

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA NACIONAL DE FORMAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

MARA REGINA FERNANDES MENDES

**O PROCESSO DE COMPRAS PÚBLICAS NO EXECUTIVO DE SANT'ANA DO
LIVRAMENTO/RS E SUA FASE INTERNA: A ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO**

Porto Alegre - RS

Maio, 2015.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA NACIONAL DE FORMAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

MARA REGINA FERNANDES MENDES

**O PROCESSO DE COMPRAS PÚBLICAS NO EXECUTIVO DE SANT'ANA DO
LIVRAMENTO/RS E SUA FASE INTERNA: A ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização
apresentado como requisito parcial para obtenção
do título de Certificado de Especialista em Gestão
Pública

Orientador: Prof. Aragon Dasso Júnior

Porto Alegre - RS

Maio, 2015

**O PROCESSO DE COMPRAS PÚBLICAS NO EXECUTIVO DE SANT'ANA DO
LIVRAMENTO/RS E SUA FASE INTERNA: A ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização
apresentado como requisito parcial para obtenção
do título de Certificado de Especialista em Gestão
Pública

Orientador: Prof. Aragon Dasso Júnior

Aprovado em XX de Junho de 2015.

Banca Examinadora:

Prof. Orientador: Dr. Aragon Dasso Junior

Prof.:

“Ter consciência de sermos ignorantes é um grande passo para o conhecimento”.

Disrael

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Fase Interna da Licitação (1ª Parte).....	25
Figura 2 – Fase Interna (2ª Parte).....	26
Figura 3: Fase Externa.....	28
Gráfico 1: Modalidades Mais Utilizadas em 2013.....	29
Gráfico 2: Modalidades Mais Utilizadas em 2014.....	30

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
1.1 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA	12
1.2 JUSTIFICATIVA	13
1.3 OBJETIVOS	13
1.3.1 Objetivo Geral.....	13
1.3.2 Objetivos Específicos.....	14
2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	15
3. DESENVOLVIMENTO DO CONTEÚDO	17
3.1 REVISÃO TEÓRICA.....	17
3.1.1 Compras Públicas.....	17
3.1.2 Conceito De Licitação.....	18
3.1.3 A Obrigatoriedade da Realização de Licitações.....	19
3.1.4 Responsáveis pela Licitação	20
3.1.5 Princípios da Licitação	20
3.1.6 Tipos de Licitação	23
3.1.7 Modalidades da Licitação	24
3.1.8 Pregão.....	26
3.1.8.1 Pregão Presencial	26
3.1.9 Modalidade de Licitação Determinada em Função dos Limites.....	27
3.1.10 Sistema de Registro de Preços	28
3.1.10 Fases da Licitação	29
3.1.12 Especificação do Objeto da Licitação.....	30
4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS.....	33
4.1 BREVE HISTÓRICO DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO E DO PODER EXECUTIVO LOCAL	33
4.2 O PROCESSO DE COMPRAS NO EXECUTIVO DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO.....	34
4.3 A ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO DA LICITAÇÃO.....	40
4.4 SUGESTÕES DE MELHORIA	43
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	45
REFERÊNCIAS	46
APÊNDICE A – ENTREVISTA.....	50
APÊNDICE B – ENTREVISTA I.....	52
APÊNDICE C – ENTREVISTA II.....	54
APÊNDICE D – ENTREVISTA III	55
APÊNDICE E – ENTREVISTA IV.....	58

RESUMO

Este trabalho teve como objetivo verificar como são realizados os processos licitatórios no município de Sant'Ana do Livramento, nos anos 2013 e 2014, desde o início da requisição pelas unidades requisitantes, as Secretarias Municipais. Enfatizou-se a fase interna, com foco na descrição do objeto solicitado e chegando a assinatura do contrato com a vencedora no processo licitatório. A Constituição Federal no seu artigo 37, inciso XX, regulamentada pela Lei Federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993, normatiza juridicamente o processo licitatório como principal meio de aquisição de bens e serviços no Poder Público. Para atingir os objetivos propostos utilizou-se o método indutivo, com abordagem qualitativa, de caráter exploratório, através do estudo de caso. Como resultado, podemos concluir que os procedimentos licitatórios são de suma importância para Administração Pública na aquisição de produtos e serviços e que os erros ocasionados pela incorreta descrição do objeto que será licitado são demasiado grandes e recorrentes, causando muitos gastos, desperdício de recursos e atrasos. O presente estudo de caso poderá contribuir na busca pela oferta de um serviço de compra pública de boa qualidade, seguro, eficiente e menos oneroso para a sociedade.

Palavra-chave: licitação – objeto – compras públicas

ABSTRACT

This study aimed to assess how they are carried out the bidding processes in the municipality of Sant'Ana do Livramento, in the years 2013 and 2014, since the beginning of the request by the units subscribers, the Municipal Departments. It was emphasized that the internal phase, with a focus on the description of the requested object and reaching the signing of the contract with the winning the bidding process. The Federal Constitution in its Article 37, paragraph XX, regulated by Federal Law no. 8,666 of June 21, 1993, regulates legally the bidding process as the primary means of acquiring goods and services in Public Power. To achieve the proposed objectives we used the inductive method, with qualitative, exploratory, through the case study. As a result, we can conclude that the bidding procedures are of paramount importance for Public Administration in the procurement of products and services, and that the errors caused by incorrect description of the object that will be tendered are too large and recurring, causing many expenses, waste of resources and delays. This case study may help in the search for provision of a service of public procurement of good quality, safe, efficient and less costly for the society.

Keywords: Bidding – Object – Public Procurement

1 INTRODUÇÃO

Para incentivar os diversos setores da economia brasileira, o governo utiliza o seu poder de compra. A política de fornecimento de bens e serviços por micro e pequenas empresas e a aquisição de itens sustentáveis são exemplos de como o governo direciona recursos para áreas estratégicas visando o desenvolvimento do país. Embora utilizando a tecnologia existente, com sistemas informatizados para a realização e acompanhamento de compras eletrônicas, cadastro de fornecedores e diversas informações sobre licitações, contratações, compras públicas, o referido tema ainda é bastante polêmico nos dias atuais em função dos altos índices de casos de corrupção, manipulação e fraude por parte de empresas e governos.

Através do procedimento administrativo denominado licitação, a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para a aquisição de bens e serviços, mediante contratação, de seu interesse. Como se vê essa tarefa não é muito simples para o Poder Público. Existe uma gama de procedimentos que antecedem a licitação, na fase chamada interna. Dentre esses está a denominação do objeto da licitação, o que será comprado ou contratado, o produto ou serviço necessário a organização pública.

Conforme afirma Meirelles (1999, p.246), “desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculados para a administração e para os licitantes.”

A correta descrição do objeto a ser adquirido pela Administração Pública exige maior comprometimento por parte dos elaboradores, considerando que se a mesma não for de forma clara e objetiva, poderá causar descontentamentos, insatisfações entre as partes, levando muitas vezes até a anulação do edital, tornando o processo de compra ainda mais lento e oneroso. Ao contrário quando o edital é bem feito, contendo o objeto bem especificado, e demais informações claras e satisfatórias, evitará surpresas e o processo licitatório correrá no seu curso normal.

Faz-se necessária a abordagem da elaboração do procedimento licitatório conforme a importância do tema proposto, ou seja, como são realizados os procedimentos internos de licitação no município de Sant’Ana do Livramento,

principalmente, no que se refere a construção para a especificação do objeto a ser licitado.

1.1 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

Para a Administração Pública adquirir bens e serviços não é uma tarefa muito simples, embora pareça ser. Muitas são as dificuldades encontradas pelo Departamento de Licitações e Contratos, principalmente quando o objeto de licitação não é suficientemente bem descrito a fim de sanar as dúvidas quanto ao seu tipo e utilidade. Segundo Costa et. al (2013, p.1) “ a observância de regras básicas, tanto na aquisição de bens ou serviços, a iniciar-se pela essencial e correta definição do objeto, é de extrema relevância para a Administração Pública, cuja inobservância poderá invalidar toda a atuação administrativa, revelando danos e responsabilidades”.

Podemos citar como exemplo uma Secretaria de Obras, que em seu processo solicita a aquisição de uma pá, mas não especifica se a pá é do tipo para corte, de lixo ou outra, causando enorme dificuldade aos responsáveis pelas compras de adquirir o material ideal para o trabalho. O processo de aquisição requer tempo e conhecimento por parte do agente público responsável em descrever corretamente o objeto a ser obtido, através do processo licitatório.

Este trabalho tem como tema o Processo de Compras Públicas no Executivo de Sant’Ana do Livramento/RS e sua Fase Interna: A especificação do objeto e tem por objetivo geral analisar como são realizados os procedimentos internos da licitação no que se refere a construção, realizadas por servidores públicos municipais, da especificação do objeto que será contratado.

Portanto, o problema de pesquisa está baseado na construção da especificação do objeto a ser licitado, com o seguinte questionamento: **como foram realizados os procedimentos internos de licitação no município de Sant’Ana do Livramento, principalmente, no que se refere a construção para a especificação do objeto a ser licitado, nos anos de 2013 e 2014?**

1.2 JUSTIFICATIVA

A licitação é um procedimento administrativo e prévio usado para a contratação com o poder público para aquisição de bens e suprimentos. Possui procedimento específico definido pela Lei nº 8.666/1993 com o intuito de garantir a melhor contratação possível para a Administração Pública.

Sendo um procedimento, compõe-se de uma sucessão de atos preparatórios para o objetivo final da Administração Pública: a contratação. Estes atos, por sua vez, compõem-se de fases cada uma com seus objetivos e peculiaridades. São as chamadas fases da licitação, que se dividem em interna e externa.

A fase interna da licitação será o enfoque do estudo, no que se restringe a especificação do objeto a ser contratado. Esta etapa engloba todas as atividades realizadas antes da divulgação do edital. Nesta fase a Administração Pública reúne no processo administrativo todas as informações necessárias a instruir o procedimento de contratação. É uma fase pouco visível, mas de extrema importância no processo licitatório, pois é onde deverá constar a perfeita especificação do que será contratado, em termos técnicos. É a definição dos requisitos para aqueles que desejarem apresentar propostas.

Portanto, o presente estudo justifica-se pela relevância da correta elaboração do edital, com a devida descrição do objeto ou serviço a ser contratado pela Administração Pública, de forma clara, específica e objetiva.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo Geral

Analisar como são realizados os procedimentos internos da licitação no que

se refere a construção, realizadas por servidores públicos municipais, da especificação do objeto que será contratado, nos anos de 2013 e 2014.

1.3.2 Objetivos Específicos

1. Levantar como são feitos os procedimentos internos para construção dos processos licitatórios;
2. Analisar os procedimentos internos para realização dos processos licitatórios identificando os potenciais problemas na descrição dos objetos a serem adquiridos;
3. Indicar possíveis soluções para os problemas encontrados e dar sugestões de melhoria a fim de tornar o processo de compra pública mais dinâmica e eficiente.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para (Minayo, 2008, p.16) “metodologia é o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade.” Sendo assim, emprega-se a metodologia como passagem para a busca do objeto da investigação.

O tipo de pesquisa utilizado foi à pesquisa qualitativa, pois garante a análise do fenômeno social em seu contexto natural. Segundo Godoy (1995, p. 62) “os estudos denominados qualitativos tem como preocupação fundamental o estudo e análise do mundo empírico em um ambiente natural. Nessa abordagem valoriza-se o contato direto e prolongado do pesquisador com o ambiente e a situação que estão sendo estudada”.

