

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ  
DEPARTAMENTO ACADÊMICO DE GESTÃO E ECONOMIA  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

RAFFAEL CLEISSON DE CARVALHO

**O CENÁRIO DAS COMPRAS PÚBLICAS NAS MICRORREGIÕES DE  
POÇOS DE CALDAS, POUSO ALEGRE E SANTA RITA DO SAPUCAÍ  
NO SUL DE MINAS GERAIS.**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

CURITIBA - PR

2014

RAFFAEL CLEISSON DE CARVALHO

**O CENÁRIO DAS COMPRAS PÚBLICAS NAS MICRORREGIÕES DE  
POÇOS DE CALDAS, POUSO ALEGRE E SANTA RITA DO SAPUCAÍ  
NO SUL DE MINAS GERAIS.**

Monografia de Especialização apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal, Modalidade de ensino a distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – Campus São José dos Campos.  
Orientadora: Prof<sup>a</sup> Ana Cristina Macedo Magalhães

CURITIBA - PR

2014

## DEDICATÓRIA

Em homenagem ao meu filho Samuel Simões Carvalho, pela tranquilidade e força que me passou nos seus primeiros dias de vida.

À minha esposa Sheila, sempre ao meu lado.

Aos meus pais que sempre incentivaram e depositaram suas forças no sucesso de seus filhos.

Á Profª Ana Cristina Macedo Magalhães, pela atenção e orientação deste trabalho.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, pelo dom da vida e por ter permitido que a cada queda não me faltassem forças para prosseguir e vencer;

Jose Altair de carvalho e Maria Vicentina de carvalho, meus pais, a quem devo tudo, sem eles jamais teria chegado a lugar nenhum.

Ao meu filho Samuel, que nasceu com muita saúde e assim passou tranquilidade a mim para concluir a pesquisa.

A minha esposa Sheila, que esteve todos esses dias ao meu lado.

Aos meus amigos, sempre prontos para ajudar.

Aos servidores públicos que responderão o questionário, fundamental para conclusão da monografia.

À minha orientadora professora Ana Cristina Macedo Magalhães, que me orientou, pela sua disponibilidade, interesse e pela prestabilidade com que me ajudou.

A todos os que, direta ou indiretamente, contribuíram para o êxito do presente trabalho.

## RESUMO

CARVALHO, Raffael Cleisson. O cenário das compras públicas nas microrregiões de Poços de Caldas, Pouso Alegre e Santa Rita do Sapucaí no sul de Minas Gerais. 2014. 50 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná. Curitiba, 2014

O presente trabalho vem analisar o cenário das compras públicas nas microrregiões de Poços de Caldas, Pouso Alegre e Santa Rita do Sapucaí no sul de Minas Gerais, apresentando as dificuldades que os municípios dessas microrregiões têm na aquisição de produtos/serviços. Para tanto, foi realizada pesquisa de campo através de questionários e pesquisa bibliográfica através de consultas a obras que abordam o assunto referente ao tema, em leis, regulamentos, decretos e outras normas que as disciplinam, bem como a coleta de dados, referentes aos processos executados pelos municípios no portal de transparência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Esta análise se desdobrou através da compreensão dos conceitos correlatos como o planejamento das compras e a obrigação de licitar. A importância da Administração de Materiais e seu subprocesso de Compras. A função do comprador em uma Instituição Pública. A capacitação dos servidores participantes do processo de compra. A viabilidade da contratação de consultoria especializada em compras públicas pelos órgãos públicos. Traz como resultado do estudo um panorama da efetividade das compras públicas nas microrregiões estudadas.

**Palavras-chave:** Gestão Pública. Licitação. Compras Públicas. Registro de Preço. Planejamento das compras.

## **RESUME**

CARVALHO, Raffael Cleisson. The scenario of public purchases in the regions of Poços de Caldas, Pouso Alegre and Santa Rita do Sapucaí in southern Minas Gerais. 2009. 943 f. Monograph (Specialization in Municipal Public Management) - Graduate Program in Public Administration, Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná. Curitiba, 2014

The present work aims to analyze the scenario of public purchases in the regions of Poços de Caldas, Pouso Alegre and Santa Rita do Sapucaí in southern Minas Gerais, presenting the difficulties that municipalities in these microregions have in the acquisition of goods / services. For this purpose, a field research was conducted through questionnaires, literature and consultations of works addressing the topic, in laws, regulations, decrees and other regulations, as well as data collection relating to the processes implemented by municipalities in the transparency of the portal of the Court of Accounts of Minas Gerais State. This analysis unfolded through understanding of correlated concepts such as the planning of purchases and the obligation to bid. The importance of Materials Management and its subprocess of Purchasing. The role of the purchaser in a Public Institution. The training of servers that participate in the purchase process. The feasibility of recruitment of specialized consultancy in public purchase by public agencies. All of these topics bring to the study an overview of the effectiveness of public purchasing in the microregions studied.

Key-words: Public Management. Bidding. Public Purchase. Registration Price. Purchase planning.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Etapa preparatória ou fase interna (visão geral).....	17
Figura 2: Etapa externa ou fase externa (visão geral) .....	18
Figura 3: Procedimento / Esclarecimento.....	22
Figura 4: O cenário. ....	32
Gráfico 1: Planejamento .....	32
Gráfico 2: Elaboração da Descrição do Produto/Serviço .....	33
Gráfico 3: Elaboração do edital .....	33
Gráfico 4: Pesquisa de mercado .....	33
Gráfico 5: Abertura de licitação .....	34
Gráfico 6: Execução do contrato .....	34

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	9
2.FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA .....	12
2.1 Os Conceitos, princípios e legislação que norteiam o procedimento licitatório. ....	12
2.2 As modalidades de licitação. ....	15
2.3 Dispensa de licitação .....	18
2.4 Tipos de licitação.....	19
2.5 Sistema de Registro de Preços.....	19
2.6 Planejamento .....	21
2.7 Eficiência e Eficácia .....	23
3. METODOLOGIA .....	25
4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	27
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	36
REFERÊNCIAS .....	38
APÊNDICE A – PESQUISA DE CAMPO.....	41
ANEXO A – Art. 24 e 25 da Lei Federal 8.666/93.....	43
ANEXO B – Artigo 22 do Decreto Federal nº 7.892/2013 .....	48
ANEXO C - ACÓRDÃO 38/2013 .....	49



## 1. INTRODUÇÃO

As microrregiões são compostas então por 48 municípios, sendo eles: Albertina, Andradas, Bandeira do Sul, Bom Repouso, Borda da Mata, Botelhos, Bueno Brandão, Cachoeira de Minas, Caldas, Camanducaia, Cambuí, Campestre, Careagu, Conceição das Pedras, Conceição dos Ouros, Congonhal, Cordislândia, Córrego do Bom Jesus, Espírito Santo do Dourado, Estiva, Extrema, Gonçalves, Heliódora, Ibitiúra de Minas.

E ainda as cidades de: Inconfidentes, Ipuiúna, Itapeva, Jacutinga, Monte Sião, Munhoz, Natércia, Pedralva, Ouro Fino, Poços de Caldas, Pouso Alegre, Santa Rita de Caldas, Santa Rita do Sapucaí, São Gonçalo do Sapucaí, São João da Mata, São José do Alegre, São Sebastião da Bela Vista, Sapucaí-Mirim, Senador Amaral, Senador José Bento, Silvianópolis, Tocos do Moji, Toledo, Turvolândia.

São 25 municípios com até de 10 mil habitantes, 10 municípios com mais de 10 mil habitantes, 11 municípios com mais de 20 mil habitantes e 2 municípios com mais de 100 mil habitantes.

Ao elencar o tema “Compras Públicas” na administração de pequenos municípios nos deparamos constantemente com a falta de planejamento, produtos/serviços de má qualidade, preços incompatíveis com o mercado e outras falhas que são causadas muito mais pela falta de mão de obra especializada do que pela inobservância da lei, inadimplências e demais crimes cometidos por agentes administrativos.

O presente trabalho tem como objetivo geral abordar o cenário das compras públicas nas microrregiões de Poços de Caldas, Pouso Alegre e Santa Rita do Sapucaí no sul de Minas Gerais, apresentando as dificuldades que os municípios dessas microrregiões têm na aquisição de produtos/serviços.

As “Compras Públicas” são regidas pela constituição Federal, Lei 8.666/93 e alterações e Lei 10.520/02, acrescida da legislação correlata, pelos agentes públicos, para aquisição de materiais ou equipamentos, e contratação de serviços diversos. As etapas desse processo serão apresentadas nesse trabalho, com suas devidas formalidades, principalmente no que tange à correta condução dos procedimentos e obediência aos prazos legais. A cada etapa serão apresentadas as dificuldades e alternativas encontradas pelos municípios das microrregiões de Poços de Caldas, Pouso Alegre e Santa Rita do Sapucaí.

O presente trabalho tem como objetivo geral abordar o cenário das compras públicas nas microrregiões de Poços de Caldas, Pouso Alegre e Santa Rita do Sapucaí no sul de Minas

Gerais, apresentando as dificuldades que os municípios dessas microrregiões têm na aquisição de produtos/serviços.

Os conceitos de eficiência e eficácia geralmente estão mais presentes em áreas como administração de empresas e economia, porém após a Emenda Constitucional nº 19 de 1998, a eficiência tornou-se princípio constitucional da administração pública. Ao lado dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade, consoante previsão do art. 37 da Constituição Federal de 1988, torna-se portanto, dever legal o resultado eficaz de um processo licitatório, sob pena de irregularidade e nulidade, face ainda, ao dever de prestar contas à população e aos interessados. Será estudado também nesse trabalho a eficiência e eficácia nos municípios analisados e como que esses conceitos podem ser melhorados nas compras públicas.

Objetivos específicos do presente trabalho:

- Descrever as características das compras públicas nos Municípios das microrregiões de Poços de Caldas, Pouso Alegre e Santa Rita do Sapucaí;
- Demonstrar como a elaboração dos termos e condições do Edital pode interferir na contratação;
- Discutir a necessidade de contratação de empresas de consultoria especializadas para auxílio nos processos de Licitação;
- Avaliar os recursos humanos da organização pública face ao princípio da eficiência.

Quanto aos fins, a pesquisa será descritiva e exploratória. Descritiva, porque visa levantar opiniões, atitudes, percepções, procedimentos, expectativas e sugestões dos entrevistados, acerca de suas visões e a realidade das compras públicas onde trabalham. Exploratória porque, embora haja um número extenso de informações a respeito das compras públicas, não se verificou a existência de estudos que abordam o cenário das compras públicas nas microrregiões de Poços de Caldas, Pouso Alegre e Santa Rita do Sapucaí no sul de Minas Gerais, apresentando as dificuldades que os municípios dessas microrregiões têm na aquisição de produtos/serviços.

Mesmo sendo a pesquisa definida primeiramente como descritiva a partir de seus objetivos, acaba por proporcionar uma nova visão do problema, o que a aproxima da pesquisa exploratória.

Os dados para elaboração dessa monografia serão coletados da seguinte forma: Pesquisa bibliográfica realizada em livros, dicionários, periódicos especializados, além de

outras publicações, com dados relacionados ao assunto em estudo; Pesquisa documental realizada principalmente na Lei 8.666/93 e no portal da transparência do TCE-MG; Pesquisa de campo realizada por meio de questionário, selecionado por amostragem.

