

Licitações públicas: uma análise da qualidade dos editais nas compras de pneus

Flávio Adalberto Debastiani
flaviodebastiani@gmail.com
UFFS

Dione José Bonet
dionebonet@yahoo.com.br
UFFS

Moacir Francisco Deimling
moacir.deimling@uffs.edu.br
UFFS

Larissa de Lima Trindade
larissa.trindade@uffs.edu.br
UFFS

Recebido em 04/03/2020
Aprovado em 02/12/2020

Resumo

A busca pela eficiência organizacional é muito difundida nas organizações privadas onde as compras são responsáveis por grande parte dos gastos. Uma compra bem feita garante produtos que satisfaçam as necessidades da empresa. Em se tratando de empresas públicas, esta busca é orientada a partir de princípios constitucionais e leis visando o melhor benefício para o gasto realizado pelo ente público. Este artigo aborda a questão das compras públicas, com foco na qualidade das especificações através da análise das licitações, onde o objeto de pesquisa foi a aquisição de pneus. Foi elaborada uma metodologia orientada pelas normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO), jurisprudências e recomendações do Tribunal de Contas da União (TCU) e das Leis nº 8.666/93 e 10.520/02. Com esta metodologia foram analisados vários editais publicados no período entre 2013 e 2014 no poder executivo estadual de Santa Catarina. Este estudo se caracteriza como uma pesquisa documental, descritiva, de cunho qualitativo e também um estudo de caso. A análise realizada a partir do rol de quesitos de qualidade indica que os editais carecem de quesitos que limitem a aquisição de produtos de baixa qualidade. Palavras-chave: Compras. Licitações. Editais. Pneus.

Public biddings: an analysis on the quality of the notice for the purchase of tires

Abstract

The pursuit for organizational efficiency is very widespread in private companies where expenses with purchases are responsible for much of the spending. When the purchase is well made it ensures products that meet the needs of businesses. In public companies, this search is guided from constitutional principles and laws, seeking the best benefit for the expenditure made by the public entity. This article addresses the issue of public procurement, focusing on quality of specifications through the analysis of bids, where the research object was the acquisition of tires. Oriented methodology was developed by the standards of Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO), jurisprudence and recommendations of Tribunal de Contas da União (TCU) and the laws number 8.666/93 and 10.520/02. With this methodology were analyzed several notices published between 2013 and 2014 in the state executive branch of Santa Catarina State. This study is characterized as a documentary research, descriptive, qualitative as well as a case study. The analysis from the quality list of questions indicates that the edicts lack of questions that limit the purchase of low-quality products.

Keywords:

Purchase. Biddings. Notice. Tires.

1 INTRODUÇÃO

A função compras apresenta uma nova e ampliada visão nas organizações, em um momento em que as empresas veem no planejamento estratégico novos horizontes com resultados possíveis, através da integração das diversas áreas da empresa. Estudos e avaliações indicam que estas devem estar integradas, compartilhando da visão, missão e valores da organização. E não seria diferente na área de compras, responsável por grande parte dos gastos, trazê-la mais perto da cúpula gerencial, não negligenciá-la, são novos pressupostos que garantirão a adequada aquisição de insumos, e estes com custos competitivos.

Neste sentido, Viana (2010) destaca que o objetivo fundamental de compras, através da Administração de Materiais é determinar quando e quanto adquirir. No setor privado o controle da gestão de materiais e do setor de compras é fundamental. No setor público, não é diferente, visto que a gestão de recursos públicos, recursos dos quais devem prestar contas os gestores, é atrelada a princípios constitucionais, infraconstitucionais e leis que a regem. Todavia, nem sempre ocorrem boas aquisições na administração pública, por especificações de objetos editalícios mal elaborados que permitem margens a interpretações dúbias, resultando em produtos ou insumos de má qualidade. Conforme estudos de Nascimento, et al. (2011) e Medeiros, et al. (2014) a qualidade dos produtos adquiridos através de licitações fica aquém daquela desejada.

Desta forma este artigo tem como objetivo principal analisar os critérios estabelecidos e a metodologia aplicada nos editais de compras de pneus do Estado de Santa Catarina nos anos de 2013 e 2014. Nesta pesquisa busca-se verificar se os editais avaliados atendem aos quesitos elaborados, principalmente no tocante a qualidade e eficiência, previamente para uma licitação.

Esta pesquisa tem sua justificativa no fato de que uma licitação malfeita pode resultar em produtos de baixa qualidade e consequentemente desperdício de recursos públicos, estes do contribuinte. Menciona-se o fato de que com a introdução de Emenda Constitucional nº 19 se adicionou o princípio da eficiência trazendo seguinte redação, “art. 37. a administração

pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”(CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Neste sentido, conceitua Meirelles (2010 p. 98) que “o princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional.”, aliando a isso o princípio da economicidade elencado na Lei nº 8.666/93 que indica que os processos licitatórios devem atender a necessidade administrativa com o melhor possível dentro dos requisitos de preço harmonizado à qualidade.