O tipo de pesquisa escolhido, com natureza descritiva é ideal para a análise dos fatos relativos às licitações, que tem como principal componente o elemento humano. Gil explica (2008, p. 28) que “as pesquisas desse tipo tem como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis”. Godoy (1995, p. 62) ressalta que “o ambiente e as pessoas nele inseridas devem ser olhados holisticamente: não são reduzidos a variáveis, mas observados como um todo”.

O enfoque utilizado na análise dos dados foi o indutivo, pois é o método que inicia pelo exame de uma situação em particular, neste caso é a elaboração de um processo licitatório, a fim de alcançar alguma universalização, ou seja, levantar os procedimentos do problema, principalmente em relação à descrição do objeto licitado. Gil (2008, p.10-11) diz que “de acordo com o raciocínio indutivo, a generalização não deve ser buscada aprioristicamente, mas a partir da observação de casos concretos suficientemente confirmadores dessa realidade”. Godoy (1995, p. 63) explica que “quando o pesquisador de orientação qualitativa planeja desenvolver algum tipo de teoria sobre o que está estudando, constrói o quadro teórico aos poucos, à medida que coleta os dados e os examina”.

O método escolhido para esta pesquisa é o de estudo de caso, cujo emprego específico se aplica a casos concretos e genéricos. Para tanto, devem ser observados: o ambiente, o contexto dos agentes e as interações. Para Yin (2005),

“estudo de caso é uma investigação empírica, um método que abrange tudo – planejamento, técnicas de coletas de dados e análise dos mesmos”. Na perspectiva de

O conhecimento gerado a partir do estudo de caso é diferente do conhecimento gerado a partir de outras pesquisas porque é mais concreto, mais contextualizado, mais voltado para a interpretação do leitor e baseado em populações de referência determinadas pelo leitor. (Merriam 1988, apud André 2005).

Ainda sobre o estudo de caso, Furasté (2006, p. 37) diz que “neste tipo de pesquisa é feito um estudo exaustivo de algum caso em particular de pessoa ou instituição, para analisar as circunstâncias específicas”.

Este trabalho se valeu, como principal ferramenta de coleta de dados, da entrevista aos agentes envolvidos no processo, para obtenção de informações a respeito do que foi pesquisado. Conforme Gil (2008, p. 109) “pode-se definir entrevista como a técnica em que o investigador se apresenta frente ao entrevistado e lhe formula perguntas, com o objetivo de obtenção dos dados que interessam a investigação”. Como ferramenta complementar utilizou-se a observação e o levantamento documental, sendo este com ênfase na norma jurídica norteadora do processo licitatório.

A amostra da pesquisa consiste na caracterização dos entes envolvidos na obtenção das informações utilizadas durante o estudo. Gil (2008, p. 90) conceitua amostra como “subconjunto do universo ou da população, por meio do qual se estabelecem ou se estimam as características desse universo ou população”. Para a realização desta pesquisa foram selecionados quatro servidores, sendo dois do Departamento de Licitações e Contratos, um do Setor de Compras e um da Comissão de Abertura e Julgamentos de Processos Licitatórios.

3. DESENVOLVIMENTO DO CONTEÚDO

O conteúdo desenvolvido inicia pela revisão teórica dos assuntos trabalhados nesta pesquisa, a partir de autores renomados do meio e das normas jurídicas que tratam o assunto.

3.1 REVISÃO TEÓRICA

A fim de esclarecer os conceitos teóricos que norteiam este estudo de caso, apresenta-se a seguir, a definição dos temas pela visão de alguns teóricos.

3.1.1 Compras Públicas

É de fundamental importância para aqueles que querem disponibilizar seus produtos e serviços para Administração Pública, conhecer as normas estabelecidas na Lei de Licitações e Contratos. Isto também se estende as Autarquias, Fundações Públicas, Empresas Públicas, Sociedade de Economia Mista e Entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, os quais também estão subordinados a Lei de Licitações.

A Lei Federal 8.666, de 21 de junho de 1993, estabelece, em seu artigo 1º:

Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (BRASIL, Lei Federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993).

E ainda, no Parágrafo Único da referida Lei:

Subordinam-se ao regime desta lei, além dos órgãos da Administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades

controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (BRASIL, Lei Federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993).

Portanto, é de extrema relevância o conhecimento da norma jurídica que define as compras públicas e as regulamenta para o entendimento do funcionamento do processo licitatório.

3.1.2 Conceito De Licitação

Licitação é o procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca, mediante condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços. A licitação objetiva garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, de maneira a assegurar oportunidade igual a todos os interessados e possibilitar o comparecimento ao certame do maior número de concorrentes.

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa a propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o poder público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. (MEIRELLES, 1996 p. 23)

Ainda conceituando licitação, dispõe-se diz que:

Licitação é o procedimento administrativo destinado a selecionar, segundo critérios objetivos predeterminados, a proposta de contratação mais vantajosa para a administração e a promover o desenvolvimento nacional sustentável, assegurando-se a ampla participação dos interessados e o seu tratamento isonômico, com observância de todos os requisitos legais exigidos. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 15).

A finalidade do processo licitatório está em escolher entre os concorrentes, a proposta que melhor ofertar o produto ou serviço, aliado ao menor preço e aos princípios básicos da licitação. França (2002, p. 2) diz que “a licitação é um procedimento administrativo preliminar que permite à Administração a seleção do seu futuro contratante dentre todos os concorrentes que acorrerem ao seu chamamento, escolhendo o que melhor convier ao serviço público”.

3.1.3 A Obrigatoriedade da Realização de Licitações

A obrigatoriedade da realização de processos licitatórios vem da própria Constituição Federal, que em seu artigo 37, inciso XXI, que exige que a Administração antes de contratar a execução de obras ou serviços, compras e alienações, o faça através de licitação. E esse dispositivo não faz qualquer distinção entre a Administração direta ou indireta, determinando que a licitação seja adotada como um procedimento prévio, antes de qualquer contrato, escolhendo o contratante que apresentar a melhor proposta, ou seja, as melhores condições para atender o interesse público.

Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica, indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, Constituição Federal, 1988)

A Lei 8.666 de 21 de junho de 1993 regulamenta o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, estabelecendo normas gerais para licitações e contratos administrativos, no âmbito dos poderes da União, Estado, Distrito Federal e Município. De acordo com a Lei 8.666/1993, a celebração de contratos com terceiros na Administração Pública deve ser obrigatoriamente precedido de licitação.

O contrato administrativo é o ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com particular ou com outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração. O contrato administrativo geralmente objetiva a obtenção de uma obra ou serviço público, mas pode ter qualquer outro objeto, consubstanciando obrigação de dar ou fazer. (MEIRELLES, 1995, p. 194).

A obrigatoriedade da realização do certame licitatório se dá pela busca de um modo de contratação que melhor se adapte a Administração Pública, que garanta a legitimidade da escolha e a obtenção do mais adequado produto / serviço.

3.1.4 Responsáveis pela Licitação

Consideram-se responsáveis pela licitação, os agentes públicos designados pela autoridade competente, mediante ato administrativo (portaria, por exemplo), para integrar a Comissão de Abertura e Julgamento de Processos Licitatórios.

A Comissão de licitação é criada pela Administração com a função de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos ao cadastramento de licitantes e das licitações nas modalidades Concorrência, Tomada de Preços e Convite, pode ser Permanente ou Especial. Será Permanente quando a designação abranger a realização de licitações por período determinado e Especial quando for o caso de licitações específicas. É constituída por no mínimo três membros, sendo pelo menos dois deles servidores qualificados pertencentes ao quadro permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação.

Diz o § 4º do artigo 51 da Lei 8.666/93 que: “A investidura dos membros das Comissões permanentes não excederá a 1 (um) ano, vedada a recondução da totalidade de seus membros para a mesma comissão no período subsequente.”

3.1.5 Princípios da Licitação

Conforme o artigo 3º da Lei 8.666/93 são os seguintes princípios que regem a licitação: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo.

LEGALIDADE: O princípio da legalidade disciplina integralmente a atividade administrativa, tal como consagrado constitucionalmente (CF/1988, art. 50, inc. II, e 37). Portanto, a licitação deve seguir o que determina a lei 8.666/93. A obrigatoriedade de determinada atitude dar-se-á em função da norma jurídica.

No âmbito da licitação, o princípio da legalidade significa ser vedado à autoridade administrativa adotar qualquer providência ou instituir qualquer restrição sem autorização legislativa. As normas constitucionais e legais estabelecem um quadro, o qual delimita a competência da autoridade. Portanto, a validade de qualquer decisão administrativa dependerá não apenas de sua compatibilidade com a ordem jurídica, mas de uma

autorização legislativa específica (ainda que implícita). (JUSTEN FILHO, 2014, p.83)

IMPESSOALIDADE: diz que qualquer ação administrativa deve atender a vontade coletiva, pois não há vontade pessoal dentro do âmbito da Administração Pública. Significa que não podem ser dadas preferências ou vedações a qualquer ente ou organização dentro do âmbito público, as suas características não podem influenciar o resultado do certame licitatório, exceto se estas estiverem preestabelecidas como requisito para a obtenção de determinado produto ou serviço. Conforme Faria (2007, p. 49) “o princípio da impessoalidade decorre do fato de que o agente público é administrador de bens alheios. Por essa razão, deve atuar sempre voltado para o coletivo, evitando favoritismo ou discriminação”.

MORALIDADE E PROIBIDADE: Qualquer ato praticado pelo administrador público deve ser feito com ética, responsabilidade e respeito aos valores fundamentais definidos pelo ordenamento jurídico, estando estes em conformidade com o interesse da comunidade.

O princípio da moralidade também se refere à conduta dos próprios participantes da licitação. A disputa deve ser honesta entre eles. Devem guardar postura moralmente correta perante os demais competidores e a Administração, havendo conluio ou composição entre os licitantes, estarão frustrados os princípios da moralidade e da proibidade. Deverá invalidar-se o certame, punindo os responsáveis. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 88)

Justen Filho (2014, p. 87) diz que “ainda que as expressões não tenham significação precisa, a 'moralidade' abracaria a 'proibidade'. A utilização cumulativa das expressões não representa conceitos qualitativamente diversos”.

IGUALDADE: O texto da Constituição Federal, em seu artigo 5º, já assegura este princípio para todos os aspectos abrangidos pela normativa jurídica, dizendo que todos são iguais perante a lei. Portanto, em se tratando de licitação, não seria diferente. Deve-se dar tratamento igualitário, as mesmas oportunidades no processo licitatório, assegurando o direito a recursos, podendo os mesmos revisar os autos do processo, bem como acompanhar as diligências existentes.

No caso deste princípio, exigirá da Administração comportamento não apenas lícito, mas também consoante com a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e equidade, enfim as ideias comuns de honestidade". (NOVAES, 2005, p. 2)

PUBLICIDADE: Este princípio diz que todos os atos da licitação devem ser públicos, exceto as propostas que serão mantidas em sigilo até a abertura do envelope. Qualquer cidadão pode tomar conhecimento da licitação, inclusive podendo presenciar todos os atos realizados pela Comissão de Abertura e Julgamento de licitação na sessão onde ocorre o certame. Conforme SOUZA (1997, p. 17) "sua meta é garantir a transparência dos atos da Administração, sem que nada seja oculto ou distorcido".

