



**ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS**

**CAP INT MARKYSON PAULO DE SOUZA**

**AS DIFICULDADES PARA AQUISIÇÕES PÚBLICAS DE QUALIDADE NA  
AMAZÔNIA PELO EXÉRCITO BRASILEIRO**

**Rio de Janeiro  
2020**



**ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS**

**CAP INT MARKYSON PAULO DE SOUZA**

**AS DIFICULDADES PARA AQUISIÇÕES PÚBLICAS DE QUALIDADE NA  
AMAZÔNIA PELO EXÉRCITO BRASILEIRO**

Artigo Científico apresentado à Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, como requisito para a especialização em Ciências Militares com ênfase em Administração

**Rio de Janeiro  
2020**



**MINISTÉRIO DA DEFESA  
EXÉRCITO BRASILEIRO  
DECEX - DESMIL  
ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS (EsAO/1919)**

**DIVISÃO DE ENSINO / SEÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO**

**FOLHA DE APROVAÇÃO**

**Autor: Cap Int MARKYSON PAULO DE SOUZA**

**Título: As dificuldades para aquisições públicas de qualidade na Amazônia pelo Exército Brasileiro**

Trabalho Acadêmico, apresentado à Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, como requisito parcial para a obtenção da especialização em Ciências Militares, com ênfase em Operações Militares, pós-graduação universitária lato sensu.

APROVADO EM \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_ Conceito:

**BANCA EXAMINADORA**

<b>Membro</b>	<b>Menção atribuída</b>
<b>EMERSON RODRIGUES DA SILVA – TC</b> Cmt C Log e Presidente da Comissão	
<b>RAPHAEL FERREIRA E SILVA – Maj</b> 1º Membro/Orientador	
<b>GUILHERME POLIDORI CABRAL - Cap</b> 2º Membro	

**MARKYSON PAULO DE SOUZA – Cap**  
Aluno

# AS DIFICULDADES PARA AQUISIÇÕES PÚBLICAS DE QUALIDADE NA AMAZÔNIA PELO EXÉRCITO BRASILEIRO

Markyson Paulo de Souza\*  
Raphael Ferreira e Silva\*\*

## Resumo

Este artigo aborda a questão da qualidade dos produtos adquiridos pela administração pública federal através do pregão eletrônico. Seu principal objetivo é analisar quais os possíveis fatores que influenciam, de maneira preponderante, na aquisição de bens comuns de baixa qualidade. Baseado nas dimensões competitivas da qualidade estabeleceram-se quatro campos de análise: normativos e legislação; treinamento e capacitação; fator humano; e sistemas eletrônicos. Na ceara metodológica foram realizadas entrevistas semiestruturadas, além de aplicação de dois questionários: um para o público consumidor dos produtos adquiridos e outro ao setor de compras das unidades do Exército Brasileiro em Manaus. Buscou-se identificar entre as fases que compõe o pregão eletrônico aquela que origina, ou tem maior peso, na aquisição dos produtos considerados de baixa qualidade. Vários fatores foram expostos e analisados com critérios presentes na literatura. Ademais, procurou-se contrapor as medidas tomadas pela iniciativa privada em relação à problemática semelhante ora analisada. Daí, elencou-se um rol de fatores que são preponderantes na aquisição de produtos de má qualidade como: Termo de Referência deficiente, falta de treinamento não só do setor de compras, mas dos setores requisitantes, sistema eletrônico como limitador, entre outros. Indo além, foram propostas sugestões de medidas a serem adotadas para a mitigação desse problema; vislumbrando, por óbvio, uma compra pública de maneira eficiente, econômica e com bens de qualidade.

**Palavras-chave:** qualidade; compras públicas; pregão eletrônico.

## Abstract

This article addresses the issue of quality of products purchased by the federal public administration through electronic trading. Its main objective is to analyze what are the possible factors that influence, in a predominant way, in the acquisition of common goods of low quality. Based on the competitive dimensions of quality, four fields of analysis were established: standards and legislation; training and capacity building; human factor; and electronic systems. In the methodological field, semi-structured interviews were carried out, in addition to the application of two questionnaires: one for the consumer of the purchased products and another for the purchasing sector of the units of the Brazilian Army in Manaus. We sought to identify among the phases that make up the electronic auction the one that originates, or has greater weight, in the acquisition of products considered of low quality. Several factors were exposed and analyzed with touchstone present in the literature. In addition, efforts were made to oppose the measures taken by the private companies in relation to the similar problem now analyzed. Hence, a list of factors that are preponderant in the acquisition of poor quality products was listed, such as: Deficient Term of Reference, lack of training not only in the purchasing sector, but in the requesting sectors, electronic system as a limiter, among others. Going further, suggestions for measures to be adopted to mitigate this problem have been proposed; envisioning, of course, a public purchase in an efficient, economical way and with quality goods.

**Keywords:** quality; public purchases; electronic auction.

---

\*Capitão do Serviço de Intendência. Bacharel em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) em 2010.

\*\*Major do Quadro de Material Bélico. Bacharel em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) em 2006. Pós-graduado em Ciências Militares pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO) em 2015.

## 1. INTRODUÇÃO

Como é sabido, o instituto da licitação é a forma com que, em regra, o governo, em todas as suas instâncias, realiza a contratação de um particular para a consecução de algum serviço ou para aquisição de bens. De acordo com López-Elías (1999) a palavra licitação advém do latim *licitationem*, *licitatio*, *licitatio-onis*, que tem por significado vendas por lances. No Brasil, a licitação, ou melhor, as compras governamentais ordenadas por diplomas jurídicos, tem seu primeiro texto de regulamentação através do Decreto nº 2.296/1862, que foi um dispositivo legal para as arrematações dos serviços sob supervisão do então Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Nele estavam presentes algumas regras e condições para que a aquisição fosse realizada pelo Governo. Características de algumas dessas condições estão presentes até hoje em nossos dispositivos vigentes: publicação de anúncios com o objeto convidando concorrentes e estipulando prazos; realização de um cadastro prévio; apresentação de propostas e posteriormente lances, entre outras características. Posterior a este Decreto, foi publicado mais um Decreto Lei em 1922, mas que em pouco inovou o tema licitações até que em 1967 foi publicado o Decreto Lei nº 200 que estabeleceu a reforma administrativa federal e trouxe o tema licitações. Importante salientar que pela primeira vez notamos referências a Princípios da Licitação. No Decreto Lei nº 200 havia a previsão de que os editais deveriam ser publicados em imprensa oficial, que o edital deveria conter todas as quanto ao local, condições de participação, acerca da habilitação e todas as demais fases. Consideramos esse Decreto um protótipo da atual Lei de licitações vigentes no Brasil. Posteriormente, o Decreto Lei nº 2300/86 chamado de Estatuto jurídico das Licitações e Contratos Administrativos.

