segundo Malhotra (2006), o levantamento de dados secundários ajuda a definir o problema de pesquisa e identificar percepções importantes sobre o assunto. Para esta abordagem, as fontes de informação para obtenção dos dados secundários são formadas por artigos, livros, teses e dissertações, além de publicações em periódicos e anais de congressos sobre o tema de compras na administração pública.

A pesquisa teve duas fontes para coletas de dados: secundários e primários. Os dados secundários ajudaram a definir o problema de pesquisa e foram obtidos de diferentes fontes como artigos, livros, dissertações, periódicos e sites brasileiros. Os dados foram coletados através do Portal da Transparência da Câmara Municipal de Passos, onde se reuniu todos os editais de convocação para licitações entre os anos de 2016 e 2019.

Foram feitas duas visitas no órgão público, onde foram solicitados os dados primários, tais como processos administrativos de compras e atas das licitações, sendo todos esses dados de domínio público. De acordo com o art. 10 da lei 12.527/2011 qualquer pessoa física ou jurídica pode apresentar pedido de acesso e informações aos órgãos públicos.

Após a definição dos métodos para coleta de dados e os objetivos do projeto, foram definidos os critérios para analisar as informações coletadas. Conforme Richardson (1999), as diversas definições concluem que a análise de conteúdo é uma técnica de pesquisa e possui propriedades metodológicas, tais como objetividade, sistematização e inferência. A objetividade é referente à explicitação das normas e também dos processos utilizados em cada etapa.

Nesta pesquisa optou-se para o tratamento de dados a análise de conteúdo de acordo com a metodologia proposta por Bardin (2011). Para Bardin

(2011), existem três etapas para a análise de conteúdo, chamadas de pré-análise, análise do material e tratamento dos resultados.

A fase de pré-análise está relacionada com a organização do material. Segundo Bardin (2011), essa etapa envolve um primeiro contato com os documentos que serão submetidos à análise, a preparação formal do material, que inclui todos os materiais que serão utilizados para a coleta dos dados, com o objetivo de definir o “corpus” da investigação, que especifica o escopo no qual o pesquisador deve concentrar sua atenção.

A segunda fase é estabelecida pela exploração do material. Nesta etapa o material reunido, que constitui o “corpus” da pesquisa é melhor trabalhado e aprofundado ao escolher unidades de codificação. Esse processo é realizado por meio de unidades de registros específicas, adquiridas através de recortes, que são caracterizados por dados relevantes para o problema de pesquisa. Após a unidade de codificação escolhida, a próxima etapa é desenvolver blocos que expressem determinadas categorias, que confirmam ou refutam as variáveis presentes nas proposições.

A terceira e última fase, formada pelo tratamento dos resultados é a fase da análise em si, no qual o pesquisador busca tornar os resultados brutos em algo significativo e válido. Para isso, é preciso voltar ao referencial teórico, pois ele fornece o embasamento e os aspectos significativos para o estudo, tornando a sua relação com os dados obtidos nas entrevistas fundamental para a interpretação dos resultados.

As interpretações são responsáveis por evidenciar o que significa de fato os objetivos propostos, desvendando a profundidade de certas afirmações aparentemente superficiais (BARDIN, 2011).

Com isso, os dados foram separados por categoria e, a mesma, dividida em várias subcategorias, como descrito abaixo:

- Quantidade licitação/ano: consta a separação da quantidade de licitações nos anos 2016, 2017, 2018 e 2019.

- Finalizado com sucesso: dentro dos anos, dividiu-se em cada subcategoria, em que aparecem todas as licitações nas quais, durante todo o procedimento licitatório, não ocorreu nenhum problema, e transcorreu de forma bem-sucedida, desde a abertura do edital à entrega do produto ou serviço.
- Finalizado com restrições: nessa subcategoria, consta as licitações que durante o procedimento apresentou algum problema, o qual foi tratado da seguinte forma: Impugnações: procedimento jurídico no qual a CMP ou algum participante da licitação não concorde com a forma que se deu o desfecho do certame e entra com recurso no qual será julgado, podendo ser pelo próprio órgão público ou esferas superiores. Na maioria das vezes, quando se chega a essa situação, a licitação chega a ser cancelada e é necessário iniciar um novo processo de compra. Atrasos na entrega do produto ou serviço: se dá quando o ganhador do processo licitatório atrasa a entrega ou não a faz. Mercadorias com inconformidades ao processo licitado: acontece quando a mercadoria ou serviço está fora da licitada podendo ser de qualidade inferior, por exemplo.
- Finalizado sem sucesso: quando teve algum problema no processo que impediu a operação de compra, tal qual: licitação deserta, quando não aparece ninguém interessado ou licitação fracassada, onde por motivo de força maior, assim como um processo jurídico ou administrativo, faz com que o processo de compra seja cancelado.

