

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA - EAD**

CESAR PAULO DALSOLIO

**DIFICULDADES ENCONTRADAS NOS PROCESSOS LICITATÓRIOS NA
SUPERINTENDENCIA REGIONAL DA RECEITA FEDERAL NA 10ª REGIÃO
FISCAL – SRRF10**

PORTO ALEGRE

2015

CESAR PAULO DALSOLIO

**DIFICULDADES ENCONTRADAS NOS PROCESSOS LICITATÓRIOS NA
SUPERINTENDENCIA REGIONAL DA RECEITA FEDERAL NA 10ª REGIÃO
FISCAL – SRRF10**

Trabalho de Conclusão de Curso de
Especialização em Gestão Pública da
Universidade Federal do Rio Grande do Sul,
como requisito parcial para a obtenção do
Certificado de Especialização em Gestão
Pública.

Orientador: Prof. Paulo Ricardo Zílio Abdala

PORTO ALEGRE

2015

CESAR PAULO DALSOLIO

**DIFICULDADES ENCONTRADAS NOS PROCESSOS LICITATÓRIOS NA
SUPERINTENDENCIA REGIONAL DA RECEITA FEDERAL NA 10ª REGIÃO
FISCAL – SRRF10**

Trabalho de Conclusão de Curso de
Especialização em Gestão Pública da
Universidade Federal do Rio Grande do Sul,
como requisito parcial para a obtenção do
Certificado de Especialização em Gestão
Pública.

Conceito final:

Aprovado em ____ de _____ de 2015

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Paulo Ricardo Zílio Abdala - Orientador

Prof.

Prof.

Resumo

O presente trabalho procura mostrar o desenvolvimento de procedimentos de licitação. É necessário conhecer a estrutura jurídica norteadora de um procedimento que busca a seleção da proposta de bem, obra ou serviço, mais vantajosa ao erário. Licitação é uma área integrante do Direito Administrativo e decorre de um conjunto de regras que tem como base a Constituição Federal e de vários princípios distribuídos na própria carta magna e em diversos outros dispositivos. Os princípios são os fundamentos que servem como base de todo o ordenamento jurídico e muitas vezes é equiparado a norma, estabelecendo conduta obrigatória ao administrador público. Enquanto a norma é regra imperativa, os princípios são avaliados e ponderados para aplicação no caso concreto. O tema licitação compreende um emaranhado de leis e regulamentos que disciplinam a metodologia a ser aplicada na seleção e contratação de fornecedor visando limitar o poder discricionário do gestor no cumprimento do interesse público. Por fim, analisam-se as dificuldades enfrentadas pelos servidores que trabalham nas contratações de bens e serviços com apontamentos dos itens relevantes que possam trazer melhorias e eficiência nos certames licitatórios.

Palavras-chave: Licitação. Princípios. Poder Discricionário. Interesse Público.

Abstract

This paper seeks to show the development of bidding process. That is, it is necessary to know the legal framework that guides a procedure directed to the selection of proposal, related to goods, work or service, most advantageous to government treasury. Therefore, Acquisition belongs to Administrative Law, so that acquisition process stems from a set of rules based on Federal Constitution, as well as bidding process results from other principles distributed in same Constitution and many other legal devices. Principles are foundations erecting entire legal system, so that they are often equated with the norm, establishing mandatory conduct for public administrator. Indeed, the norm is an imperative rule, on the other hand, principles are evaluated and weighted for application in this case. Thus, the acquisition comprises a set of laws and regulations governing the methodology to be applied in selecting and hiring of a supplier, in order to limit discretionary power of the public manager in compliance with the public interest. Finally, we analyze here those difficulties faced by civil servants in bidding process of goods and services, aiming to indicate relevant items that can bring improvements and efficiency for bidding process.