Para a elaboração da metodologia de análise de um edital dentro dos quesitos de qualidade e eficiência, foi efetuado levantamento bibliográfico, utilizando-se de referencial teórico da área de gestão de materiais, da Constituição Federal de 1988 (CF), Lei nº 8.666/93 (Lei das licitações e Contratos Administrativos), além de artigos e das recomendações e jurisprudências do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Controladoria Geral da União (CGU), e principalmente, nos quesitos de qualidade, as normativas do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO) e a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

O artigo terá sua estrutura dividida em tópicos, iniciando com a introdução, seguida da fundamentação teórica, onde são analisados estudos anteriores e todo arcabouço necessário de informações para este estudo. Em seguida será descrita a metodologia elaborada em que se apoiaram as análises dos editais pesquisados. Na sequência apresentar-se-á os resultados obtidos da pesquisa. Por fim, destacam-se as considerações finais acerca do estudo proposto.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste tópico serão abordados os referências utilizados como base teórica para o estudo e está dividido em duas partes, sendo a primeira sobre compras e a segunda sobre licitações.

2.1 Compras

As aquisições são uma das mais importantes atividades de uma empresa, como afirma Gonçalves (2010, p.244) “A fabricação de produtos, a operação de uma ferrovia, a administração de uma escola, hospitais, serviços municipais etc. Dependem todos, entre outros fatores, de uma boa administração no suprimento de seus materiais e serviços.” Ou seja, uma rede de abastecimento de insumos deficiente acarreta prejuízos a toda operação da empresa.

Para suprir suas demandas, na maioria dos casos, as empresas recorrem às compras. Para Viana (2011) comprar significa procurar e providenciar a entrega de materiais, na qualidade especificada e no prazo adequado, a um preço justo, para o funcionamento, a manutenção ou a ampliação da empresa. A função compras, para Dias (2010) é um segmento essencial da empresa, pois antes de iniciar qualquer atividade produtiva, os insumos devem estar disponíveis, e durante o processamento deve haver um suprimento constante de materiais.

No segmento industrial, comercial e demais setores produtivos privados a função compras é responsável por grande parcela dos custos e deve ter atenção especial. Todavia, no setor público não há diferenças na importância que uma boa aquisição traz à produtividade das atividades desempenhadas. Por isso, a especificação correta do insumo, ou produto a ser adquirido pela Administração pública é meritória e substancial dentro das atividades inerentes à mesma. Gonçalves (2010) elucida que a função compras requer planejamento e acompanhamento, e diligências para garantir que o produto será recebido no momento

esperado. Neste sentido, a Administração Pública possui prerrogativas frente ao privado. São as chamadas cláusulas exorbitantes, presentes em todos os contratos de cunho administrativo, que põem a Administração em uma posição superior frente a quem contrata com esta, a fim de asseverar que o interesse público, fito maior seja atendido com economicidade do dinheiro público, mas, ao mesmo tempo, com qualidade. Estas cláusulas estão presentes na Lei de Licitações e Contratos Administrativos que entre outras prevê: rescisão unilateral, fiscalização, aplicação de multas, etc. Mas mesmo com estas cláusulas exorbitantes não se pode garantir boas aquisições para o Poder Público, visto que existem outros fatores e características que influenciam nas compras governamentais.

Nascimento, et al. (2011) verificaram que nem sempre a proposta mais vantajosa é a que garante a satisfação do usuário final em estudo que objetivou verificar a relação entre a qualidade dos produtos adquiridos por licitação e a sua utilização em sala de aula. Para Medeiros, et al. (2014) a qualidade dos produtos adquiridos por processos licitatórios condicionados ao menor preço é um assunto controverso, pois o “menor preço” deveria chamar-se “melhor preço”, a fim de agregar boa qualidade a preço justo. Segundo seus estudos, há a percepção de aquisição de produtos inferiores nas licitações.

A função compras tem por objetivos, como trata Gonçalves (2010 p. 249) as seguintes premissas:

- Comprar de forma eficiente, maximizando o ganho para a empresa, dentro dos padrões éticos.
- Garantir o suprimento de materiais, nas quantidades e nos prazos exigidos pelos usuários.
- Criar e desenvolver de forma permanente e intensiva um cadastro de fontes de suprimentos que dê garantias quanto ao fluxo de materiais a serem abastecidos nas empresas.
- Manter uma boa articulação tanto internamente nas empresas, quanto com o mercado em geral e, especialmente, com o mercado fornecedor dos insumos e produtos exigidos pelas empresas.
- Criar rotinas e procedimentos dentro dos processos de aquisição que sejam ágeis e que permitam um efetivo controle de todo o processo.