Resultados e Discussão

A Câmara Municipal de Passos possuiu 56 funcionários e mais 23 indiretos através de empresas que prestam serviços terceirizados. A receita média anual é de 300 milhões de reais, para serem gastos com pessoal, manutenção do prédio, compras e aquisições de materiais e serviços e prestação de serviços à comunidade em geral. Nem sempre a CMP utiliza todo o dinheiro disponível durante o ano, e quando isso acontece as sobras são devolvidas a Prefeitura Municipal de Passos.

A análise dos dados obtidos na pesquisa será apresentada de acordo com a ordem dos objetivos específicos propostos, ou seja, listar a quantidade de licitações durante os anos compreendidos entre 2016-2019, identificando os

problemas existentes e separando-os por categorias, facilitando a forma de visualização dos problemas e, posteriormente defini-los.

Quantidade de Licitações

Nessa primeira etapa, foram desmembradas, de forma anual, as licitações existentes e já enumeradas aquelas que até o ano de 2019 não foram finalizadas. Em média, a CMP faz 279 licitações/ano.

Quadro 1: Relação licitações por ano

Ano	Encerradas	Não encerradas	Total
2016	296	1	297
2017	272	3	275
2018	279	0	279
2019	260	6	266
Totais	1107	10	1117

Fonte: elaborado pelos autores (2020).

Podemos observar no quadro acima (Quadro 1) que, mesmo se passado alguns anos, temos 10 licitações que ainda não foram concluídas. Analisando os processos administrativos consegue-se identificar os problemas gerados que impedem a finalização desses certames. O quadro 2 abaixo explica melhor os problemas identificados.

Quadro 2: Licitações não encerradas

Ano	Processo administrativo interno	Processo judicial	Total
2016	0	1	1
2017	0	3	3
2018	0	0	0
2019	3	3	6
Totais	3	7	1117

Fonte: elaborado pelos autores (2020).

Nota-se que o problema são os processos judiciais, que acontecem quando o órgão público, após passar pelo processo administrativo interno, não consegue delegar sobre o assunto, sendo necessário a intervenção judicial. Segundo Bezerra (1995), esses processos judiciais se arrastam por vários anos, trazendo prejuízos e atrasos aos órgãos públicos e, conseqüentemente, a população é normalmente afetada por não ter o bem ou serviço para o desfrute comum de todos.

Nos 3 processos internos listados no ano de 2019, de acordo com os processos administrativos da CMP, em um deles, acontece um processo interno onde o fornecedor ganhador entregou os produtos em desacordo com o que foi vendido na licitação e com isso a CMP não pode usar os produtos até que finalize a operação. Os prazos para que este impasse seja resolvido já consta vencido e mesmo assim, ainda não se deu um desfecho para o problema.

Nos outros processos internos de 2019, os fornecedores não entregaram a mercadoria, sendo que a CMP perdeu o prazo para que o segundo colocado fosse notificado para ganhar a licitação, pelo motivo do primeiro colocado não ter entregado os produtos e com isso todo o processo licitatório foi perdido, gerando prejuízo financeiro para a administração pública. Desse modo, a CMP espera o prazo para encerrar o processo administrativo interno. Já o outro processo de 2019, a empresa ganhadora pediu para que seja revisto o valor que foi vendido o produto, alegando que, quando ele foi pedido pela CMP, os preços dele tinham quase que dobrado e com isso ela pede um reajuste no preço, adequando ao preço de mercado atual.