Keywords: Acquisition. Principles. Discretionary Power. Public Interest.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- CF - Constituição Federal
- CGU - Controladoria-Geral da União
- DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público
- FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
- INSS - Instituto Nacional do Seguro Social
- LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
- MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
- RDC - Regime Diferenciado de Contratações Públicas
- RFB - Secretaria da Receita Federal do Brasil
- SLTI - Secretária de Logística e Tecnologia da Informação
- SRP - Sistema de Registro de Preços
- SRRF10 - Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil na 10ª Região Fiscal
- TCU - Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	08
2	PROBLEMA DA PESQUISA	10
2.1	JUSTIFICATIVA	10
3	OBJETIVOS	12
3.1	OBJETIVO GERAL.....	12
3.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	12
4	DISCIPLINA NORMATIVA	13
4.1	HISTÓRICO DE LICITAÇÕES NO BRASIL.....	13
4.2	DOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS.....	14
4.3	DO ORDENAMENTO JURÍDICO.....	19
4.3.1	Síntese da Lei de Licitações	25
4.3.2	Dos Contratos Administrativos	28
5	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	31
5.1	QUANTO AO MÉTODO DA PESQUISA	31
5.2	QUANTO AOS OBJETIVOS DA PESQUISA	32
5.3	QUANTO À ANÁLISE DOS DADOS.....	33
6	RESULTADOS DA PESQUISA	34
6.1	ANÁLISE REFERENTE À PLANEJAMENTO.....	34
6.2	ANÁLISE REFERENTE A PESSOAL	36
6.3	ANÁLISE REFERENTE À LEGISLAÇÃO	37
6.4	ANÁLISE REFERENTE A FINANCEIRO.....	39
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	41
	REFERÊNCIAS	42
	ANEXO A – Questionário de entrevistas	45

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal estabelece no art. 22, inciso XXVII, ser de competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista.

Através da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 - Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública – foram estabelecidas as normas gerais para contratação para todas esferas de governo, conforme o art. 1º. Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Licitação é um conjunto de procedimentos formais que deverão ser atendidos pelos administradores públicos visando selecionar a melhor proposta para realizar a contratação.

Enquanto na administração pública nenhuma compra ou serviço pode ser contratado sem que seja precedido de licitação, as empresas privadas possuem autonomia para comprar ou contratar com fornecedores e preços que lhes sejam atraentes ou que lhe apresentem vantagens. Essa diferença na forma de contratação acarreta ao gestor público um dispêndio de tempo de planejamento e execução até a efetiva entrega do bem. Qualquer falha ou imprevisto no decorrer do procedimento licitatório pode acarretar atraso e por consequência ficar sem material ou sem a prestação de um serviço básico.

O professor Carvalho Filho (2008) explica a necessidade do prévio procedimento na seleção da proposta:

Não poderia a lei deixar ao exclusivo critério do administrador a escolha das pessoas a serem contratadas, porque, fácil é prever, essa liberdade daria margem a escolhas impróprias, ou mesmo a concertos escusos entre alguns administradores públicos inescrupulosos e particulares, com o que prejudicada, em última análise, seria a Administração Pública, gestora dos interesses coletivos.

Os princípios são fundamentos que orientam a elaboração do ordenamento jurídico, mas acompanham e complementam as normas já instituídas sendo de estudo e aplicação indispensáveis à administração pública. Foram introduzidos na estrutura jurídica de forma aperfeiçoar as regras, acompanham e orientam os executores, servindo, muitas vezes, para embasamento de justificativas e de decisões referentes as contratações.

Além das regras e dos princípios que norteiam os procedimentos administrativos há um conjunto de regulamentos e atos normativos que são auxiliares e especificam as contratações, sendo indispensáveis o seu atendimento.

Adiante da citação da legislação em regência faz-se necessária análise da realidade vigente pelos servidores que atuam nos certames, conhecendo seus potenciais e suas dificuldades na condução das contratações. Nesta etapa do trabalho a pesquisa tem por objetivo avaliar os problemas enfrentados no ambiente pesquisado – setor de licitações, restringindo a pesquisa numa organização pública federal, no caso a Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil na 10ª Região Fiscal – SRRF10, que realiza todas as contratações para a Receita Federal no Rio Grande do Sul.

2 PROBLEMA DA PESQUISA

Na administração pública todas as aquisições são feitas através de procedimento licitatório e neste trabalho buscou-se identificar as dificuldades enfrentadas nos processos de contratação de serviço ou aquisição de bens no âmbito da SRRF10.