O princípio da publicidade impõe a divulgação e a possibilidade de pleno conhecimento por todos os interessados acerca da existência da licitação, da existência e do conteúdo do instrumento convocatório, das decisões da comissão de licitações etc. JUSTEN FILHO (2014, p.113)

VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO: É o princípio que assegura que tudo que é definido no edital de convocação ao certame licitatório será norteador das ações do Poder Público. Justen Filho (2014, p. 83) diz que "a licitação é um procedimento orientado a reduzir o risco de escolhas fundadas em critérios subjetivos, vinculando o administrador a disciplina legal e ao conteúdo do ato convocatório".

Nem se compreenderia, que a Administração fixasse no edital a forma e o modo de participação dos licitantes e no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento se afastasse do estabelecido, ou admitisse documentação e proposta em desacordo com o solicitado. (NOVAES, 2005, p. 3)

JULGAMENTO OBJETIVO: A escolha do vencedora deverá dar-se pela análise dos requisitos do processo licitatório, tanto na norma jurídica quanto no edital. Não cabem análises subjetivas por parte do Poder Público. Conforme Justen Filho (2014, p. 87) "a objetividade do julgamento significa que todas as decisões na licitação devem ser o resultado lógico dos elementos objetivos existentes no

procedimento e no mundo real”.

3.1.6 Tipos de Licitação

A Lei 8.666/93, em seu artigo 45, § 1º e inciso I a IV, define os tipos de licitação existentes e a Administração julgará a proposta mais vantajosa e adequada dependendo do tipo de licitação elencada no edital. Existem os seguintes tipos: menor preço, melhor técnica, técnica e preço ou ainda de maior lance ou oferta.

MENOR PREÇO: É dever do Poder Pública escolher a proposta que causar menor desembolso aos cofres públicos, porém, dentro das especificações dadas pelo edital. Justen Filho (2014, p. 825) diz que “o preço representa o fator de maior relevância, em princípio, para a seleção de qualquer proposta. A licitação sempre visa obter a melhor proposta pelo menor custo possível”.

MELHOR TÉCNICA: É a proposta que pretende aliar o menor custo ao Poder Público com a melhor opção técnica para realização de determinado serviço, com base intelectual para a elaboração do que pretende adquirir.

A opção melhor técnica visa que a proposta mais vantajosa para a Administração seja escolhida com base em fatores de ordem técnica. É utilizado para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral, e em particular, para elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos. (FRANCISCO, 2011, p. 14)

TÉCNICA E PREÇO: É semelhante a melhor técnica, porém, considera um procedimento matemático, que deverá ser descrito previamente no edital do certame, entre as propostas de técnica e de preço. Justen Filho (2014, p. 847) explica que “será vencedor o licitante cuja proposta apresentar a melhor média – considerando as notas das propostas técnicas e das propostas de preço.” Francisco (2011, p. 15) diz que “obrigatoriamente está vinculada na contratação de bens e serviços de informática, nas modalidades tomada de preços e concorrência”.

DE MAIOR LANCE OU OFERTA: É utilizada nos casos de concessão de direito real de uso ou de alienação de bens imóveis sejam eles inservíveis,

legalmente apreendidos ou recebidos em pagamento. Conforme Rodrigues et. al. (2015, p. 8) “quando utilizado o tipo de licitação maior lance ou oferta, o vencedor será, dentre os licitantes qualificados, aquele que apresentar a proposta mais vantajosa para a Administração – o maior lance ou a maior oferta”.

3.1.7 Modalidades da Licitação

O artigo 22 da Lei 8.666 de 21 de junho de 1993 define a existência de cinco modalidades de licitação. O pregão é um modelo de compra pública determinado por outra lei, a 10.520/2002. Entretanto, segundo Justen Filho (2014, p. 361) “a ausência de referência no art. 22 à figura do pregão não significa a ausência de submissão dessa modalidade licitatória as normas gerais contidas na Lei 8.666/1993”.

Justen Filho (2014) reafirma que o que determina qual modalidade é a mais adequada para determinado uso nos específicos certames é o limite de valor estabelecido pela Lei Federal nº 8.666. Porém, outro critério muito importante trata da complexidade do objeto da licitação.

Com base no artigo 22 da Lei 9.666/93, as modalidades de licitação são:

CONCORRÊNCIA: é considerada uma modalidade comum, onde qualquer interessado pode candidatar-se, desde que comprove possuir os requisitos previamente considerados pelo edital do certame. Justen Filho (2014, p. 350) explica que “na fase de habilitação, a Administração examina se o concorrente apresenta condições de idoneidade para ter sua proposta apreciada”. Conforme a Lei n.º 9.468, de 27/05/1998, essa modalidade pode contratar obras e serviços de engenharia com valor acima de R\$ 1.500.000,00 e, para compras e outros serviços, acima de R\$ 650.000,00.

TOMADA DE PREÇO: é a modalidade de certame onde os interessados deverão estar devidamente habilitados até três dias antes da data de recebimento das propostas. Maurano (2003, p. 6) explicam que “a habilitação prévia tem por objetivo imprimir maior celeridade ao processo licitatório, sem impedir a participação de todos os interessados que preenchem os requisitos para tal”. Justen Filho (2014, p. 350) a Administração não necessita promover uma fase de habilitação específica. A licitação seria mais sumaria e rápida, porque as atividades correspondentes a uma

das fases já teria sido esgotada previamente. O limite de valor para esta modalidade, para obras e serviços de engenharia, é de até R\$ 1.500.000,00 e para compras e outros serviços, de até R\$ 650.000,00.

CONVITE: É a modalidade mais simples dentre todas. A Administração Pública seleciona possíveis interessados em participar do certame, no mínimo três, não necessariamente previamente cadastrados e ainda é admitida a participação de outros interessados, desde que estes já estejam cadastrados junto ao município. Conforme Brasil (2010, p.40) “para evitar que no convite participem sempre os mesmos licitantes, deve ser convidado, no mínimo, mais um interessado para cada repetição do certame e para convites de objeto idêntico ou assemelhado a licitações anteriores”. Quanto ao limite deste tipo de licitação, o convite se aplica a obras e serviços de engenharia de R\$ 15.000,00 até 150.000,00 e para compras e outros serviços, na faixa de valor entre R\$ 8.000,00 até R\$ 80.000,00.

CONCURSO: É uma modalidade de licitação especial destinada a eleger o melhor trabalho técnico, científico ou artístico mediante a instituição de premiações ou remunerações. O Poder Público precisa especificar no edital os critérios de julgamento do vencedor previamente. Justen Filho (2014, p. 358) explica que “no concurso, o interessado deverá apresentar (como regra) o trabalho artístico ou técnico já pronto e acabado. Não há seleção entre ‘propostas para futura execução’”.

LEILÃO: O leilão é o tipo de certame licitatório onde os interessados, na data predefinida, expõem suas propostas ao conhecimento amplo. Pode ser verbalmente ou via ferramenta eletrônica. .

O leilão peculiariza-se pela concentração, em uma única oportunidade, de numerosos atos destinados à seleção da proposta mais vantajosa. Além disso, o leilão se diferencia pela possibilidade de multiplicação de propostas por parte de um mesmo interessado.” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 359).

Portanto, o leilão é a modalidade de processo licitatório que se encarrega de desfazer-se de bens, ao contrario das demais, onde o objetivo é a obtenção de produtos ou serviços.

3.1.8 Pregão

Instituído pela Lei 10.520/2002, o Pregão é uma modalidade de licitação específica, que deve ser utilizada apenas para contratações destituídas de peculiaridades em relação ao seu objeto. Sendo vedada a utilização para bens e serviços de engenharia, locações imobiliárias e alienações. O Pregão tem duas características fundamentais, conforme Justen Filho (2014, p. 361) “a inversão das fases de habilitação e julgamento e a outra é a possibilidade de renovação de lances por todos ou alguns dos licitantes, até chegar-se à proposta mais vantajosa”. O pregão foi criado para possibilitar à Administração Pública, adquirir bens e serviços comuns de maneira mais simplificada. A Lei nº 10.520/2002 define bens e serviços comuns no art. 1º, parágrafo único: “ Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.”

3.1.8.1 Pregão Presencial

Nesta modalidade, todos os licitantes devem estar presentes fisicamente na sessão onde ocorrerá o certame, apresentando suas propostas por escrito ou pela disputa de lances verbais. O pregão presencial exige que o julgamento das propostas deva anteceder à fase de habilitação, permitindo assim, que os licitantes ou parte deles renovem suas propostas oralmente.

3.1.8.2 Pregão Eletrônico

O processamento do pregão ocorre através da utilização de recursos de tecnologia da informação para o procedimento de contratação e compra. Os participantes que querem contratar com a Administração deverão enviar suas propostas através da internet, o que permite aumentar o número de propostas e, conseqüentemente, baratear o certame. Além disso, permite o crescimento da disputa entre os licitantes pois pode haver a participação de um maior número de

empresas, de vários estados, já que é dispensada a presença física dos participantes.

O artigo 2º do Decreto 5.450/2005 explica a necessidade do uso da ferramenta eletrônica.

O pregão, na forma eletrônica, como modalidade de licitação do tipo menor preço, realizar-se-á quando a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns for feita à distância em sessão pública, por meio de sistema que promova a comunicação pela Internet. (BRASIL, 2005, p. 1)

As principais características dessa modalidade são a agilidade e a transparência na negociação, visto que, no ambiente virtual é possível detectar e coibir práticas errôneas. Cabe salientar, também, a redução de custos e a desburocratização que esta modalidade acarreta.

Pode-se dizer que o Pregão revolucionou por completo a forma de licitar da Administração Pública, especialmente com o surgimento do Pregão Eletrônico, que viabiliza a participação em licitações de concorrentes de todo o país sem que eles tenham que se deslocar de suas empresas para comparecer pessoalmente no dia da abertura do procedimento licitatório. Muito se ganhou em tempo e em economia para os cofres públicos. (CAMARÃO, DANIEL, 2013, p. 55)

3.1.9 Modalidade de Licitação Determinada em Função dos Limites

Segundo a redação do Artigo 23 da Lei nº 9.648, de 27.05.98, as modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do referido artigo serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

I – para obras e serviços de engenharia:

- a) convite – até R\$150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);
- b) tomada de preços – até R\$1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);
- c) concorrência – acima de R\$1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);

II – para compras e serviços não referidos no inciso anterior:

- a) convite – até R\$80.000,00 (oitenta mil reais);
- b) tomada de preços – até R\$650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais);

c) Concorrência – acima de R\$650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

A fim de garantir um meio viável de obtenção do serviço para a Administração Pública e a empresa que oferta o serviço, há a garantia da forma de pagamento em parcelas, sendo estas quantas foram possíveis para as partes.

As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala. (BRASIL, 1994)

Portanto, o limite do valor define a modalidade que se encaixa no valor do contrato pretendido. Entretanto, o pregão não é escolhido pelo valor, mas sim pelo objeto que será licitado. O leilão é escolhido para a venda de bens e o concurso para eleição de projetos já executados.

3.1.10 Sistema de Registro de Preços

É a forma de aquisição pública utilizada em situações especiais de contratação de serviços. Baseia-se, basicamente, no registro de preços para compras futuras.

Registro de Preços consiste em procedimento especial de licitação executado pela Administração, objetivando a aquisição de bens ou contratação de serviços desde que os objetos se adéquem à sua sistemática, efetivado através das modalidades pregão ou concorrência, sem a necessidade de reserva orçamentária de recursos. (VIANNA, 2014, p. 11)

Ainda conceituando o Registro de Preços e salientando suas vantagens, Justen Filho (2014) explica que:

O Sistema de Registro de Preços pode ser definido da seguinte forma: O registro de preços é um contrato normativo, constituído como um cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante licitação, para contratações sucessivas de bens e serviços, respeitados lotes mínimos e outras condições previstas no edital. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 255)

É um modelo amplamente utilizado para a obtenção de material de consumo em grande volume e de uso frequente, pois é um sistema ágil e seguro de levantamento de preços antes da aquisição de bens e serviços na Administração Pública. Não se trata de um tipo de licitação, pois o Poder Público não fica obrigado a adquirir os bens cujos preços foram registrados.