Portanto a função comprar devem garantir tanto a eficiência quanto a eficácia dos materiais comprados, no entanto no setor público como visualiza-se a seguir esta pode ser uma premissa um tanto controversa.

2.2 Licitações

Em compras o processo de negociação, apesar do aspecto competitivo, não é uma disputa entre as partes em que uma destas deve sobrepujar e a outra, necessariamente sair em desvantagem, como afirma Dias (2010), quando numa negociação as duas partes saem ganhando, diz-se que houve uma boa negociação. Segundo Gonçalves (2010), em uma negociação há a ponderação entre as partes na busca de uma convergência de pontos de vista quando do encerramento das negociações, chegando a um acordo selado por um contrato.

Na Administração Pública, a margem para negociações é muito restrita, sendo que as aquisições possuem um procedimento formal, chamado licitação, que como salienta Meirelles (2010) só dispensável, dispensada ou inexigível nas hipóteses previstas em Lei (rol taxativo). E isto é condição básica para os contratos administrativos.

O conceito de licitação é:

[...] é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública

seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse, inclusive o da promoção do desenvolvimento econômico sustentável e fortalecimento de cadeias produtivas de bens e serviços domésticos (MEIRELLES, 2010, p.283).

Ou seja, a licitação não possui apenas como finalidades o atendimento de uma necessidade requisitória da Administração e atender ao interesse público, mas possui função social de proporcionar desenvolvimento ao país, premissa do Estado.

As licitações ainda devem obedecer aos princípios, tanto constitucionais explícitos: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, quanto os princípios implícitos estabelecidos, que são: supremacia do interesse público sobre o privado, indisponibilidade do interesse público, continuidade do serviço público, finalidade, autotutela, razoabilidade, proporcionalidade, motivação, segurança jurídica, proibição administrativa, hierarquia, especialidade e controle e tutela. Além destes, a Lei nº 8.666/93 salienta outro princípio importante, que é a vinculação ao instrumento convocatório, ou seja, a administração ao publicar um edital, está vinculada às cláusulas que estão estabelecidas neste. Decorre disto, o dever da Administração de elaborar editais detalhados em suas cláusulas, abrangendo o maior número de hipóteses, mas concisos não abrindo margem a interpretações errôneas que conseqüentemente trarão prejuízos a esta e ao interesse público.

Para Gonçalves (2010) compras envolve negociação, que diz respeito à estratégia para vencer várias etapas, para que no final um acordo possa ser realizado entre as partes envolvidas. Nas licitações, em consonância com a Lei nº 8.666/93, o processo licitatório inicia-se com a elaboração do edital convocatório que estabelecerá em suas cláusulas o objeto a ser adquirido, condições de pagamento, sanções por inadimplemento da prestação por parte do contratado, etc.

Inicialmente, deve-se especificar o material a ser adquirido. Viana (2011) coloca que a especificação adquire uma grande importância, visto que dela depende uma compra correta, essencial às atividades da empresa. Detalhada e completa, evita a compra de materiais em desacordo com as necessidades.

Um aspecto impactante é uma especificação errada ou incompleta, que pode ser um dos fatores que permitem a entrada de materiais de baixa qualidade nos procedimentos licitatórios, como indica o TCU (2010, p. 210): [...] “especificação incompleta do bem, obra ou serviço a ser contratado impede o licitante de fazer boa cotação e de apresentar a melhor proposta”.

O processo licitatório, em sua fase interna, deve obedecer ao seguinte procedimento, segundo orientação do TCU (2010, p. 140):

- sequência de atos preparatórios;
- solicitação expressa do setor requisitante interessado, com indicação de sua necessidade;
- aprovação da autoridade competente para início do processo licitatório, devidamente motivada e analisada sob a ótica da oportunidade, conveniência e relevância para o interesse público;
- autuação do processo correspondente, que deverá ser protocolizado e numerado;
- elaboração da especificação do objeto, de forma precisa, clara e sucinta, com base em projeto básico ou em termo de referência apresentado; (grifo do autor)
- elaboração de projeto básico, prévio e obrigatório nas licitações para contratação de obras e serviços, em caso de concorrência, tomada de preços e convite;
- elaboração de termo de referência, prévio e obrigatório nas licitações para

- contratação de bens e serviços comuns, em caso de pregão;
- estimativa do valor da contratação, por comprovada pesquisa de mercado, em pelo menos três fornecedores do ramo correspondente ao objeto da licitação;
- indicação dos recursos orçamentários para fazer face à despesa;
- verificação da adequação orçamentária e financeira, em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, quando for o caso;
- elaboração de projeto executivo, que pode ser concomitante com a realização da obra ou serviço;
- definição da modalidade e do tipo de licitação a serem adotados.