A contratação - para aquisição de bens ou serviços - é o objetivo buscado através de um procedimento de licitação.

A burocracia que envolve a contratação decorre da necessidade de regular os procedimentos para evitar que uma interpretação desvirtuada possa levar a ignorância de certos requisitos. Conforme Ricardo Coelho (2009) “o conjunto de normas que rege as relações do poder público com o setor privado não foi criado pelo legislador para dificultar a ação do gestor público, mas para garantir a primazia do interesse público nas relações que o Estado estabelece com os agentes privados e que são custeadas com o dinheiro do contribuinte”.

2.1 JUSTIFICATIVA

Além de atender os princípios de licitação as contratações públicas devem atender os demais princípios administrativos e constitucionais. Pelo princípio da legalidade o gestor deve cumprir toda a legislação administrativa, não podendo criar regras ou fugir do processo licitatório nas contratações. Para o gestor público não basta ser honesto e ter boas intenções, é necessário que seja conveniente, oportuno e eficiente na gestão dos recursos públicos.

Para atendimento da burocracia pode ocorrer atrasos nos procedimentos e, em consequência, atraso nas entregas dos bens ou da prestação dos serviços, com consequências inesperadas na prestação à população.

Por isso, entende-se necessária apresentação das normas que cercam os procedimentos, incluindo regulamentos e instruções normativas, com menção de doutrinadores que aperfeiçoam e facilitam a compreensão da legislação.

Importante avançar além da teoria e ponderar as dificuldades encontradas nas contratações para, identificadas e apontadas, o administrador possa adotar alternativas produtivas e eficientes.

Considerando que os problemas enfrentados pela administração é um assunto muito abrangente, trataremos neste trabalho de pesquisa a respeito de legislação, planejamento, incluindo breve análise financeira, estrutura funcional, lotação e qualificação dos servidores, referentes a procedimentos licitatórios, no âmbito da SRRF10.

A SRRF10 está vinculada à Secretaria de Receita Federal do Brasil - RFB, que é órgão integrante do Ministério da Fazenda, pertencente à administração direta da União.

A maioria das contratações no âmbito da SRRF10 ocorrem de forma descentralizadas, conduzidas pela própria Superintendência e por suas unidades administrativas, localizadas nos seguintes municípios:

1. SRRF10 em Porto Alegre;
2. Delegacias da RFB em: Caxias do Sul, Novo Hamburgo, Passo Fundo, Pelotas, Porto Alegre, Santa Cruz do Sul, Santa Maria, Santo Ângelo, e Uruguaiana;
3. Inspetoria da RFB em Santana do Livramento e Chuí;
4. Alfândega da RFB em Rio Grande.

3 OBJETIVOS

3.1 OBJETIVO GERAL

Foi definido como objetivo geral: identificar as dificuldades encontradas nos processos licitatórios no âmbito da Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil na 10ª Região Fiscal.

3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Os objetivos específicos que envolvem o tema em questão são:

1º - Estudar e descrever os princípios que norteiam a administração pública e por consequência atingem as contratações.

2º - Descrever as normas gerais e legislação pertinente que o administrador está sujeito.

3º - Descrever as dificuldades encontradas pelos servidores nos processos licitatórios da SRRF10.

4 DISCIPLINA NORMATIVA

Apesar da ampla legislação sobre o tema licitação e administração pública observa-se que existem lacunas que induzem a interpretações divergentes por parte dos administradores e dos agentes que atuam em procedimentos licitatórios. Busca-se neste trabalho, além das normas, os princípios norteadores da administração pública, conceitos de doutrinadores, jurisprudências, pareceres e decisões dos órgãos de controle.

4.1 HISTÓRICO DE LICITAÇÕES NO BRASIL

A atuação dos agentes e servidores públicos visa atender os interesses do bem comum e nesta seara são como administradores do erário. Para funcionamento da atividade estatal é preciso aparelhar o estado com materiais, equipamentos, bens móveis e imóveis, bens de consumo ou duráveis e outros diversos itens.