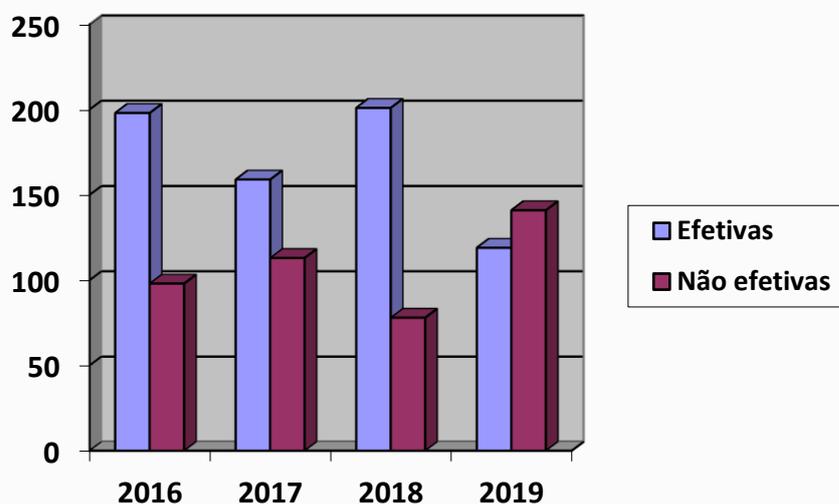
Conforme Bresser Pereira (1996), um processo judicial para resolver problemas de ordem pública leva em média 6 anos, gerando desgastes para ambos, o órgão público e a empresa ganhadora da licitação. Esses processos judiciais podem acontecer de várias formas: a empresa ganhadora pode entrar contra o órgão público por qualquer motivo que seja; empresas que participaram da licitação e que por algum motivo não concordem com o resultado e pelo órgão licitante contra a empresa ganhadora, por exemplo. Com isso, percebe-se que pode haver muitas formas de atrasos para que o produto ou serviço seja entregue em acordo ao objeto licitado.

Licitações Finalizadas

Nessa fase, foi possível observar que as licitações finalizadas passaram por muitos problemas, mas que foram resolvidos. E, é aqui que começamos a ver quão problemático é um processo licitatório e como ele pode gerar vários malefícios ao órgão público. Dentro dos anos estudados, foram separadas as licitações que se efetivaram em compra do produto e serviço e as que não concluíram a compra propriamente dita.

Analisando o gráfico 1, a seguir, verifica-se que tivemos um percentual considerável de produtos que foram licitados e não se efetivou em compra. É bom observar que qualquer tipo de compra tem um custo específico, afirma Bresser Pereira (1996). Isso tudo implica numa boa gestão de compra que, na maioria das vezes, o órgão público não possui, seja por pessoal despreparado para o cargo, ou até mesmo excesso de compras (BEZERRA, 1995).

Gráfico 1: Licitações por ano efetivas x licitação por ano não efetivas



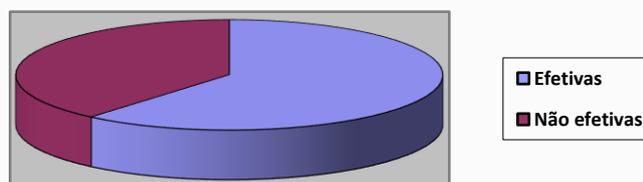
Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

As licitações normalmente são válidas por um ano e por diversas vezes a CMP a fez e não efetuou a compra de fato do que foi licitado, perdendo esforço tanto físico e financeiro para preparar as mesmas. Para evitar esses problemas, Bianchin (2012) diz que o gestor de compras tem que conhecer muito bem a

legislação vigente e que ele faça uma boa descrição dos produtos para que haja qualidade, não desperdiçando tempo e dinheiro. Quando ocorre de o prazo expirar, a licitação passa para o status “finalizadas”. Assim como, há as que são efetivadas com a compra e, durante o processo, não houve problema ou ele foi solucionado de forma mais rápida, apenas com um processo interno, sem ser necessário recorrer à justiça, por exemplo.

Observando o gráfico abaixo, onde demonstra o somatório das licitações entre os anos estudados, podemos ver que as compras não efetivas têm um grande peso, o que chega a ser quase 40% da totalidade. Com isso, se vê mais uma vez que o processo de compras na CMP é ineficaz, já que para Bresser Pereira (1996) o ideal seria um modelo com mais de 80% das licitações feitas serem efetivas.

