

**PLANO DE APRIMORAMENTO E QUALIFICAÇÃO DAS COMPRAS
PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE IBIPORÃ - PR**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como parte dos requisitos
para obtenção do grau de Especialista em
Gestão Pública com Ênfase em Governo
Local.

Aluno: Anuar Ancioto Issa

Orientador: Prof. Mestre. Laone Lago

PLANO DE APRIMORAMENTO E QUALIFICAÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE IBIPORÃ - PR

Autor(es): Anuar Ancioto Issa

Laone Lago

Palavras chaves: plano anual de compras, edital de homologação de marcas; eficiência.

Resumo: As compras públicas sempre geraram grandes discussões, não sendo diferente no município de Ibiporã, o que se percebe tanto na rotina administrativa interna quanto na mídia de uma forma geral, ou, ainda, nas ações de fiscalização dos órgãos de controle. Infelizmente, a maioria desses debates advém de situações em que os procedimentos administrativos se alongam demasiadamente, ou mesmo pelo fato do recurso público ter sido comprometido na contratação de produtos e serviços de má qualidade. É diante desse cenário desafiador que o presente objetiva contribuir positivamente, de modo que as compras públicas e os processos licitatórios elaborados pelo município deixem de ser sinônimos de entraves, emergindo como instrumentos (meio) para implementação de políticas públicas que possam tanto conferir maior efetividade ao Poder Público quanto melhorar a qualidade de vida da população.

SUMÁRIO

1.	Diagnóstico	4
1.1.	Definição do problema	4
1.2.	Contexto/justificativa do problema	5
1.3.	Metodologia de coleta de dados	5
1.4.	Localização do Plano de Intervenção	5
1.5.	Público-Alvo	6
1.6.	Valor previsto	6
1.7.	Duração	7
1.8.	Instituição/unidade funcional gestora e idealizadora	7
2.	Objetivos	7
3.	Marco Técnico e Teórico	7
3.1.	Breve Histórico	7
3.2.	Os problemas licitatórios enfrentados pelos órgãos públicos	8
3.3.	Plano Anual de Compras	9
3.4.	Edital de Homologação de Marcas	12
3.5.	Conclusão do Marco Teórico	19
4.	Escopo	20
4.1.	Estrutura Analítica.....	20
4.2.	Não escopo	21
4.3.	Levantamento de restrições	21
4.4.	Premissas	21
4.5.	Riscos	21
4.6.	Estrutura de gestão e principais atores envolvidos	22
4.7.	Quadro de Trabalho/equipe	22
5.	Cronograma	23
6.	Considerações finais	24
7.	Referências bibliográficas	26

1. DIAGNÓSTICO

1.1. Definição do problema

O presente trabalho tem como objetivo oferecer propostas para melhor equacionar os problemas relacionados com o planejamento inadequado das compras públicas e suas conseqüentes implicações para o município de Ibiporã - PR.

Observando-se a rotina administrativa do Departamento de Compras do município, percebe-se que, muitas vezes, a gestão de compras ocorre de maneira indevida (ou ao menos descompassada com o princípio da eficiência), isto é, sem a realização do planejamento e da estruturação necessária para a concretização tempestiva e adequada do processo licitatório. Referida situação gera ao menos dois transtornos para a Administração Pública local, quais sejam, i) a demora para concretização dos processos licitatórios, e ii) a qualidade insuficiente dos produtos e serviços contratados.

Nesse contexto, tomando como ponto de partida a legislação vigente, assim como a análise da experiência de outras localidades, dois projetos, os quais estão intimamente ligados, foram levantados para contribuir e possivelmente solucionar esse problema, são eles i) a institucionalização e regulamentação do “Planejamento Anual de Compras”, e ii) a regulamentação dos “Editais de Homologação de Marcas”.

O primeiro projeto tem como objetivo estabelecer que todas as secretarias do município planejem, com um ano de antecedência, as compras que necessitarão ser realizadas, visando, assim, que as contratações ocorram de forma tempestiva e, sempre que possível, agrupadas. Por sua vez, o segundo projeto tem como objetivo regulamentar a utilização dos Editais de Homologação de Marcas, instrumento que possibilita ao órgão público a formação de um cadastro de marcas homologadas, aumentando, assim, a probabilidade de aquisição de produtos com melhor qualidade.

1.2. Contexto/justificativa do problema

O município de Ibiporã é uma cidade localizada no norte do estado do Paraná e possui, segundo a estimativa mais recente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) cerca de 53.000 habitantes¹. Sua estrutura administrativa atual é composta por 14 secretarias, as quais movimentam recursos significativos para contratação de produtos e serviços. No ano de 2017, por exemplo, o município movimentou cerca de R\$ 42.000.000,00 e realizou 172 processos licitatórios². Desta feita, tendo em vista o grande montante financeiro dispensado, é de suma importância que as compras públicas estejam adequadamente estruturadas, de modo a buscar o maior nível de eficiência possível.

No entanto, formular e implementar a estruturação pretendida não é um processo simples, haja vista que será necessário negociar e gerenciar diversos interesses. Os projetos propostos no presente trabalho necessitarão de uma participação ativa das secretarias municipais. Contudo, tendo em vista a demanda rotineira que elas já possuem, existe a probabilidade delas se mostrarem receosas a aceitarem as mudanças propostas.

Diante desta situação, será necessário que a Secretaria de Administração, órgão responsável pela organização dos processos de compras do município, tenha uma grande capacidade de articulação, de modo a estimular nos gestores de cada pasta a adesão e participação nos projetos propostos.

1.3. Metodologia de coleta de dados

A coleta de dados se deu, principalmente, através da observação e análise dos dados primários das compras públicas realizadas, disponíveis no Portal da Transparência do município³, que tende a confirmar com a premissa de falta de planejamento das compras públicas.

¹ <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/ibipora/panorama>

² <http://portaltransparencia.ibipora.pr.gov.br/licitacao/licitacoes/licitacoes-concluidas?ano=2017>

³ <http://portaltransparencia.ibipora.pr.gov.br/pagina/1208/licitacao-e-contratos>

Da mesma forma, a coleta de depoimentos dos servidores municipais, poderá confirmar a ideia pré-estabelecida de que os produtos e serviços contratados pelo município não possuem a qualidade almejada.