O universo da pesquisa de campo serão servidores ligados diretamente ao processo de compra, baseando-se no critério de relevância para a pesquisa. No universo inclui-se ainda consultores da área, que atuam nas microrregiões abordadas pela pesquisa. Quanto à amostragem, utilizou-se do critério de acessibilidade, sendo a amostra desta monografia composta por 10 pessoas de municípios distintos, ligadas diretamente ao processo de compra e mais 3 consultores/assessores ligados a esses municípios. Essa amostra de 12 pessoas (10 municípios) representa um percentual de 20,83% dos municípios das Microrregiões de Poços de Caldas, Pouso Alegre e Santa Rita do Sapucaí.

O capítulo 2 apresenta uma visão geral das compras pública, suas definições, menção da Lei regulamentadora das Licitações e Contratos Administrativos – Lei Federal nº 8.666 de 21/06/1993 – e demais legislações pertinentes, descrição das modalidades e tipos de licitação, bem como dos procedimentos licitatórios e suas etapas. Já o capítulo 3 trata da metodologia da pesquisa.

O capítulo seguinte traz a apresentação dos resultados obtidos na pesquisa de campo e a análise dos mesmos. As respostas dos servidores serão apresentadas em gráficos e confrontadas com os resultados obtidos na pesquisa com os consultores. Será abordada a realidade do planejamento das compras, os recursos humanos, a elaboração dos editais e as peculiaridades dos processos de compras públicas na região. Por fim será discutida necessidade de contratação de empresas de consultoria especializadas para auxílio nos processos de Licitação.

## **2.FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

A seguir, serão apresentados nos próximos capítulos: a legislação que rege as compras públicas, conceito, os princípios que norteiam o procedimento licitatório, as modalidades, os tipos e o planejamento das compras.

Por fim, será feito o estudo de alguns aspectos do Princípio da Eficiência, incorporado na Constituição Federal, conforme o escopo da Administração e do Direito. Inicialmente, sob o prisma da Ciência Administrativa, faz-se necessária a verificação dos tradicionais conceitos de eficiência e eficácia e de outro mais novo, a efetividade. A partir desse embasamento, será analisado o entendimento da Ciência Jurídica acerca da introdução do Princípio da Eficiência na Constituição Federal.

### **2.1 Os Conceitos, princípios e legislação que norteiam o procedimento licitatório.**

Não seria justo tentar elaborar um conceito próprio para licitação, diante da rica doutrina disponível.

Na lição de Guimarães:

O complexo procedimento administrativo através do qual a Administração Pública escolhe, dentre várias possíveis, a proposta apresentada que seja mais vantajosa ao seu interesse, que é o interesse público, para execução de obras e serviços, compra de materiais e de gêneros. (GUIMARÃES, 2003, p. 384).

O art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal determina que as aquisições públicas devem "assegurar igualdade de condições a todos os concorrentes". A lei 8.666/93 de 21 de junho de 1993, que regulamentou o inciso XXI do art. 37 da constituição federal instituiu normas para as compras públicas e os contratos oriundos dessas transações.

As compras públicas são regidas, genericamente, pela Lei 8.666/93 e por um emaranhado de outras normas (Leis, Decretos, Instruções Normativas, Medidas Provisórias, Portarias, Resoluções). Nos últimos anos, a legislação sobre compras públicas vem sofrendo contínuas alterações e o Poder Público as têm feito sempre justificando que as compras se tornarão mais ágeis.

Dentre as demais normas pertinentes às contratações públicas podemos destacar a lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da constituição federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências; lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993. dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da constituição federal, e dá outras providências; lei nº 10.520,

de 17 de julho de 2002 que institui, no âmbito da união, estados, distrito federal e municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da constituição federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

E ainda o decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005 que regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências; o decreto nº 6.204, de 5 de setembro de 2007 que regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da administração pública federal; a lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011 que institui o regime diferenciado de contratações públicas – RDC e o decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013 que regulamenta o sistema de registro de preços previsto no art. 15 da lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

O art. 3º da Lei 8.666/93 cita os princípios constitucionais que devem ter observância nas Licitações públicas, são eles a isonomia, legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos, e o presente artigo tem como objetivo, explicar de maneira explícita cada um desses princípios que devem ser respeitados pela Administração Pública.

O princípio da Isonomia também exposto na Constituição Federal inscrito no artigo 5º, vedando a distinção de toda e qualquer natureza, estabelecendo a igualdade de todos perante a lei, ou seja, não pode haver de maneira alguma distinção entre licitantes, devendo todos serem tratados de forma igual pela administração pública, impedindo assim discriminações entre licitantes.

A Constituição Federal, no artigo 5º estabelece que, sem distinção de qualquer natureza, todos são iguais perante a lei. É o princípio da igualdade ou isonomia. Assim, todos os iguais em face da lei também o são perante a Administração Pública. Todos, portanto, tem o direito de receber da Administração Pública o mesmo tratamento, se iguais. (GASPARINI, 2009. p. 18.)

O princípio da Legalidade, previsto no art.5º, II da Constituição Federal, limita a administração Pública a somente poder exigir nos Editais de licitação o que está previsto na lei, ou seja, a Administração Pública não pode incluir como requisito para habilitação qualquer documento que não tem previsão legal e que não esteja incluída na Lei 8.666/93.

O Administrador público somente poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas, inexistindo, pois incidência de sua vontade subjetiva, pois na administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. (MORAES, 2009. p.324)

A supremacia da lei expressa a vinculação da Administração ao Direito, o postulado de que o ato administrativo que contraria norma legal é inválido. (COELHO, 2007. p.966)

Princípio da Impessoalidade tem por objetivo limitar as ações do Administrador Público a praticar atos para o seu fim legal, ou seja, nas licitações é basicamente escolher a proposta mais vantajosa para Administração, o impedindo de favorecer determinadas pessoas por amizade, ou simplesmente simpatia.

o princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art.37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal. (MEIRELLES, 1995. p.82)

O princípio da Moralidade relacionasse com o princípio da legalidade, ele tem por finalidade proteger o licitante do formalismo exagerado, se o licitante que assina sua proposta de preço em local errado, fazendo com que sua proposta seja desclassificada, fere o princípio da moralidade administrativa, porque a referida empresa não descumpriu nem um item do edital, e não faltou à assinatura na proposta, ela só estava em lugar errado.

Pelo princípio da moralidade administrativa, não bastará ao administrador o estrito cumprimento da estrita legalidade, devendo ele, no exercício de sua função pública, respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui, a partir da Constituição de 1988, pressuposto de validade de todo ato da administração Pública. (MORAES, 2009. p.325)

O Princípio da Publicidade determina que todos os atos da administração Pública são públicos, entre eles os processos licitatórios, onde os editais de licitação são publicados em Diário Oficial, e em jornal de grande circulação para as modalidades, Concorrência, Tomada de Preços, concursos, leilão e Pregões. Já a modalidade Convite basta apenas afixação do convite em local apropriado. Isso permite aos cidadãos fiscalizarem as prefeituras.

A própria Lei 8.666/93 trás em seu texto no art. 3 § 3º que a licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura.

O Princípio da Probidade Administrativa refere-se à honestidade que deve ter o administrador público, nas licitações, não procurando satisfazer os próprios interesses, os integrantes das Comissões de Licitação, e todos aqueles que têm participação nas licitações não devem de maneira alguma visar o proveito próprio, sendo assim honestos e íntegros.

Princípio da Vinculação ao Instrumento convocatório, após a publicação do Edital de licitação, a Administração pública se encontra vinculada a ele, não podendo assim ser exigido nada mais do que consta no edital, já o licitante não pode descumprir qualquer cláusula, o descumprimento pode resultar na inabilitação ou desclassificação da proposta.

Cabe salientar que qualquer modificação no edital feita pela administração pública, resulta em obrigatoriedade de reabertura do prazo para apresentação de propostas, exceto quando a alteração não afetar a formulação das propostas, nos termos do artigo 21, § 4º da Lei n. 8.666/93.

O Princípio do julgamento objetivo refere-se que deve ser julgada a documentação apresentada e a proposta de preço, com base no que foi pedido no edital, de forma sempre objetiva, afastando o julgamento subjetivo ou critérios que não foram pedidos no edital, tanto na habilitação jurídica, como na proposta de preço.

## **2.2 As modalidades de licitação.**

As modalidades de licitação estão expressamente previstas no art. 22 da Lei 8.666/93, onde também se encontram as suas definições legais. São as modalidades previstas nessa legislação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão.

A Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

Já a Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

O Convite por sua vez é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

Enquanto que o Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

Por fim temos o Leilão, é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação. (redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Às modalidades de licitação listadas no art. 22 da Lei 8.666/93 deve-se acrescentar o pregão, atualmente regido pela Lei 10.520/02. De acordo com o art. 1º da Lei 10.520/02, o pregão presta-se à aquisição, pela Administração Pública, de bens e serviços comuns, cuja definição encontra-se no parágrafo único desse mesmo dispositivo legal, como sendo aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Gasparini conceitua o pregão da seguinte forma:

é o procedimento administrativo mediante o qual a pessoa obrigada a licitar, seleciona para aquisição de bens comuns ou para a contratação de serviços comuns, dentre as propostas escritas, quando admitidas, melhoráveis por lances verbais ou virtuais, apresentadas pelos pregoantes em sessão pública presencial ou virtual, em fase de julgamento que ocorre antes da fase de habilitação. (GASPARINI, 2009. p.35)

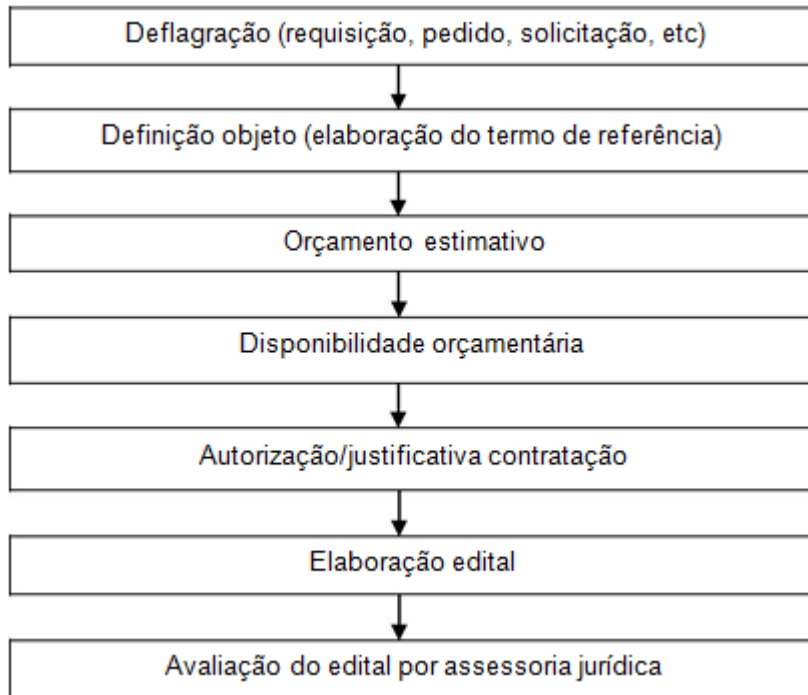
O pregão pode ser presencial ou eletrônico. Em ambos há disputa entre ofertas de melhor preço entre os licitantes à Administração Pública, ao contrário do que acontece no pregão presencial, onde há sucessão de lances através da palavra oral dos interessados, no pregão eletrônico o procedimento é adaptado para se fazer por via eletrônica, através da Internet, sujeito a atuação conduzida pela presença do pregoeiro e sua equipe de apoio.