Gráfico 2: Licitações totais efetivas x licitações não efetivas



Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

Licitações Problemáticas

Dentre as licitações que se obteve êxito e a CMP efetivamente adquiriu produtos ou serviços, foram analisadas ano a ano e separadas as licitações que tiveram algum problema no desdobramento até sua finalização. Para melhor compreensão dividiu-se em 4 grupos, sendo eles:

- **Atrasados:** Quando o fornecedor, por algum motivo, não fez a entrega do bem ou serviço no prazo estipulado, fazendo com que a CMP

tomasse medidas cabíveis com relação ao processo interno administrativo, gerando penalidades para a empresa não cumpridora de suas obrigações.

- Não entrega: Se dá quando a empresa contratada não conseguiu entregar o objeto licitado. Com isso a CMP tem prejuízos, pois ela tem que chamar o segundo colocado para assumir o posto de ganhador da licitação. Sendo assim, o preço da compra eleva-se, pois já não é o mais barato ofertado no dia do certame e essa empresa ainda terá prazos legais para executar o serviço ou entrega do que foi comprado, o que gera um maior custo financeiro ao órgão público e atrasos no cronograma.

- Não conformidade: A entrega nesse caso é prejudicada pelo produto estar em desacordo com o que foi vendido ou ele ter sido entregue com defeito. Quando o produto é entregue de forma errada e não foi possível recusar o mesmo no ato da entrega, a CMP elabora um processo administrativo, no qual esse notificará a empresa que substitua o produto errado, para que fique de acordo com o objeto licitado. Isso gera uma demora e muitas vezes a empresa não faz a substituição. Com o processo finalizado, ou seja, pago, o órgão público fica com o prejuízo, isto é, com o produto de má qualidade, por exemplo. Quando ocorre algum problema de garantia, a CMP tem que informar a empresa para que ela conserte o produto ou serviço, em um tempo hábil de até 30 dias para que o mesmo fique pronto. E muitas vezes, como descrito nos processos administrativos, os prazos das garantias vencem e, por burocracia da lei, os produtos ou serviços não são reparados ou substituídos, gerando assim mais uma vez, prejuízo financeiro ao órgão público.

- Outros: Pequenos problemas de fácil solução, mas que não deixaram de gerar algum prejuízo à instituição. Exemplos: Entrega de produto de má qualidade, porém em acordo ao objeto licitado.

Quadro 3: Problemas nas licitações por categoria

	2016	2017	2018	2019
Total efetivas	198	159	201	119
Atrasos	56	18	65	22
Não entrega	11	23	8	07
Não conformidade	28	14	30	19
Outros	15	28	56	14
Total com problema	110	83	159	62
% com problema	55,5 %	52,2%	79,1%	52,1%

Fonte: elaborado pelos autores (2021).

Nota-se que, em todos os anos pesquisados, os problemas enfrentados no que diz respeito a compras na CMP foi maior que 50% em todos os anos. Um destaque é o ano de 2018 onde um pouco mais de 79% das compras tiveram algum problema. Esse ano foi um ano comum nos editais de licitações comparando os editais dos anos pesquisados, porém foi o mais problemático onde a principal questão foi com relação aos atrasos dos fornecedores na entrega dos produtos.

O que também pode ser observado como uma barreira é problema de produtos serem entregues em desacordo com o pedido, pois isso mostra que a CMP não tem um processo eficaz de conferência de produtos ao recebê-los. Se esta questão fosse considerada como fator importante e solucionada a priori, haveria um alívio na ineficácia do processo de compras no órgão público.

Em contrapartida, há também um certo descaso das empresas ganhadoras da licitação, as quais, muitas vezes, não tem o compromisso de entregar o produto, obrigando a CMP a abertura de um processo administrativo para chamada do segundo colocado, despendendo assim, muito tempo para algo que poderia ser um processo rápido, não o seja.

Licitação com sucesso total x Licitação problemática

Ao fazer uma comparação geral entre todos os editais que tiveram algum problema, seja por processos administrativos internos, processo judicial, atrasos

na entrega, não entrega pelo fornecedor, mercadorias não conformidade, entre outros, constata-se que a situação não melhora e que realmente o processo de compra é ineficaz. Para comprovar os apontamentos desta análise, foram elaboradas dois quadros. O primeiro separado por categoria/ano e o segundo com o somatório de todos os anos.