1.4. Localização do Plano de Intervenção

O presente trabalho será apresentado ao município de Ibiporã – PR, visando sua implementação na Secretaria de Administração, a qual reúne todas os departamentos e setores responsáveis pela organização dos processos licitatórios do município. No entanto, será necessária a participação de todas as secretarias, uma vez que todas realizam processos licitatórios e precisarão participar ativamente para que o Plano seja implementado com êxito.

1.5. Público-Alvo

O público-alvo é bastante amplo, pois, o trabalho gerará benefícios tanto para os servidores do município, como para toda a sociedade. Primeiramente, os servidores serão beneficiados com a introdução de um plano prévio e organizado de contratações. Além disso, os servidores terão a regulamentação de um procedimento administrativo para poderem formar um banco de marcas homologadas, que possibilitará a aquisição de produtos que atendam às suas necessidades.

Por outro lado, toda a sociedade será beneficiada com um processo de compras mais eficiente que, a partir de um planejamento adequado, buscará a realização da melhor compra e, conseqüentemente, a boa utilização dos recursos públicos.

1.6. Valor previsto

O presente trabalho não possui a necessidade de nenhum tipo de gasto por parte da Administração Municipal, visto que os projetos propostos tratam-se de reorganizações administrativas internas, os quais não necessitam da aquisição de nenhum tipo de equipamento.

Ademais, as reuniões de trabalho necessárias poderão ocorrer em horário normal de expediente, não acarretando, portanto, em custos adicionais com horas extras.

1.7. Duração

A implementação dos projetos propostos no presente Plano tem início previsto para a segunda quinzena do mês de janeiro de 2019 e término previsto para o final do mês de junho do mesmo exercício.

1.8. Instituição/unidade funcional gestora e idealizadora

A unidade funcional gestora e idealizadora do presente trabalho será a Secretaria Municipal de Administração, que é a responsável pela organização e estruturação dos processos licitatórios realizados pelo município.

2. OBJETIVOS

2.1 Objetivo Geral: Como objetivo geral, ambos os projetos buscam otimizar e qualificar as compras públicas realizadas pelo município de Ibitorã.

2.2. Objetivos Específicos: Como objetivos específicos, deduz-se: i) fazer com que os processos licitatórios ocorram no tempo devido, ii) diminuir a ocorrência de processos licitatórios repetitivos, iii) evitar a realização de licitações “em cima da hora” (impedindo a realização do mapeamento de risco do processo, bem como diminuindo o tempo para a adequada pesquisa do produto e/ou serviço a ser adquirido), e iv) regulamentar, através da edição de Decreto, o procedimento para homologação de marcas, que, ao final, de sua implementação gerará um cadastro de marcas homologadas pelo município, melhorando a qualidade dos produtos adquiridos.

3. MARCO TÉCNICO E TEÓRICO

3.1 Breve Histórico

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece em seu artigo 37, inciso XXI que, com exceção dos casos previstos em lei, todas as aquisições realizadas pelos órgãos públicos deverão ocorrer mediante a realização de processo licitatório, o qual deverá assegurar igualdade de condições para todos os interessados, bem como evitar exigências excessivas, que possam prejudicar a competitividade do certame.

Tal previsão foi regulamentada em 1993, através da edição da Lei 8.666/93, que ficou conhecida com a “Lei de Licitações”⁴, que em seu artigo 2º, reforça a ideia prevista na Carta Magna, afirmando que obras, serviços e compras realizadas através da contratação de terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Com tais bases, percebe-se claramente o dever de a Administração Pública, seja em âmbito federal, estadual ou municipal, efetuar contratações mediante realização de processos seletivos, conforme apresenta Marçal Justen Filho:

(...) é um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos de seleção da proposta de contratação mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, conduzido por um órgão dotado de competência específica. (JUSTEN FILHO, 2005, p. 309)

A utilização dos procedimentos constantes na Lei 8.666/93 fez com que alguns exageros ocorressem, tornando, em certa medida, a conclusão dos processos licitatórios extremamente morosos. Diante desse contexto – morosidade nas contratações administrativas, a Lei nº 10.520/02 instituiu a modalidade licitatória denominada Pregão, visando aquisição de bens e serviços comuns, restando definidos como aqueles que podem ser especificados com palavras, termos e expressões de fácil acesso e compreensão por parte do mercado fornecedor – comuns. A Lei 10.520/02 também buscou dar mais celeridade aos processos licitatórios, reduzindo prazos e dando mais agilidade aos trâmites.

⁴ Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

3.2 Os problemas licitatórios enfrentados pelos órgãos públicos e as possíveis soluções

Em que pese o arcabouço jurídico bem constituído, em geral, a Administração Pública sofre com, basicamente, dois questionamentos constantes, quando o tema envolve licitações, quais sejam, i) a morosidade para finalização do processo, e ii) a baixa qualidade das aquisições. Quanto ao primeiro, verifica-se que os processos licitatórios costumam demorar vários meses, sendo finalizados muito tempo após o encaminhamento da demanda pelos setores requisitantes. Por sua vez, em relação ao segundo problema, observa-se que os produtos adquiridos nem sempre possuem a qualidade almejada, acarretando em prejuízo ao erário, bem como, gerando reclamações por parte dos usuários.

As dificuldades enfrentadas acima são uma realidade em diversos órgãos públicos, principalmente naqueles com pouca estrutura administrativa. Porém, a institucionalização de duas propostas, ainda pouco utilizadas, tendem a contribuir para a mitigação desses entraves. A primeira delas é a implementação do Plano Anual de Compras, cujo objetivo é exigir que os órgãos planejem, com antecedência de um ano as contratações que necessitarão ser realizadas. Complementando a primeira proposta, a segunda trata da implementação do Edital de Homologação de Marcas, que permite aos entes públicos pré-qualificar as marcas dos produtos que posteriormente serão licitadas.