Quanto ao tipo de pregão, este pode ser presencial ou eletrônico. A Lei nº 10.520/2002 instituiu a modalidade de licitação denominada pregão presencial onde a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública. No pregão eletrônico, estabelecido pelo Decreto Nº 5.450, de 31 de maio de 2005, os participantes não precisam estar presentes e o processamento do pregão ocorre através da utilização da tecnologia da informação (*internet*). Este pode ser vantajoso por ampliar as ofertas e dar maior transparência ao processo do pregão.

Em relação à aquisição de bens e contratação de serviços em geral, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), através da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, expediu a Instrução Normativa nº 5, que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização da pesquisa de preços. Ela estabelece em seu artigo 2º a seguinte ordem taxativa para os parâmetros que serão utilizados na pesquisa de preços:

- I - Portal de Compras Governamentais www.comprasgovernamentais.gov.br;
- II – pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso;
- III – contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; ou
- IV – pesquisa com os fornecedores.

Ainda, estabelece-se no parágrafo segundo, que o resultado será a média aritmética ou menor dos preços obtido em cada parâmetro. Outro ponto a destacar é no parágrafo sexto, que indica que não serão considerados preços inexequíveis ou excessivamente elevados, nem preços levantados em sítios de leilão ou intermediação de vendas. Já em relação à quantidade mínima de preços que deverão ser levantados, salvo justificativa da autoridade competente, será de no mínimo três preços ou orçamentos.

Percebe-se que nas recomendações e instruções normativas não se faz menção a requisitos de qualidade, apenas em relação a preços e ordem de locais a serem levantados. O que, por conseguinte, abre margem à discricionariedade do administrador em relação a qualidade que este deseja, consequentemente cada processo licitatório possuirá características e critérios de qualidade distintos.

3 METODOLOGIA

Esta pesquisa pode ser caracterizada como de cunho qualitativo, que conforme Gerhardt e Silveira (2009) é um tipo de pesquisa mais aprofundado em relação a pesquisas quantitativas, não se preocupando com representatividade numérica. Neste sentido, a população de editais de licitação de todos os órgãos da Administração Pública em todos os anos, teve como

amostra analisada, selecionada intencionalmente por julgamento, os editais emitidos pelos órgãos do poder executivo estadual de Santa Catarina nos anos de 2013 e 2014. Estes tiveram por objeto avaliado a compra de pneus, consistindo na sua totalidade 18 editais.

Também pode ser caracterizada como uma pesquisa descritiva, que tem por finalidade analisar as informações (editais) e descrever os fatos e fenômenos daí decorridos. Que no caso está relacionado às aquisições feitas pela Administração Pública Estadual por meios licitatórios.

Este estudo buscou avaliar, através da análise dos editais de licitações, as especificações publicadas comparando estas com especificações elaboradas segundo critérios julgados importantes para garantia da qualidade. Para isso adotou-se os requisitos de qualidade elaborados por institutos que expedem normas e regulamentam a qualidade do objeto de estudo, no caso pneus, que são o INMETRO (Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia) e ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas).

Quanto aos procedimentos, esta pesquisa adota a pesquisa documental, pois teve por base materiais não analisados (fonte primária) que são os dados oficiais, neste caso, os editais consultados.

A análise dos dados foi efetuada em três fases, segundo a orientação de Campos (2004): i) Fase de pré-exploração com leitura do material; ii) Seleção das unidades de análise; e iii) Processo de categorização e subcategorização, sendo que a categorização será, *a priori*, com base em um guia com questões elaboradas conforme a especificação a seguir, elaborada segundo normativa do INMETRO, que é a Portaria n.º 482, de 07 de dezembro de 2010. Esta dispõe sobre os “requisitos de avaliação da conformidade para pneus novos, destinados a motocicletas, motonetas, ciclomotores, automóveis de passageiros, inclusive os de uso misto e rebocados, veículos comerciais, comerciais leves e rebocados [...]” (PORTARIA N.º 482, 2010, p.1) e na lei de Licitações n.º 8.666/93 e as orientações e jurisprudências do TCU.

A partir da análise documental dos editais efetuou-se a análise dos dados utilizando-se de estatística descritiva (tabelas e gráficos), que para Paternelli (2002) é a parte da estatística que procura somente descrever o comportamento dos dados sem efetuar inferências em um grupo maior. Para isso foram elaborados gráficos com os valores de presença e ausência dos requisitos levantados no questionário de requisitos analisados em relação à totalidade de editais da amostra.