Quadro 4: Total licitações x total de licitações problemáticas por ano

	2016	2017	2018	2019
Total de editais no ano	297	275	279	266
Atrasos	56	18	65	22
Não entrega	11	23	8	07
Não conformidade	28	14	30	19
Outros	15	28	56	14
Não encerradas	1	3	0	6
Total com problema	111	86	159	68
% com problema	37,3 %	31,2%	56,9%	25,5%

Fonte: elaborado pelos autores (2021).

O quadro 4 aponta que, em todos os anos, o percentual de licitações com alguma inconformidade ficou acima de 25%, ressaltando a afirmação de Bresser Pereira (1996) que, para ser considerado um modelo bom, esse percentual não deveria passar dos 20%.

A média entre os quatros anos estudados apresentou 106 licitações ao ano com algum tipo de problema num universo médio de 279 editais/ano, o que perfaz mais de 37% com algum empecilho, no qual a CMP teve que intervir de alguma forma.

Considerações Finais

Esse estudo de caso teve o intuito de descrever o processo de compras na Câmara Municipal de Passos e fazer um paralelo com a ineficácia tão falada por vários autores desde a criação da Lei 8.666/93.

A metodologia baseou-se em uma análise de dados obtidos por meio da revisão bibliográfica. A pesquisa teve duas fontes para coletas de dados: secundários e primários. Para a coleta dos dados primários, utilizou-se de dados obtidos no portal da transparência da CMP e em atas e processos administrativos internos das licitações referentes aos anos estudados. Os dados secundários foram obtidos através de livros, artigos, dissertações etc.

Enfatizou-se que a CMP possui um orçamento financeiro satisfatório, o qual possibilita através de um planejamento, uma boa folga financeira. Isto comprova que tudo que se faz necessário para o funcionamento do órgão público é possível ser adquirido sem muito esforço financeiro mediante a um bom planejamento, o que confirmaria, em alguns anos, as sobras financeiras em seu caixa.

Em todos os anos estudados nesta pesquisa, constatou-se problemas nas licitações e que eles geraram prejuízos consideráveis aos cofres públicos como, por exemplo, perdas de material por serem de má qualidade, prazos de garantias vencidos, processos nos quais fizeram com que determinada licitação fosse cancelada.

Do processo licitatório, verificou-se também ser um processo muito lento, oneroso e bem burocrático, onde cria-se a proposta da Lei 8.666/93 para facilitar o processo das compras públicas, tornando-as mais eficientes, transparentes e confiáveis.

Entretanto, o estudo mostrou que há muitas falhas, em se tratando da gestão das compras, como o descaso dos fornecedores que ganham os processos licitatórios e ainda tem o empecilho chamado burocracia, que faz com que atrasos na conclusão dos processos aconteçam, e não ocorram de forma rápida como é proposto pela Lei.

Identificou-se como o maior problema os atrasos dos fornecedores, gerando conflito entre órgão público e fornecedor, o qual depende esforço do gestor de compras para solucionar o problema, e conseqüentemente, prejuízos a todos os envolvidos.

A pesquisa teve como limitação a dificuldade no acesso a empresa para fins de aprofundamento das informações, o que enriqueceria a qualidade dos dados. O cenário de pandemia vivenciado prejudicou o acesso previsto às entrevistas presenciais, o que contemplaria outra fonte de coleta de dados.

Portanto, sugere-se que futuras pesquisas possam utilizar os resultados identificados nesse trabalho, com o objetivo de alcançar dados mais abrangentes, por meio de estudos quantitativos e entrevistas, com foco nos problemas que a gestão pública enfrenta nos processos de compras, a fim de garantir intervenções e soluções para eles.

Referências

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011, 229 p.

BIANCHIN, M. D., BLATT C. R., SOARES, A. S., KÜLKAMP, I. C.. **Avaliação da qualidade de comprimidos de propranolol e enalapril distribuídos no sistema público de saúde em uma cidade do sul do Brasil**, *Ciência & Saúde Coletiva*, 17(2):491-498, 2012.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**

BRASIL, **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. Disponível em: < <http://www.leidireto.com.br/lei-10520.html>>, acessado em 22 de junho de 2020.