3.3 Plano Anual de Compras

Conforme afirma Lubacheski (2017), o planejamento das compras proporciona eficiência aos processos de aquisição, tendo em vista que estabelece com antecedência os produtos que serão adquiridos pela Administração. Em análise complementar, Raposo et. al (2016) ressalta que estabelecer o Plano Anual de Compras é uma maneira de atingir o princípio da transparência, bem como o princípio da economicidade.

Dentre os princípios envolvendo o tema, o da eficiência talvez seja aquele pelo qual a sociedade mais clama atualmente, diante da divulgação de diversos casos de uso irregular dos recursos públicos. No entanto, seu emprego no contexto

da Administração Pública já vem de algum tempo, tanto é que em 1998, através da Emenda Constitucional nº 19, o termo passou, juntamente com o da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, a ser um dos princípios da Administração Pública.

Neste contexto, a implementação do Plano Anual de Compras apresenta-se como uma oportunidade significativa da Administração Pública atingir o princípio da eficiência, uma vez que, ao planejar com antecedência suas contratações o poder público poderá i) mapear com mais clareza os riscos da contratação, diminuindo, assim, a possibilidade de aquisições erradas, ii) agrupar em um mesmo processo licitatório produtos iguais ou com características semelhantes, obtendo ganhos de escala na contratação, e iii) divulgar com antecedência suas contratações, dando mais publicidade e transparência aos processos, bem como proporcionando aos fornecedores a possibilidade de se prepararem melhor para os processos licitatórios.

A última vantagem apresentada remete a uma questão interessante, qual seja, o poder que as contratações públicas têm de influenciar o mercado. Conforme defende Conte (2013), o poder de compra do Estado pode ajudá-lo à promover políticas de desenvolvimento econômico e social, senão vejamos:

Com o crescimento da demanda por bens e serviços do Estado, as compras públicas passam paulatinamente a serem percebidas como uma forma de aplicar recursos públicos para apoiar ou estimular grupos ou segmentos da sociedade considerados vulneráveis ou estratégicos para a economia nacional, tendo a capacidade de gerar emprego e renda e desenvolvimento local. (CONTE, 2013, p. 02)

A própria legislação nacional prevê algumas situações em que a Administração Pública pode, de certa maneira, romper o princípio da isonomia e privilegiar alguns segmentos. Um dos exemplos que merece destaque, sendo o caso do Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (MPE's), instituído pela Lei Complementar nº 123/2006, que no inciso I, do artigo 48, estabelece que os órgãos públicos deverão realizar procedimentos licitatórios com participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte nos casos em que o valor dos itens licitados não sejam superiores à R\$ 80.000,00.

As microempresas e empresas de pequeno porte são responsáveis pela geração da maioria dos empregos no Brasil. Segundo dados do Anuário do Trabalho nos Pequenos Negócios de 2015, elaborado pelo SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), as MPE's foram responsáveis por 54% dos empregos formais de estabelecimentos privados não agrícolas do país⁵. Neste sentido, é extremamente importante que o poder público estimule a participação dessas empresas em seus processos licitatórios, e a implementação do Plano Anual de Compras tende a facilitar isso, pois com um calendário organizado de contratações, as MPE's podem se preparar com antecedência para os certames.

Ademais, a implementação do Plano Anual de Compras tende a deixar o processo de compras públicas mais sustentável, demanda que é cada vez mais recorrente na sociedade atual, haja vista o fato da agenda da sustentabilidade ter ganhando uma amplitude maior, não se restringindo somente às questões ecológicas. A própria edição do Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, no ano de 2011, com a introdução da Lei nº 12.462, refletiu um exemplo concreto dessa visão mais extensa de sustentabilidade.

Conforme apresentam Garcia e Ribeiro (2012), o RDC enfatiza o pensamento sustentável nas contratações públicas de maneira bastante expressiva, como é possível perceber, especialmente, pela leitura do artigo 3º, bem como do inciso III, do artigo 4º. Os autores ressaltam que os dispositivos citados permitem concluir que o conceito de licitações sustentáveis: "(...) integra o conceito de maior vantagem ou menor dispêndio para a administração pública, conforme seja o caso, consagrando expressamente a função regulatória das licitações públicas (...)". A demanda por sustentabilidade é tão recorrente na atual conjuntura das contratações públicas que o próprio Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão mantém uma página na rede mundial de computadores, disponibilizando diversos materiais para que os órgãos públicos tenham mais subsídios para estruturar suas compras sustentáveis.

⁵ <https://www.dieese.org.br/anuario/2017/anuarioDosTrabalhadoresPequenosNegocios.pdf>

O Ministério do Planejamento, aliás, é um dos maiores entusiastas e defensores de que os entes públicos elaborem seus Planos Anuais de Compras. Tanto é verdade, que foi publicado em 29 de março de 2018, a Instrução Normativa nº 01, que em seu artigo 3º prevê que “cada UASG deverá elaborar anualmente o respectivo Plano Anual de Contratações, contendo todos os itens que pretende contratar no exercício subsequente”. A normativa estabelece, ainda, que as contratações devem ser objeto de exaustivo planejamento e mapeamento dos riscos envolvidos, de modo a diminuir a possibilidade de contratações equivocadas.

Obviamente, a deliberação do Ministério do Planejamento não obriga que os municípios também tenham que adotar esta prática. Por outro lado, essas deliberações, como apresentam um caráter de boas práticas, tem um poder muito grande de influenciar outros órgãos de controle externo, como, por exemplo, os Tribunais de Contas. Desta feita, torna-se interessante que os entes municipais se antecipem, regulamentando e instituindo os seus Planos Anuais de Compras.

A preocupação com o planejamento prévio das contratações é tão latente, até mesmo salta aos olhos, que o Projeto de Lei nº 6.814/2017, que visa instituir novas normas para as licitações e contratos da Administração Pública, estabelece, categoricamente, no inciso VII, artigo 10, que “os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente público deverão elaborar planos de compras anuais, com o objetivo de racionalizar as compras públicas entre os diferentes órgãos e entidades sob sua competência”.