Os normativos que sucederam o Decreto Lei nº 2300 em pouco inovaram sobre o tema. De certa forma apenas foram aperfeiçoando os termos já apresentados. Contudo, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 o tema licitação ganhou espaço no direito constitucional e mais, determinou sua regulamentação. Finalmente, em 1993 foi publicada a Lei nº 8.666, conhecida como Lei de Licitações. Essa lei trouxe 126 artigos, regulamentando, burocratizando e delimitando normas. Isso teve como (boa) intenção a segurança contra a corrupção. Contudo, trouxe, na prática, engessamento dos processos, burocratização dos procedimentos e perda de celeridade e eficiência.

A busca pela eficiência, porém, não parou. A administração pública vendo a oportunidade de aperfeiçoar-se no tema licitações e procurando se adequar ao cenário de desburocratização, alterou de maneira substancial a forma com que a modalidade licitatória é escolhida. A Lei nº 8.666 determinava que a escolha da modalidade licitatória deveria ser feita face ao montante estimado da contratação. Com o advento da Lei do Pregão essa escolha passou a ser determinada pela natureza do objeto ou da obrigação. Regulamentado pelo Decreto nº 3.555 de 2000 o pregão é uma nova modalidade licitatória adicionada as já existentes e teve por objetivo incrementar a competitividade, além de contribuir com a agilidade nas contratações públicas. Posteriormente, a Lei nº 10.520 instituiu o pregão de forma definitiva na estrutura jurídica brasileira. E mais, em 2005 o Decreto 5.450 regulamenta o pregão em sua forma eletrônica, procurando, mais uma vez, acompanhar a evolução tecnológica e tendo sempre como farol a busca pela celeridade e eficiência, dentro da legalidade, das compras públicas. Na incessante busca pelo aperfeiçoamento e correções de imperfeições em setembro de 2019 é editado o Decreto 10.024 que revoga o 5.450 e procura modernizar o modo em que o pregão eletrônico é regido pela administração pública.

Feitas estas considerações históricas, iremos focar os esforços deste trabalho na modalidade pregão eletrônico. Atribui-se a maior agilidade do pregão eletrônico face às demais modalidades licitatórias o fato da inversão das fases de habilitação e aceitação das propostas, ou seja, primeiro ocorre a aceitação e somente é verificada a documentação do fornecedor classificado em primeiro lugar. O pregão eletrônico, atualmente, ocorre com o apoio do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg). O aumento significativo na participação de fornecedores foi um dos fatores determinantes para a variação de preços contratados por meio de pregão eletrônico, de forma que os órgãos públicos obtivessem uma maior economia de recursos (FARIA, 2010).

Para descortinar a realidade que se apresenta no tema que se refere à qualidade dos bens adquiridos pela administração pública através do pregão eletrônico, este estudo levou em conta a cidade de Manaus – AM e as Organizações Militares (OM's) do Exército Brasileiro com autonomia administrativa, representando o universo das inúmeras repartições dos órgãos do Executivo Federal. O objetivo geral foi: *Analisar o processo de aquisição de bens comuns, através de licitações, nas Organizações Militares do Exército Brasileiro sediadas na Amazônia com o objetivo*

*de identificar os possíveis gargalos que impedem ou atrapalham a compra de produtos de boa qualidade ou com o padrão de desempenho desejável.*

A cidade de Manaus conta com treze Organizações Militares do Exército com autonomia administrativa. Estas organizações militares, realizam seus próprios processos licitatórios para suas contratações. Por força legal, utilizam o pregão para a aquisição de bens e serviços comuns. Há uma percepção geral de que os produtos (bens) adquiridos são de má qualidade, envolvendo aí durabilidade, manuseio e até mesmo comparação com outros produtos similares. Em decorrência disso, notou-se a importância de discussão do tema para identificar onde estão as possíveis ações ou inações que culminam com essa indesejável situação.

Para entendermos onde podem estar às ações que levam a uma má aquisição no pregão eletrônico este artigo está organizado em cinco seções. Conta com esta introdução; na seção dois é exposto o referencial teórico que deu base para pesquisa; na seção três é descrito os procedimentos metodológicos. Na seção quatro apresentamos os dados e procuramos discutir os resultados da análise; e finalmente, na seção cinco, apresenta-se a conclusão.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

Tomaram-se como referência os conceitos apresentados na Gestão de Cadeia de Suprimentos (GCS), especificamente no ponto que trata das compras: comprar o material correto com qualidade, no tempo certo, na quantidade exata, da fonte correta, ao preço adequado (BAILY, 2008). Optou-se por considerar um referencial advindo do meio privado, pois diferentemente do setor público aquele é mutável em uma velocidade que de fato acompanha a evolução tecnológica e de necessidades das pessoas. Diferentemente do meio público, que para que mudanças nesse sentido ocorram depende de mudanças legais e normativas o que costuma demandar muito tempo. Ademais, pode-se considerar que as ideias arraigadas no instituto do pregão como celeridade e eficiência estão alinhadas com a Nova Gestão Pública (NGP), que tem origem no Brasil na segunda metade dos anos 90. Essa NGP foi inspirada em práticas privadas o que corrobora com a escolha feita neste estudo.

### **2.1. DEFININDO QUALIDADE**

A qualidade é com conceito que, no meio privado, é amplamente discutido e tratado de maneira imprescindível, pois é um fator determinante na escolha de um



produto por parte do cliente. A administração pública, diferentemente de um cliente do ambiente privado, não tem discricionariedade de escolha tão ampla. Para Bowersox e colaboradores (2014) o termo qualidade tem significados diferentes para pessoas diferentes. Embora todos desejem um produto de qualidade, pode acontecer de nem todos concordarem que um item ou marca específico reúne todas as características de qualidade desejadas. A qualidade normalmente é analisada com base em oito dimensões competitivas diferentes: desempenho, confiabilidade, durabilidade, conformidade, atributos, estética, capacidade de serviço e qualidade percebida.