São características dessa modalidade de licitação que Santana destaca:

- A) Não tem limite em relação ao valor do ajuste a ser firmado;
- B) Adstringe-se às aquisições (compras e serviços) consideradas comuns;
- C) Permite a negociação direta da Administração com o licitante, nos casos e modo previstos na lei de regência;
- D) Desenvolve-se debaixo de procedimento mais ágil, célere e racional, com fases invertidas em relação ao procedimento tradicional (decide-se a proposta comercial e, posteriormente, avalia-se os aspectos relativos à habilitação. A fase recursal, unificada em termos, fica relegada para a etapa pós-habilitação); e
- E) É conduzida e decidida por um único servidor que se auxilia de outros (equipe de apoio). (SANTANA, 2009. p.35)

A fase interna do pregão é uma fase preparatória, que se passa no âmbito interno da entidade responsável pela contratação. Essa fase tem início com a necessidade e justificativa da compra pela autoridade competente, definição do objeto, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento, as cláusulas do contrato e a fixação dos prazos de fornecimento, representada na Figura 1.

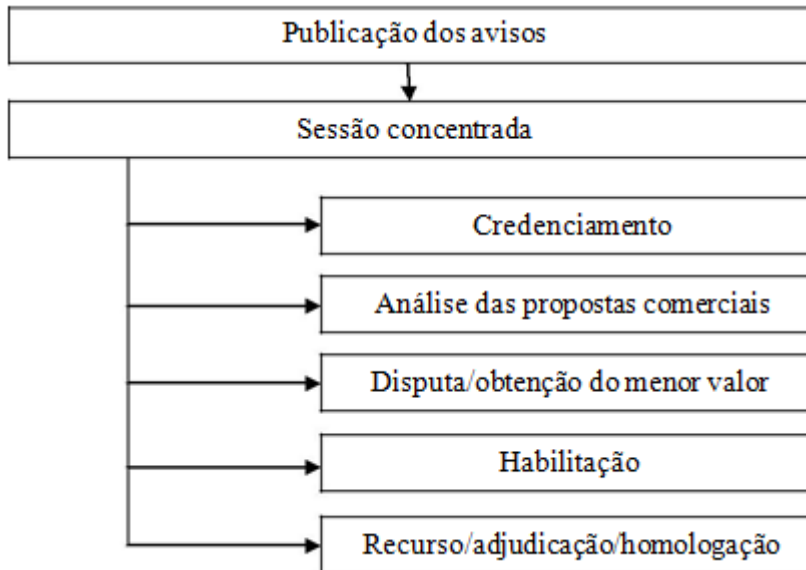




**Figura 1: Etapa preparatória ou fase interna (visão geral)**

**Fonte: Santana (2009, p. 46)**

Já a fase externa do pregão inicia-se com a convocação dos interessados, por intermédio do Diário Oficial, meios eletrônicos e jornais de grande circulação. O aviso deverá fornecer as informações quanto ao objeto, forma de retirar o edital na íntegra e local e data da abertura das propostas. O julgamento é realizado em uma única sessão pelo pregoeiro oficial, que conta com uma equipe de apoio. A fase de habilitação é a conferência da documentação da empresa vencedora. Proclamado o vencedor, há o prazo de três dias para apresentação de recursos, que pode ser renunciado pelos licitantes no final da sessão de lances. Decididos os apelos, o objeto da licitação será adjudicado ao vencedor, e cabe à autoridade superior a homologação do resultado. A Figura 2 representa a fase externa do pregão.



**Figura 2: Etapa externa ou fase externa (visão geral)**

Fonte: Santana (2009, p. 47)

Através da Medida Provisória nº 527 de 2011, posteriormente convertida na Lei 12.462/11, que o Regime Diferenciado de Contratações Públicas nasce para a Copa das Confederações de 2013, Copa do Mundo de 2014 e Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. A Lei do RDC, como ficou conhecida, é entronizada no ordenamento jurídico de modo a ser uma via alternativa. A opção deverá constar no instrumento convocatório e repelirá por completo a aplicação da Lei 8.666/93. O motivo principal de sua criação é o fato da Administração desejar instrumentalizar-se com maneiras mais céleres, econômicas e eficientes de contratação pública.

### 2.3 Dispensa de licitação

Em regra a Administração Pública se utiliza de procedimento licitatório para contratação de obras, bens e serviços. Contudo, a lei estabelece exceções, casos em que a licitação poderá ser dispensa ou inexigível. Ambas deverão ser justificadas além dos preços praticados sejam razoáveis e condizentes com aqueles de mercado.

Nos casos de dispensa de licitação, a Administração deverá levar em conta o custo-benefício entre licitar ou dispensar. São duas hipóteses de dispensa: licitação dispensada e licitação dispensável. O art. 17 da Lei Federal nº 8.666/1993 estabelece os casos sobre disposição ou alienação de imóveis em que a licitação é dispensada, em que a Administração é obrigada a promover a dispensa.

Já a licitação dispensável possibilita o poder discricionário do gestor em licitar ou não. As razões para a escolha pode estar no valor, situação, objeto ou pessoa. Entretanto, somente configurará essa hipótese se o valor da contratação obedecer ao disposto no art. 24 da

Lei 8.666/93 (ANEXO A).

## **2.4 Tipos de licitação**

Os tipos de licitação são classificados conforme o critério de julgamento utilizado pela Administração Pública para seleção da proposta mais vantajosa. Os tipos estão previstos pela constituição no Art.45 da lei 8.666/93. São elas: Menor Preço (quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço); Melhor Técnica (são avaliados critérios de ordem técnica para a escolha da proposta mais vantajosa, o edital deve estabelecer preço máximo que será pago, as notas mínimas necessárias e os critérios objetivos para a fixação de pontuação); Técnica e Preço (a escolha será baseada na media ponderada calculada com base nas propostas de preço e técnica); Maior lance ou oferta (nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso).

## **2.5 Sistema de Registro de Preços**

Conforme inciso II do art. 15 da Lei Federal nº 8.666/1993 as compras, sempre que possível, deverão ser processadas através de Sistema de Registro de Preços, devendo ser executado por meio de uma licitação sob a modalidade concorrência ou pregão conforme Decreto nº 7.892/2013. O SRP não é uma modalidade de licitação, mas sim uma forma, uma ferramenta, pela qual a Administração garante o preço sem comprometer-se com a contratação.

... é um procedimento especial de licitação, que se efetiva por meio de uma concorrência ou pregão, selecionando a proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela Administração. (FERNANDES, 2006, p. 31)

A principal diferença trazida apontada consiste na possibilidade de se adquirir o produto ou o serviço na medida em que a necessidade se apresentar para a Administração. É justamente esta situação que faz do SRP um procedimento especial de licitação, pois não há a obrigatoriedade da instituição contratante realizar tais aquisições, enquanto que para o licitante que teve seu preço registrado, na condição de contratado, os compromissos assumidos previstos no Edital e na legislação específica devem ser cumpridos.

O licitante compromete-se a ofertar o objeto da licitação, pelo preço cotado por ele em relação à unidade ou ao lote, numa determinada quantidade prevista no edital, por dado prazo. A Administração não se obriga a contratar o objeto licitado. (NIEBUHR, 2008, p.22)

Cabe aos gestores a justificativa e demonstração da motivação do fato que ensejou pela não utilização do SRP nos casos em que se enquadrem dentre os previstos nos incisos de I a IV do Artigo 3º Decreto nº 7.892/2013.

Conforme Decreto nº 7.892/2013 o Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses: quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes; quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa; quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo ou quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Tal entendimento não implica afirmar que a Administração somente possa realizar as aquisições de bens ou prestação de serviços através de SRP. Porém, é racional admitir que principalmente para as aquisições de uso frequente, o referido instituto deve ser visto como a melhor opção.

Outro fator importante é que a Administração, percebendo que os preços registrados se mostram superiores ao praticados no mercado, pode realizar uma licitação específica paralela, oportunidade que, em se demonstrando que os preços estão inferiores aos do registro, pode negociar com o contratado do SRP o fornecimento em igualdade de condições ou ficar liberado do compromisso para efetuar a contratação com o menor preço obtido na licitação realizada. Tal situação encontra-se prevista no artigo 16 do Decreto nº 7.892/2013.

Uma facilidade ou vantagem do SRP foi apresentada com a regulamentação da chamada figura do “carona”, situação prevista que possibilita a outros órgãos da Administração o uso da Ata de Registro de Preços para a aquisição ou a prestação dos serviços, garantindo assim maior eficiência e economicidade ao processo. Tal previsão se encontra disposta no artigo 22 do Decreto nº 7.892/2013 (ANEXO B).

Nesse caso, a utilização do SRP possibilita que várias instituições realizem as suas aquisições de bens/prestação de serviços por meio de um único procedimento licitatório, procedendo apenas à adesão da Ata de Registro de Preços, isto é, o preço será igual para todas as entidades e o quantitativo a ser utilizado por cada instituição poderá chegar até cem por cento do que foi licitado.

É importante reforçar que a empresa licitante beneficiária do Registro de Preços, conforme preceitua o §2º do artigo 22 do Decreto nº 7.892/2013, precisará ser consultada

quanto ao interesse e disponibilidade em atender e fornecer para a instituição que se manifestar interessada em utilizar o SRP como carona.

Utilizando-se desta linha de pensamento pode-se concluir o SRP, produto de prévia licitação, poderá ser utilizado por inúmeras instituições, sem desconsiderar a possibilidade de contratação, por cada entidade-carona, de até cem por cento da quantidade prevista pela Administração que efetuou o certame licitatório.

Referente às quantidades informadas pelo gestor para fins de realização do certame licitatório objetivando as contratações futuras por meio do SRP, é importante que essas estimativas sejam as mais próximas possíveis da real necessidade, pois, ainda que a instituição não esteja vinculada a contratar toda a quantidade registrada em ata, esta quantidade poderá ter interferência direta no preço a ser ofertado pelo licitante que será contratado. Para o levantamento destes dados sugere-se como parâmetro a utilização de números referentes às contratações anteriores e as necessidades atuais.

De acordo com Fernandes (2006) algumas vantagens do SRP são: previsão orçamentária, imprevisibilidade de consumo, volume dos estoques, fracionamento das despesas, redução do número de licitações e transparência das aquisições.

Quanto às desvantagens do Sistema de Registro de Preços (SRP) Fernandes (2006) declara:

é obvio que também o sistema apresenta desvantagens porque implica a mudança de uma cultura organizacional, e esse é o passo mais difícil em qualquer instituição. A resistência à implantação tem oferecido os seguintes argumentos: a) a necessidade de alocar recursos humanos para atualizar tabelas; b) a impossibilidade de prever todos os itens a serem adquiridos; c) a facilidade na formação de cartéis. (FERNANDES, 2006, p. 106)

Como se nota, o Sistema de Registro de Preços apresenta-se como uma importante ferramenta de gestão, contudo, é preciso que o gestor conheça suas vantagens e desvantagens, para que, desta forma, possa aproveitar ao máximo as condições especiais que o Sistema oferece.