O Quadro 1 apresenta os quesitos de qualidade que foram considerados como importantes na elaboração de um instrumento de edital coerente e com atributos que diminuam as chances de que a administração compre itens com baixo nível de durabilidade e eficiência. A partir deste instrumento foram elaborados questionamentos avaliados nos editais analisados.

Quadro 1 - Quesitos utilizados na análise dos editais

Questionamento	Sim	Não
O edital está na modalidade Menor Preço?		
Faz-se menção a marca de produto?		
Caso positivo para a questão anterior. Há justificativa?		
Requisito de especificação	Presente no edital?	Ausente no edital?
O edital referencia a necessidade de certificação do INMETRO para o objeto que será adquirido?		
O edital menciona a especificação do produto conforme normas da ABNT?		

O edital especifica o uso em que será utilizado o pneu? (fora de estrada, urbano, uso misto)		
O edital menciona as medidas de largura de banda de rodagem e perfil?		
O edital menciona a especificação de tipo de construção do pneu? (R=Radial, D=Convencional)		
É feita indicação da velocidade máxima que o pneu deve suportar?		
O edital menciona a capacidade de carga que o pneu deve suportar?		
O edital menciona se o pneu deve ser com ou sem câmara?		
Menciona-se no edital a aplicação de testes pré (com envio de amostras) ou pós-compra?		
O edital especifica a quilometragem que o pneu deve durar?		
O edital estipula data de fabricação do pneu?		

Fonte: Elaborado pelos autores.

Para a especificação dos pneus quanto às medidas de largura de banda de rodagem e perfil, utilizou-se padrão de leitura expresso no Quadro 2.

Quadro 2 - Método de leitura da especificação do pneu

<p>EXEMPLO DE MEDIDA: 175/70R1382T; onde: 175(a)/ 70(b) R(c) 13(d) 82(e) T(f)</p> <p>a) indica a largura nominal da secção do pneu, em milímetros;</p> <p>b) esse número indica a série ou o perfil do pneu, isto é, a relação percentual entre a altura e a largura da secção do pneu. Quanto menor for esse número, mais baixo será o perfil do pneu, ou seja, um pneu da série 60 (195/60R14) tem um perfil mais baixo e uma aparência mais larga do que um pneu da série 70, e assim sucessivamente;</p> <p>c) indica que o pneu é de construção radial;</p> <p>d) indica o diâmetro interno do pneu, em polegadas (= diâmetro do aro);</p> <p>e) o número, neste caso específico 82, é chamado de Índice de Carga, isto é, indica a capacidade de carga máxima que o pneu pode suportar (vide Quadro 3);</p> <p>f) a letra, neste caso específico T, significa Símbolo de Velocidade e indica a velocidade máxima a que o pneu pode ser submetido (vide Quadro 4).</p>

Fonte: <http://www.goodyear.com.br/pneus-carro/conservando-pneu/lendo-pneu/>

Para a especificação dos pneus quanto ao índice de capacidade de carga, utilizou-se padrão de leitura expresso no Quadro 3.

Quadro 3 - Equivalência índice capacidade de carga

EQUIVALÊNCIA ENTRE O ÍNDICE DE CARGA E A CARGA MÁXIMA DETERMINADA PARA O PNEU									
ÍNDICE DE CARGA	CARGA MÁXIMA KG	ÍNDICE DE CARGA	CARGA MÁXIMA KG	ÍNDICE DE CARGA	CARGA MÁXIMA KG	ÍNDICE DE CARGA	CARGA MÁXIMA KG	ÍNDICE DE CARGA	CARGA MÁXIMA KG
60	250	71	345	82	475	93	650	104	900
61	257	72	355	83	487	94	670	105	925
62	265	73	365	84	500	95	690	106	950
63	272	74	375	85	515	96	710	107	975

64	280	75	387	86	530	97	730	108	1000
65	290	76	400	87	545	98	750	109	1030
65	300	77	412	88	560	99	775	110	1060
67	307	78	425	89	580	100	800	111	1090
68	315	79	437	90	600	101	825	112	1120
69	325	80	450	91	615	102	850	113	1150
70	335	81	462	92	630	103	875	114	1180

Fonte: <http://www.goodyear.com.br/pneus-carro/conservando-pneu/lendo-pneu/>

Para a especificação da velocidade máxima permitida para o uso do pneu, utilizou-se padrão de leitura expresso no Quadro 4.

Quadro 4 - Equivalência letra velocidade

EQUIVALÊNCIA ENTRE O SÍMBOLO DE VELOCIDADE E A VELOCIDADE MÁXIMA CORRESPONDENTE	
SÍMBOLO DE VELOCIDADE	VELOCIDADE MÁXIMA KM/H
N	140
P	150
Q	160
R	170
S	180
T	190
U	200
H	210
V	240
W	270
Y	300

Fonte: <http://www.goodyear.com.br/pneus-carro/conservando-pneu/lendo-pneu/>

Com a análise elaborada foi possível realizar as inferências quanto aos requisitos de qualidade presentes ou ausentes nos editais analisados, e se estes possuem requisitos que indicam uma menor possibilidade de aquisições de produtos com baixa qualidade.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os editais analisados foram obtidos no portal de compras do poder executivo do Estado de Santa Catarina, sendo o período em que foram efetuadas as análises o mês de novembro de 2014.