BRASIL, **Lei no 12.527, de 18 de Novembro de 2011**, Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. ... 216 da Constituição Federal; altera a **Lei nº 8.112**, de 11 de dezembro de 1990; revoga a **Lei nº 11.111**, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da **Lei nº 8.159**, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em : < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acessado em 10 de fevereiro de 2021.

BRASIL, **Lei n o 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>. Acessado em 20 de junho de 2020.

BRASIL, **Medida Provisória Nº 495, DE 19 DE JULHO DE 2010** - DOU DE 20/07/2010 - convertidas em lei, 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. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/páginas/45/2010/495.htm>>. Acessado em: 06 dezembro 2020.

BEZERRA, Marcos O. **Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil**. Relume-Dumará: ANPOCS, Rio de Janeiro, 1995. p.23.

BRESSER PEREIRA, Luis C. **Proposta para aprofundar a Lei de Licitações**, in: Gazeta Mercantil, 27 de setembro, 1996. p.9; 14, 15, 56, 63, 83, 84.

CARVALHO, M. M. *et al.* **Gestão da Qualidade Teoria e Casos**, Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

CASTRO, G. M. O. "**O Processo Licitatório E Os Serviços De Saúde**", 2012. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/o-processolicitat%C3%B3rio-e-os-servi%C3%A7os-de-sa%C3%BAde>>. Acessado em: 01 novembro de 2020.

COSTA, André Lucirton. **Sistemas de compras públicas e privadas no brasil**. EnANPAD 1998. Disponível em <www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad1998-ap-07.pdf>. Acessado em 12 de fevereiro de 2020.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

GAZINEO, J. A. L. **Dos Recursos Administrativos Na Modalidade Pregão**, Jus Naveganti, Teresina, ano 9. N.756, 30 jul. 2005.

GRILO, Antônio. **Câmara de Passos - 150 anos**, 2008. p. 5; 6; 7.

HERRMANN, Isadora. **Licitações públicas no brasil: Explorando o conceito de ineficiência por desenho**. 1998. Disponível em: <<http://sistema.semead.com.br/3semead/pdf/PNEE/Art025.PDF>>. Acessado em: 29 de março de 2020.

JUS BRASIL. **O que é e como funciona o processo de licitação?**. Disponível em: <https://sergioluizbarroso.jusbrasil.com.br/artigos/437627975/o-que-e-e-como-funciona-o-processo-de-licitacao>. Acessado em: 7 fevereiro de 2021.

MALHOTRA, N.K. **Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2006, 719 p.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1996.

NETO, L. C. G. R. **O Risco da Inversão de Fases na Licitação, 2007**. Disponível em:

<http://www.abdib.org.br/index/abdib_midia_imprime.cfm?id_noticia=2171&tipo
> Acessado em: 22 de janeiro de 2021.

OCDE, **Manual para a cooperação econômica e desenvolvimento. Manual de Oslo, 3 edição.**

PALMIERI, M. R. **O Pregão: Aspectos Práticos.** Jus Navigandi, Teresina, ano 5, n. 43, 1 jul. 2000.

PERCIO, Gabriela. **A importância das compras públicas e o paradoxo da sua ineficácia.** 2018. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2018-jun-16/gabriela-percio-compras-publicas-paradoxo-ineficacia>>. Acessado em 13 de fevereiro de 2020.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas.** São Paulo: Atlas, 1999.

SILVA, L. D. **A Licitação Como Instrumento Facilitador Da Administração. 2012.** Disponível em: http://www.classecontabil.com.br/site/trabalhos/ARTIGO_LIDIAN2.pdf>. Acessado em: 22 outubro 2020.

SILVA, O. G. **Pregão Presencial e Eletrônico: manual do pregoeiro.** 2ªed. Bahia: EGBA, 2002.

ZAGO, S. M.. **Uma Reflexão Sobre os Aspectos Positivos e Negativos da Nova Modalidade de Licitações: Pregão Eletrônico,** Santa Maria, 2006. Disponível em: <<http://bibweb.si.ufsm.br/>>. Acessado em: 08 janeiro de 2021.