## **2.6 Planejamento**

Conforme descreve Viana 2008, a administração eficiente e eficaz dos materiais necessários para a instituição atingir a sua atividade fim não é tarefa simples, tendo o gestor que decidir o quê, como, quando, onde, de quem, por que preço e quanto comprar, conforme mostra a Figura 3.

PROCEDIMENTO	ESCLARECIMENTO
O que deve ser comprado	Implica a especificação de compra, que traduz as necessidades da instituição.
Como deve ser comprado	Revela o procedimento mais recomendável.
Quando deve ser comprado	Identifica a melhor época.
Onde deve ser comprado	Implica o conhecimento dos melhores segmentos de mercado.
De quem deve ser comprado	Implica o conhecimento dos fornecedores.
Por que preço deve ser comprado	Evidencia o conhecimento da evolução dos preços de mercado.
Em que quantidade deve ser comprado	Estabelece a quantidade ideal, por meio da qual haja economia na compra.

**Figura 3: Procedimento / Esclarecimento.**

**Fonte: Viana (2008, p. 40).**

Mesmo o gestor tendo que seguir os procedimentos previstos na legislação, o que torna o processo de compra geralmente lento, é muito importante a aplicação da gestão de materiais, que vai auxiliar a Administração Pública suprir com os materiais ou serviços necessários, em quantidades e qualidades certas, a preço adequado, e no momento oportuno.

Dos procedimentos fundamentais de administração de materiais citados acima por Viana, que é estabelecer o que deve ser comprado, como, quando, onde, de quem, por que preço e em que quantidade, podemos destacar três desses procedimentos que afetam expressivamente o sucesso de uma licitação: o que deve ser comprado, como deve ser comprado e em que quantidade deve ser comprado.

Ao estabelecer o que deve ser comprado, o gestor deverá especificar o material ou serviço de maneira clara e completa, para não gerar o risco de licitar algo que não satisfará a necessidade da Administração, situação esta que pode trazer sérios prejuízos para a instituição. Quanto mais detalhada for a descrição do material, mais preciso e eficiente será o processo de aquisição, o que garantirá maior satisfação para o usuário e alcance do propósito da instituição.

A partir da definição do objeto, se define como deverá ser comprado. No caso das compras públicas, é feita a escolha entre a compra direta - nos casos previstos em lei - e a licitação. Na ocorrência da última, é designada a modalidade de licitação mais adequada de acordo com as características do objeto: concorrência, tomada de preços, concurso, convite, leilão e pregão.

Por fim, a quantidade a ser comprada é uma decisão crucial para a Administração, pois essa previsão deverá suprir a demanda até determinado período, de forma que não haja falta ou excesso de estoque. Comprar além do necessário pode gerar transtornos onerosos para a

instituição, como o alto custo para manter os estoques e a ineficiência da aplicação de recursos por falta de planejamento. No caso oposto, ao comprar aquém do necessário pode comprometer o atendimento do fim institucional ao interromper as atividades. Ainda, a Administração terá de executar um novo processo licitatório.

Uma das ferramentas que permite a compra parcelada, o que ajuda no quesito de estabelecer a quantidade certa para licitar, é o sistema de registro de preços. Esse sistema auxilia as compras com demandas incertas ou de difícil mensuração já que os preços ficam registrados até certa data prevista no edital. Nesse tempo, a Administração pode comprar de fato a quantidade que necessitar, até o número máximo dos bens licitados. No sistema de registro de preços a Administração Pública está desobrigada a firmar as contratações, ficando-lhe facultado a comprar apenas o que for requerido.

## **2.7 Eficiência e Eficácia**

Segundo Chiavenato 1994, eficácia é uma medida normativa do alcance dos resultados, enquanto eficiência é uma medida normativa da utilização dos recursos nesse processo. A eficiência é uma relação entre custos e benefícios. Assim, a eficiência está voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos sejam aplicados da forma mais racional possível.

A eficiência não se preocupa com os fins, mas apenas com os meios, ela se insere nas operações, com vista voltada para os aspectos internos da organização. Logo, quem se preocupa com os fins, em atingir os objetivos é a eficácia, que se insere no êxito do alcance dos objetivos, com foco nos aspectos externos da organização.

À medida que o administrador se preocupa em fazer corretamente as coisas, ele está se voltando para a eficiência (melhor utilização dos recursos disponíveis). Porém, quando ele utiliza estes instrumentos fornecidos por aqueles que executam para avaliar o alcance dos resultados, isto é, para verificar se as coisas bem feitas são as que realmente deveriam ser feitas, então ele está se voltando para a eficácia (alcance dos objetivos através dos recursos disponíveis) (CHIAVENATO, 1994, p. 70).

O autor diz que uma organização pode ser eficiente e não ser eficaz e vice-versa. O ideal é ser igualmente eficiente e eficaz. Chiavenato oferece pitorescos exemplos para diferenciar os conceitos: eficiência é ir à igreja, enquanto eficácia é praticar os valores religiosos; eficiência é rezar, enquanto eficácia é ganhar o céu; ou ainda utilizando um exemplo tão oportuno para a Copa do Mundo de Futebol, eficiência é jogar futebol com arte, enquanto eficácia é ganhar o jogo.

Torres traz os dois conceitos para a área pública:

Eficácia: basicamente, a preocupação maior que o conceito revela se relaciona simplesmente com o atingimento dos objetivos desejados por determinada ação estatal, pouco se importando com os meios e mecanismos utilizados para atingir tais objetivos. Eficiência: aqui, mais importante que o simples alcance dos objetivos estabelecidos é deixar explícito como esses foram conseguidos. Existe claramente a preocupação com os mecanismos utilizados para obtenção do êxito da ação estatal, ou seja, é preciso buscar os meios mais econômicos e viáveis, utilizando a racionalidade econômica que busca maximizar os resultados e minimizar os custos, ou seja, fazer o melhor com menores custos, gastando com inteligência os recursos pagos pelo contribuinte (TORRES, 2004, p. 175).

A literatura especializada achou por bem incorporar um terceiro conceito, a efetividade, especialmente válida para a administração pública. A efetividade, na área pública, mostra em que medida os resultados de uma ação trazem benefício à população. Ou seja, ela é mais abrangente que a eficácia, na medida em que esta indica se o objetivo foi atingido, enquanto a efetividade mostra se aquele objetivo trouxe melhorias para a população visada.

efetividade: é o mais complexo dos três conceitos, em que a preocupação central é averiguar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais, deixando claro que setores são beneficiados e em detrimento de que outros atores sociais. Essa averiguação da necessidade e oportunidade deve ser a mais democrática, transparente e responsável possível, buscando sintonizar e sensibilizar a população para a implementação das políticas públicas. Este conceito não se relaciona estritamente com a idéia de eficiência, que tem uma conotação econômica muito forte, haja vista que nada mais impróprio para a administração pública do que fazer com eficiência o que simplesmente não precisa ser feito (TORRES, 2004, p. 175).

Torres relaciona os conceitos de eficiência e efetividade às reformas gerenciais. À medida que aumentam as preocupações com a melhoria da qualidade do Estado, as preocupações com eficiência e efetividade vão se sobrepondo às limitadas questões de ajuste fiscal. Ainda segundo o autor, eficiência tem foco na relação custo/benefício, enquanto efetividade se concentra na qualidade do resultado e na própria necessidade de certas ações públicas.

A introdução do Princípio da Eficiência na Constituição Federal, através da Emenda Constitucional nº 19, representou um marco para a administração pública brasileira.

“Art 37- A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência,(...)”

o Princípio da Eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros (MEIRELLES, 2002, p. 94).



### 3. METODOLOGIA

A pesquisa será descritiva e exploratória. Descritiva, porque visa levantar opiniões, atitudes, percepções, procedimentos, expectativas e sugestões dos servidores entrevistados, acerca de suas visões e a realidade das compras públicas onde trabalham. Exploratória porque, embora haja um número extenso de informações a respeito das compras públicas, não se verificou a existência de estudos que abordam o cenário das compras públicas nas microrregiões de Poços de Caldas, Pouso Alegre e Santa Rita do Sapucaí no sul de Minas Gerais, apresentando as dificuldades que os municípios dessas microrregiões têm na aquisição de produtos/serviços.

A caracterização do estudo como pesquisa exploratória normalmente ocorre quando há pouco conhecimento sobre a temática a ser abordada. Por meio do estudo exploratório, busca-se conhecer com maior profundidade o assunto, de modo a torná-lo mais claro ou construir questões importantes para a condução da pesquisa.

Gil (1999) destaca que a pesquisa exploratória é desenvolvida no sentido de proporcionar uma visão geral acerca de determinado fato. Portanto, esse tipo de pesquisa é realizado, sobretudo, quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil formular hipóteses precisas e operacionalizáveis.

Uma característica interessante da pesquisa exploratória consiste no aprofundamento de conceitos preliminares sobre determinada temática não contemplada de modo satisfatório anteriormente. Assim, contribui para o esclarecimento de questões superficialmente bordadas sobre o assunto.

Ao se referir á pesquisa exploratória, Andrade (2002) ressalta algumas finalidades primordiais, como proporcionar maiores informações sobre o assunto que se vai investigar; facilitar a delimitação do tema de pesquisa; orientar a fixação dos objetivos e a formulação das hipóteses; ou descobrir um novo tipo de enfoque sobre o assunto.

Mesmo sendo a pesquisa definida primeiramente como descritiva a partir de seus objetivos, acaba por proporcionar uma nova visão do problema, o que a aproxima da pesquisa exploratória.

Na concepção de Gil (1999), a pesquisa descritiva tem como principal objetivo descrever características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre as variáveis. Uma de suas características mais significativas está na utilização de técnicas padronizadas de coletas de dados.

Andrade (2002) destaca que a pesquisa descritiva preocupa-se em observar os fatos, registrá-los, analisá-los, classificá-los e interpretá-los, e o pesquisador não interfere neles. Assim, os fenômenos do mundo físico e humano são estudados, mas não são manipulados pelo pesquisador.

Os resultados obtidos com base em uma pesquisa exploratória podem contribuir no sentido de identificar relações existentes entre as variáveis estudadas de determinada população. Portanto, o pesquisador informa sobre situações, fatos, opiniões ou comportamentos que têm lugar na população analisada.

Entretanto, segundo Triviños (1987), o estudo descritivo exige do pesquisador uma delimitação precisa de técnicas, métodos, modelos e teorias que orientarão a coleta e interpretação dos dados, cujo objetivo é conferir validade científica à pesquisa. A população e a amostra também devem ser delimitadas, assim como os objetivos, os termos, as variáveis, as hipóteses e as questões de pesquisa.

Os dados para elaboração dessa monografia serão coletados através de pesquisa bibliográfica (realizada em livros, dicionários, periódicos especializados, além de outras publicações, com dados relacionados ao assunto em estudo), pesquisa documental (realizada principalmente na Lei 8.666/93 e no portal da transparência do TCE-MG) e pesquisa de campo (realizada por meio de questionário via e-mail)

O universo da pesquisa de campo serão servidores ligados diretamente ao processo de compra, baseando-se no critério de relevância para a pesquisa. No universo incluem-se ainda consultores/assessores da área, que atuam nas microrregiões abordadas pela pesquisa. Quanto à seleção dos entrevistados, utilizará do critério de acessibilidade. Essa acessibilidade consiste nos órgãos públicos onde a empresa que trabalho presta serviço de locação de software de gestão pública.