Como adquirir estes itens é a questão primordial na atuação governamental e no Brasil temos como marco inicial a edição do Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1862, que aprovou o regulamento para as arrematações dos serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. O art. 1º do citado decreto determinava que qualquer contrato de fornecimento deveria ser precedido de arrematação, com publicação de anúncios convidando concorrentes e fixando prazo para apresentação das propostas conforme os valores da contratação.

Posteriormente o Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922, organizou o Código de Contabilidade da União, para registros e controle das receitas e despesas do governo federal.

A preocupação com o aprimoramento da administração pública levou a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, em 1938, cujo objetivo era modernizar o aparato administrativo. Foram introduzidas mudanças no funcionalismo, como seleção para ingresso e curso de capacitação e aperfeiçoamento, visando eficiência administrativa.

O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, introduziu reforma administrativa oferecendo diretrizes à Administração Federal. Estabeleceu regras de licitação, como princípios fundamentais, planejamento, coordenação e controle. Vários artigos são constantemente citados nos dias de hoje, como o capítulo a descentralização, fundamentando decisões para aquisição de material ou para contratação do serviço, conforme disposto no parágrafo 7º - “Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução”. Em 1968, através da Lei nº 545, as normas de licitação foram estendidas aos Estados e Municípios.

A CF de 1988 em seu art. 22, inciso XXVII, dispôs que compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação.

Para atendimento à disposição constitucional foi editada a Lei 8.666/1993, estabelecendo normas gerais de cumprimento por todos órgãos públicos da Administração Direta, pelos fundos especiais, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Após sua edição ocorreram algumas alterações para aprimorar e atender as necessidades administrativas para que a própria lei se adequasse aos avanços sociais.

Em sequência, um emaranhado de Leis, Decretos, Instruções Normativas e Regulamentos foram editados visando regulamentar as normas gerais. Percebe-se um constante trabalho dos Poderes Executivo e Legislativo em atualizar e aperfeiçoar a legislação, mas que tem causado engessamento à administração pelo formalismo exagerado, seja pelo desconhecimento das normas, seja pela dificuldade de aplicação.

4.2 DOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS

As atividades desenvolvidas em um procedimento licitatório buscam a

seleção da melhor proposta para que a contratação atenda o interesse da administração. Além do atendimento à legislação, que decorre do Princípio da Legalidade, há outros princípios que norteiam o administrador público.

Estão expressos no art. 3º da Lei 8.666/93 os princípios básicos e orientam que “a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos”.

Os princípios têm assumido uma proposição normativa de orientação para o pensamento jurídico, sendo muitas vezes, mais grave a violação de um princípio do que a própria norma (MELLO, 2000, p. 748)

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentam e alui-se toda a estrutura nelas esforçada.

O Princípio da Legalidade é a aplicação do devido processo legal, ou seja, a atuação dos agentes públicos deve ser estar amparada na legislação. Deve cumprir o que é imposto pela lei e não fazer prevalecer a sua vontade.

Decorre desse Princípio todas as atividades praticadas nas instituições públicas, ou seja, obriga não apenas o administrador, mas todos os agentes públicos. Nesta argumentação inclui a obrigatoriedade de cumprimento das normas e procedimentos de licitação.

Essa limitação quer evitar abusos e desvios de conduta fazendo com que a Administração escolha a modalidade certa de licitação, critérios claros, objetivos e seletivos e só deixe de realizar licitação nos casos os quais a própria lei permite a dispensa de licitação.

O Princípio da Igualdade ou Isonomia está fundamentado no art. 5º da Constituição Federal, que deve dar tratamento idêntico a quem se encontre numa mesma situação jurídica. Em licitação, a lei quer garantir igualdade de condições

para todos os concorrentes interessados na contratação. Podemos identificar nesta exigência o princípio que visa dar conhecimento prévio aos concorrentes de todas as condições inerentes a contratação, para que objetivamente, qualquer servidor possa analisar as propostas e julgar conforme o que for preestabelecido. Não pode haver surpresas ou condições nas propostas que não estejam no edital da convocação ou que dê de alguma forma preferência ou vantagem para determinada licitante. A única surpresa admissível nas propostas é o preço, onde cada concorrente tem liberdade de oferecer um produto com um custo maior ou menor à administração.