A diferença básica entre os tipos de licitação e o Registro de Preços está no fato que os preços levantados no Registro de Preços podem ser contratados ou adquiridos várias vezes, sem a necessidade de ser refeito todo o processo de compra, como no caso de uma licitação tradicional.

Enquanto o procedimento administrativo por meio de Sistema de Registro de Preços visa selecionar a proposta e o fornecedor para contratações não específicas que poderão ser realizadas, por repetidas vezes, durante certo período; as contratações convencionais elegem a proposta e o fornecedor que melhor atende a interesses específicos da Administração Pública, culminando, na maioria das vezes, ao final do procedimento, na sua contratação. (BRASIL, 2014. p. 20)

Para a realização de registros de preços é necessário que haja uma ampla pesquisa de mercado com os possíveis futuros fornecedores de bens e serviços e, também, um eficaz levantamento das demandas futuras dos órgãos públicos, para que o trabalho de registro de preços seja satisfatório e eficiente.

3.1.10 Fases da Licitação

Quando é detectada uma necessidade pública, independente da área em que esta demanda esteja concentrada, começa desenvolver-se os atos de uma licitação. Esses procedimentos iniciam pelo planejamento e se estendem até a assinatura do contrato para a aquisição de bens ou serviços, até que seja alcançado o objetivo e atendida a necessidade. Através da Lei Federal nº 10.520, de 17/07/2002, foi instituído, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios a modalidade de licitação denominada pregão, onde se destaca de forma mais evidente a existência das fases do procedimento da licitação, denominada fase interna e fase

externa.

FASE INTERNA: É chamada de fase interna do procedimento licitatório porque é procedida internamente pela Administração Pública, ou seja, sem a participação efetiva de licitantes interessados. É neste estágio que se manifesta o desejo do Poder Público em licitar, ocasião em que definirá o objeto ou o serviço desejado, estabelecendo sua prévia cotação, possibilitando a documentação da reserva orçamentária a forma de pagamento para tal fim. Nesta mesma fase preparatória constitui-se a comissão de licitação, a qual será incumbida de coordenar os trabalhos até a conclusão do processo. É na fase interna que a Administração deve ter cautela, cuidado, ser detalhista, pois é neste momento em que é definido o objeto a ser licitado, onde são estabelecidos os parâmetros da obra ou do serviço que se deseja contratar ou do bem que se deseja adquirir. É na fase interna, no momento da definição do objeto que subsidiará o Edital de Licitação, que se cometem equívocos insanáveis que acabam por macular todo o procedimento. Finalmente, formalizado o edital e a minuta do contrato segundo os requisitos delimitados pela legislação, após autorização da autoridade competente, na qualidade de ordenador de despesas, será feita a publicação do mesmo.

Nesta fase, segundo (MARÇAL, p.681) diz: Antes de cogitar de qualquer “autorização” para a licitação, a Administração Pública deverá apurar a necessidade de sua realização e definir os termos em que será realizada.

FASE EXTERNA: Essa fase começa com a publicação do edital ou com a entrega do convite, ocasião em que não somente torna-se público o interesse do Ente Público em contratar com potenciais interessados, mas onde se documentará os atos perpetrados pela Administração e aqueles trazidos pelos licitantes, segundo diretrizes preestabelecidas na fase interna. Se encerra com a contratação do fornecimento do bem, da prestação de serviços ou ainda da execução da obra.

3.1.12 Especificação do Objeto da Licitação

O objeto da licitação é uma demanda no Poder Público. Pode ser um produto ou serviço, obras, alienações e permissões é o centro do motivo da compra.

Conforme BRASIL (2010, p. 672) “objeto da licitação é condição essencial do ato convocatório e do contrato. Deve conter descrição detalhada do bem, da obra ou do serviço. A partir do objeto são definidas as demais condições licitatórias e contratuais”.

Especificar o objeto significa caracterizar o bem ou serviço desejado, explicar da melhor forma possível a compra a ser feita, criando critérios objetivos para a seleção da proposta que melhor atender a demanda da Administração Pública, considerando que um dos princípios da licitação é o do julgamento objetivo, que afasta a subjetividade e o livre convencimento do julgador na eleição do melhor produto. Para Justen Filho (2014, p. 681) “a autorização para licitar não surge do nada. É necessariamente precedida dos estudos para definição do objeto da licitação, da existência de recursos para tanto.”

A definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, afastando-se as especificações irrelevantes e desnecessárias. Os elementos indispensáveis para a definição do objeto deverão constar de um termo de referência e do respectivo orçamento, considerando os preços praticados no mercado, a descrição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato. (VASCONCELOS, 1995, p. 158)

O objeto da licitação, de acordo com MEIRELLES (1999, p. 250), “é a obra, o serviço, a compra, a alienação, a concessão, a permissão e a locação que afinal, será contratada com o particular”.

A Lei Federal 8.666/93, em seu Artigo 14 (Brasil, 1993), dispõe sobre a definição do objeto licitado, determinando que “Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.”

A especificação do objeto da licitação acontece na fase interna. O Administrador Público tem de fazê-lo com muita sabedoria e responsabilidade, evitando que futuramente o processo possa ser anulado, acarretando inúmeros problemas como a ausência do bem ou serviço que deveria ter sido adquirido, o emprego de recursos públicos em procedimentos sem sucesso, aquisição de produtos incorretos, entre outros. Para Justen Filho (2014, p. 709) “A descrição do

objeto da licitação contida no edital não pode deixar margem a qualquer dúvida nem admite complementação a posteriori.”

Ainda Justen Filho (2014, p. 680) afirma que “grande parte das dificuldades e a quase totalidade dos problemas enfrentados pela Administração ao longo da licitação e durante a execução do contrato podem ser evitados por meio de atuação cuidadosa e diligente nessa etapa interna”.

O Tribunal de Contas da União, na Súmula nº 177, se manifesta quanto à especificação do objeto da licitação, salientando as vantagens de uma adequada descrição, em concordância com os princípios do processo licitatório.

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão. (BRASIL, 2010, p. 257)

O processo licitatório vai além da aquisição de bens. Há, também, a contratação de serviços que não podem ser executados pela Administração Pública. Neste caso, a descrição do objeto da licitação se torna ainda mais relevante no processo de compra, pois consiste no projeto básico do serviço que será realizado e, o caso de um detalhado falho, acarreta a impossibilidade do serviço. A Lei Federal 8.666/1993, em seu inciso I, do §2º, do Artigo 7º, explicita que:

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I- Houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório; (BRASIL, 1993)

Pode-se perceber que é unânime entre os autores citados, bem como pelo posicionamento do Estado em relação a precisa e adequada descrição do objeto que se pretende adquirir em um processo licitatório, que as falhas e inconsistências nesse momento do certame causam diversos danos as partes envolvidas no processo.

4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

A fim de contextualizar o ambiente no qual foi desenvolvido o presente estudo de caso, inicia-se por um histórico conciso do município de Santana do Livramento e da Administração Pública local.

4.1 BREVE HISTÓRICO DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO E DO PODER EXECUTIVO LOCAL

O presente estudo de caso foi realizado junto à Prefeitura Municipal de Sant'Ana do Livramento, fundada em 30 de julho de 1823, tornando-se município em 1857. Localizada na fronteira oeste do Rio Grande do Sul, fica distante 498 km da capital Porto Alegre. O município destaca-se, economicamente, na pecuária (bovinos e ovinos), na produção de arroz, soja e recentemente vem ampliando a produção frutífera, principalmente a vitivinicultura. Foi declarada oficialmente pelo governo brasileiro, em 2009, como cidade símbolo da integração brasileira com os países do Mercosul. Possui uma população de 82.464 habitantes, segundo o último censo de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com um orçamento anual, de previsão de receitas, de R\$ 155.489.000,00, conforme Lei Orçamentária Anual (LOA).

A estrutura administrativa da prefeitura de Sant'Ana do Livramento está composta de 15 secretarias municipais, assim definidas: Secretaria da Fazenda, Secretaria de Saúde, Secretaria de Administração, Secretaria de Agricultura, Pecuária, Abastecimentos e Assuntos Agrários, Secretaria de Assistência e Inclusão Social, Secretaria de Cultura, Esporte e Lazer, Secretaria de Desenvolvimento, Secretaria de Educação, Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária, Secretaria de Obras, Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente, Secretaria de Relações Institucionais e Captação de Recursos, Secretaria de Serviços Urbanos, Secretaria de Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana e Secretaria de Turismo.

Cada secretaria conta com uma equipe direta de servidores, que fazem a triagem dos pedidos das áreas, e estão alocados em “Departamento de Compras”. Diariamente estes “Departamentos de Compras”, demandam produtos e serviços que vão de pedidos de materiais de escritório a equipamentos cirúrgicos de alto valor agregado. Estes pedidos são direcionados ao “Departamento de Licitações e Contratos”, órgão da Secretaria da Fazenda, responsável pela condução dos processos licitatórios e elaboração dos contratos administrativos. O Departamento de Licitações e Contratos envolve-se na 2ª parte da fase interna de um processo licitatório, que trata da elaboração de editais e publicação dos avisos de licitações, organizando, entre o montante de requisições recebidas, o enquadramento nas mais diversas modalidades de licitação definidas pela Lei Geral de Licitações, Lei nº 8.666/1993.

4.2 O PROCESSO DE COMPRAS NO EXECUTIVO DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO.

Para a aquisição de bens ou contratações de serviços, no município de Santana do Livramento, as Secretarias Municipais, primeiramente, estabelecem suas necessidades através de um levantamento e de informações baseadas no consumo de anos anteriores dos produtos que necessitam ser adquiridos. Então, é elaborada uma descrição do objeto, seja ele bem ou serviço, para que seja feito um levantamento de preços com as empresas do ramo, junto a Central de Compras, localizada na Secretaria Municipal da Fazenda, ou pelas próprias Secretarias interessadas.

A partir da pesquisa de preços, que deve conter pelo menos três cotações, é elaborada uma média do preço de mercado ou valor máximo de referencia pago pela Administração, para servir como base para a licitação. Após, é encaminhada uma requisição para abertura de um processo licitatório, onde deverá estar a dotação orçamentária, que consiste na verba prevista como despesa em orçamentos públicos com destinação específica, com saldo suficiente para cobrir as despesas do

certame. Junto a isso, deverá ir uma justificativa devidamente assinada pelo ordenador da despesa, sendo este o Secretário da respectiva Secretaria que identificou a demanda por determinado bem, a tabela com a média de preço do mercado e as cotações que levaram a essa média e, por fim, a descrição do objeto, do bem ou serviço que desejam adquirir.