A amostra desta monografia é composta por 12 pessoas de municípios distintos, ligadas diretamente ao processo de compra e mais 3 consultores/assessores ligados a esses municípios. Essa amostra de 12 pessoas (12 municípios) representa um percentual de 20,83% dos municípios das Microrregiões de Poços de Caldas, Pouso Alegre e Santa Rita do Sapucaí.

O questionário enviado aos entrevistados (APENDICE A) por email após um contato telefônico traz dados que envolve todo o processo de compras nos municípios e a visão que os entrevistados tem sobre cada etapa do processo.

## **4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

A seguir são apresentados e analisados os dados coletados pelo questionário enviado para 12 dos municípios das microrregiões de Poços de Caldas, Pouso Alegre e Santa Rita do Sapucaí, comparando os mesmos com o que fala as doutrinas apresentadas, legislação e tribunal de contas da união.

A descrição do objeto é um ponto que merece muita atenção, a Administração vai adquirir aquilo que está especificado, ou seja, se a descrição não traz o produto que a gestão deseja a demanda não será atendida por essa aquisição. Analisando as reposta dos entrevistados 33,33% informaram que a descrição do produto/serviço é elaborada pelo setor de compras e licitações, 66,66% responderam que cada secretaria possui uma pessoa designada para a tarefa e apenas 16,67% afirmaram que de acordo com o objeto licitado é selecionado um servidor com maior conhecimento técnico sobre o item para a elaboração da sua especificação detalhada.

O objeto deve ser descrito de forma a traduzir a real necessidade da Administração, com todas as características indispensáveis, afastando-se as características irrelevantes e desnecessárias, que têm o objetivo de restringir a competição. Assim posto, é simples raciocinar que a imprecisão do objeto a ser licitado poderá levar todo o esforço de um procedimento à nulidade, redundando em discussões entre licitantes e Administração, as quais poderão redundar em processos judiciais intermináveis, fazendo com que o desejo quanto ao bem ou serviço pretendido pela Administração Pública fique postergado no tempo, de forma difusa e abraçada ao cepticismo.

Conforme fala Justen Filho 2009, 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 autuação cuidadosa e diligente nessa etapa interna. Como regra, toda e qualquer licitação exige que a Administração estabeleça, de modo preciso e satisfatório, as condições da disputa. Mais precisamente, a Administração tem de licitar aquilo que contratará, ou seja, dominar com tranquilidade todas as condições pertinentes ao objeto a ser licitado.

Levando em consideração o universo de produtos/serviços adquiridos pela administração é praticamente impossível um servidor elaborar as especificações de todos os objetos da forma correta. Para especificar o objeto com o melhor custo/beneficio o profissional precisa ter conhecimento técnico do item, entender a sua aplicação e dimensionar a sua real necessidade. Encontrar um servidor com esse perfil não é tarefa fácil nas prefeituras

da região estudada, na maioria este provavelmente não existe, muito pelo baixo investimento na capacitação dos colaboradores pelo Poder Público. Uma saída seria a formação de equipes, onde um grupo de servidores somaria o conhecimento necessário para elaborar a especificação adequada, caso mesmo assim não alcance o resultado esperado a Administração pode recorrer á contratação de consultoria especializada, essa será abordada melhor adiante.

O Plenário do Tribunal de Contas da União - TCU, proferiu decisão, na sessão do dia 23 de janeiro de 2013, recomendando que determinada Instituição capacite os servidores que trabalham com licitação (ANEXO C).

O Acórdão 38/2013 - Plenário trata de auditoria realizada para avaliar os controles internos na área de licitações e contratos. Foram encontradas algumas irregularidades na análise das propostas e das documentações dos participantes de licitações, tais como: a não observação de endereço, sócios, telefone e/ou e-mail comuns; sobrenomes comuns de sócios/administradores; área de atuação incompatível; data de constituição ou de registro na Junta Comercial próxima da data do certame; sócios com parentesco com servidores da unidade, bem como se há incompatibilidade do objeto licitado e o ramo de atividade das empresas participantes.

Outra irregularidade localizada foi a que os servidores que recebiam e atestavam bens e serviços vinham exercendo outras atividades incompatíveis com a sua função, tais como: ordenador de despesa, pregoeiro, membros das comissões de licitação e responsável pelo almoxarifado. Esta prática fere o princípio da segregação de funções, que consiste na separação de atribuições ou responsabilidades entre diferentes pessoas, evitando assim que uma única pessoa fique responsável por assuntos distintos, podendo, com isso, ter grande poder de decisão concentrado em si, aumentando a possibilidade de ocorrer algum vício no procedimento.

A causa dessas irregularidades é possivelmente a falta de treinamento específico aos servidores, para que possam identificar as possíveis intenções de fraudes e conluios por parte dos licitantes e também saibam que não poderão exercer várias atribuições em um mesmo procedimento licitatório.

O Decreto 5.707/2006, que institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, define capacitação, como sendo o “processo permanente e deliberado de aprendizagem, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento de competências institucionais por meio do desenvolvimento de competências individuais”, aplicando uma gestão por competência, que é gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos,

habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição.

Dentre os entrevistados 16,67% responderam que o município não investe na capacitação de seus funcionários que estão envolvidos nos procedimentos de compra, 50% informaram que há capacitação apenas em cursos para operar software de gestão e atender a legislação, apenas 33,33% afirmaram que existe treinamento para operar software de gestão, atender a legislação, melhorar o custo/benefício e desenvolver o planejamento das compras.

Questionados sobre qual modalidade de licitação mais utilizada pelo órgão 100% dos entrevistados responderam que o Pregão é a opção mais frequente. Conforme já citado anteriormente por Santana 2009 o Pregão é uma modalidade de licitação que não tem limite em relação ao valor da contratação, permite a negociação direta da Administração com o licitante, desenvolve-se debaixo de procedimento mais ágil, célere e racional, com fases invertidas em relação ao procedimento tradicional, sendo então indicado o uso desta modalidade sempre que cabível legalmente.

O Sistema de Registro de Preço é utilizado na maioria dos processos em 92% dos municípios pesquisados, conforme inciso II do art. 15 da Lei Federal nº 8.666/1993 as compras, sempre que possível, deverão ser processadas através de Sistema de Registro de Preços, devendo ser executado por meio de uma licitação sob a modalidade concorrência ou pregão conforme Decreto nº 7.892/2013.

Podemos concluir então que a maioria dos municípios da região seguem essa determinação legal, ou melhor, utilizam sempre que possível de um instrumento de contratação apontado como a melhor opção na maioria das compras pelas vantagens que traz a Administração.

O Sistema de Registro de Preços é uma das soluções mais adequadas e satisfatórias para a atividade contratual da Administração Pública. Durante muito tempo, o Tribunal de Contas da União manifestou radical oposição à sua adoção. Presentemente, verifica-se orientação oposta, compartilhada por todos os que atuam no setor. Não é casual, portanto, a consagração do instituto como um procedimento auxiliar no âmbito do Regime Diferenciado de Contratações Públicas.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC), é reconhecido dentro do governo federal como um dos órgãos da Administração Pública com maior experiência em compras públicas via pregão eletrônico e sistema de Registro de Preços Nacional (RPN).

O Fundo centraliza todas as compras do Ministério da Educação, o que torna superlativos os números que movimenta. Ele é responsável, por exemplo, pela compra de oito mil ônibus escolares para atender ao Programa Caminho da Escola, quatro milhões de conjuntos de mesas e cadeiras escolares e 900 mil tablets. Nas microrregiões de Poços de Caldas, Pouso Alegre e Santa Rita do Sapucaí a maioria dos municípios fizeram adesão a uma ata de RPN do FNDE, a mais usada foi a do Programa Caminho da Escola.

O RPN é um modelo gerencial, desenvolvido pelo FNDE, que consiste na gestão compartilhada, com estados e municípios, das compras públicas que atendem a rede educacional brasileira. O Fundo se responsabiliza pela especificação do que estados e municípios querem comprar, pelo estudo do mercado, realiza a licitação de forma centralizada, autoriza a aquisição e faz a gestão das atas de registro de preços. Os estados e municípios, por sua vez, se responsabilizam pelo planejamento de sua demanda e pela gestão e fiscalização do contrato junto às empresas vencedores da licitação. O controle de qualidade é realizado por ambos, FNDE e entes federados.

Os estados e municípios participam do RPN por meio da adesão ao Sistema de Gerenciamento de Adesão ao Registro de Preço (SIGARP). No SIGARP, os entes federativos veem o que está registrado e fazem o pedido com recursos próprios. O sistema gera o contrato, o ente público empenha o recurso, assina e contrata com o fornecedor.

Destacam-se os ganhos de escala e aumento do poder de barganha da Administração, a redução de custos administrativos e operacionais e a transparência e controle como alguns dos benefícios obtidos pelo Fundo com a utilização do RPN e da sistemática de compras centralizadas. O FNDE abre um pregão para a compra de oito mil ônibus escolares e o município que adere ao RPN pagará por apenas um ônibus o valor acordado para o fornecimento de oito mil. O município ganha em razão da escala de preço que o FNDE/MEC consegue.

Em relação ao planejamento das compras na região, em 67% dos municípios estudados o planejamento é feito de forma independente por cada secretaria, ou seja, não há uma integração entre as áreas para definir o que deve ser comprado, como deve ser comprado e em que quantidade deve ser comprado, já em outros 8% não há nenhum tipo de planejamento. Em apenas 17% dos órgãos esse planejamento é feito de forma integrada, porém sem a participação dos setores de compras e licitação, essa integração entre as secretarias somada a participação dos setores de compras e licitação só ocorre em 8% dos entrevistados.

Alguns produtos como os hortifrútiis tem grande variação de preço durante o ano, ficando com o custo mais elevado na entressafra. Como os contratos firmados nos processos de compra desse tipo de objeto tem duração de 12 meses geralmente, foi questionado aos entrevistados se há um planejamento para que os contratos desses produtos sejam firmados no período onde o custo é menor. Apenas 33,5% afirmaram ter um planejamento para efetuar a licitação desse tipo de produto na melhor data, um numero muito pequeno se pensarmos que se trata de um procedimento básico no planejamento de compras.

Outra dificuldade encontrada nos municípios apontada pelos consultores/assessores entrevistados é a estimativa de quantidade a ser licitada. A quantidade a ser comprada é uma decisão crucial para a Administração, pois essa previsão deverá suprir a demanda até determinado período, de forma que não haja falta ou excesso de estoque.

Comprar além do necessário pode gerar transtornos onerosos para a instituição, como o alto custo para manter os estoques e a ineficiência da aplicação de recursos por falta de planejamento. No caso oposto, ao comprar aquém do necessário pode comprometer o atendimento do fim institucional ao interromper as atividades. Ainda, a Administração terá de executar um novo processo licitatório.

Percebe-se com esses dados que na maioria dos municípios estudados não há planejamento das compras públicas ou não é dado a ele a sua devida importância. Esse assunto merece que a Administração Pública despenda a devida atenção para que os processos licitatórios sejam aperfeiçoados e menos morosos. Uma gestão de compras eficiente pode trazer maior agilidade nas operações efetuadas pelas organizações e a qualidade crescente das aquisições, pois podem gerar redução nos custos e melhorias consideráveis no desempenho da instituição.