Este dispositivo estabelece que as exigências de qualificações técnicas e econômicas devem se restringir apenas as indispensáveis para garantia de cumprimento do contrato objeto da licitação, evitando assim afastamento de concorrentes pelo excesso de requisitos ou direcionamento para determinado fornecedor. Dependendo da complexidade da obra ou fornecimento, faz-se mais ou menos exigências com observação ao princípio da razoabilidade, permitindo maior competitividade entre os interessados, essencial a própria concepção da licitação.

O Princípio da Publicidade quer fazer com os atos administrativos tenham a maior transparência possível, para que a população sempre tenha conhecimento do que os administradores públicos estão fazendo, para acompanhar as atitudes, decisões e sua conduta. Tornar público não é apenas dar conhecimento, mas é fazer que a publicidade cumpra o real papel de informar o que está acontecendo, para ampliar o controle pela sociedade.

A publicidade é obrigatória em todas as fases da licitação, desde a divulgação do instrumento convocatório até a contratação, sob pena de anulação do ato. Procura-se assim, que a licitação seja amplamente divulgada para o maior número de pessoas e interessados, criando maior competitividade entre os concorrentes e, por conseguinte, uma proposta mais vantajosa para a contratação. Ressalta-se que quanto maior o valor da contratação, maior será a publicidade, e as pequenas aquisições a lei requer menor rigor da divulgação do certame licitatório.

O Princípio da Probidade decorre do princípio da moralidade, vinculado a honestidade e boa-fé dos agentes públicos. Espera-se que o certame seja conduzido com justiça e integridade pelos agentes públicos, bem como lealdade e boa-fé no tratamento com os licitantes.

O Princípio da vinculação ao instrumento convocatório quer vincular a administração pública a seguir todas as regras que tenham sido previamente divulgadas para disciplinar e conduzir o procedimento licitatório. O art. 3º da Lei 8.666/1993 dispõe 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”. Logo, é vedada à administração o descumprimento do edital, sendo vedado criar, alterar ou ignorar “regras” que a própria administração instituiu. A vinculação quer dar certeza aos interessados de que edital será cumprido, por exemplo, que os critérios de julgamento serão observados, que documentos exigidos não serão dispensados nem os prazos desconsiderados. Considerando que poderão ocorrer falhas no edital tem-se a previsão e possibilidade de correção no prazo legal, senão deverá ser revogado, se houver alteração substancial, que possa alterar as propostas dos concorrentes.

O Princípio do julgamento objetivo obriga, sob pena de nulidade, seguir o que foi estipulado no edital. Significa que os critérios estabelecidos no edital serão cumpridos e que, se as propostas não estiverem em desacordo com exigido, serão julgadas e classificadas conforme previsto. Procura-se assim, evitar que uma proposta seja desclassificada com margem na discricionariedade da Administração, com favorecimento a outro fornecedor.

Nas contratações onde há previsão de critérios de menor preço, a proposta de melhor técnica não pode ser escolhida; bem como, se foi definido que será escolhida a proposta de melhor técnica, não pode ser escolhida a proposta de menor preço. Vai depender do tipo de licitação, que se refere ao critério de julgamento utilizado pela Administração para seleção da proposta mais vantajosa, que são: menor preço, melhor técnica e a de técnica e preço.

Além dos princípios previstos na Lei de Licitação existem vários outros dispositivos legais que apontam princípios que todos os servidores públicos devem obedecer, como a Lei nº 8.429/1992, chamada Lei de Improbidade Administrativa, que em seu art. 11, define:

Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições [...]

Previsto no art. 37, da Constituição Federal, o Princípio da Eficiência atribui aos agentes públicos o dever de ser eficiente, isto é, fazer melhor com o menor

custo e no menor tempo possível.