Verifica-se, portanto, a intenção dos legisladores em fazer com que o ato de planejar se torne regra na Administração Pública brasileira, e não, simplesmente, um mero ato de boas práticas realizado por alguns órgãos. Neste contexto, órgãos, como a Prefeitura Municipal de Ibiporã, que possui um departamento de compras central, responsável por organizar os processos de contratação de todas as secretarias do município, terão que se organizar, de modo a elaborar suas contratações, buscando, como o próprio texto da lei sinaliza e espera, racionalizar, ou seja, ganhar eficiência em seus processos licitatórios.

3.4 O Edital de Homologação de Marcas

Uma das maiores dificuldades enfrentadas pelos órgãos públicos de uma forma geral é a baixa qualidade dos produtos adquiridos, situação que traz diversos transtornos, tanto para os servidores públicos, como para a população. Dentre estas dificuldades, pode-se citar tanto o prejuízo do atendimento nas unidades básicas de saúde, com a utilização de material médico hospitalar ineficaz, quanto o prejuízo com o consumo de gêneros alimentícios, com qualidade questionável, por parte das crianças que consomem merenda na rede municipal de ensino.

Alguns técnicos e estudiosos da área de licitações defendem que a solução para este tipo de problema seria a elaboração adequada dos Termos de Referência, bem como a realização de detalhada especificação dos produtos a serem adquiridos. No entanto, conforme afirma Chaves (2015), muitas vezes estes dois procedimentos não são suficientes para garantir uma aquisição de qualidade.

Neste contexto, é interessante mencionar a situação trazida por Jouceny da Silva e Genarino da Rocha Carvalho na elaboração do Manual do Banco de Controle de Qualidade. Os autores, servidores do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, relatam que buscaram diversas alternativas para melhorar o nível dos produtos adquiridos pelo referido Tribunal, dentre as quais se pode citar i) a revisão das especificações dos produtos adquiridos, ii) estudar e analisar as especificações das aquisições realizadas por outros órgãos públicos, e iii) verificar as normas técnicas publicadas pela ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas. No entanto, estas alternativas não foram suficientes para garantir que os produtos adquiridos tivessem a qualidade almejada pelo Tribunal.

Outra tentativa realizada por muitos órgãos da Administração Pública é solicitar a amostra de produtos, de modo a constatar se os produtos ofertados possuem, de fato, a especificação e a qualidade almejada. Tal procedimento, embora obtenha êxito quando bem realizado, acaba por retardar demasiadamente a conclusão do processo licitatório.

Referida análise é corroborada pelo estudo de Colombo (2016), que, ao analisar as licitações realizadas pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, constatou que 77% da duração do certame era consumido com o envio e análise de amostras. Outra constatação foi a de que os certames que possuíam a exigência de

amostras apresentavam duração média de 79 dias, enquanto aqueles que não possuíam esta exigência, eram concluídos, na média, em 19 dias. O autor afirma, ainda, que não foram considerados neste cálculo, os prazos necessários para finalização da chamada “fase interna” da licitação, em que se promove, entre outras coisas, a definição da especificação dos produtos e a pesquisa de preços. Caso estes prazos fossem considerados, a duração total do processo seria ainda mais longa.

Com todas estas dificuldades apresentadas, se faz necessário que os órgãos públicos busquem alternativas para que a qualidade dos produtos adquiridos gere mais satisfação aos usuários. Neste contexto, a proposta de utilização da pré-qualificação de produtos, através dos chamados “Editais de Homologação de Marcas”, surge como uma opção inovadora para solucionar este problema.

O conceito é basicamente simples, os órgãos públicos manteriam ao longo do ano um Edital aberto para selecionar marcas que atendam as especificações e a qualidade almejada dos produtos que pretende adquirir, de modo a formar um “Banco de Marcas”. Em seguida, quando fosse ser publicado o Edital de Licitação, propriamente dito, este seria publicado com a relação de marcas previamente aprovadas, eliminando, assim, a possibilidade de se adquirir produtos com baixa qualidade. É o que se pode perceber através da leitura do seguinte trecho de Chaves (2015):

A partir do resultado obtido, os editais de licitação para aquisição dos produtos objeto da padronização passariam a indicar a(s) marca(s) pré-qualificada(s), as quais se tornaram critério de aceitabilidade de propostas. Quer dizer que o licitante que cotar marca diversa daquelas pré-qualificadas, terá sua proposta desclassificada. Com isso, praticamente se elimina o risco da aquisição de produtos cuja qualidade seja deficiente, pois já se sabe de antemão que as marcas que vierem a ser cotadas já foram submetidas a testes e ensaios e atendem ao desempenho e qualidade mínimo aceitáveis. (CHAVES, 2015, p. 06).

A proposta ainda é bastante desconhecida pela maioria das repartições públicas do país, onde a sistemática de compras ainda se baseia no controverso critério do menor preço. Como bem afirma Medeiros et al. (2014), a Lei nº 8.666/93

(Lei de Licitações), em seu artigo 3º, prevê que a Administração Pública deve realizar a compra mais vantajosa e não, simplesmente, comprar o mais barato. Esta análise é corroborada por Pires e Motta (2013), que citam a possibilidade do agente público ser penalizado caso ele se desvie de realizar a melhor compra, utilizando como justificativa a necessidade jurídica de se comprar pelo menor preço.