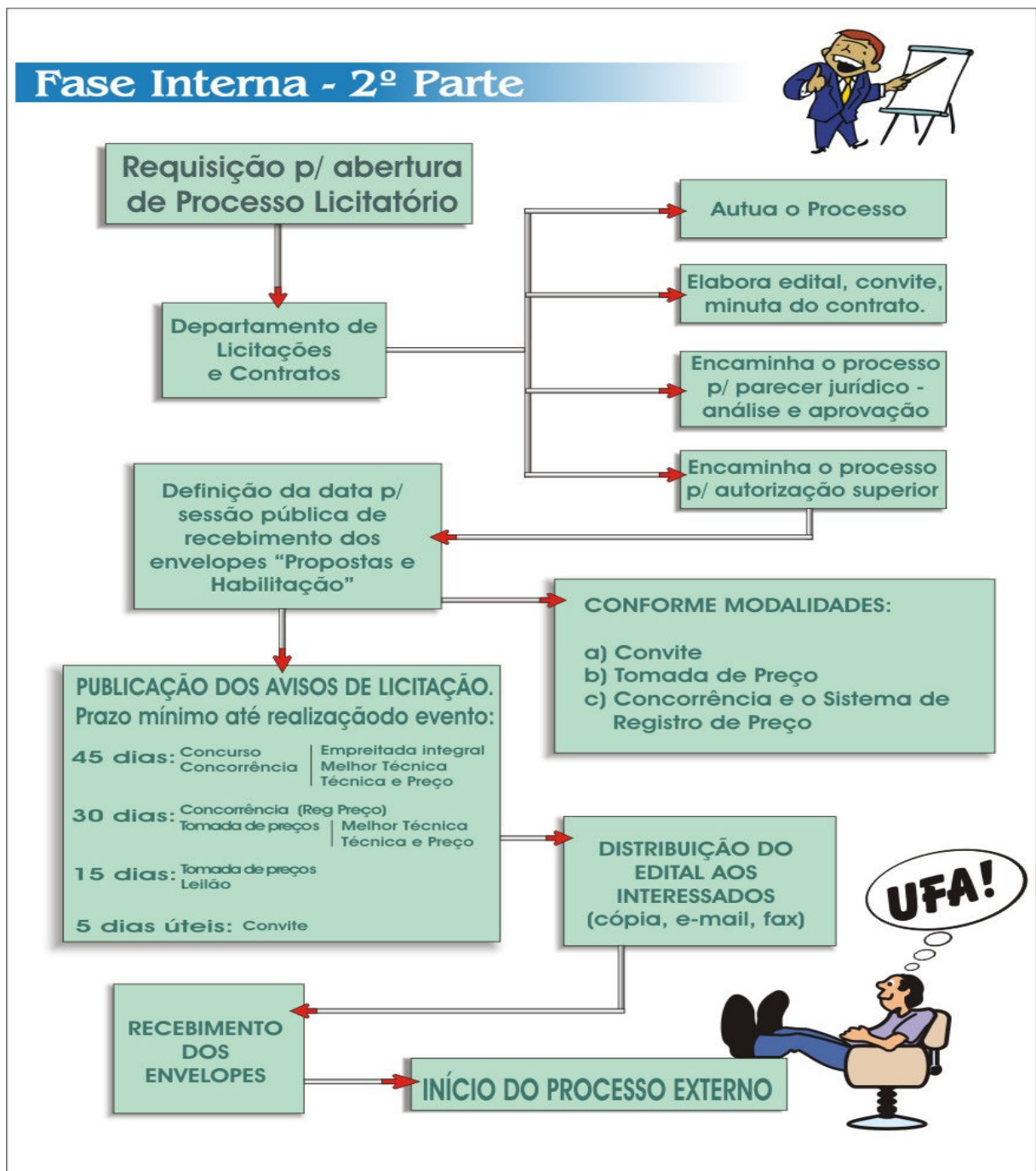
A figura abaixo mostra em detalhes o procedimento acima descrito.

Figura 1 – Fase Interna da Licitação (1ª Parte)



Ainda na fase interna, o Departamento de Licitações recebe a solicitação de aquisição do produto ou serviço em forma de requisição, justificando a necessidade dos referidos bens e devidamente autorizado pelo responsável pela Secretaria da qual surgiu a demanda, conforme mostra a figura abaixo.

Figura 2 – Fase Interna (2ª Parte)

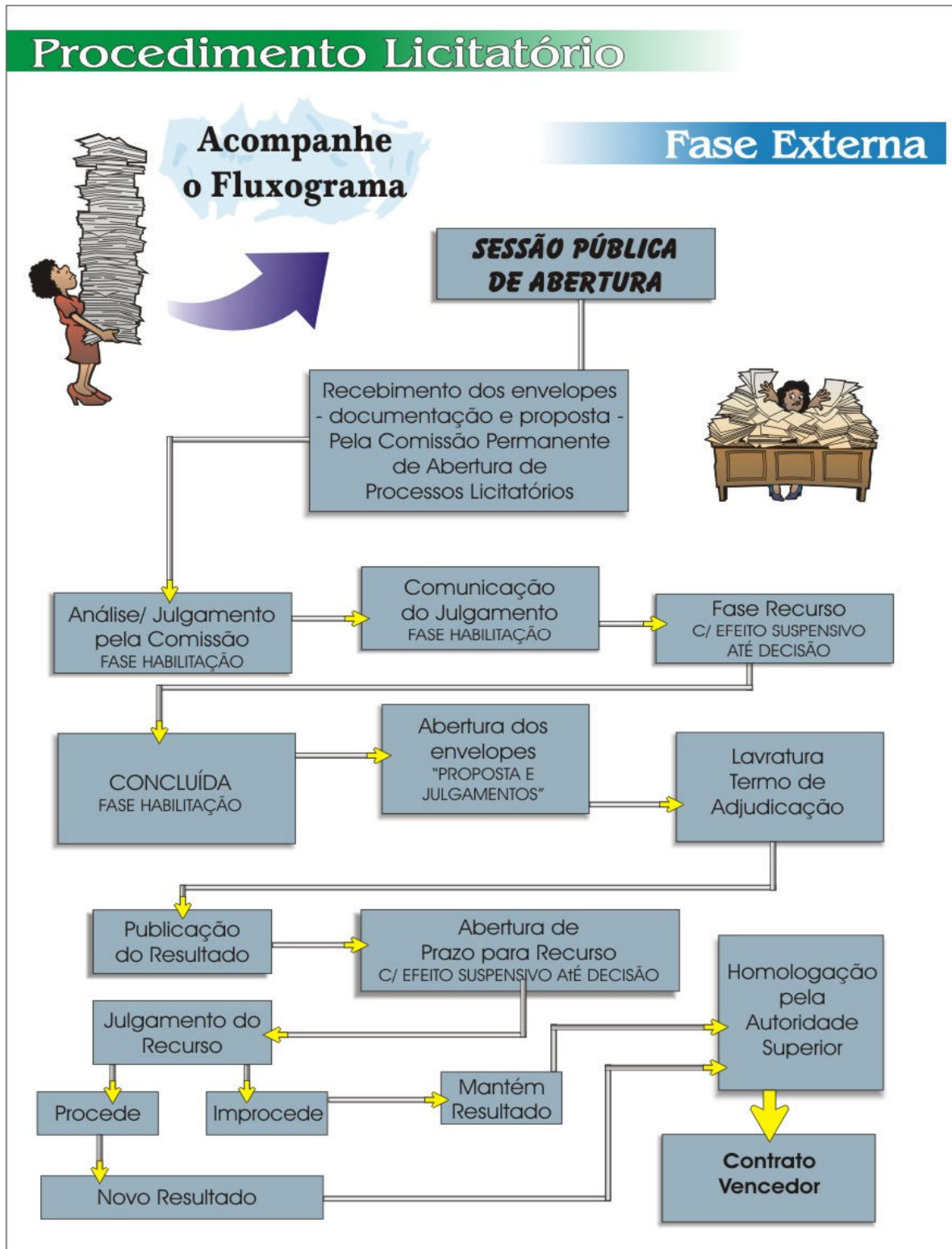


Fonte: Departamento de Licitações da Secretaria Municipal da Fazenda de Santana do Livramento, 2014.

Após esse passo, ainda o Departamento de Licitações e Contratos passa aos trâmites internos que incluem autuação do processo, elaboração do edital, convite e minuta do contrato, inclusive com o parecer jurídico que reconhece a legalidade do procedimento. Após autorização superior dada pelo prefeito municipal, é definida a data para a Sessão Pública de recebimento dos envelopes com as propostas e habilitação, ou seja, para as empresas entregarem a sua oferta junto aos documentos que comprovam que a empresa está apta a participar do certame. Na fase seguinte é feita a divulgação dos editais, publicação dos avisos através dos meios de comunicação, com os devidos prazos de acordo com cada modalidade.

A fase externa inicia com a sessão pública de abertura e o recebimento dos envelopes com as propostas pela Comissão Permanente de Licitação. Na fase de habilitação são credenciadas as empresas participantes. Após, são abertos os envelopes, as propostas são devidamente analisadas e é lavrado o Termo de Adjudicação para a empresa vencedora. Então, é aberto o prazo para entrada de recursos e é levada a análise pela Comissão de Licitação e, se necessário, pelo titular da Secretaria Municipal da Fazenda. Após o julgamento dos recursos, se houverem, ou é lavrado um novo termo com a nova empresa ganhadora ou mantém o resultado. A autoridade superior homologa o resultado e é assinado o contrato com a empresa vencedora, conforme mostra o esquema da Figura 3.

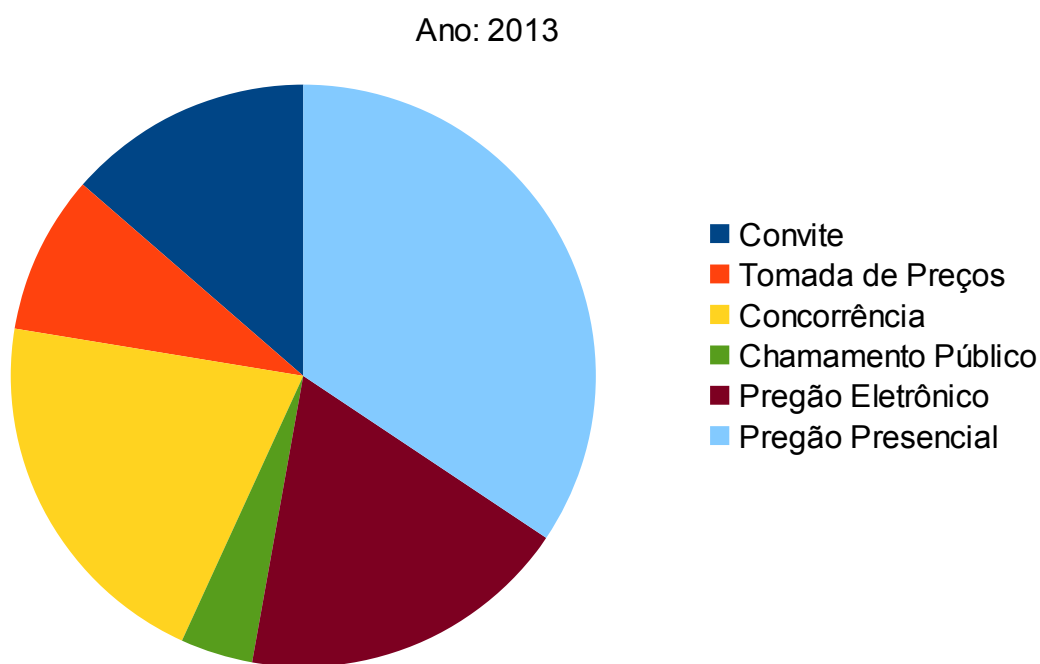
Figura 3: Fase Externa



Fonte: Departamento de Licitações da Secretaria Municipal da Fazenda de Santana do Livramento, 2014.