Neste Princípio é conferido ao servidor público licitante que não basta atender a todos dispositivos legais, mas deve ser eficiente nas suas ações, deve realizar suas atribuições com presteza e rendimento funcional. Eficiência que dizer fazer as coisas bem-feitas, resolver os problemas com os menores custos possíveis, conforme asseverou Meirelles (1990, p. 90):

Dever da eficiência é o que impõe a todo agente público de realizar suas atribuições 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 de seus membros.

A eficiência adentra no poder discricionário do gestor na definição do objeto a contratar, porque é ligado aos outros princípios como da razoabilidade e proporcionalidade, por exemplo, na fixação das exigências e adequação entre os meios e os fins que se deseja alcançar. Está presente na definição do objeto já que deve atender o princípio da economicidade, ou seja, ser eficiente é prever atender da melhor forma possível o interesse social com o menor custo.

A eficiência da gestão administrativa pode ser medida pela efetiva satisfação das necessidades da população, auferido pelo resultado, considerando tempo para o atendimento, menor interferência estatal e menor custo.

Para a administração pública não cabe a justificativa que os fins justificam os meios, pois espera-se que as escolhas dos meios sejam aptas para obter o resultado desejado, ou seja, para satisfazer o interesse social não se pode descumprir normas legais.

O doutrinador Justen Filho (2005, p. 54) apontou a importância das regras bem como adequação e equilíbrio entre os princípios e regras:

[...] um direito justo e adequado é integrado tanto por princípios como por regras. A obtenção de um sistema jurídico justo depende de uma organização jurídica que contemple, de modo equilibrado, tanto princípios como regras. Essa organização jurídica reflete as instituições e o modo de ser de cada Nação.

O Princípio da proporcionalidade se encontra expressamente previsto no art. 2º da Lei 9.784/1999 - Lei de Processo Administrativo Federal - de cumprimento obrigatório na esfera federal e deriva da consagração normativa de uma pluralidade de princípios e regras que podem entrar em conflito. A proporcionalidade será avaliada entre as alternativas oportunizadas e a escolha da solução mais adequada

para o fim a que se destina. Amplamente discutido e aplicado nos procedimentos licitatórios na definição de critérios, exigências e formalidades, para que se atinja o objetivo com a menor onerosidade.

A própria lei vem complementar sua aplicabilidade, conforme genericamente definido no Parágrafo Único, inciso VI, que nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de “adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público”.

Conforme Justen Filho (2005, p. 59) a proporcionalidade reflete da necessidade de prestigiar todos os princípios e regras albergados pelo direito:

Uma das particularidades do princípio da proporcionalidade consiste no reconhecimento de que a solução jurídica não pode ser produzida por meio do isolamento do aplicador em face da situação concreta. Não é possível extrair a solução do exame de textos legais abstratos. O intérprete tem o dever de avaliar os efeitos concretos e efetivos potencialmente derivados da adoção de certa alternativa. Deverá selecionar aquela que se configurar como a mais satisfatória, não do ponto de vista puramente lógico, mas em vista da situação rela existente.

4.3 DO ORDENAMENTO JURÍDICO

O arcabouço jurídico do assunto em questão é amplo e decorre da necessidade de normatização e de impor limites ao poder discricionário do gestor público para tentar evitar que decisões ou comportamentos indesejáveis possam provocar distorções ou fraudes nos procedimentos licitatórios.

A Lei nº 8.666/1993 é a principal regra das contratações públicas e disciplinou normas gerais para atendimento por todas esferas de governo da administração pública. Em outro subtítulo uma síntese da lei.

Como são normas gerais de licitação e o poder concedido não limitava o poder legislativo da União em uma única lei, através da Lei 10.520, de 17 de julho de 2002, foi criada nova modalidade de licitação – o pregão, que inovou muito com novas regras que vieram a facilitar os procedimentos, tornando mais célere o certame e provocando economia nas contratações. Pregão é um procedimento semelhante ao leilão, mas às avessas, onde no pregão vence o concorrente que oferecer a proposta de menor valor para o objeto licitado. Outra vantagem é que não

há limite de valor para a realização de pregão.