A administração de compras, principalmente se tratando do setor público, muitas vezes é vista de forma preconceituosa como uma atividade burocrática e repetitiva. Porém, o seu verdadeiro papel é estratégico na instituição, em face do volume de recursos, principalmente financeiros, envolvidos.

Constata-se que o planejamento das compras públicas é fundamental para que o fim institucional do órgão seja atingido, seja qual for o ramo de atuação. Não basta apenas comprar, é preciso comprar bem, procurando obter o maior número de vantagens possível focando também o custo benefício. Comprar bem traz segurança na execução dos bens e serviços prestados pela Administração, além de aplicar os recursos públicos da melhor maneira possível.

Sobre a relação entre Custo/Benefício nos contratos firmados com os fornecedores e prestadores de serviço, 84% dos servidores entrevistados afirmaram que o custo e a qualidade dos produtos/serviços são satisfatórios, muito diferente do que passa os consultores/assessores entrevistados. Esse número não condiz em nada com os dados apresentados anteriormente e traz para essa pesquisa um novo fato: a dificuldade e o medo dos servidores em avaliar a atual gestão, bem como avaliar seu próprio serviço. Isso se deve principalmente por questões políticas que podem comprometer a atual Administração e a falta de capacitação profissional já abordada anteriormente.

A Figura 4 traz de uma forma resumida e objetiva as dificuldades, consequências e soluções das licitações nos municípios tratadas até aqui neste capítulo.

<b>DIFICULDADES</b>	<b>CONSEQUÊNCIAS</b>	<b>SOLUÇÕES</b>
<b>Descrição do objeto.</b>	<b>Baixo custo/benefício.</b>	<b>Servidores técnicos.</b>
<b>Quantidade.</b>	<b>Desperdícios ou falta de recursos no estoque/contrato.</b>	<b>Histórico de consumo.</b>
<b>Cotação.</b>	<b>Preço médio.</b>	<b>E-commerce.</b>
<b>Elaboração do edital.</b>	<b>Licitações frustradas.</b>	<b>Chek list.</b>
<b>Inobservância da legislação.</b>	<b>Ilegalidades.</b>	<b>Consultoria/Treinamento.</b>
<b>Falta de Planejamento.</b>	<b>Produtos/Serviços sem contrato.</b>	<b>Planejamento das compras.</b>
<b>Recursos humanos.</b>	<b>Gastos sem efetividade.</b>	<b>Capacitação dos servidores.</b>

Figura 4: O cenário.

Foi solicitado aos entrevistados avaliar alguns pontos da administração de matérias, os servidores avaliaram a situação no seu município e os consultores/assessores passaram a situação das microrregiões estudadas. Veja abaixo de forma comparativa as respostas obtidas dos servidores e consultores/assessores para o planejamento no Gráfico 1, a elaboração da descrição do produto/serviço no Gráfico 2, a elaboração do edital no Gráfico 3, a pesquisa de mercado no Gráfico 4, a abertura de licitação no Gráfico 5 e a execução do contrato no Gráfico 6.

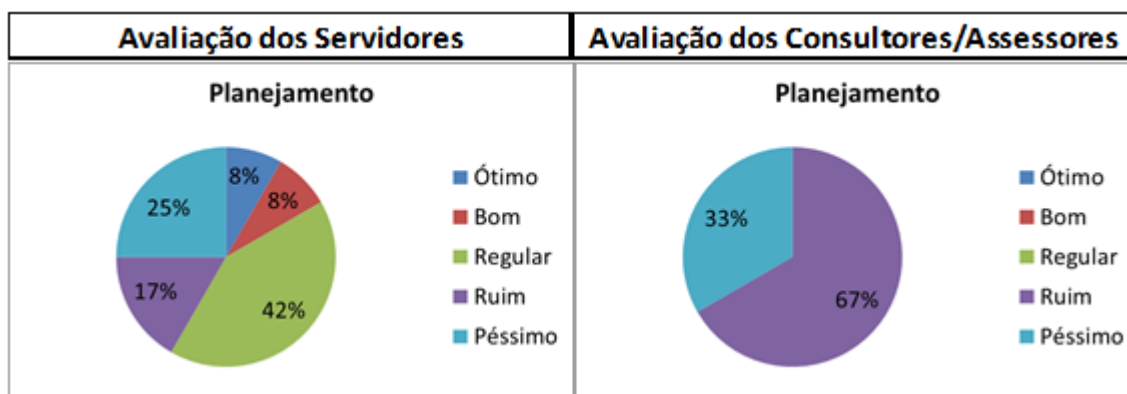


Gráfico 1: Planejamento



No gráfico 1 podemos identificar que 100% dos consultores/assessores avaliam o planejamento como péssimo ou ruim, enquanto que apenas 42% dos servidores apontam para essa situação.

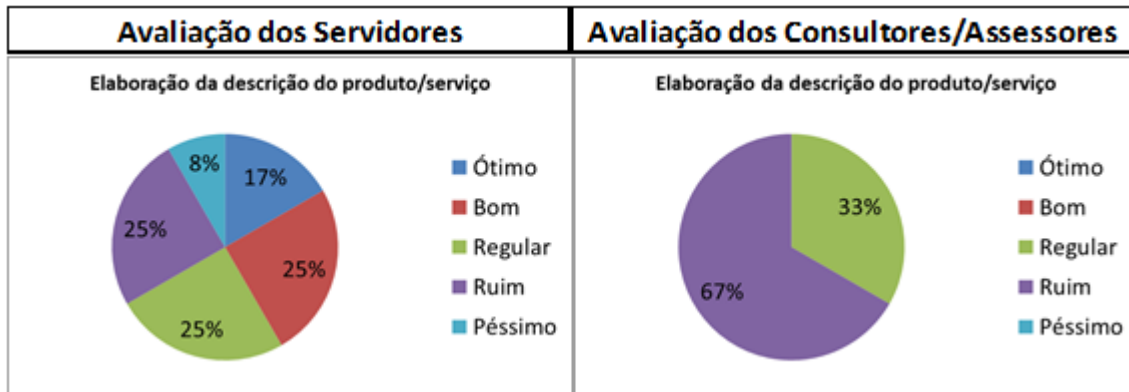


Gráfico 2: Elaboração da Descrição do Produto/Serviço

Já em relação a elaboração da descrição do produto/serviço os consultores/assessores responderam entre regular ruim, para 42% dos servidores a avaliação deste quesito está entre ótimo e Bom.

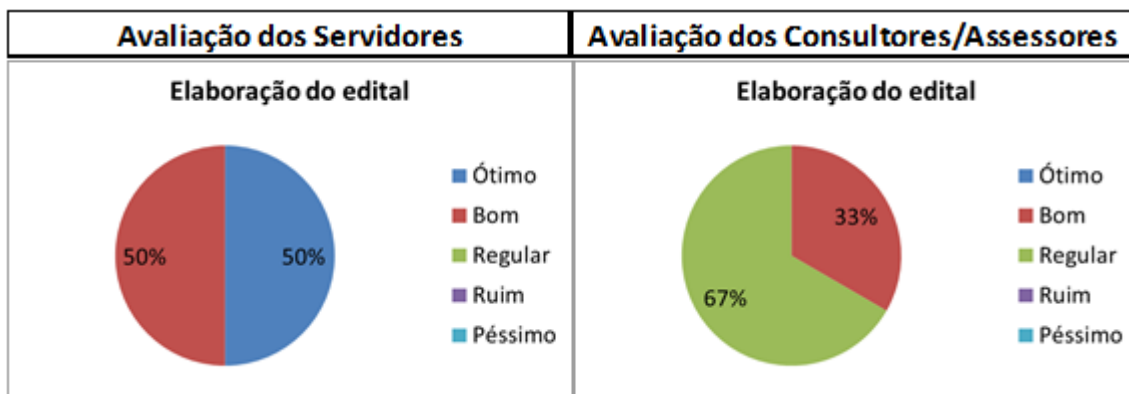


Gráfico 3: Elaboração do edital

Quanto á elaboração do edital os servidores se dividem ao avaliar entre ótimo e bom, sendo 50% ótimo e 50% bom, porém a maioria dos consultores definiram como regular, 67% como regular e 33% como bom.

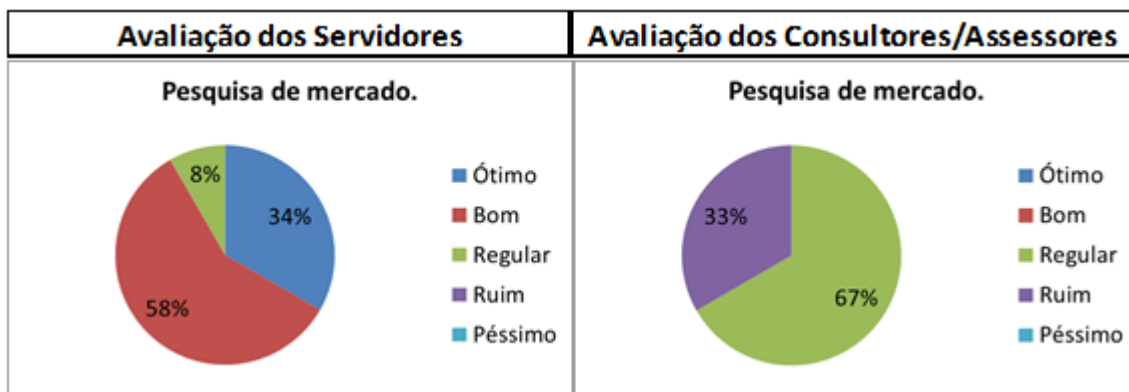
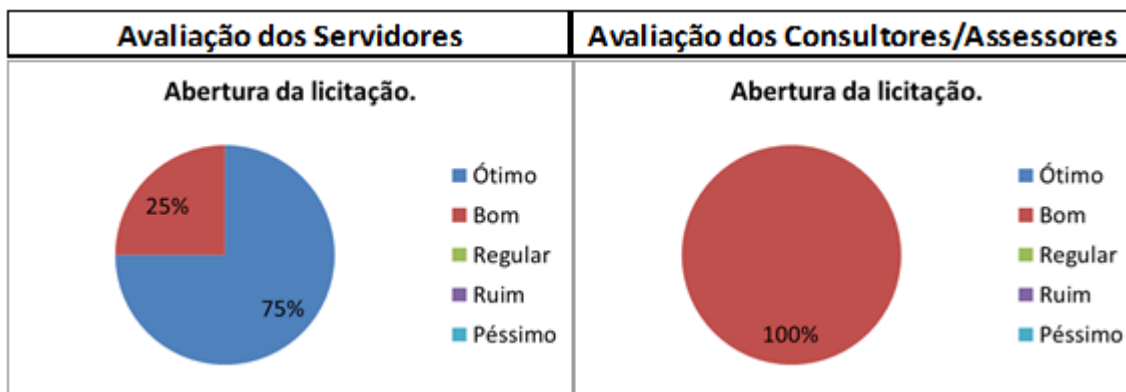


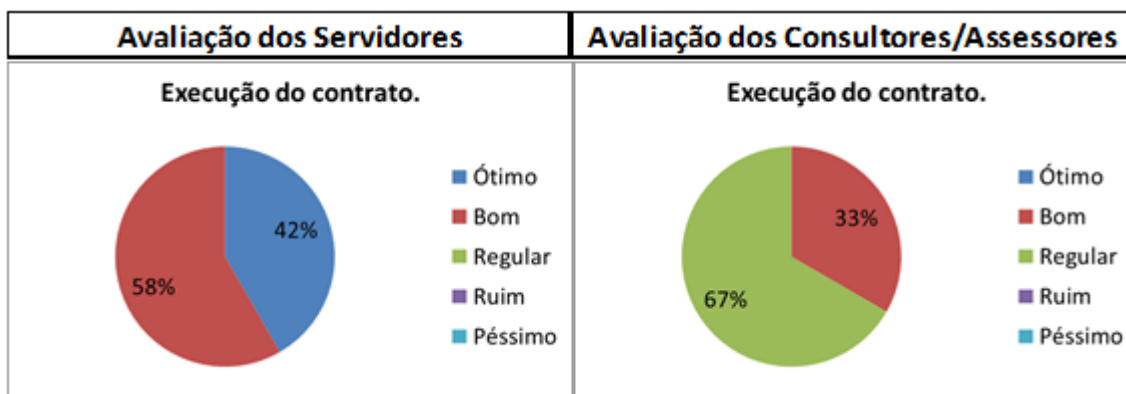
Gráfico 4: Pesquisa de mercado

Para a pesquisa de mercado apenas 8% dos servidores avaliaram como regular, os demais responderam bom (58%) e ótimo (34%), muito diferente da avaliação dos consultores/assessores que assinalaram como ruim (33%) e regular (67%)



**Gráfico 5: Abertura de licitação**

Ao avaliarem a abertura da licitação os consultores/assessores se aproximaram desta vez da avaliação dos servidores. Enquanto 100% dos consultores/assessores assinalaram a abertura da licitação como boa, 75% dos servidores a consideram ótima e 25% como boa também.