Os autores também defendem que um procedimento licitatório, realizado em conformidade com os dispositivos legais, nem sempre é suficiente para garantir a melhor compra possível:

O respeito às leis, por si só, não assegura, todavia, que as compras governamentais tenham suficiente qualidade: para tanto são necessários decisões e procedimentos quotidianos que, além de respeitarem as leis, visem, na prática, à referida qualidade, de modo consciente e potente, materializando-se em ações que assegurem a provisão de bens e serviços com o padrão preconizado pela lei e necessário ao atendimento do interesse público. (PIRES e MOTTA, 2013, p. 02)

Assim sendo, torna-se evidente a necessidade de se buscar alternativas que conciliem o respeito à legislação vigente, com os procedimentos necessários para realização da melhor compra possível. Desta feita, a implementação do Edital de Homologação de Marcas mostra-se, novamente, uma boa alternativa. Neste contexto, ao detalharem como se deu o processo de implementação desta nova sistemática no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, Jaucenyr da Silva e Genarino da Rocha Carvalho, defendem que o sistema de homologação prévia de marcas atende todos os princípios licitatórios, conforme pode-se apresentar abaixo:

- a) Princípio da isonomia: não se tem preferência por empresa, fornecedor ou marca. Todos que tiverem interesse em apresentar seus produtos para análise poderão fazê-lo;
- b) Probidade Administrativa: o procedimento garantirá que os recursos públicos sejam gastos com produtos que atendam, de fato, as necessidades dos órgãos públicos;
- c) Publicidade: os Editais de Homologação de Marcas deverão ser ter a maior publicidade possível, de modo que todos os interessados possam estar

cientes de sua abertura, bem como de sua relação com o Edital de Licitação em si; e

- d) Julgamento Objetivo: o julgamento é simples e objetivo. Na análise das marcas se verificará se elas atendem as especificações. Na disputa de preços, vencerá aquele que tiver o menor, dentre as marcas aprovadas.

Dentre os princípios existentes, aquele que gera mais dúvidas entre os atuantes na área de compras públicas provavelmente seja o da legalidade, tendo em vista que a Lei nº 8.666/93 não estabelece claramente permissão para a utilização do procedimento de homologação prévia de marcas. Porém, isso não quer dizer que sua utilização seja ilegal. Neste sentido, Colombo (2016) entende que o procedimento de homologação de marcas deve ser visto com o objetivo de padronização dos produtos a serem adquiridos pelos órgãos públicos, nos termos do inciso I, artigo 15, da Lei de Licitações.

Neste sentido, com o intuito de dar maior segurança para os agentes de compras, torna-se necessário mencionar decisões de órgãos de controle favoráveis à adoção deste procedimento. Assim sendo, pode-se mencionar a manifestação favorável do Tribunal de Contas da União, a qual ocorreu no Acórdão 491/95, quando do pedido realizado pelo Banco do Brasil, visando a exigência prévia de amostra em seu processo licitatório para aquisição de portas de segurança.

Mais relevante ainda é o Acórdão nº 2854/13 – Tribunal Pleno, do Tribunal de Contas do Estado do Paraná em que o relator, Conselheiro Durval Amaral, ao analisar um pedido do Município de Maringá, durante a discussão do mérito, afirma:

(...) pode-se afirmar que a pré-qualificação do objeto identificaria, dentro de um conjunto de bens que formalmente atenderiam ao interesse público, aqueles dotados de concreta qualidade, a satisfazer plenamente às necessidades da Administração, o que guiaria as futuras aquisições. (ACÓRDÃO 2854/13, TCE – PR, p. 04).

Por fim, ao proferir o seu voto, conclui o relator:

É lícito ao Município de Maringá a adoção do procedimento de pré-qualificação do objeto, facultando-se a eventual indicação de marca

do objeto, desde que isso atenda à economicidade, eficiência e racionalização da atividade administrativa. (ACÓRDÃO 2854/13, TCE – PR, p. 10).

Também é necessário frisar que, assim como no caso do Plano Anual de Compras, o procedimento de pré-qualificação de marcas está previsto no Projeto de Lei 6.814/2017, que altera a legislação licitatória brasileira. Porém, ao contrário do planejamento anual, o novo marco regulatório não obriga, mas, sim, permite, que a Administração Pública adote a pré-qualificação, de modo a melhorar o seu processo aquisitivo. O artigo nº 71 do referido projeto apresenta os requisitos necessários para adoção do procedimento, dentre os quais estão i) permissão permanente para inscrição de interessados, ii) o edital de pré-qualificação já deverá indicar quais serão os procedimentos de compra do futuro processo licitatório (forma de aquisição, modalidade, etc.), e iii) informações mínimas do objeto que se pretende adquirir.

Isto posto, reforçada a legalidade da adoção do procedimento de Homologação de Marcas, é necessário que se enfatize os benefícios que ele proporciona à Administração Pública, os quais vão além da compra dos produtos com a qualidade almejada. Reforçando este pensamento, mais uma vez é possível citar o trabalho de Colombo (2016), no qual o autor elenca diversas vantagens que a adoção do presente procedimento gera, das entre as quais pode-se mencionar i) diminuição da ocorrência de itens fracassados, ii) maior facilidade e precisão no momento da pesquisa de preços para definição do valor de referência da licitação, e iii) eliminação de produtos com qualidade indesejada e que, em um processo licitatório tradicional, teriam que ser submetidos à análise, retardando a conclusão do certame.

Tendo em vista estas vantagens, diversos órgãos da Administração Pública estão começando a realizar seus Editais de Homologação de Marcas. Um exemplo é a Prefeitura de Curitiba, também no estado do Paraná, que, recentemente, através de sua Secretaria de Abastecimento, publicou o Edital de Chamamento Público nº 01/2017⁶, com o objetivo de homologar marcas e modelos de gêneros alimentícios.

⁶ <http://multimedia.curitiba.pr.gov.br/2017/00201956.pdf>

O instrumento convocatório do chamamento contém a descrição dos itens, os critérios que serão observados na análise de cada produto, bem como os documentos que devem ser encaminhados juntamente com a amostra.

Aliás, a estruturação do processo de chamamento público para a homologação das marcas é outra dúvida latente dos servidores públicos lotados nas áreas de compras. Desta forma, é necessário que se aponte como este processo deve ser estruturado, de modo que os gestores tenham mais confiança para implementá-lo. Assim sendo, através da observação dos lugares onde este procedimento já foi implementado, pode-se dizer que não existe um padrão, ou uma rotina fixa a ser adotada. No entanto, alguns passos mostram-se pertinentes para que a implementação do Edital de Homologação de Marcas ocorra com êxito.

Inicialmente, é necessário que o órgão público regulamente o procedimento internamente. Como bem afirma Chaves (2015) tal ato deverá prever, entre outras coisas, quais categorias de produtos passarão pelo procedimento de homologação, as incumbências dos setores envolvidos, os prazos para os interessados impugnarem os editais de pré-qualificação e o prazo de validade das homologações concedidas. O autor também argumenta que é necessário a instituição formal dos servidores que comporão a Comissão responsável pela análise das amostras encaminhadas pelos fornecedores, de modo a garantir legitimidade para as decisões tomadas.