Entende-se que o Exército Brasileiro por meio das licitações não consegue alcançar todas estas dimensões, contudo, acredita-se que algumas delas podem ser obtidas em um pregão eletrônico, por exemplo. Evidentemente são aquelas que se consegue avaliar objetivamente. A tabela a seguir sintetiza as 8 dimensões.

<b>Dimensão</b>	<b>Significação</b>	<b>Avaliação</b>
<i>Desempenho</i>	Item mais evidente da qualidade. O cliente compara o nível de desempenho de um produto ao nível de desempenho que ele espera apresentar. Pode ser comparado entre itens e marcas. Um produto pode ter várias dimensões de desempenho o que causa certa confusão na comparação.	Objetiva
<i>Confiabilidade</i>	Refere-se a possibilidade de um produto funcionar durante sua vida útil sem apresentar defeitos ou com manutenções corretivas diminuídas.	Objetiva
<i>Durabilidade</i>	Expectativa de vida real de um produto.	Objetiva
<i>Conformidade</i>	Produtos atenderem a descrição exata de projeto.	Objetiva
<i>Atributos</i>	Diz respeito a quantidade de tarefas que realizam. A presença de maior quantidade de atributos é	Objetiva

	inversamente proporcional a qualidade.	
<i>Estética</i>	Refere-se ao design – o estilo e os materiais usados em um produto	Subjetiva
<i>Capacidade de serviço</i>	Capacidade de consertar ou reparar um produto que apresenta falhas.	Objetiva
<i>Qualidade percebida</i>	Percepção do nível de atendimento os requisitos procurados. Baseia-se em experiências anteriores.	Subjetiva

Fonte: Elaborado pelo autor com fundamentação em Bowersox, Closs, & Cooper (2014)  
Tabela 1 – As dimensões competitivas da qualidade

Despreende-se, a partir das informações da tabela anterior que algumas dimensões da qualidade são essencialmente fruto da experiência, percepção e gosto do cliente. Outras, porém, podem ser julgadas ou medidas objetivamente.

Para Oliveira (2003) qualidade de produto é a rigorosa definição das características relevantes do produto, estabelecendo os atributos e as variáveis que deve conter, cuja dimensão deve ser assegurada. A especificação é o documento que normatiza essas definições.

Diariamente o meio privado, que busca convencer o consumidor que seu produto deve ser comprado, procura entregar produtos com mais qualidade. Contudo, como já vimos, a qualidade é considerada pelo consumidor como um misto de observações. Mas antes de avaliar a qualidade após sua experiência o consumidor é exposto ao que Seleme & Stadler (2008) chamam de qualidade intrínseca: refere-se a qualidade dos produtos ou dos serviços. O cliente deseja receber um produto ou serviço de acordo com as especificações e dentro dos parâmetros prometidos. Exemplos de qualidade intrínseca são os manuais de veículos novos, as bulas de medicamentos, os manuais de produtos eletrônicos e os cardápios de restaurantes, pois o que neles está registrado corresponde a função que o produto ou serviço deve cumprir.

As características objetivas de um produto devem ser elencadas desde seu projeto e estão intimamente ligadas a qualidade. Para os fabricantes de um produto existem alguns requisitos que devem ser observados no momento da concepção ou do projeto. Para Júnior (2014) os requisitos são baseados nas qualidades que o

produto deve ter: segurança, estética, produtividade, ergonomia, sustentabilidade, funcionalidade, operacionalidade e economia.

## 2.2. RECURSOS HUMANOS ENVOLVIDOS

Diferentemente do que ocorria no passado, o setor de compras de uma organização, ou simplesmente o comprador, era preocupado somente em realizar sua função de comprar. Ou seja, ele recebia uma requisição de compras e analisava e somente com base naquilo executava a compra. Porém, esse método de só realizar as compras se mostra obsoleto e já em desuso. Hoje em dia, as estruturas organizacionais estão mais enxutas, o pessoal mais especializado. Nesse ponto, as organizações têm exigido de seus funcionários, não só formação, mas também que tenham uma visão de todo o conjunto de atividades abrangido pela empresa. Não se admite um comprador que se preocupe exclusivamente com finalizar a compra de um determinado bem, sem antes avaliar os diversos impactos que essa operação poderá causar nos demais setores da empresa.

O entendimento atual é que o setor de compras deve assumir uma posição estratégica e não apenas a função de execução como no passado. Essas modificações devem-se principalmente à importância que a área ganhou, equivalente a finanças, marketing ou produção, integrando, hoje, as decisões estratégicas das empresas. Aliás, podemos afirmar que nenhuma instituição vencedora pode prescindir da contribuição de compras/ suprimentos em seu planejamento estratégico (DIAS, 2017).

Especificamente quanto aos recursos humanos Baily (2008) classifica o “perfil do comprador” em cinco estágios que ele pode se encontrar quanto ao desenvolvimento na área de compras. A tabela 2 mostra como este autor caracteriza estes estágios.

<b>Estágio do desenvolvimento</b>	<b>Características gerais e responsabilidades do responsável por compras</b>
Primitivo	Sem qualificações especiais; abordagem burocrática; cerca de 80% do tempo são dedicados às atividades burocráticas.

Conscientização	Sem qualificações especiais; algumas rotinas básicas de compras; 60-79% do tempo são dedicados às atividades burocráticas.
Desenvolvimento	Qualificações acadêmicas formais exigidas; envolvimento em negociações; reconhecimento da função compras e suprimentos; 40-59% do tempo são dedicados às atividades burocráticas.
Maturação	Qualificação gerencial exigida; maior parte do trabalho dedicado à negociação e à redução do custo/desenvolvimento de fornecedores; 20-39% do tempo são dedicados às atividades burocráticas.
Avançado	É necessária qualificação profissional ou pós-graduada; o comprador está mais envolvido com os assuntos mais estratégicos do trabalho; mais dedicado ao custo total de aquisição, à administração da base de fornecedores etc.; menos de 20% de seu tempo são dedicados às atividades burocráticas.