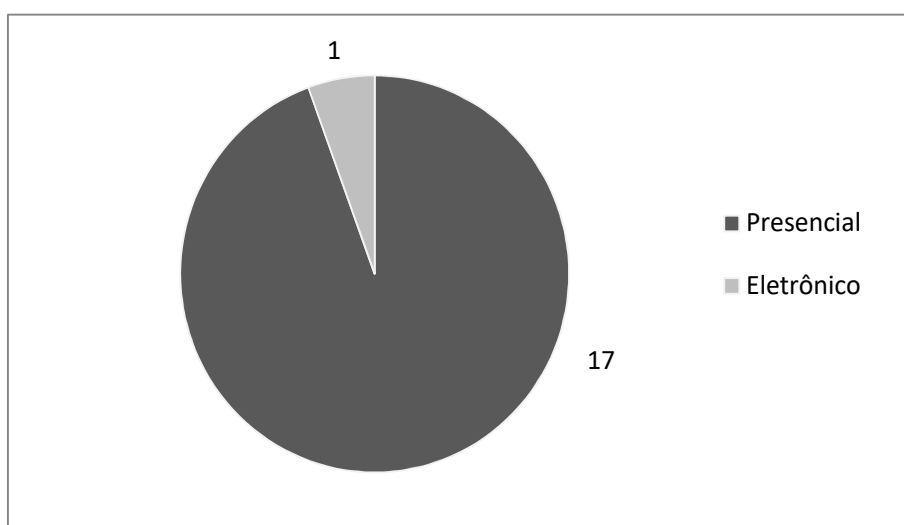
Em uma análise primária quanto aos requisitos legais, propostos na Lei nº 8.666/93, objeto da licitação, verificou-se que modalidade licitatória, condições de pagamento, e demais requisitos, estavam presentes nos editais, percebeu-se que há uma padronização dos mesmos, até mesmo na ordem dos itens enumerados.

Com relação à análise da modalidade licitatória, em todos os editais analisados, a modalidade escolhida para licitação foi o pregão, esta é disciplinada na Lei nº 10.520 de julho

de 2002. Utilizada, como refere o artigo 1º, para a aquisição de bens e serviços comuns. Já em relação a critério de escolha, utilizou-se em todos os editais, o menor preço, o que para Fernandes (2004) é um equívoco, pois obriga a administração a aceitar qualquer produto.

Com relação ao tipo de pregão dos editais avaliados, houve uma ampla utilização do presencial em detrimento do eletrônico, mesmo com as vantagens deste sobre o primeiro. Percebe-se uma clara oportunidade de ampliação de ofertas nos editais, com possíveis ganhos através de um maior número de participantes. A Figura 1 demonstra os quantitativos percebidos no estudo.

Figura 1 – Tipos de pregão dos editais



Fonte: Elaborado pelos autores.

Outro fator analisado é a indicação de marca, pois apesar da regra nas licitações seja a não indicação de marcas, o TCU (2010, p. 220) em seu acórdão 2.300/2007 diz:

É ilegal a indicação de marcas, salvo quando devidamente justificada por critérios técnicos ou expressamente indicativa da qualidade do material a ser adquirido, nos termos do § 7º do art. 15 da Lei no 8.666/1993. Quando necessária a indicação de marca como referência de qualidade ou facilitação da descrição do objeto, deve esta ser seguida das expressões “ou equivalente”, “ou similar” e “ou de melhor qualidade”, devendo, nesse caso, o produto ser aceito de fato e sem restrições pela Administração. Pode a Administração inserir em seus editais cláusula prevendo a necessidade de a empresa participante do certame demonstrar, por meio de laudo expedido por laboratório ou instituto idôneo, o desempenho, qualidade e produtividade compatível com o produto similar ou equivalente a marca referência mencionada no edital. Acórdão 2300/2007 Plenário (Sumário).

Nos 18 editais em que se fizeram análises quanto a possíveis indicações de marcas, não houve indicações de marca, podendo-se inferir que não há uma busca de critérios técnicos por parte dos órgãos licitantes que justifiquem a escolha por determinada marca que possua

melhor qualidade.

A Figura 2 mostra os resultados da avaliação dos requisitos especificativos que, segundo a metodologia elaborada conforme INMETRO e ABNT, deveriam ser contemplados na elaboração de editais que possuam por objeto a compra de pneus para veículos leves.