Joucenyr da Silva e Genarino da Rocha Carvalho, demonstrando como foi o processo de implementação do Edital de Homologação de Marcas no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, elencam os seguintes procedimentos a serem adotados para o bom êxito do processo:

- a) Preparar os servidores envolvidos na área de compras para participar do processo de homologação. É necessário que todos os envolvidos estejam capacitados, desde os responsáveis pela especificação dos produtos, passando pelo Pregoeiro, até os responsáveis pelo recebimento dos produtos;

- b) Analisar as últimas compras realizadas na área que se pretende homologar, verificando os problemas que foram observados, as marcas que foram bem aceitas e aquelas que não apresentaram uma qualidade satisfatória; e
- c) Dar ampla publicidade ao Edital de Homologação de Marcas, publicando-o no maior número de locais possíveis. O órgão pode, inclusive, encaminhar o Edital para aqueles fornecedores que já estejam cadastrados no órgão.

Como já citado anteriormente, o Edital deverá ser republicado anualmente, permitindo, assim, que os fornecedores interessados possam, a qualquer momento, submeter seus produtos para análise. No entanto, quando da publicação do Edital do processo licitatório em si, o banco de marcas deverá ser fechado, de modo que o instrumento convocatório para aquisição dos produtos contenha somente as marcas que serão aceitas.

Diante disso, a partir dos elementos apresentados acima, pode-se afirmar que a utilização do Edital de Homologação de Marcas, embora ainda desconhecida dos agentes públicos, é plenamente possível, tanto em termos legais, quanto em termos práticos. Sua utilização pode proporcionar diversos benefícios para a Administração Pública, sendo o principal deles o gasto do erário com produtos que, efetivamente, atendam às necessidades dos servidores e da população de uma forma geral.

3.5 Conclusão do Marco Teórico

A partir dos argumentos apresentados nesta sessão, é possível deduzir que a implementação do Plano Anual de Compras e do Edital de Homologação de Marcas são instrumentos que podem melhorar significativamente a qualidade das compras públicas, bem como diminuir o tempo gasto com a conclusão dos processos licitatórios.

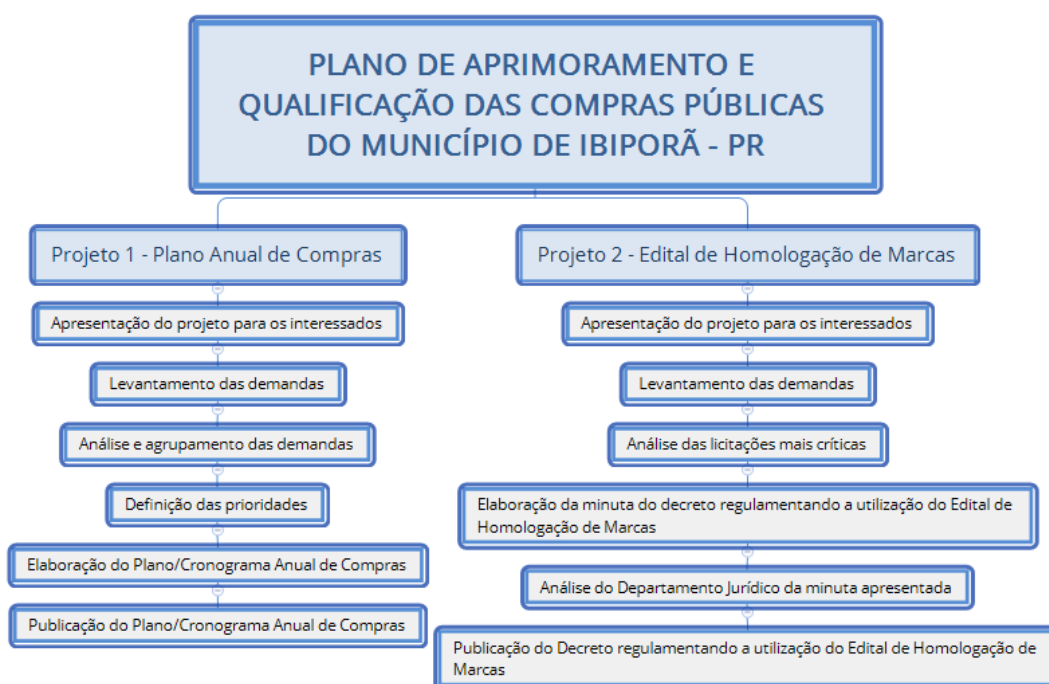
Ambas as propostas têm como foco principal o planejamento, logo, confere efetividade ao princípio constitucional da eficiência da Administração Pública. O Plano Anual de Compras defende que as compras públicas sejam pensadas antecipadamente, de modo que o processo aquisitivo dos órgãos públicos possa ser mais sustentável, transparente e estruturado. Por sua vez, o Edital de Homologação

de Marcas propõe que, definidas as compras que necessitarão ser realizadas, possa-se planejar melhor como elas ocorrerão, elaborando um banco de marcas de qualidade, o qual deverá ser atualizado periodicamente.

Ainda cabe destacar, que as duas propostas possuem relativo desconhecimento da maioria dos agentes públicos, muito pelo fato de não estarem claramente previstas na Lei 8.666/93, o que não pode ser considerado como um empecilho determinante, uma vez que elas vem ganhando caráter de boas práticas em muitos lugares, sendo utilizadas por órgãos de grande relevância como o Ministério do Planejamento e o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Ademais, ambas estão previstas no Projeto de Lei 6.814/2017, que altera a legislação licitatória brasileira tendendo a deixar os processos licitatórios mais eficientes.

4. ESCOPO

4.1. Estrutura Analítica



4.2. Não escopo

O presente Plano não pretende que apenas as licitações previstas no Cronograma Anual de Compras sejam realizadas. Sendo assim, eventuais demandas que possam surgir ao longo do ano também poderão ser atendidas.