Fonte: Baily et al (2008:425)

Tabela 2 – Perfil do comprador: estágios de desenvolvimento

Entende-se que o comprador público está exposto a um excesso de formalismo. Esse formalismo é caracterizado pelo grande número de normas, Decretos e Leis que cercam o tema licitações. De maneira factual, um pregoeiro que quer realizar um pregão atualmente deve observar, no mínimo, os seguintes diplomas:

- a) Lei nº 8.666 – Lei geral de licitações
- b) Lei nº 10.250 – Lei do Pregão
- c) Decreto nº 10.024 – Pregão eletrônico
- d) Lei Complementar nº 123 – Estatuto das ME's e EPP's
- e) Instrução Normativa nº 01 – Compras sustentáveis

Tantas mudanças e tantos normativos a serem observados, transformaram as compras públicas em um monstro, fazendo com que as pessoas que trabalham com essa função sejam enquadradas, em sua maioria, no estágio de conscientização, segundo Baily. Estamos falando que em pleno século 21 o comprador da administração pública, ou seja, um membro da Seção de Aquisições, Licitações e Contratos (SALC) das OM's do Exército, dedica para realização de um pregão eletrônico, por exemplo, cerca de 70% de seu tempo em atividades burocráticas.

### 2.3. OS PROBLEMAS NA ATUALIDADE

As empresas que se encontram em transição de um setor de compras no nível operacional para um setor de compras no nível estratégico já estão atrasadas em relação à maioria de suas concorrentes. Não podemos nos esquecer de que até mesmo grandes guerras foram vencidas ou perdidas por causa de uma melhor ou pior obtenção de suprimentos em seus momentos decisivos (DIAS, 2017).

O setor de compras, pela sua natureza e atividade, tem, ou deveria ter forte relacionamento com o público interno da empresa. Afinal, as demandas de todos os outros setores terminam ou tem o início da solução no setor de compras. Com isso surgem pressões dos diversos setores para que seu pedido seja atendido com maior prioridade que o outro. Dias (2017), porém, deixa claro e alerta: “O departamento de compras representa o fornecedor perante os demais membros da organização. Para ele, são canalizadas as requisições de compra e as expectativas de pronto atendimento destas. Não pode ser desprezado o fato de que o departamento funciona como um órgão assessor dos demais setores. Estes funcionam como clientes do departamento de compras – é o conceito do cliente interno, tão em evidência na atualidade. Essa função, contudo, não pode conduzir a área de compras a uma posição de subordinação em relação às demais áreas da empresa.”.

De maneira ideal, o escopo da área de compras deveria ser: adquirir bens e/ou serviços, na qualidade desejada, no momento preciso, pelo menor custo e na quantidade pedida. (DIAS, 2017). O mesmo autor descreve e identifica quais os principais problemas que podem atingir uma empresa, sintetizados na tabela a seguir:

Problema	Características
Compras em emergência	Em razão de deficiências no planejamento. Ocasiona compras com preços mais elevados e prejudica a verificação de qualidade dada a necessidade imediata
Especificações incorretas	Material não é especificado de maneira correta, gerando dúvidas tanto no comprador como no vendedor. Pode fazer o processo a voltar à estaca zero. Grande

	possibilidade de se adquirir o material errado.
Falhas dos fornecedores	Entregas prometidas e não cumpridas ou materiais utilizados de qualidade aquém da desejada. Leniência do setor de compras.
Burocracia excessiva	Diversas etapas (muitas desnecessárias) para a conclusão da compra.
Ingerências	Muitos acreditam que sabem e podem comprar melhor do que os profissionais do próprio setor. Contudo, esquecem-se que comprar para si é diferente de comprar para uma organização.
Execução de atividades de outras áreas	Compradores realizam tarefas que não estão de acordo com o objetivo do departamento: catalogação de material, realizar especificações, conferir notas fiscais entre outros.

Fonte: Elaborado pelo autor com fundamentação em Dias (2017).  
Tabela 3 – Principais problemas da área de compras

Nesse ponto de revisão teórica conseguimos perceber que a Administração Pública tem seus correspondentes dos problemas enfrentados no meio privado (ou ao contrário). Porém, como já exposto em momento anterior, as organizações privadas têm uma flexibilidade de mudança e adaptação bem maior que o setor público. Por outro lado, não pode o poder público ficar inerte, sem levar em conta as soluções encontradas pelo meio empresarial para resolução de seus problemas.

Portanto, a partir de agora focaremos este estudo, considerando todo o referencial exposto, no setor público, mais especificamente no problema levantado: a qualidade das aquisições por meio do pregão eletrônico levando em conta as OM's do Exército Brasileiro em Manaus.

### 3. METODOLOGIA

A presente pesquisa versa acerca de uma revisão teórica sobre as compras governamentais e se classifica do tipo descritiva e documental (GIL, 2007), pois, resultado de observações de documentações de processos de compras, observou-se e se interpretou fatores que influenciam diretamente na aquisição de produtos de má

qualidade pela Administração Pública. Como procedimento técnico, foi aplicado um questionário onde foram ouvidas duas importantes partes no processo de aquisição. Foram ouvidos vinte e cinco membros do setor de licitações de diversas Organizações Militares do Exército em Manaus e trinta e três potenciais requisitantes destas Organizações Militares.

Em relação ao escopo, o universo da pesquisa consiste em um conjunto de quatorze processos de pregão eletrônico confeccionados nos anos de 2018 ou 2019, ou seja, um processo por Organização Militar com autonomia administrativa, onde foi selecionado o pregão que era relacionado à aquisição de bens para manutenção das atividades.

A forma de abordagem pode ser considerada como quantitativa e qualitativa, pois foram utilizados instrumentos estatísticos como base de apresentação dos dados como tabelas e gráficos. Ademais, foram realizadas entrevistas com participantes envolvidos no processo de compras das Organizações Militares do Exército em Manaus. As entrevistas foram feitas através de perguntas pré-definidas e com alternativas para que houvesse parametrização das opiniões, além disso, foi dado espaço para que o entrevistado expressasse seu ponto de vista e sua opinião acerca do ponto chave deste trabalho: a qualidade dos produtos adquiridos. Dessa forma, procurou-se apresentar os resultados das análises graficamente por meio do Diagrama de Ishikawa para que a identificação fosse mais bem compreendida.

#### **4. RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Por regra as Organizações Militares do Exército com autonomia administrativa, possuem um setor responsável pela condução dos processos licitatórios. Esse é comumente chamado de SALC, que é sigla para Seção de Aquisições, Licitações e Contratos.

Para termos a noção do ambiente que estamos tratando, vamos apresentar alguns dados interessantes, frutos das pesquisas realizadas com os envolvidos no setor de compras.

Assenta-se desde já que foi verificado e confirmado que o pregão é a modalidade licitatória mais utilizada pelos entrevistados (80%).