**Gráfico 6: Execução do contrato**

Pode verificar uma grande diferença da avaliação dos servidores para a dos consultores/assessores, essa variação mostra mais uma vez a dificuldade dos servidores em fazer esse tipo de avaliação. Em uma simples consulta no site de transparência do Tribunal de Contas de Minas Gerais (<http://bi.tce.mg.gov.br/sicomconsulta/>) verificam-se vários fatos que mostram a realidade das compras públicas dos municípios entrevistados mais próxima do que foi passado pela avaliação do consultores/assessores, processos repetidos devido erro na estimativa de quantidade, descrição dos itens confusa ou insuficiente, pouca variação no universo de fornecedores participantes, preço acima do mercado e etc.

Diante de uma vastidão de motivos, como a maior quantidade de serviço e empresas nos diferentes ramos para contratação, assim como a falta de tempo para cuidar com mais atenção dos pormenores do processo e a necessidade evidente de capacitação dos

funcionários, a contratação de consultoria especializada é uma boa opção. Principalmente pela minimização dos prejuízos, aumentando os ganhos por meios de ações preventivas.

No âmbito das compras públicas, a atuação de um consultor especializado possibilita aos órgãos e entidades da Administração Pública uma atuação mais eficiente na persecução dos fins a que se destinam; sempre em busca da minimização das dificuldades e custos e da otimização das soluções e dos resultados que buscam alcançar, com vistas ao maior atingimento do interesse público envolvido e da eficiência administrativa.

É evidente a maior otimização dos trabalhos realizados pela Administração Pública quando se tem um Planejamento de compras definido, contribui efetivamente para a melhor atuação da Administração Pública desde a fase interna de uma licitação/contratação pública até a gestão contratual, com o exaurimento do objeto contratado.

Uma consultoria nas Compras Públicas tem também como objetivo evitar representações aos Tribunais de Contas, questionamentos, investigações e até mesmo demandas judiciais eventualmente propostas em face da má atuação/condução de servidores públicos/agentes públicos envolvidos nas licitações e contratações públicas, má conduta esta que, muitas vezes, apenas reflete a falta de preparo e desinformação em se tratando de questões jurídicas.

Desde a menor até a maior estrutura administrativa deve contar com uma consultoria nas Compras Públicas, principalmente as menores pois essas como já vimos tem uma grande dificuldade na capacitação de servidores, assim terão maiores chances de tornar mais eficientes os trabalhos que devem realizar, tomando decisões mais acertadas e adotando as linhas da Administração de Materiais mais adequadas para a execução dos fins que pretendem. Consequentemente, desde que orientada por um profissional devidamente capacitado, a Administração Pública evitará prejuízos desnecessários provenientes de contratos mal firmados.

Apesar de todas as benesses, os responsáveis pelas compras nos órgãos públicos podem não ter um resultado palpável inicial, mas essa contratação ligada a elaboração de um planejamento das compras efetivo que traz varias melhorias aos processos de compras já citadas anteriormente pode melhorar muito o custo/benefício das contratações.. Trata-se de um valor fechado para o serviço, que vai favorecer os processos vindouros, tendo um custo benefício a médio e longo prazo muito maior do que o custo a curto prazo.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Muito se debate sobre a alta carga tributária brasileira, a corrupção e a necessidade de redução dos gastos públicos nas mídias abertas (televisão, rádio e jornais). Entretanto, pouco se discute sobre a melhoria dos processos de compras e contratações feitos pela Administração Pública, principalmente, em relação ao alcance de resultados mais efetivos para a sociedade.

A provável falta de capacitação técnica dos gestores (conforme mostra a pesquisa não há investimento nos órgãos na capacitação dos servidores) somada à estrutura inadequada identificada em visita a muitos órgãos e entidades públicas das microrregiões estudadas, dificulta a efetivação de uma contratação eficiente, ou seja, que atenda às necessidades da sociedade e seja realizada pelo menor preço possível, observando o princípio da transparência, requerido pela utilização de recursos públicos.

A falta de capacitação dos servidores gera também uma provável carência de profissionais com o devido conhecimento técnico prejudica as contratações públicas, implicando, principalmente, na falta de um planejamento adequado. Em muitas contratações, a fase interna, na qual a administração pública deve executar as atividades de planejamento da contratação, é feita superficialmente (descrição do objeto confusa ou insuficiente, quantidade imprecisa, produtos desnecessários são alguns pontos analisados no capítulo 4), acarretando falhas no processo.

Pode mencionar como principais falhas conforme os dados apresentados no capítulo 4: a caracterização inadequada do objeto, ausência de fundamentação para as quantidades a serem licitadas, elaboração precária do orçamento estimativo e a redação confusa e silente do edital de licitação. Tais fatores afastam os potenciais fornecedores, reduzindo a competitividade dos certames licitatórios, ou geram contratações superfaturadas, acarretando o desperdício de recursos públicos.

Ao considerar a falta de conhecimento técnico como um dos principais entraves para o sucesso das contratações públicas, a capacitação dos gestores envolvidos no processo se torna necessária para que a consolidação dos aspectos principais da fase interna, visando orientá-los para realizar um planejamento consistente e evitar as falhas frequentes nos processos licitatórios. A capacitação também pode proporcionar o conhecimento necessário para que esses gestores atuem de forma mais eficaz na administração pública, auxiliando na reestruturação dos setores de compras governamentais de forma a afastar a má aplicação dos recursos públicos.

As mudanças são necessárias para garantir a continuidade do crescimento das contratações governamentais, juntamente com a melhoria da qualidade dos gastos públicos, em busca da eficiência administrativa e da efetividade tão almejada, gerando benefícios concretos para a sociedade.

O modelo de contratação do FNDE citado no capítulo 4 desse trabalho pode ser um bom tema para uma nova pesquisa, para estudá-lo melhor e verificar se é possível a expansão desse sistema para a contratação dos demais objetos requeridos pelos órgãos públicos.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **LEI Nº 8.666, de 21 de junho de 1993a**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)> Acesso em: 18 Ago. 2014a

BRASIL. **LEI Nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993b**. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em:

< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8745cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8745cons.htm)> Acesso em: 18 Ago. 2014b

BRASIL. **LEI Nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em:

< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm)> Acesso em: 18 Ago. 2014c

BRASIL. **DECRETO Nº 5.450, de 31 de maio de 2005**. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em:

< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm)> Acesso em: 18 Ago. 2014d

BRASIL. **DECRETO Nº 6.204, de 5 de setembro de 2007**. Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da administração pública federal. Disponível em:

< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm)> Acesso em: 18 Ago. 2014e

BRASIL. **LEI Nº 12.462, de 4 de agosto de 2011**. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nos 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória no 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998. Disponível em:

< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm)> Acesso em: 18 Ago. 2014

BRASIL. **DECRETO Nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013**. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em:

< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm)> Acesso em: 18 Ago. 2014f

ANDRADE, Maria Margarida de. **Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação:** noções práticas. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno.** Revista dos Tribunais, 1996.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Licitação e Contrato Administrativo.** São Paulo: Malheiros, 1994.

GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. **Dicionário Técnico Jurídico.** 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Rideel, 2003.

GASPARINI, Diogenes. **Pregão Presencial e eletrônico.** 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 24. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro.** 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

SANTANA, Jair Eduardo. **Pregão presencial e eletrônico:** sistema de registro de preços: manual de implantação, operacionalização e controle. 3 ed., ver. e atual. nos termos do Estatuto das Microempresas (Lei Complementar nº 123/06). Belo Horizonte: Fórum, 2009.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico.** 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

NIEBUHR, Joel de Menezes / GUIMARÃES, Edgar. **Registro de Preços:** aspectos práticos e jurídicos. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

VIANA, João José. **Administração de Materiais:** um enfoque prático. 1. Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2002.

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos humanos na Empresa:** pessoas, organizações e sistemas. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1994.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos.** 13  
São Paulo: Dialética. 2009.



## APÊNDICE A – PESQUISA DE CAMPO

### UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ

**Pesquisador:** Raffael Cleisson de Carvalho

**Orientador:** Ana Cristina Macedo Magalhães

**Área do Conhecimento:** Compras públicas

**Pesquisa:** O cenário das compras públicas nas microrregiões de Poços de Caldas, Pouso Alegre e Santa Rita do Sapucaí no sul de Minas Gerais.

**Dados do entrevistado**

**Entidade:**

**Servidor:**

**Cargo:**

**1- Qual é a modalidade de licitação mais utilizada?**

- Dispensa de Licitação.
- Convite.
- Pregão.
- Tomada de Preço.
- Concorrência.
- RDC – Regime Diferenciado de Contratação.

**2- O sistema de Registro de Preço é utilizado com qual frequência?**

- Nunca.
- Muito pouco.
- Na maioria dos processos.
- Outro. Descreva: \_\_\_\_\_

**3- Como é realizado o planejamento das compras?**

- Não há planejamento.
- Cada secretaria faz seu planejamento de forma independente sem participação dos setores de compras e licitações.
- Cada secretaria faz seu planejamento de forma independente com participação dos setores de compras e licitações.
- As secretarias fazem o planejamento de forma conjunta sem participação dos setores de compras e licitações.
- As secretarias fazem o planejamento de forma conjunta com participação dos setores de compras e licitações.
- Há um setor responsável pelo planejamento das compras.
- Outro. Descreva: \_\_\_\_\_

**4- Quem é responsável pela elaboração da descrição dos produtos/serviços licitados?**

- Setor de compras/licitação.
- Secretária solicitante, onde uma pessoa faz a elaboração da descrição de todos produtos/serviços a serem solicitados por essa secretaria.
- Secretária solicitante, onde para cada classe de produtos/serviços um servidor da área é designado para elaborar a descrição.
- Há um setor responsável pela elaboração da descrição.
- Outro. Descreva: \_\_\_\_\_

**5- Há contratação de empresa de assessoria/consultoria para auxílio na realização dos procedimentos de compras/licitações?**

- Não.
- Não. Apenas locação de software para gestão dos dados relativos a compras e licitações.
- Não. Apenas consultoria jurídica para auxílio na emissão de pareceres jurídicos de editais e julgamento e locação de software para gestão dos dados relativos a compras e licitações.