No mesmo contexto, também não se pretende que todas as licitações realizadas pelo município possuam processo de homologação de marcas, apenas aquelas que apresentam maiores índices de reclamação.

4.3. Levantamento de restrições

Dentre as principais restrições existentes para a implementação dos projetos propostos no presente Plano pode-se citar i) a insegurança inicial dos agentes de compras, acostumados com os procedimentos antigos, ii) a resistência dos secretários das pastas, acostumados a impor seus pedidos, iii) resistência por parte dos fornecedores, que já estavam adaptados ao modelo anterior de contratação, e iv) eventuais questionamentos por parte de órgãos de controle externo, que podem pressupor um direcionamento nos processos licitatórios.

4.4. Premissas

Dentre as premissas mais relevantes deve-se citar i) o Plano Anual de Compras organizará os processos licitatórios, ii) a utilização do Edital de Homologação de Marcas qualificará as aquisições realizadas pelo município, e iii) o trabalho de implantação será inicialmente árduo, porém trará diversos benefícios.

4.5. Riscos

O principal fator de risco ao êxito da implementação do presente trabalho está relacionado ao chamado “risco político”, uma vez que as mudanças aqui propostas alteram a rotina administrativa e o conceito de planejamento que a grande maioria das secretarias municipais possuem atualmente.

Sendo assim, muitos atores deste processo serão retirados de suas “zonas de conforto” e podem colocar empecilhos aos projetos apresentados. Diante disto, os

altos gestores tendem a recuar nas ações previstas e não dar continuidade aos trâmites necessários para o bom êxito do projeto.

4.6. Estrutura de gestão e principais atores envolvidos

- i) Prefeito do Município: é o grande ator político do processo, que, ao “comprar a ideia”, terá a missão de motivar os secretários municipais a se envolverem nos projetos, bem como rejeitar eventuais pedidos que não estejam em conformidade com os novos procedimentos estabelecidos;
- ii) Secretário de Administração: será responsável por fazer o papel de coordenador dos trabalhos, presidindo reuniões de trabalho, mediando conflitos e propondo soluções que conciliem os diversos interesses envolvidos;
- iii) Departamento de Compras e Departamento de Licitações: serão os responsáveis pela execução prática dos projetos, executando, em conjunto com a área de compras das secretarias requisitantes, as tarefas que forem definidas pela alta gestão;
- iv) Secretarias Requisitantes: deverão se aprofundar no levantamento e planejamento de suas necessidades de compras, de modo a se adequarem aos novos trâmites que forem definidos pela alta gestão; e
- v) Procuradoria Jurídica e Controladoria Interna: serão os responsáveis por fornecerem a sustentação legal da Plano, emitindo pareceres, conferindo minutas e redigindo decretos.

4.7. Quadro de Trabalho/equipe

Produto: Apresentação dos Projetos ao Executivo – Secretário de Administração e Prefeito.		
Atividade: Reunião de Apresentação	Estimativa de duração 3 dias	Responsável Departamento de Compras

Produto: Mobilização dos demais secretários municipais		
Atividade: Reunião de Coordenação	Estimativa de duração 1 dia	Responsável Secretário de Administração

Produto: Reunião de mobilização dos servidores		
Atividade: Reuniões de Trabalho	Estimativa de duração 2 meses, com reuniões quinzenais	Responsável Departamento de Compras e Departamento de Licitações

Produto: Análise das minutas dos projetos pela Procuradoria Municipal		
Atividade: Análise Jurídica da Minuta do Plano de Anual de Compras e do Decreto de regulamentação dos Editais de Homologação de Marcas	Estimativa de duração 1 mês	Procuradoria Geral do Município.

5. CRONOGRAMA

PLANO DE APRIMORAMENTO DAS COMPRAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE IBIPORÃ/PR			
Projeto de Elaboração do Plano Anual de Compras		Projeto de Regulamentação do Edital de Homologação de Marcas	
Atividade	Prazo Estipulado de Execução	Atividade	Prazo Estipulado de Execução
Apresentação do projeto para as partes interessadas	15/01/2019 à 30/01/2019	Apresentação do projeto para as partes interessadas	15/01/2019 à 30/01/2019
Solicitação para que as secretarias informem as licitações que pretendem realizar no exercício de 2020	01/02/2019 à 15/02/2019	Estruturação Legal do Projeto: Estudo de legislações, decisões de tribunais de contas e demais materiais que forneçam embasamento jurídico ao projeto.	01/02/2019 à 15/04/2019
Análise das licitações encaminhadas, definição de prioridades e realização de eventuais cortes	16/02/2019 à 16/03/2019	Encaminhamento do estudo realizado para análise da Procuradoria Geral do Município	16/04/2019 à 16/05/2019
Elaboração da versão prévia do Plano Anual de Compras	17/03/2019 à 17/04/2019	Análise dos apontamentos realizados pela Procuradoria e elaboração da versão definitiva do Decreto	17/05/2019 à 10/06/2019
Apresentação da versão preliminar para as partes interessadas	18/04/2019 à 25/04/2019	Apresentação e Comunicação do Decreto para as partes interessadas.	11/06/2019 à 17/06/2019
Correção da versão preliminar e elaboração da versão definitiva	26/04/2019 à 15/05/2019	Publicação do Decreto no Diário Oficial do Município	Até 30/06/2019
Publicação e Comunicação da Plano Anual de Compras do Município de Ibiporã	16/05/2019 à 30/05/2019		

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho foi desenvolvido ao longo dos meses de abril e outubro de 2018, sendo iniciado durante as aulas do Curso de Especialização em Gestão Pública com ênfase em Governo Local, e concluído após o retorno as atividades laborais no Departamento de Compras da Prefeitura Municipal de Ibiporã – PR. A ideia é estruturar de forma mais robusta as compras públicas realizadas pelo município, de modo que elas ocorram de forma mais eficiente, ou seja, de maneira mais organizada e célere, proporcionando ao poder público a aquisição de produtos com boa qualidade.

Para que a ideia possa ser implementada, o trabalho apresentou algumas experiências realizadas em outros órgãos, de modo a observar os pontos positivos que podem ser aproveitados, bem como verificar aqueles que necessitarão ser adaptados.