## 4.1. CARACTERÍSTICAS DO UNIVERSO PESQUISADO

### 4.1.1. QUANTITATIVO DE PESSOAL

A maior parte das SALC tem em seu efetivo direto de 3 a 5 militares. 72% dos entrevistados consideram que essa quantidade é insuficiente para suprir toda a demanda que é apresentada a seção. Ainda assim, 60% das Organizações Militares levadas em consideração conseguiram homologar mais de cinco pregões no ano de 2018.

Quantidade	Percentual
Até três pessoas	32%
De três a cinco pessoas	48%
Mais de cinco pessoas	20%

Fonte: Elaborado pelo autor

Tabela 4 – Pessoal direcionado para o setor de compras

### 4.1.2. ENVOLVIMENTO BÁSICO DO SETOR REQUISITANTE

Foi verificado junto a potenciais requisitantes que 60,6% deles nunca confeccionaram ou sequer auxiliaram na confecção de um Termo de Referência, principalmente na parte que tange a descrição do objeto. Contudo, ao serem perguntados quem consideram o responsável por realizar a descrição do material a ser comprado, 81,8% responderam que é quem solicita o material.

Isso revela um ponto de incongruência logo no começo do processo de compras e que se realmente confirmado esse não envolvimento causa prejuízos por vezes não sanáveis na futura compra. Como visto no referencial teórico, as especificações incorretas trazem dúvidas tanto no setor de compras quanto no vendedor.

A falta de integração do setor requisitante com o setor de compras compromete de maneira efetiva na qualidade dos produtos a serem adquiridos e até mesmo na efetivação da compra, que pode ser frustrada. Essa característica vai na contramão de tudo que pudemos levantar como tendência no universo empresarial, onde a integração do setor requisitante com o setor de compras é uma realidade inevitável.



### 4.1.3. A PERCEPÇÃO DA QUALIDADE: SETOR REQUISITANTE X SETOR DE COMPRAS

Já foi discutido como a qualidade pode ser uma questão subjetiva; e também como existem parâmetros que podem ser medidos objetivamente para definir qualidade. Foram feitas duas perguntas comuns aos entrevistados, tanto a amostra que representa os compradores como a amostra que representa os requisitantes. Essas perguntas diziam respeito da qualidade dos materiais que eles verificam que são comprados pela administração. Os resultados estão representados nas tabelas a seguir.

a) A primeira pergunta foi: após a utilizar os produtos adquiridos pelo setor de compras o Sr (a) considera que, na maioria das vezes, a qualidade foi satisfatória?

<b>Grupo</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
Requisitantes	45,5%	54,5%
Setor de compras	48%	52%

Fonte: elaborada pelo autor

Tabela 5 – Qualidade dos produtos experimentados: setor requisitante x setor compras

b) A segunda pergunta foi: o Sr(a) consegue identificar no mercado produtos com qualidade superior aos adquiridos pelo setor de compras?

<b>Grupo</b>	<b>Sempre</b>	<b>Quase sempre</b>	<b>Raramente</b>
Requisitantes	33,3%	51,5%	15,2%
Setor de compras	24%	72%	4%

Fonte: elaborada pelo autor

Tabela 6 – Comparativo de qualidade com mercado: setor requisitante x setor compras

Fica evidente que ambos os grupos corroboram a ideia de que a qualidade dos produtos adquiridos não atende a expectativa. O mais interessante, e aqui vamos encarar como uma autocrítica, é que os próprios membros do setor de compras são mais rigorosos quanto esta opinião do que os requisitantes. 84,8% dos requisitantes conseguem enxergar sempre ou quase sempre produtos de melhor qualidade no mercado; ao passo que esse número sobe para 96% entre os membros do setor de

compras. Ou seja, os membros das SALC que são estudadas veem no produto final de seu trabalho algo aquém das expectativas.

## 4.2. TERMOS DE REFERÊNCIA

Analisou-se um termo de referência por Organização Militar do Exército Brasileiro em Manaus. Essa foi considerada a amostra para este ponto da pesquisa. O foco nesse momento foi verificar nos editais publicados as características das descrições dos objetos. Para que a pesquisa ficasse com parâmetros próximos consideramos pregões eletrônicos cujo objeto é material de uso e de necessidade de cada Órgão. Verificou-se descrição de um item aleatório de cada pregão e foi realizada a comparação com cinco dimensões definidas por Bowersox e colaboradores (2014) que medem a qualidade objetivamente. Descartou-se analisar a conformidade, pois essa dimensão só poderia ser verificada exclusivamente após o uso ou recebimento do material.

Pregão	UASG	Desempenho	Confiabilidade	Durabilidade	Atributos	Capacidade de Serviço
1/2018	160006	NP	NP	NP	P	NP
3/2018	160007	P	NP	NP	P	P
5/2018	160008	P	NP	NP	P	NP
2/2018	160009	P	NP	P	P	NP
4/2018	160011	NP	NP	NP	P	NP
2/2019	160012	P	P	P	P	P
15/2017	160013	NP	NP	NP	P	NP
39/2017	160014	P	P	P	P	P
14/2018	160015	P	NP	NP	P	NP
5/2018	160016	NP	P	NP	P	NP
2/2018	160018	NP	NP	P	P	NP
6/2018	160020	P	P	P	P	P
12/2018	106021	P	P	P	P	P

Fonte: elaborada pelo autor

Legenda: NP- Não presente. P- Presente

Tabela 7 – Presença das dimensões da qualidade nas descrições contidas em Termos de Referência

Da análise do gráfico que sintetizou a pesquisa, podemos desde já verificar que em muitas ocasiões várias dimensões não são citadas nas descrições dos objetos que se pretende adquirir.

<b>Dimensão</b>	<b>Incidência na pesquisa</b>
Atributos	100%
Desempenho	62%
Durabilidade	46%
Capacidade de Serviço	38%
Confiabilidade	38%

Fonte: elaborada pelo autor

Tabela 8 – Incidência das dimensões da qualidade nas descrições de materiais

A que está presente em todas as descrições é basicamente as características do objeto, ou seja, seus atributos. Contudo, as dimensões da confiabilidade e capacidade de serviço estão presentes em apenas 38% das descrições. Um exemplo clássico das consequências da falta de especificação destas dimensões é o que comumente vemos em notícias de jornais. Manchetes do tipo: “máquina de ressonância que custou mais de um milhão aos cofres públicos está desde janeiro sem funcionar”; nota-se que a falta de descrição cuidadosa e que abarcasse todas as dimensões da qualidade resultou em uma compra ruim para a administração pública que, levando em conta o exemplo dado, terá que realizar um novo processo administrativo para conserto do equipamento.