Os processos licitatórios são realizados para todas as aquisições dentro do âmbito da Administração Pública e em todas as esferas. Conforme o gráfico abaixo, elaborado a partir de dados obtidos no Departamento de Licitações, no ano de 2013, a modalidade mais utilizada para a compra de bens na Secretaria Municipal da Fazenda de Santana do Livramento foi o pregão presencial, sendo 34,4% das licitações feitas durante o exercício de 2013. A escolha dessa modalidade justifica-se pela eficiência da obtenção do resultado e da habilitação pelo fato de que os documentos estão em mãos no momento do certame e pela possibilidade de negociação, apontada por Nunes (2007).

Gráfico 1: Modalidades Mais Utilizadas em 2013



Fonte: Elaborado pela Autora.

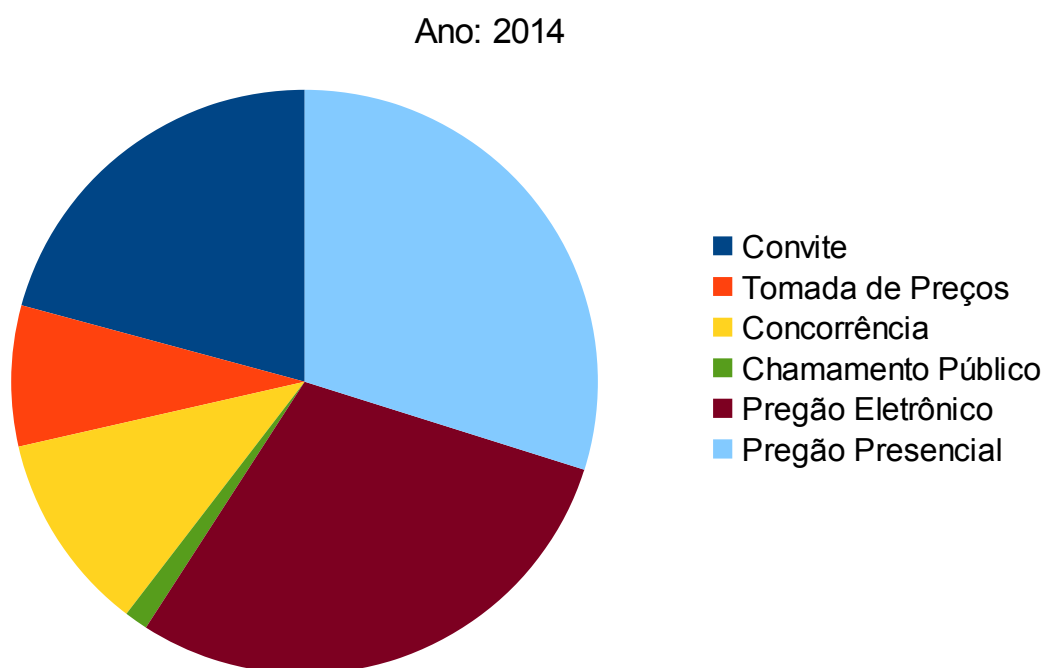
Logo após, com 20,8%, a concorrência apresenta-se como a modalidade mais escolhida para os processos de compra em 2013.

Entretanto, no ano de 2014, a concorrência deixa de ser o segundo tipo de licitação mais usado, ficando atrás do pregão presencial e do eletrônico e do convite, conforme gráfico a seguir.

Nunes, Lucena e Silva (2007, p. 231) discorrem sobre a vantagem do uso do

pregão explicando que “caso o licitante da oferta de menor preço não apresente os documentos conforme exigido no edital, será avaliada a proposta do segundo classificado e dos demais em ordem crescente”.

Gráfico 2: Modalidades Mais Utilizadas em 2014



Fonte: Elaborado pela Autora.

Como pode ser observado na Figura 5, os pregões, do tipo presencial e eletrônico, correspondem a quase 60% dos processos licitatórios realizados em 2014, exatamente 59,09%.

4.3 A ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO DA LICITAÇÃO

Ao elaborar um edital para o certame licitatório, destina-se uma especial atenção ao momento de especificação do objeto da licitação, seja ele um bem ou um serviço. Nessa fase é primordial que seja feita uma descrição correta, clara e sucinta daquilo que é necessário adquirir.

A definição do objeto é condição de legitimidade da licitação sem a qual não pode prosperar o procedimento licitatório, qualquer que seja a modalidade de licitação. É assim, porque sem ela torna-se inviável a formulação das ofertas, bem como o seu julgamento, e irrealizável o contrato subsequente. (COSTA, FERREIRA, LOSS, 2013, p. 1)

Não trata-se de uma tarefa simples, ainda mais considerando-se o elevado número de transtornos ocasionados pelos erros nas definições de objetos. Soares (2015), sobre a descrição do objeto, ressalta que isso “irá determinar a qualidade do produto, conter todas as características necessárias para que a administração possa efetivamente adquirir o que necessita, sem ao mesmo tempo direcionar para nenhuma marca específica”.

Para cada Secretaria há um servidor responsável pelo encaminhamento das demandas ao Setor de Compras da Secretaria Municipal da Fazenda, entretanto, não há registros de que estes sejam especializados para a função. Santos (2015) diz que “muitas vezes são cargos de confiança sem experiência alguma.”

Notou-se que não há um padrão para as definições de objetos, não existem elementos mínimos de descrição pré-definidos para os bens / serviços que serão adquiridos e isso acarreta enormes dificuldades no momento do certame licitatório. Ainda Santos (2015) salienta que “muitas vezes os objetos saem da imaginação do requerente não se encontrando estes objetos no mercado”.

Exemplificando: o setor de supervisão escolar da SME deseja formulários, como boletins, entre outros. O responsável pelo setor de supervisão lista a necessidades e formata a visualização que deseja no impresso. Esquece-se, entre outros detalhes, de mencionar o tipo de papel, a gramatura do papel, nº de cores, medidas exatas. São elementos essenciais para se alcançar a qualidade necessária do impresso, bem como de ter a igualdade nas propostas apresentadas pelas empresas interessadas. (SOUZA, 2015,)

É unânime entre os entrevistados a relevância da adequada especificação do objeto da licitação, por tratar-se do ator central do edital, do fato gerador do processo de compra. Soares (2015) ressalta isso dizendo que “a clara definição do que se pretende adquirir, ou mesmo um serviço que se pretenda contratar irá nortear o processo licitatório”. Também é uníssona entre os opinantes a concordância sobre a

elevada incidência de licitações com erros, com descrições incompletas, confusas ou que não se encaixam a nenhum objeto existente no mercado. Não foi possível mensurar numericamente este índice pela ausência de registros específicos para o caso.

Na fase interna, durante a elaboração do edital, é avaliado se a definição do objeto feita pelas Secretarias solicitantes é adequada, ou seja, se esta clara, completa, sem indicações ou deficiências. Por vezes, é pesquisado, inclusive na Internet, sobre as especificidades de um determinado produto. Caso haja alguma incoerência ou lacuna, o Departamento de Licitações devolve a Secretaria solicitante com um pedido de revisão do objeto a ser licitado. Mesmo com essa prática ainda é alto o número de erros e carências neste aspecto. Soares (2015) diz que “por vezes mesmo sendo alertadas da deficiência da descrição, as secretarias decidem manter a mesma, e como consequência, temos processos frustrados, desertos, ou adquirem produtos que não condizem com as suas necessidades”.

A especificação incorreta gera as mais variadas dificuldades tanto na fase interna como na fase externa do processo licitatório. Na fase interna podem-se destacar alguns problemas, como a má interpretação do objeto do edital que acarreta na compra de um produto inadequado, ou o direcionamento para um bem específico, conforme explica Santos (2015) ao dizer que “deve ser cuidado para que o produto não seja direcionado a alguma marca, pois geralmente os responsáveis das compras das secretarias, copiam e colam o produto da internet”. Outro obstáculo da fase interna é a simplificação da descrição, a falta de detalhes. Souza (2015) explica bem essa limitação dizendo que “deixam a especificação tão simples, sem maiores características e qualidades, oportunizando as empresas interessadas ofertar produtos de qualidade inferior”. A aquisição deste tipo de produto, cuja vida útil é inferior a um de qualidade, exige que sejam comprados em pouco tempo novos produtos.

A mensuração errônea é mais um problema comumente visto nos processos licitatórios, pois a compra exagerada ou inferior à demanda é prejudicial ao Poder Público. Ao comprar demais, é preciso mais espaço para o estoque e maior prazo de validade para os produtos; ao adquirir quantidades inferiores ao necessário, terão de ser feitos mais certames licitatórios e mais ainda será gasto. Existem ainda os

orçamentos com preços distorcidos, os projetos básicos demasiadamente simplórios ou incompletos, entre outros.

Na fase externa, apresentam-se problemas diferentes, porém, não menos onerosos e preocupantes, no que se refere à especificação do objeto da licitação. As dificuldades geradas nessa fase, geralmente, envolvem os possíveis contratados, pois se trata de interpretação equivocada do edital, apresentação de proposta que não se adéqua a necessidade da Administração Pública. Esses questionamentos entre as partes podem acarretar na impugnação do edital e em processos licitatórios desertos. Soares (2015), sobre os erros na descrição do objeto da licitação, ressalta que “demanda tempo e dinheiro, pois, existindo alguma mudança na descrição do objeto, o processo deverá ser republicado, nova data”.

4.4 SUGESTÕES DE MELHORIA

Esta bastante claro que a especificação do objeto da licitação é um passo fundamental para o atendimento dos objetivos da licitação. Também já foram levantados os problemas causados pelas más especificações de objetos em procedimentos licitatórios e as consequências para o Poder Público.

Após uma profunda análise pode-se identificar algumas ações simples que trarão melhorias a elaboração da descrição do bem ou produto a ser licitado, objeto deste estudo.

A primeira delas seria a produção de um material explicativo, como um manual simples, que seria distribuído entre os funcionários das secretarias designados para as áreas de compras. Nele constariam os elementos básicos dos objetos, como tamanho, material de que são feitos, uso para o qual serão destinados, entre outros, com o objetivo de mostrar exatamente para que são necessários.

Outra sugestão de melhoria simples seria o oferecimento de cursos ou treinamentos para esses funcionários das sessões de compras. O simples gesto de mostrar como funciona um certame licitatório já seria capaz de fazê-los entender

quais as consequências de objetos mal descritos e quais itens de uma descrição são mais importantes para priorizá-los.

Por ultimo, sugere-se que haja uma melhor comunicação entre as Secretarias Municipais, a fim de alinhar as demandas e conseguir preços mais baixos na aquisição de produtos de uso comum.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os problemas existentes no modelo de compras públicas usado na atualidade trazem prejuízos a toda a sociedade. Ao longo deste estudo mostramos a relevância da especificação do objeto dos processos licitatórios e o elevado número de erros envolvendo o mesmo. Saliemos o funcionamento dos procedimentos internos para a construção das licitações, mostrando suas limitações e sugerindo possíveis melhorias.

Foram expostas as principais limitações ocorridas nos certames licitatórios da Secretaria Municipal da Fazenda de Santana do Livramento, em destaque nos exercícios 2013 e 2014, sob a ótica dos funcionários do Departamento de Licitações e do Departamento de Compras. Desse modo, foi possível levantar os erros mais comumente vistos, como a definição simplista do objeto, pobre de detalhes e informações; o direcionamento para marca específica causada pela cópia da descrição de produtos disponíveis na internet; a definição errada da demanda necessária; descrições que permitem uma interpretação errônea por parte dos licitantes; entre outros problemas levantados durante a pesquisa.

Foi possível propor estratégias e ações simples para tentar sanar ou minimizar essas adversidades que causam grande prejuízo a sociedade, acarretam gastos desnecessários, impedimento no cumprimento de prazos e aquisições e contratações incorretas.