Tendo em vista que as compras públicas possuem um amparo jurídico bastante amplo, o trabalho buscou enfatizar a legalidade dos projetos apresentados,

de modo que toda a Administração Municipal possa se sentir confortável para colocar em práticas as propostas apresentadas.

As principais dificuldades encontradas se referem à maneira mais adequada para implementar as propostas, ou seja, elaborar um quadro de trabalho e um cronograma que pudessem ser factíveis e representar a participação de todos os atores que necessitam estar envolvidos para que o trabalho gere os resultados almejados.

Finalizada o desenvolvimento teórico dos projetos, o próximo passo será “vender a ideia”, apresentando-a aos gestores municipais, principalmente, o Secretário de Administração e o Chefe do Executivo. Será necessário convencê-los de que os projetos podem ter um grande impacto positivo na rotina administrativa do município. E este passo é extremamente importante, pois ao conquistar os principais gestores, o trabalho contará com o apoio político necessário para que todas as etapas previstas no cronograma possam ser cumpridas e os projetos implementados com sucesso.

7. REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 07 mai. 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional N° 19, de 04 de junho de 1998**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em 13 jul. 2018.

BRASIL. IBGE. **Brasil em Síntese**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/ibipora/panorama>>. Acesso em 05 jul. 2018.

BRASIL. **Lei 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm>. Acesso em 07 mai. 2018.

BRASIL. **Lei 10.520, de 17 de julho de 2002**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm>. Acesso em 10 mai. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp123.htm>. Acesso em 02 mai. 2018.

BRASIL. **Lei 12.462, de 4 de agosto de 2011**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm>. Acesso em 05 jun. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Contratações Públicas Sustentáveis**. Disponível em: <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/>>. Acesso em 11 mai. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Instrução Normativa nº 01/2018**. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/861-pgc-in>>. Acesso em 18 mai. 2018.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 6.814, de 2017**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=CC6409333ECB6E89B28E810F7EF19475.proposicoesWebExterno1?codteor=1523083&file_name=PL+6814/2017>. Acesso em 22 abr. 2018.

CHAVES, L. C. A. **A Pré-Qualificação de Marcas como Ferramenta de Garantia de Qualidade nas Compras Públicas.** Disponível em: <https://www.jmleventos.com.br/pagina.php?area=coluna-juridica&acao=download&dp_id=124>. Acesso em 21 abr. 2018.

COLOMBO, F. T. **Proposta de Adoção de Homologação de Produtos e Marcas no Âmbito dos Pregões Eletrônicos do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.** Disponível em: <<https://www.tce.ce.gov.br/component/jdownloads/send/246-revista-controle-volume-xiv-n-2-dezembro-2016/3499-artigo-11-proposta-de-adocao-de-homologacao-de-produtos-e-marcas-no-ambito-dos-pregoes-eletronicos-do-tribunal-de-justica-do-estado-do-rio-grande-do-sul>>. Acesso em 24 mai. 2018.

CONTE, Nilton Carlos. **O Poder de Compra dos Municípios como Fator de Desenvolvimento Local/Regional.** Disponível em: <<https://www.unisc.br/site/sidr/2013/Textos/18-2.pdf>>. Acesso em 17 jun. 2018.

CURITIBA. Prefeitura Municipal. **Edital de Chamamento Público nº01/2017.** Disponível em: <<http://multimidia.curitiba.pr.gov.br/2017/00201956.pdf>>. Acesso em: 04 jul. 2018.

GARCIA, F.A.; RIBEIRO, L.C. **Licitações Públicas Sustentáveis.** Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8836/7629>>. Acesso em 27 abr. 2018.

IBIPORÃ. Prefeitura Municipal. **Portal da Transparência.** Disponível em: <<http://portaltransparencia.ibipora.pr.gov.br/licitacao/licitacoes/licitacoes-concluidas?ano=2017>>. Acesso em 02 ago. 2018.

IBIPORÃ. Prefeitura Municipal. **Portal da Transparência.** Disponível em: <<http://portaltransparencia.ibipora.pr.gov.br/pagina/1208/licitacao-e-contratos>>. Acesso em 02 ago. 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo** - 1. ed. - São Paulo: Saraiva, 2005.

LUBACHESKI, Hosilene Araújo. **Plano de Compras: Planejamento Anuais para a Gestão.** Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-40_03.pdf>. Acesso em 05 mai. 2018.

MEDEIROS, Flaviani Souto Bolzan. et al. **A Qualidade dos Produtos e Serviços em Licitações do Tipo Menor Preço: Um estudo em uma Câmara de Vereadores do Rio Grande do Sul.** Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S180922761630203X>>. Acesso em 14 jul. 2018.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão 2854/2013 do Tribunal Pleno.** Disponível em< <http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/acordao-2854-2013-do-tribunal-pleno/244777/area/10>>. Acesso em 22 jun. 2018.

PIRES, V; MOTTA, A. R. **Dimensões da Qualidade das Compras Governamentais: Um Enfoque para o Combate ao Desperdício Passivo no Uso dos Recursos Públicos.** Disponível em:< https://periodicos.tce.pe.gov.br/seer/ojs-2.4.8-3/index.php/Revista_TCE-PE/article/view/1177/1092> Acesso em 20 jun. 2018.

RAPOSO, Matheus Hortas. et al. **A Importância do Planejamento de Compras para a Gestão Estratégica de Suprimentos.** Disponível em:< <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-44-03.pdf>>. Acesso em 25 mai. 2018.

SEBRAE. **Anuário do Trabalho nos Pequenos Negócios de 2015.** Disponível em:< <https://www.dieese.org.br/anuario/2017/anuarioDosTrabalhadoresPequenosNegocios.pdf>>. Acesso em 17 jun. 2018

SILVA. J.; CARVALHO G. R. **Manual do Banco de Controle da Qualidade: Comprando pelo Melhor Preço.** Disponível em:< http://www.jacoby.pro.br/licitacao/rl/manual_bcq_tjerj.pdf>. Acesso em 17 abr. 2018.