#### **4.3. A ORIGEM DO PROBLEMA**

Até este ponto já é possível inferir que um dos principais pontos que levam que alguns dos produtos adquiridos pela administração pública sejam de má qualidade é a carência em sua descrição. Contudo, esse ponto do processo não envolve, ou melhor, não é de competência do setor de compras do órgão.

Normalmente as compras seguem a seguinte sequência:

<b>Ordem</b>	<b>Tarefa</b>	<b>Responsável</b>
1	Identificação da demanda	Setor requisitante
2	Levantamento/planejamento da contratação	Setor requisitante

3	Descrição do objeto demandado (confecção da requisição)	Setor requisitante
4	Pesquisa de preços	Setor requisitante
5	Termo de Referência	Setor Requisitante
6	Fase interna do pregão	Setor de Compras
7	Fase externa do pregão	Setor de Compras

Fonte: Elaborado pelo autor  
Tabela 9 – Sequência de compras

É bom baixar claro que a fase interna e externa do pregão contém entre outras tarefas: confecção do edital, correção do edital após análise jurídica, divulgação, fases do pregão (lances, habilitação, recursos, adjudicação e homologação). Portanto, em que pese na tabela anterior o setor de compras ser citado somente em duas oportunidades, compete-lhe outras diversas tarefas da complexa missão de comprar na administração pública.

Voltando-se exclusivamente a análise da problemática da descrição do objeto, verifica-se que o setor requisitante é o principal, se não o único, responsável por elaborá-lo. Por uma razão simples: é ele que sabe de sua real demanda e quais são as características de determinado produto que irá suprir, de fato, sua necessidade. Identificamos aí a fonte de um dos principais problemas que atingem a qualidade das compras públicas. Porém, um questionamento permanece: mesmo sendo antigo o problema do recebimento de materiais de baixa qualidade pelo Exército por que ainda continuamos a comprar da mesma maneira? Algumas das conclusões que extraímos desse modesto estudo estão nos próximos tópicos.

#### **4.3.1. CARÊNCIA DE TREINAMENTO**

Certamente esse é o aspecto mais relevante para se obter uma descrição condizente com a qualidade que se pretende obter nas compras. Um dos entrevistados envolvidos com o setor de compras declarou: “Ocorre que a Administração pública não dispõe de pessoal em quantidade e qualificação suficiente (...). Resultado final, concluem-se menos processos do que o necessário e os que são concluídos são permeados de defeitos.” Outro entrevistado aponta o motivo para baixa qualidade dos produtos: “A falta de Capacitação técnica dos Agentes Públicos, (...), a falta de planejamento na aquisição de compras (...)”. O Tribunal de Contas da União, em diversas ocasiões, recomenda a capacitação dos agentes envolvidos com

as contratações públicas. Os órgãos, de maneira geral, negligenciam essa recomendação ou a fazem de maneira superficial. O Acórdão Plenário nº 1.709/2013 – TCU recomendou: 9.1.3. institua política de capacitação para os profissionais do (omissis), de forma regulamentada, com o objetivo de estimular o aprimoramento de seus recursos humanos, especialmente aqueles correlacionados com as áreas de licitações e contratos, planejamento e execução orçamentária, acompanhamento e fiscalização contratual e outras áreas da esfera administrativa, de modo a subsidiar melhorias no desenvolvimento de atividades nas áreas de suprimentos/compras, licitações/contratos e recebimento e atesto de serviços. ” (TCU, Plenário 2013). Ora, se o procedimento de compras se inicia com o setor requisitante é imprescindível que esse receba também os treinamentos adequados.

O Decreto nº 10.024/2019, que regulamenta o pregão eletrônico, mostra e determina de maneira clara que esta capacitação agora deve ocorrer: Art. 16 (...) §3º Os órgãos e as entidades de que trata o §1º do art. 1º estabelecerão planos de capacitação que contenham iniciativas de treinamento para a formação e a atualização técnica de pregoeiros, membros da equipe de apoio e **demais agentes encarregados da instrução do processo licitatório**, a serem implementadas com base em gestão por competências. (BRASIL, 2019, grifo nosso). Espera-se agora que com essa regulamentação legal essa carência de treinamento seja suprida, pelo menos, de maneira básica e que a administração pública encare isso como uma forma de prezar pelo princípio da economicidade e não simplesmente como um gasto com pessoal.

#### **4.3.2. DISTRIBUIÇÃO INADEQUADA DE COMPETÊNCIAS**

Esta característica é afeta a consciência que o indivíduo do setor requisitante tem, ou deveria ter, sobre sua importância em determinada compra. Os setores requisitantes, geralmente, são seções especializadas em determinadas áreas. Ou seja, estes setores são das mais variadas vertentes: especialistas em aeronaves, especialistas em embarcações, especialistas em veículos; seções relacionadas ao planejamento, relacionadas aos recursos humanos; relacionadas à logística, enfim, uma grande diversidade de atividades – que não estão relacionadas à aquisição de bens. Com esse pensamento, os indivíduos que formam esses grupos entendem que não deveriam se envolver com as compras a serem realizadas, pois já existe um setor para isso. Junta-se a essa dificuldade a elencada no item anterior. O resultado é

desastroso. O setor requisitante levanta o material de que precisa de maneira bem superficial. Porém, quando é revelado que se necessita de uma pesquisa acerca das características do objeto que, certamente, demandará tempo e trabalho há um desânimo e relativo descrédito por parte do indivíduo designado para isso.

Entende-se que se deveria realizar um trabalho com os setores das Organizações Militares alertando do envolvimento que todos devem ter quando o assunto é aquisição. Por vezes, identifica-se um militar totalmente alheio ao assunto com a difícil responsabilidade de confeccionar um Termo de Referência e, ainda, sem a devida comunicação com o setor de compras. Uma vez mais se recorre à fala de um de nossos entrevistados que foi perguntado sobre os possíveis motivos que levam o Exército a comprar mal: “A falta de diálogo entre quem irá utilizar o produto (parte técnica) e que irá realizar a compra.” Até mesmo o Tribunal de Contas da União já se manifestou acerca disso no acórdão 2897/2019 – TCU 2ª Câmara: “1.9.4. recomendar à Agência Brasileira de Inteligência, que: 1.9.4.2. redimensione o setor de contratos, com vistas a dotá-lo de logística adequada para o aprimoramento contínuo de sua gestão, de forma a: 1.9.4.2.1. distribuir, de modo compatível, as atribuições de competência entre os agentes envolvidos na gestão/fiscalização dos contratos; 1.9.4.2.3. estabelecer rotinas internas que permitam a distribuição de responsabilidades pelos atos praticados por agentes envolvidos em sua gestão” (TCU, Plenário 2019).