Na Figura 2 estão relacionados onze dos requisitos avaliados e também demonstra os quantitativos de cada um destes, no que se refere à ausência ou presença do quesito nos editais avaliados.

A partir das análises, percebe-se que as especificações carecem de requisitos de qualidade, sendo que as únicas unanimidades foram quanto à modalidade do edital (menor preço) e à especificação das medidas do pneu, especificação esta que apenas permite compatibilizar o pneu com as rodas dos veículos que as utilizarão, todavia, os editais pecam, nos quesitos que trazem parâmetros de qualidade, como seguir as normas da ABNT, a aplicação de pré-testes, quilometragem mínima que o pneu deve durar e datas de fabricação e validade que o pneu deve estar enquadrado.

Figura 2 – Requisitos avaliados nos editais



Fonte: Elaborado pelos autores.

Além da ausência de marca, apenas um requisito aparece ausente em todos os editais avaliados, a aplicação de testes pré (com envio de amostras) ou pós-compra. Este requisito normalmente enfrenta a dificuldade quanto às condições de se realizar testes com amostras, devido à sua complexidade. Também há de se salientar que normalmente as marcas ofertadas são conhecidas e utilizadas em linhas de montagem de veículos, o que atestaria sua qualidade relativa.

Dentre os requisitos avaliados como críticos no estudo, aparece a especificação quanto ao uso do pneu (fora de estrada, urbano, uso misto), com apenas uma presença nos editais. Dado as diferentes condições de uso dos veículos, esta informação poderia ser

interessante nos casos de editais para veículos que trafegam pelas estradas do interior dos municípios do estado, que normalmente são de terra.

Outros pontos críticos a serem salientados, são demonstrados pelos resultados dos quesitos velocidade máxima que o pneu deve suportar e a capacidade de carga que o pneu deverá suportar, onde apenas três editais contemplam cada especificação. Sendo os pneus utilizados para uso em diferentes veículos, trajetos e condições, estes quesitos podem ser determinantes para a vida útil do pneu. Portanto, poderiam ser considerados nos editais.

Também com três presenças, aparece o quesito com ou sem câmara. Embora atualmente quase todos os veículos utilizem pneus sem câmara, é imprescindível deixar isso claro no edital. Assim, seria importante estar presente nos editais para aquisição de pneus.

Os requisitos tipo de construção do pneu (R=Radial, D=Convencional) e especificação do produto conforme normas da ABNT aparecem em quatro dos editais avaliados. Ambos requisitos são essenciais para o uso adequado dos pneus, principalmente o primeiro, pois de acordo com o tipo de estrada onde serão utilizados os veículos a que se destinam os produtos, poderá ter sua vida útil comprometida. Já quanto às normas da ABNT, estas podem ajudar a garantir a qualidade do produto pneu.

Outros dois requisitos aparecem com cinco presenças nos editais, data de fabricação do pneu e a quilometragem que o pneu deve durar. A baixa presença destes requisitos nos editais é preocupante, pois influencia diretamente na relação custo-benefício do produto adquirido pelo ente público. Caso não especificado em edital a data de fabricação, um fornecedor pode ofertar um pneu prestes a ter sua validade extinguida, oferecendo riscos à condução de veículos nesta condição e exigindo sua substituição (mesmo estando o pneu “borrachudo”). Como mencionado, a durabilidade do pneu está relacionada ao custo por quilômetro rodado, quanto maior for esta, menor o custo para o erário público.

O requisito necessidade de certificação do INMETRO para o objeto que será adquirido, está entre os com maior presença nos editais analisados, com oito citações. Embora também estabeleça normas para assegurar a qualidade, como a ABNT, a certificação INMETRO aparece com maior frequência. Destaca-se aqui, novamente, a necessidade de ter normas gerais e claras que buscam a homogeneidade das especificações e a garantia mínima de atendimento a padrões que visam à qualidade de produtos. Estas podem se dar pelas normas ABNT e INMETRO, portanto, imprescindível a presença destas nos editais.

Por fim, considerando-se o que recomenda o TCU (2010 p. 219), “[...] é importante que o ato convocatório da licitação defina claramente critérios de análise dos produtos ofertados, os quais deverão levar em conta fatores de qualidade, durabilidade, funcionalidade e desempenho, dentre outros julgados necessários[...]”, a utilização das licitações para a aquisição de materiais por parte da administração é um instrumento que isonomicamente, escolhe a melhor proposta, mas esta nem sempre está atrelada a menor preço, então esta deve utilizar os instrumentos legais que permitem especificar melhor a qualidade do objeto a ser adquirido, evitando produtos com desgaste prematuro ou inadequados ao uso em que serão empregados. Para uma boa especificação, a utilização das normativas do INMETRO e ABNT, mostrou-se de grande valia, em conjunto com a Lei de Licitações e Contratos, Lei nº 10.520/02 e as recomendações do TCU.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo atinge seus propósitos, ao conseguir avaliar os critérios e metodologia

aplicada aos editais de compras de pneus pelo Estado de Santa Catarina no período analisado.