Sim. Em todas as fases do processo, inclusive no planejamento das compras.

Outro. Descreva: \_\_\_\_\_

**6- Há uma boa relação entre Custo/Benefício nos contratos firmados com os fornecedores e prestadores de serviço?**

Não.

Não. Os produtos/serviços são de qualidade aceitável, mais o custo é muito alto.

Não. O custo é o de mercado, mais a qualidade dos produtos/serviços é baixa.

Sim. O custo e a qualidade dos produtos/serviços são satisfatórios.

Outro. Descreva: \_\_\_\_\_

**7- Alguns produtos como os hortifrúteis tem grande variação de preço durante o ano, ficando com o custo mais elevado na entressafra. Como os contratos firmados nos processos de compra tem duração de 12 meses geralmente, há um planejamento para que as compras desses produtos aconteçam nos períodos onde o custo é menor?**

Não.

Sim.

Outro. Descreva: \_\_\_\_\_

**8- O município aplica penalidade nos fornecedores que deixam de cumprir alguma cláusula contratual?**

Não.

Não. Apenas em casos específicos e raros.

Sim, não deixando de ter bom senso em alguns casos.

Outro. Descreva: \_\_\_\_\_

**9- O município investe na capacitação de seus funcionários que estão envolvidos nos procedimentos de compras?**

Não.

Apenas em cursos para operar software de gestão e atender a legislação.

Sim, em cursos para operar software de gestão, atender a legislação, melhorar o custo/benefício e planejamento das compras.

Outro. Descreva: \_\_\_\_\_

**10- Avalie como está cada procedimento do processo de compra do município.**

**1- Ótimo / 2- Bom / 3- Regular / 4- Ruim / 5- Péssimo**

Planejamento.

Elaboração da descrição do produto/serviço.

Elaboração do edital.

Pesquisa de mercado.

Abertura da licitação. (Ex: Convite, Tomada de Preço, Pregão...)

Execução do contrato.

## **ANEXO A – Art. 24 e 25 da Lei Federal 8.666/93**

Art. 24. É dispensável a licitação:

I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente; [\(Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998\)](#)

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez; [\(Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998\)](#)

III - nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem;

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

V - quando não acudirem interessados à licitação anterior e esta, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a Administração, mantidas, neste caso, todas as condições preestabelecidas;

VI - quando a União tiver que intervir no domínio econômico para regular preços ou normalizar o abastecimento;

VII - quando as propostas apresentadas consignarem preços manifestamente superiores aos praticados no mercado nacional, ou forem incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes, casos em que, observado o parágrafo único do art. 48 desta Lei e, persistindo a situação, será admitida a adjudicação direta dos bens ou serviços, por valor não superior ao constante do registro de preços, ou dos serviços; [\(Vide § 3º do art. 48\)](#)

VIII - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado; [\(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)

IX - quando houver possibilidade de comprometimento da segurança nacional, nos casos estabelecidos em decreto do Presidente da República, ouvido o Conselho de Defesa Nacional; [\(Regulamento\)](#)

X - para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia; ([Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994](#))

XI - na contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão contratual, desde que atendida a ordem de classificação da licitação anterior e aceitas as mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, inclusive quanto ao preço, devidamente corrigido;

XII - nas compras de hortifrutigranjeiros, pão e outros gêneros perecíveis, no tempo necessário para a realização dos processos licitatórios correspondentes, realizadas diretamente com base no preço do dia; ([Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994](#))

XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos; ([Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994](#))

XIV - para a aquisição de bens ou serviços nos termos de acordo internacional específico aprovado pelo Congresso Nacional, quando as condições ofertadas forem manifestamente vantajosas para o Poder Público; ([Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994](#))

XV - para a aquisição ou restauração de obras de arte e objetos históricos, de autenticidade certificada, desde que compatíveis ou inerentes às finalidades do órgão ou entidade.

XVI - para a impressão dos diários oficiais, de formulários padronizados de uso da administração, e de edições técnicas oficiais, bem como para prestação de serviços de informática a pessoa jurídica de direito público interno, por órgãos ou entidades que integrem a Administração Pública, criados para esse fim específico; ([Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994](#))

XVII - para a aquisição de componentes ou peças de origem nacional ou estrangeira, necessários à manutenção de equipamentos durante o período de garantia técnica, junto ao fornecedor original desses equipamentos, quando tal condição de exclusividade for indispensável para a vigência da garantia; ([Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994](#))

XVIII - nas compras ou contratações de serviços para o abastecimento de navios, embarcações, unidades aéreas ou tropas e seus meios de deslocamento quando em estada eventual de curta duração em portos, aeroportos ou localidades diferentes de suas sedes, por motivo de movimentação operacional ou de adestramento, quando a exiguidade dos prazos legais puder comprometer a normalidade e os propósitos das operações e desde que seu valor não exceda ao

limite previsto na alínea "a" do inciso II do art. 23 desta Lei: [\(Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)

XIX - para as compras de material de uso pelas Forças Armadas, com exceção de materiais de uso pessoal e administrativo, quando houver necessidade de manter a padronização requerida pela estrutura de apoio logístico dos meios navais, aéreos e terrestres, mediante parecer de comissão instituída por decreto; [\(Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)

XX - na contratação de associação de portadores de deficiência física, sem fins lucrativos e de comprovada idoneidade, por órgãos ou entidades da Administração Pública, para a prestação de serviços ou fornecimento de mão-de-obra, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado. [\(Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)

XXI - para a aquisição de bens e insumos destinados exclusivamente à pesquisa científica e tecnológica com recursos concedidos pela Capes, pela Finep, pelo CNPq ou por outras instituições de fomento a pesquisa credenciadas pelo CNPq para esse fim específico; [\(Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010\)](#)

XXII - na contratação de fornecimento ou suprimento de energia elétrica e gás natural com concessionário, permissionário ou autorizado, segundo as normas da legislação específica; [\(Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998\)](#)

XXIII - na contratação realizada por empresa pública ou sociedade de economia mista com suas subsidiárias e controladas, para a aquisição ou alienação de bens, prestação ou obtenção de serviços, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado. [\(Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998\)](#)

XXIV - para a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão. [\(Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998\)](#)

XXV - na contratação realizada por Instituição Científica e Tecnológica - ICT ou por agência de fomento para a transferência de tecnologia e para o licenciamento de direito de uso ou de exploração de criação protegida. [\(Incluído pela Lei nº 10.973, de 2004\)](#)

XXVI – na celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação. [\(Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005\)](#)

XXVII - na contratação da coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, efetuados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública. [\(Redação dada pela Lei nº 11.445, de 2007\).](#)

XXVIII – para o fornecimento de bens e serviços, produzidos ou prestados no País, que envolvam, cumulativamente, alta complexidade tecnológica e defesa nacional, mediante parecer de comissão especialmente designada pela autoridade máxima do órgão. [\(Incluído pela Lei nº 11.484, de 2007\).](#)

XXIX – na aquisição de bens e contratação de serviços para atender aos contingentes militares das Forças Singulares brasileiras empregadas em operações de paz no exterior, necessariamente justificadas quanto ao preço e à escolha do fornecedor ou executante e ratificadas pelo Comandante da Força. [\(Incluído pela Lei nº 11.783, de 2008\).](#)

XXX - na contratação de instituição ou organização, pública ou privada, com ou sem fins lucrativos, para a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural no âmbito do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária, instituído por lei federal. [\(Incluído pela Lei nº 12.188, de 2.010\)](#) [Vigência](#)

XXXI - nas contratações visando ao cumprimento do disposto nos [arts. 3º, 4º, 5º e 20 da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004](#), observados os princípios gerais de contratação dela constantes. [\(Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010\)](#)

XXXII - na contratação em que houver transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o Sistema Único de Saúde - SUS, no âmbito da [Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990](#), conforme elencados em ato da direção nacional do SUS, inclusive por ocasião da aquisição destes produtos durante as etapas de absorção tecnológica. [\(Incluído pela Lei nº 12.715, de 2012\)](#)

XXXIII - na contratação de entidades privadas sem fins lucrativos, para a implementação de cisternas ou outras tecnologias sociais de acesso à água para consumo humano e produção de alimentos, para beneficiar as famílias rurais de baixa renda atingidas pela seca ou falta regular de água. [\(Incluído pela Lei nº 12.873, de 2013\)](#)

§ 1º Os percentuais referidos nos incisos I e II do caput deste artigo serão 20% (vinte por cento) para compras, obras e serviços contratados por consórcios públicos, sociedade de economia mista, empresa pública e por autarquia ou fundação qualificadas, na forma da lei, como Agências Executivas. [\(Incluído pela Lei nº 12.715, de 2012\)](#)

§ 2º O limite temporal de criação do órgão ou entidade que integre a administração pública estabelecido no inciso VIII do caput deste artigo não se aplica aos órgãos ou entidades que produzem produtos estratégicos para o SUS, no âmbito da [Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990](#), conforme elencados em ato da direção nacional do SUS. [\(Incluído pela Lei nº 12.715, de 2012\)](#)

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou

de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

## **ANEXO B – Artigo 22 do Decreto Federal nº 7.892/2013**

Art. 22. Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador.

§ 1º Os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da ata de registro de preços, deverão consultar o órgão gerenciador da ata para manifestação sobre a possibilidade de adesão.

§ 2º Caberá ao fornecedor beneficiário da ata de registro de preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento decorrente de adesão, desde que não prejudique as obrigações presentes e futuras decorrentes da ata, assumidas com o órgão gerenciador e órgãos participantes.

§ 3º As aquisições ou contratações adicionais a que se refere este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes.

§ 4º O instrumento convocatório deverá prever que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao quádruplo do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independente do número de órgãos não participantes que aderirem.

§ 6º Após a autorização do órgão gerenciador, o órgão não participante deverá efetivar a aquisição ou contratação solicitada em até noventa dias, observado o prazo de vigência da ata.

§ 7º Compete ao órgão não participante os atos relativos à cobrança do cumprimento pelo fornecedor das obrigações contratualmente assumidas e a aplicação, observada a ampla defesa e o contraditório, de eventuais penalidades decorrentes do descumprimento de cláusulas contratuais, em relação às suas próprias contratações, informando as ocorrências ao órgão gerenciador.

§ 8º É vedada aos órgãos e entidades da administração pública federal a adesão a ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade municipal, distrital ou estadual.

§ 9º É facultada aos órgãos ou entidades municipais, distritais ou estaduais a adesão a ata de registro de preços da Administração Pública Federal.



## **ANEXO C - ACÓRDÃO 38/2013**

Acórdão 38/2013 - Plenário:

(...)

9.4 recomendar ao .....:

(...)

9.4.10 que faça incluir, no seu plano anual de capacitação, cursos/treinamentos específico para a identificação de fraudes e conluios aos integrantes da comissão de licitação;

(...)

Data sessão : 23/01/2013

Número ata :01/2013

Data dou :

vide data do DOU na ATA 01 - Plenário, de 23/01/2013. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013)