#### **4.3.3. EXCESSO DE RIGIDEZ NAS NORMAS**

Além do excesso de normas, assunto já discutido em tópico anterior, o exagero de rigidez delas acaba, comumente, por limitar a descrição dos objetos. Um exemplo é o que disciplina o inciso II, do Art. 3º, da Lei nº 10.520 (BRASIL, 2002), que a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição. Daí, tem-se uma linha tênue e, diga-se de passagem, muito subjetiva entre o que é considerado excessivo, irrelevante ou desnecessário; e aquilo que não é. O licitante pode entender de uma forma, o setor jurídico pode entender de outra; e por fim, a área técnica pode entender em sentido oposto.

O objetivo do legislador ao incluir essa norma na Lei que rege o pregão, teve por objetivo afastar a possibilidade de direcionamento a determinada marca ou fabricante. Porém, abriu brechas para que a qualidade do bem a ser adquirido

pudesse ser posta em xeque. O Tribunal de Contas da União no Acórdão 2.829/2015-Plenário definiu que o direcionamento na descrição do objeto caracteriza-se pela inserção, no instrumento convocatório, de características atípicas dos bens ou serviços a serem adquiridos. (TCU, Acórdão 2015). Uma vez mais, consideramos esta uma definição vaga e não objetiva do que se pode ou não incluir na descrição de um objeto.

O ilustre professor Jacoby traz uma sugestão, de forma prática, de como espalhar esta nuvem cinzenta que cobre este assunto: “A sugestão que pode guiar, com segurança, o trabalho é elaborar, para cada restrição à competitividade, traduzida numa característica do produto pretendido, uma justificativa. O trabalho será grande na primeira vez, mas ficará no processo documentado, servindo às futuras aquisições. A propósito, cabe lembrar que é indispensável dar publicidade a essa justificativa.” (FERNANDES, 2015).

Novamente, ratifica-se que os compradores da administração pública, segundo o conceito Baily (2008), estão no estágio de conscientização, ou seja, dedicando até 79% do seu tempo em atividades burocráticas. Basta observar a quantidade de processos e condições necessárias para que se esteja de acordo com nossa legislação.

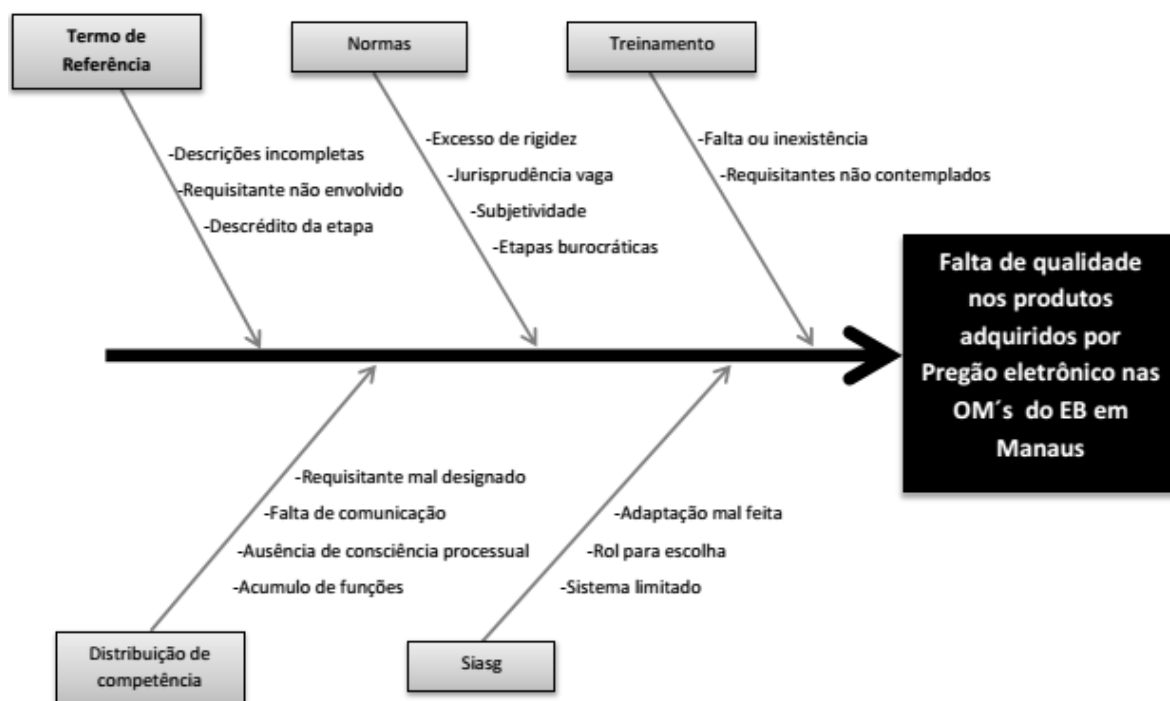
#### **4.3.4. SISTEMAS INFORMATIZADOS COM LIMITAÇÕES**

Por fim, mas não menos importante, há de se registrar a dificuldade encontrada pelos membros de SALC e confirmada pelos militares entrevistados, quanto à eficiência do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg).

Para esclarecimento: quando a requisição chega à SALC, este setor tem por função inserir esses objetos no Siasg para que o processo se torne eletrônico. Acontece que o Siasg adotou uma postura de que o gestor não pode adicionar itens com características próprias. A ele é disponibilizado um rol com diversos materiais. Dessa feita, cabe ao membro do setor de compras escolher o item que mais se adapta ao apresentado na requisição. Em que pese o sistema disponibilizar uma vasta relação de itens com especificações de materiais com o intuito de padronizar as compras públicas, isso pode acabar por padronizar a má qualidade. Corroborando com esse entendimento um dos militares entrevistados: “(...) é muito difícil elaborar a descrição detalhada sem infringir na restrição da concorrência, e além de se buscar o

equilíbrio na descrição do objeto, ainda existe grande dificuldade de conciliá-lo com CATMAT / CATSER do SIASG.”