A análise realizada valida as informações do referencial teórico acerca da Lei das Licitações e as recomendações e jurisprudências do Tribunal de Contas da União, bem como os quesitos citados nas normativas do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO) e a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Através da metodologia utilizada conseguiu-se avaliar de forma assertiva quais quesitos são ignorados nos editais e sinalizar aos gestores e/ou técnicos que formulam os editais caminhos para melhorar estes de forma a aumentar a eficiência dos gastos públicos. Pode-se perceber que a maioria dos quesitos não estão presentes nos editais, permitindo a aquisição de materiais de qualidade inferior.

Apoiado nos dados pode-se afirmar que o processo licitatório, a partir dos editais analisados, tem muito que evoluir no sentido de prover informações nestes editais que minimizem ou até mesmo impeça a compra de materiais de qualidade inferior.

Recomendam-se treinamentos para as equipes licitatórias e atualizações jurisprudenciais constantes, visto que o mundo jurídico está em constante mudança.

Como limitações do estudo, destaca-se o período de apenas dois anos envolvendo os editais analisados, e de abarcar apenas um material de aquisição do Estado, no caso pneus.

Quanto a estudos futuros, recomenda-se a aplicação desta metodologia para outros editais, do mesmo tipo de material, de períodos diferentes e de autarquias distintas a esta analisada.

REFERÊNCIAS

ABNT- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR – NM 250:2001. Pneus novos de automóveis, seus derivados e rebocados - Requisitos e métodos de ensaio. Disponível em :<<http://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=2984>>. Acesso em: 22 de outubro de 2014.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição [da] Republica Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

BRASIL. Lei nº 8666 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> Acesso em: 20 de outubro de 2014.

BRASIL. Lei nº 10520 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:<www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm> Acesso em: 20 de outubro de 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Instrução Normativa nº 5, de 27 de Junho de 2014 - Dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-27-de-junho-de-2014>>. Acesso em: 24 de outubro de 2014.

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

DIAS, Marco A. D. **Administração de materiais:** Uma abordagem logística. 5ª ed. São Paulo, SP: Atlas, 2010.

FERNANDES, Jorge U. J.. **A qualidade na Lei de Licitações:** o equívoco de comprar pelo menor preço, sem garantir a qualidade. Fórum de Contratação e Gestão Pública, Belo Horizonte, v. 3, n. 30, p.3879-3890, jun. 2004. Disponível em: <<http://dspace/xmlui/bitstream/item/7009/PDIexibepdf.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

FRANCISCHINI, Paulino G; GURGEL, Floriano D. A. **Administração de materiais e do patrimônio.** 1ª ed. São Paulo, SP: Cengage Learning. 2012.

GERHARDT, Tatian E; SILVEIRA, Denise T [Org]. **Métodos de pesquisa.** 1ª ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GONÇALVES, Paulo S. **Administração de materiais.** 3 ed. Rio de Janeiro, RJ : Elsevier, 2010.

INMETRO- Instituto Brasileiro de Metrologia. **Portaria INMETRO/MDIC nº 544 de 25/10/2012** - Revisão dos Requisitos de Avaliação da Conformidade para Pneus Novos . Disponível em: <http://www.inmetro.gov.br/legislacao/detalhe.asp?seq_classe=1&seq_ato=1918>: Acesso em: 22 de outubro de 2014.

MEIRELLES, Hely L. **Direito Administrativo Brasileiro.** Atualização: Délcio Balestero Aleixo, José Emmanuel Burle Filho. 36ª ed. São Paulo, SP: Malheiros. 2010

PETERNELLI, Luiz A. **INF 162** : Estatística 1. Disponível em:<http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=0CDIQFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww.each.usp.br%2Frvicente%2FPaternelli_Cap2.pdf&ei=4h96VNSdIoOrNsTsgmg&usg=AFQjCNExWrmZsFh4HF80AyVvvA7q4AgYsA&sig2=CjGgLbTRKaRBZfhkSqh1wg&bvm=bv.80642063,d.eXY>.[2002] Acesso em: 21 de outubro de 2014.

PIMENTEL, Ernani et al. MP U- **Ministério Público da União:** Técnico de Apoio Especializado – Transporte – Conhecimentos Básicos e Específicos – Nível Médio, Brasília, DF: Editora Vestcon, 2010.

VIANA, João. J. **Administração de materiais:** Um enfoque prático. 1ª ed. São Paulo, SP: Atlas, 2011.