Considerou-se que o presente estudo de caso poderá ajudar muito na busca pela excelência no serviço de compras públicas, tornando o procedimento mais eficiente e dinâmico.

REFERÊNCIAS

ANDRE, Marli Eliza Dalmazo Afonso de. **Estudo de caso em pesquisa e avaliação educacional**. Brasília: Líber Livro Editora, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Sistema de Registro de Preços, Perguntas e Respostas**. Brasília: 2014. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/sistemaregistroprecos.pdf/view>>. Acesso em 09 abr 2015.

BRASIL. **Lei Federal 8.666/1993**. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal e Institui Normas para Licitações e Contratos da Administração Pública.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 5.450, de 31 de Maio de 2005**.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos : orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União**. 4. edição. Brasília : TCU, 2010.

BREVIDELLI, Maria Meimei; DOMENICO, Edvane Birelo. **Trabalho de Conclusão de Curso**. 1ª edição. São Paulo, látria, 2006.

CAMARÃO, Tatiana Martins da Costa; DANIEL, Felipe Alexandre Santa Anna Mucci. **A fase interna da licitação: distinções entre Projeto Básico e Termo de Referência**. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 12, n. 141, p. 54-59, set. 2013. Disponível em <<http://www.tatianacamara.com.br/wp-content/uploads/2014/02/projeto-basico-e-termo-referencia.pdf>>. Acesso em 06 abr 2015.

CONTROLADORIA E AUDITORIA GERAL DO ESTADO-CAGE. **Manual do Gestor Público**. Porto Alegre, CORAG, 2011.

COSTA, Sérgio Renato Dalla. FERREIRA, Nivaldo. LOSS, Reginaldo Aparecido. **A Precisa Definição do Objeto em Licitações como Requisito para a Aquisição de Bens e Serviços pela Administração Pública**. Jus Navigandi, ano 18, n 3680. Teresina, 2013. Disponível em <<http://jus.com.br/artigos/24985>>. Acesso em 5 de

mar de 2015.

FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de Direito Administrativo Positivo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

FRANCISCO, Laisa Bergamo. **Identificação dos Procedimentos Relativos ao Processo Licitatório na Modalidade de Pregão Presencial em um Município de Pequeno Porte. Especialização em Gestão Pública** - Programa Nacional de Formação em Administração Pública. Maringá: 2011.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Informações sobre o município de Santana do Livramento**. Disponível em <<http://www.cidades.ibge.gov.br>>. Acesso em 13 abr 2015.

FURASTÉ, Pedro Augusto. **Normas Técnicas para o Trabalho Científico**. 14ª edição. Porto Alegre: Gráfica e Editora Brasul Ltda, 2006.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6ª edição. São Paulo: Editora Atlas 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 16 Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo: Editora Atlas, 2001.

MAUANO, Adriana. **A Instituição do Pregão para Aquisição de Bens e Contratação de Serviços Comuns**. São Paulo: 2003. Disponível em <www.tcm.sp.gov.br/escola/artigos/artigopregao.doc>. Acesso em 09 mai 2015.

MEDAUAR, Odete. **Coletânea de Legislação Administrativa, Constituição Federal**. 10ª edição, revisada, ampliada e atualizada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 20ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

MEIRELLES, Hely Lopes, **Licitação e Contrato Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2006.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 27.ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

NOVAES, Ane Carolina. **Princípios da Licitação de acordo com a Lei n.º 8.666/93**. Boletim Jurídico. Edição 138, Publicação 752. 2005. Disponível em <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=752>> Acesso em 07 mai 2015.

NUNES, Jacqueline; LUCENA, Rosivaldo de Lima; SILVA, Orlando Gomes da. **Vantagens e desvantagens do pregão na gestão de compras no setor público: o caso da Funasa – PB**. Revista do Serviço Público. 1937. Brasília: 58 (2): 227-243 Abr/Jun 2007.

NUNES, Novânia. **Pregão Presencial e Eletrônico – Vantagens e Desvantagens – Um Estudo de Caso com os Pregoeiros da UFSC**. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: 2007. Disponível em <<http://tcc.bu.ufsc.br/Contabeis293874>>. Acesso em 27 abr 2015.

RODRIGUES, Edson Seixas Rodrigues et. al. **Legislação Aplicada à Logística de Suprimentos Lei nº 8.666/93, pregão e registro de preços. Módulo 3: Tipos de Licitação**. ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: 2015.

SANTOS, João. **Entrevista I** [abr. 2015]. Entrevistador: Mara Regina Fernandes Mendes. Santana do Livramento, 2015. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice B desta monografia.

SILVA, Carolina. **Entrevista II** [abr. 2015]. Entrevistador: Mara Regina Fernandes Mendes. Santana do Livramento, 2015. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice B desta monografia.

SOARES, Paula. **Entrevista III** [abr. 2015]. Entrevistador: Mara Regina Fernandes Mendes. Santana do Livramento, 2015. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice B desta monografia.

SOUZA, Ana. **Entrevista IV** [abr. 2015]. Entrevistador: Mara Regina Fernandes Mendes. Santana do Livramento, 2015. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice B desta monografia.

SOUZA, Fatima Regina. **Revista de Administração de Empresas**. Junho de 1994. Livraria Nobel: São Paulo.

VASCONCELOS, Fernanda. **Licitação pública: Análise dos Aspectos Relevantes do Pregão**. Prima Facie - ano 4, n. 7, jul/dez 2005. Disponível em <<http://www.ies.ufpb.br/ojs2/index.php/primafacie/issue/view/519>>. Acesso em 09 abr 2015.

VIANNA, Flavia Daniel. **O Fracionamento Ilegal de Despesa e Sua Solução pelo Sistema de Registro de Preços e Pregão**. São Paulo: 2014. Disponível em <<http://www.viannaconsultores.com.br/pdf/O-Fracionamento-Ilegal-de-Despesa-e-sua-Solucao-pelo-SRP-Flavia-Daniel-Vianna.pdf>>. Acesso em 09 abr 2015.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNDICE A – ENTREVISTA

ENTREVISTA: ENTENDER O PROCESSO DE COMPRAS NO EXECUTIVO DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO A FIM DE ESTUDAR AS COMPRAS PÚBLICAS.

FINALIDADE: PARA INSTRUIR TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO - TCC

Idade:	Gênero: () Fem. () Masc.	Cargo:
--------	-------------------------------	--------

1ª PARTE:

RESPOSTAS

2. Como está implantado o fluxograma para os processos de compras no executivo de Sant'Ana do Livramento, ou seja, como iniciam e quais os passos que percorrem até recebimento da solicitação/necessidade (das secretarias) no Deptº de Licitações e Contratos?
3. Nas secretarias, há um setor responsável pelo encaminhamento das compras e no mesmo há um funcionário especializado para a realização de determinada etapa do processo de compras?
4. Como é feita a especificação e caracterização do objeto a ser licitado, existe um manual ou uma cartilha que contenha a descrição dos objetos?

2ª PARTE:

- 1 – Como ocorrem os procedimentos para a realização de um processo licitatório? Quais as fases?
- 2 – Qual a relevância da especificação do objeto da licitação para o resultado final do processo?
- 3 - Caso a descrição do produto/ objeto apresentar-se de forma inadequada ou incompleta, quais os procedimentos que o setor de Licitações utiliza a fim de corrigir tal questão?
- 4 - Com qual frequência ocorrem os pedidos de compras descritos de forma inadequada/incorreta?
- 5 - Quais as dificuldades encontradas pelo setor de licitações e contratos, quando o

pedido de produtos a serem licitados não são bem caracterizados pelas secretarias?

a) Na fase interna da licitação:

b) Na fase externa da licitação (quando já publicado o edital):

APÊNDICE B – ENTREVISTA I

1ª Parte

1. As secretarias enviam para o setor de compras ou as mesmas realizam a pesquisa de preço para formar a média do produto para realizar a abertura do processo licitatório. Após com a média de preço é enviada a requisição de licitação devidamente justificada e autorizada para o Departamento de Licitação para que o mesmo inicie o processo licitatório.
2. Sim as secretarias dispõem de funcionário que realizam o encaminhamento das compras, porém nem sempre são especializados, muitas vezes são cargos de confiança sem experiência alguma.
3. Eu não tenho conhecimento de manual ou cartilha que instrua como deve ser a especificação dos objetos requisitados, muitas vezes os objetos saem da imaginação do requerente não se encontrando estes objetos no mercado.

2ª Parte

1. FASE INTERNA DE LICITAÇÃO: Dep. de licitação recebe Solicitação/requisição de licitação das secretarias com a necessidade justificada devidamente autorizada para abertura do processo licitatório, após estes passos o departamento de licitações escolhe a modalidade de licitação adequada, elabora o edital, envia para o departamento jurídico para análise, autorização do prefeito e publicidade.
- FASE EXTERNA LICITAÇÃO: Abrir sessão, Receber envelopes Credenciar os representantes das empresas, abrir envelopes de documentos e propostas adjudicar vencedor, abrir prazo para recursos, análise do departamento jurídico se houver recursos, se não autoridade superior homologa, publicidade e assinatura de contratos.
2. Importantíssima, pois se a especificação estiver incompleta não será comprado o produto desejado, podendo ser adquirido um de menor qualidade.
 3. Creio que o departamento retorna o pedido para a secretaria de origem com a orientação para que o mesmo seja corrigido.

4. A frequência de produtos com solicitação inadequada e incorreta é bastante regular.

5. a) Na fase interna, deve ser cuidado para que o produto não seja direcionado a alguma marca, pois geralmente os responsáveis das compras das secretarias, copiam e colam o produto da internet.

b) Na fase externa se não houver um pedido de impugnação de fornecedores, dentro do processo licitatório poderá ocorrer uma licitação deserta.

APÊNDICE C – ENTREVISTA II

1ª Parte

1. Com o Departamento de Licitações
2. Com o Departamento de Licitações
3. Com o Departamento de Licitações

2ª Parte

1. Não respondeu.
2. A especificação correta, qual seja, clara, precisa e completa, é de suma importância, para atingir um resultado final satisfatório e legal.
3. Com o Departamento de Licitações
4. Com o Departamento de Licitações
5. a) Com o Departamento de Licitações
b) Quando um pedido/solicitação de aquisição de produto ou de execução de serviço não é corretamente caracterizado, pode surgir problemas/dificuldades, tais como: interpretação equivocada pelo licitante, do item a ser licitado e conseqüentemente, uma proposta que não atenda as reais necessidades da administração. Questionamento entre licitante/administração. Questionamento entre licitantes. Obstáculo no julgamento da (s) proposta (s)

APÊNDICE D – ENTREVISTA III

1ª Parte

1. Passos para as necessidades específicas das Secretarias. As Secretarias Municipais estabelecem suas necessidades, elaboram a descrição do objeto/serviço necessário para contratação, encaminham esta descrição para levantamento de preço de mercado, com as empresas do ramo, junto a Central de Compras- SMF, ou realizam este levantamento por conta própria. Com o levantamento de preço de mercado que deverá conter no mínimo três cotações, elabora-se a média de preço de mercado/ ou valor máximo de referência pago pela administração. A Secretaria encaminha uma requisição para abertura de processo licitatório que conterà: dotação orçamentária com saldo suficiente para cobrir a despesa, justificativa devidamente assinado pelo ordenador de despesa (secretário da pasta) tabela com média de preço de mercado, as cotações de preço que levaram a esta média. A descrição do objeto/serviço que desejam adquirir. **Para aquisições de bens comuns, como por exemplo: leite, carne, alimentos não perecíveis, pneus, combustível, entre outros.** O Departamento de Licitações e Contratos mantém estes preços registrados, tendo a participação de todas as secretarias interessadas, O departamento gerencia os quantitativos, alerta para o prazo da vigência, motiva novo registro de preço. O Departamento se encarrega de encaminhar a Central de Compras – SMF para levantamento de preço de mercado, encaminha as médias de preço para que as secretarias de acordo com as suas necessidades encaminhem as requisições para licitação.
2. Geralmente em cada secretaria existe um funcionário que fica encarregado de elaborar as requisições, verificar as necessidades da secretaria, No entanto, não posso afirmar que este funcionário seja especializado, ou se existe um setor responsável, geralmente os secretários das pastas determinam que um servidor fique encarregado por este serviço.
3. Não existe um manual para a elaboração de descrição do objeto, a secretaria requerente de acordo com as suas necessidades, especifica o objeto a ser adquirido

ou o serviço a ser contratado.