Diante das análises realizadas, levando em conta o referencial teórico adotado, é possível criar um diagrama de causa-efeito, para que haja a visualização rápida dos fatores que influenciam preponderantemente na baixa qualidade dos produtos adquiridos pela administração pública, aqui representada pelas Organizações Militares do Exército em Manaus.



Fonte: elaborado pelo autor (2019)

Figura 1 - Diagrama de causa-efeito sobre principais efeitos para falta de qualidade dos bens adquiridos pelas OM's do Exército em Manaus

Em relação aos fatores apontados, que resultam numa compra de baixa qualidade por parte das OM's do Exército Brasileiro em Manaus, foi possível concluir que a descrição mal elaborada do objeto e a falta de treinamento do setor requisitante são os fatores de maior relevância para a obtenção desse resultado indesejável. Fato é que, com exceção do Siasg e das Normas, os outros fatores apresentados podem ser mitigados ou até mesmo extintos pelo próprio Exército. Para isso, há a necessidade de reconhecimento das Seções de Licitações como áreas estratégicas. Ademais, todos os militares das Organizações Militares têm que ter em mente que são requisitantes potenciais e para isso devem conhecer o processo com um todo. Esse objetivo só será alcançado quando a alta administração, ou no caso castrense, o comando, incentivar o constante aperfeiçoamento acerca do tema.



## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De modo geral, é inquestionável a contribuição que o pregão em sua forma eletrônica trouxe para a administração pública. Mesmo com o elevado número de normativos, a necessidade de se atender a incontáveis fatores da legalidade, se comparado com as características anteriores essa forma ainda consegue ser mais célere, eficiente, econômica e justa.

Buscou-se analisar no caso concreto a situação vivenciada quase que diariamente pelos usuários dos bens comuns adquiridos pela administração. A má qualidade dos produtos é consequência de uma série de fatores, mas acaba trazendo a todos, setores requisitantes e setor de compras, um enorme sentimento de frustração que culmina no descrédito da maneira que essa compra é realizada. O militar por certo já se deparou com a caneta que não escreve ou com o sabão que não limpa. Essa é a consequência física de todo um processo que se mostrou não eficiente. Neste trabalho procurou-se verificar junto ao setor privado como essa situação é tratada por lá. Adotou-se um referencial teórico no qual se pode observar a maneira com que o meio empresarial trata qualidade e como a define; como esse meio trata os níveis de desenvolvimento dos compradores; e os principais problemas relacionados à qualidade das compras. Assim, foi possível realizar um contraponto com a realidade de uma fatia da administração pública representadas pelas Organizações Militares do Exército em Manaus.

O principal problema, dentre os apontados e verificados na prática, para uma aquisição de qualidade foi a dificuldade em se realizar a descrição do objeto de maneira satisfatória. As descrições das compras realizadas pelo universo pesquisado tendem a não enquadrar todas as dimensões da qualidade. Demonstrou-se, ainda, os porquês dessa deficiência: carência de treinamento do setor requisitante, rigidez dos normativos que regulam o assunto e sistema eletrônico limitador foram alguns dos levantados.

Identificadas as deficiências, o próximo passo consistiria em atacá-las sempre vislumbrando o aumento da qualidade dos produtos adquiridos. Diante do exposto, acredita-se que o reconhecimento das SALC no âmbito das Organizações Militares como uma área estratégica, e não meramente executora, é o primeiro passo a ser dado. Essa ação não requer investimento, não requer grandes mudanças estruturais ou físicas e pode ser a oportunidade para que as compras comecem a ser realizadas

de maneira planejada; a começar pelo envolvimento daqueles responsáveis pelas compras durante todo o processo. O segundo ponto essencial é o treinamento constante. Requisitantes e setor de compras devem ser expostos constantemente a treinamentos sobre o tema. Comumente são desenvolvidas novas técnicas e ferramentas que podem facilitar a árdua função de se realizar um bom termo de referência que conseqüentemente irá se refletir numa boa compra. Se não há treinamento, não há atualização; portanto, não há que se falar em evolução de processos. Apontando um terceiro viés, acredita-se que a escolha dos militares a compor a estrutura da função compras também é primordial. O treinamento é necessário, contudo, características subjetivas também são relevantes e interferem no processo de compras, ainda mais quando se foca na qualidade.

Finalmente, conclui-se que não se podendo alcançar todos os fatores que levam uma compra de má qualidade por meio do pregão eletrônico, que sejam minimizados ou até mesmo eliminados aqueles que estão ao alcance das OM. Um Termo de Referência robusto, com detalhamento suficiente para retirar o produto ruim e que ao mesmo tempo cumpra os requisitos legais, feito por militares capacitados refletirá, sem dúvidas, em uma compra de qualidade e onde a eficiência estará perceptivelmente presente.

## REFERÊNCIAS

BAILY, PETER. **Compras: princípios e administração**. São Paulo: Atlas, 2008.

BOWERSOX, D. J.; CLOSS, D. J.; COOPER, M. B. **Gestão Logística na Cadeia de Suprimentos**. Porto Alegre: AMGH, 2014.

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. Brasília, 20 set. 2019..

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.709/2013. Plenário**. Brasília, 3 jul. 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.897/2019. Plenário**. Brasília, 25 abr. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.829/2015. Plenário**. Brasília, 4 nov. 2015..

DIAS, MARIO. **Manual do comprador: Conceitos, técnicas e práticas indispensáveis em um departamento de compras**. São Paulo: Saraiva, 2017.

FARIA. "Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por pregão eletrônico." *Administração Pública* 44, n. 6 (nov/dez 2010): 1405-1428.

FERNANDES, JORGE ULISSES JACOBY. **Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

GIL, ANTÔNIO C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2007.

JR, WIDOMAR P. CARPES. *Introdução ao Projeto de Produtos*. Porto Alegre: Bookman, 2014.

LÓPEZ-ELIAS, J.P. **Aspectos Jurídicos de la Licitación Pública en México**. Mexico D.F: UNAM, 1999.

OLIVEIRA, OTÁVIO J. **Gestão da qualidade: tópicos avançados**. São Paulo: Thomson, 2003.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019**. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Brasília, 20 set. 2019.

SELEME; ROBSON & HUMBERTO, S.. **Controle da qualidade: as ferramentas essenciais**. Curitiba: Ibplex, 2008.