2ª Parte

1. A licitação é dividida em 02 (duas) fases, uma interna que acontece antes da publicação do edital e uma externa, após a publicação do edital.

A fase interna compõe-se por procedimentos formais, tais como elaboração do edital, definição do tipo e modalidade de licitação.

A fase externa inicia-se com a divulgação ao público da licitação, sucedida pelas subfases: habilitação/apresentação de propostas e documentos, classificação e julgamento, homologação e adjudicação.

2. A descrição correta do objeto a ser licitado é de extrema importância para o resultado final da licitação. Este irá determina a qualidade do produto, conter todas as características necessárias para que a administração possa efetivamente adquirir o que necessita, sem ao mesmo tempo direcionar para nenhuma marca específica. A clara definição do que se pretende adquirir, ou mesmo um serviço que se pretenda contratar irá nortear o processo licitatório. Devemos atentar para o fato de que o objeto da licitação deve ser caracterizado de forma adequada, sucinto e claro não significa ser deficiente e omissos em pontos essenciais, O objeto deve ser descrito de forma a traduzir a real necessidade da administração, com todas as características indispensáveis, afastando-se, evidentemente, as características, irrelevantes e desnecessárias, que têm o condão de restringir a competição.

3. Na fase interna do processo licitatório as requisições são analisadas, bem como a descrição do objeto a ser licitado, pesquisas são realizadas (internet) para verificar se este objeto está condizente com os produtos de mercado, caso exista possíveis falhas na descrição o departamento de licitações questiona a secretaria requerente para que reveja a descrição do mesmo. Por vezes mesmo sendo alertados da deficiência da descrição as secretarias, decidem mantê-la a mesma, e como consequência temos processos frustrados, desertos, ou adquirem produtos que condizem com as suas necessidades.

4. Na maioria das vezes ocorrem erros na descrição do objeto.

5. a) Na Fase interna a maior dificuldade é na elaboração do edital, objetos mal descritos e/ou serviços solicitados de forma errônea, acabam atrasando o serviço do departamento, que tem que pesquisar, solicitar que possíveis falhas sejam sanadas.

b) Na Fase Externa - Questionamento de licitantes, impugnações ao edital, ou processos licitatórios desertos e frustrados. O demanda tempo e dinheiro, pois, existindo alguma mudança na descrição do objeto, o processo deverá ser republicado, nova data.

APÊNDICE E – ENTREVISTA IV

1ª Parte

1. O fluxograma para os processos de compra já foi encaminhado por e-mail.
2. Sim, há em cada secretaria, setor ou funcionário responsável pela primeira parte da fase interna do processo de compras, no Executivo de Livramento, qual seja: encaminhamento da requisição para abertura de processo licitatório ao Deptº de Licitações e Contratos. Esta etapa inclui a autorização do secretário da pasta (com poderes de ordenador de despesa), especificação do objeto; a pesquisa de preço de mercado; a justificativa para a aquisição e a indicação da dotação orçamentária para cobrir a futura despesa
3. A especificação do objeto a ser licitado (solicitados pelas secretarias) está baseada simplesmente, na necessidade/escolha do Secretário da Pasta para determinada secretaria. A caracterização ou seja, a especificação completa do objeto, parte do responsável pelo setor que aponta a necessidade. Exemplificando: o setor de supervisão escolar da SME deseja formulários, como boletins, entre outros. O responsável pelo setor de supervisão lista a necessidades e formata a visualização que deseja no impresso. Esquece-se, entre outros detalhes, de mencionar o tipo de papel, a gramatura do papel, nº de cores, medidas exatas. São elementos essenciais para se alcançar a qualidade necessária do impresso, bem como de ter a igualdade nas propostas apresentadas pelas empresas interessadas. O exemplo do boletim foi um entre inúmeras situações que chegam ao Departamento de Licitações e Contratos, que, na maioria, são devolvidas à Secretaria de origem para que complementem as informações a fim de se obter sucesso no procedimento licitatório que será gerado. Infelizmente não há cartilha que contenha a descrição dos objetos.

2ª Parte

- 1 – As fases do processo licitatório está, também, especificada nos fluxogramas encaminhados via e-mail.

2 – A especificação do objeto da licitação representa um requisito fundamental em um edital de licitação, pois através dele a empresa participante do processo tem ciência do objeto que está sendo licitado e assim pode apresentar propostas adequadas à necessidade. Da mesma forma, é através da especificação adequada que a unidade requisitante receberá o objeto desejado, dentro de uma qualidade descrita para assim exigir garantias e o cumprimento de todos os requisitos de ordem técnica, abordados na especificação. Há a necessidade de se CARACTERIZAR de forma clara, precisa e objetiva, o que se deseja adquirir. Esta caracterização com os detalhes técnicos do OBJETO desejado é feita através de uma ESPECIFICAÇÃO TÉCNICA adequadamente elaborada., por isso a necessidade de conhecer muito bem o que se deseja adquirir. Não se pode descrever algo que não se conhece bem.

Segundo Jorge Siqueira de Araújo "especificar é uma obra de arte". E esta Arte não é trabalho de um só, mas de equipe, que requer harmonia, retidão de objetivos e perfeita comunicação entre os vários setores envolvidos. (Gerenciando Suprimentos com Técnica e Qualidade).

3. Caso a descrição do produto/ objeto apresentar-se de forma inadequada ou incompleta, quais os procedimentos que o setor de Licitações utiliza a fim de corrigir tal questão?

Resposta: O Departamento de Licitações, quando identifica que o objeto da requisição para licitar está descrito de forma inadequada ou incompleta, devolve a requisição ao órgão de origem com diversas sugestões. Tais sugestões estão pautadas simplesmente, na finalidade de auxiliar na adequada caracterização do objeto encaminhado pelas unidades requisitantes (secretarias). Para isso, o Deptº de Licitações estabelece uma pesquisa de mercado (on line) para verificar as características, as necessidades de requisitos técnicos, a qualidade enfim, verifica a forma como o objeto é oferecido no mercado e encaminha tais informações às unidades requisitantes, como sugestões, para que haja uma contratação correta e que atenda as reais necessidades.

4. Com qual frequência ocorrem os pedidos de compras descritos de forma

inadequada/incorreta? () Nenhuma () pouca () regular (X) muita () na maioria

5. Na fase interna da licitação, temos dois momentos: o primeiro, a origem, que é desenvolvida junto à unidade requisitante (secretarias municipais), com a caracterização do objeto/elaboração do projeto Básico/Termo de referência, entre outros elementos que possam estabelecer, de forma completa e adequada, o objeto a ser licitado. Também é nesta fase que ocorre a informação da dotação orçamentária, com saldo suficiente, para cobrir a despesa desejada pelo ordenador, assim como a justificativa para tal despesa. **Neste momento da fase interna** (junto às unidades requisitantes) as dificuldades encontradas pelo Departamento de Licitações são, entre outros:

▲ O desconhecimento quanto aos produtos solicitados (especificações simplórias), que resultam em “abertura” para que ocorram as mais variadas ofertas pelas empresas ou seja, deixam a especificação tão simples, sem maiores características e qualidades, oportunizando as empresas interessadas ofertar produtos de qualidades inferior que economicamente, não é saudável aos cofres públicos – resultado: novas e sucessivas licitações para cobrir o produto de pouca durabilidades;

▲ A ausência de planejamento: As Unidades requisitantes quando encaminham requisições para licitar utilizam sempre a expressão “URGÊNCIA”. Todas têm pressa na obtenção do produto ou serviço encaminhado para licitar. Resultado: Contratações com Projetos inadequados; Projetos incompletos que “forçam” a realização de outro processo licitatório a fim de “cobrir” as falhas do primeiro; Aquisições de produtos que não atendem a necessidades real; Contratações de Obras que requerem inúmeros termos aditivos a fim de alcançar o formato ideal (nem sempre alcançado em virtude da limitação de valores para os aditivos) ; repetidas licitações do mesmo objeto em razão de quantificação inadequada,

▲ Quadro de pessoal atuante na área de compras, das unidades requisitantes sem qualificação para tal (a maioria), sem visão da responsabilidade que lhe é conferida; descomprometido. Resultado: Morosidade nas contratações e

contratações que, muitas vezes, não alcançam o objetivo desejado e necessário ao atendimento da secretaria/comunidade.

Quanto a 2ª fase interna da licitação, que corresponde aos atos do Departamento de Licitações e Contratos, as dificuldades encontradas, entre outros, são:

▲ A realização de um edital deve ser única, cada caso requer um estudo do objeto com suas características técnicas e outras necessárias. Nem sempre se tem o conhecimento de áreas mais técnicas e os Projetos recebidos das unidades requisitantes, muitas vezes não contemplam todos os dados para uma contratação segura. Baseando-se somente no Projeto Básico (devidamente assinado por profissional da área), realizam-se contratos simplórios, que resultam em “facilidades” na execução de serviços ou seja, deixam aberturas para a execução de serviços inadequados;

▲ A realização de um edital, que leva a especificação do objeto (recebido da unidade requisitante), após a publicação de seu Aviso, recebe vários pedidos de esclarecimentos (e/ou impugnações), que obrigam a administração a realizar alterações. Resultado: Republicações dos avisos de licitações (recursos públicos mal utilizados), retomada dos prazos legais para a sessão de julgamento (mais morosidade no processo);

A abertura de um processo licitatório deve ter, entre outros elementos, a estimativa de preço de mercado para a aquisição pretendida. Tarefa sob responsabilidade das unidades requisitantes ou do dept. de Compras da prefeitura. Tais “estimativas” de preços, muitas vezes não refletem os preços de mercado em razão dos seguintes: Especificação do objeto sem características necessárias (ex: balde grande)(balde de que material? Quantos litros? Com tampa ou sem tampa?) Tais especificações do objeto que levam a preços desiguais, resultando numa média de mercado distorcida/errada. Resultado: Licitações fracassadas. Ocorre também, a verificação de que as empresas pesquisadas pelas unidades requisitantes são sempre as mesmas, ou seja, conhecedoras do processo, elevam seus preços nos orçamentos acarretando alta nos preços médios - balizares da licitação. Resultado: Uma contratação com preços acima dos de mercado. Outra questão que se verifica

no quesito “preços de mercado” é a aceitação pelas unidades requisitantes da figura utilizada pelas empresas “**não tenho interesse em cotar preço**”. As unidades do executivo utilizam-se de dois orçamentos com estas expressões e um único orçamento com preço de mercado e desejam que assim, o Dept. de Licitações balize seu processo licitatório, para fins de julgamento de propostas de preços, em cima de um único orçamento. Resultado: morosidade nos processos - Devolução da requisição - Impossível a aceitação.