A grande agilidade do pregão decorreu, dentre algumas alterações, da inversão na ordem de abertura das propostas de preços e de qualificação. No pregão abrem-se primeiro as propostas de preço, faz-se as ofertas dos lances e só será verificada a qualificação técnica e financeira da proposta vencedora do certame. Outra inovação foi de permitir que durante a sessão fossem oferecidos lances que reduzissem os valores das propostas iniciais. Tais inovações usadas pela nova modalidade proporcionaram enorme economia de tempo e dinheiro.

Para agilizar ainda mais, foi criado o pregão eletrônico, através do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, que se processa por meio da Tecnologia da Informação - via internet. Seguindo as mesmas regras do pregão comum (também chamado de “pregão presencial” ampliou-se a concorrência pelo aumento de proponentes, uma vez que pode-se postar propostas pela internet sem a obrigação de comparecimento ao local do evento para ofertar lances.

Com a eficiência do pregão eletrônico decorrente da simplificação de etapas burocráticas, passou a ser obrigatório na esfera federal para aquisição de bens e serviços comuns, só podendo ser dispensado mediante justificativa, conforme disposto no art. 4º do Decreto nº 5.450/2005: “Nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica”.

Entende-se que bens e serviços comuns são aqueles que podem ser encontrados com facilidade no comércio, não significando perda de qualidade ou sofisticação de tecnologia. A própria Lei nº 10.520/2002, no art. 1º, parágrafo único, considerou que “bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”.

Além das normas gerais de licitação, dos dispositivos de regulamentação, há ainda um conjunto de normas que disciplinam alguns itens para as contratações na esfera federal, como compra e uso de veículos oficiais, de passagem aérea, da utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal, relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, da contratação de bens e serviços de informática e automação, de critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, no tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de

pequeno porte nas contratações.

Encontra-se ainda, normas concedendo certas vantagens nas licitações realizadas no âmbito da administração pública federal, através da “margem de preferência”, com vistas à promoção do desenvolvimento nacional sustentável, para aquisição de produtos de confecções, calçados e artefatos, de produtos médicos e de fármacos e medicamentos, de papel-moeda e de disco para moeda, aquisição de equipamentos de tecnologia da informação e comunicação, de aeronaves executivas, de licenciamento de uso de programas de computador e serviços correlatos, para aquisição de brinquedos, para aquisição de máquinas e equipamentos.

Além das normas gerais já citadas outras normas foram editadas disciplinando algumas contratações para todas esferas de governo, referentes a contratação por consórcios públicos; de publicidade; do tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte; da capacitação e competitividade do setor de informática e automação e de incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo.

Importante discorrer sobre a Lei nº 12.462/2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, visando tornar mais eficiente, célere e econômica as contratações de infraestrutura destinadas aos eventos ligados ao esporte e que deixarão legados à população. Referem-se exclusivamente aos eventos dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, da Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação - Fifa 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014, e de obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os aeroportos das capitais dos Estados da Federação distantes até 350 km (trezentos e cinquenta quilômetros) das cidades sedes que participarão das atividades. Aqui um registro da importância da SRRF10 com investimentos e melhorias nas fronteiras e no aeroporto em Porto Alegre para recebimento de turistas.

A criação deste regime é a destinação específica para atender obras de grande vulto econômico com maneiras mais eficientes de contratação.

Uma das mudanças, que é entrave às contratações feitas pela Lei nº 8.666/1993, é a inversão de fases, em que a fase de julgamento das propostas vem antes que a fase de habilitação dos participantes.

Sua aplicação (RDC) não é obrigatória pela administração, mas registra-se que pela celeridade constatada está em estudo para tornar definitiva sua aplicabilidade.

O Decreto nº 7.892/2013 não é apresentado como uma nova modalidade de licitação, mas veio regulamentar o previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/1993, na utilização do Sistema de Registro de Preços – SRP – no âmbito federal. É um procedimento especial que um órgão da administração se utiliza de uma licitação realizada na modalidade concorrência ou pregão por outro órgão público e efetiva a sua contratação.

O SRP foi definido por Meirelles (1991) como “o sistema de compras pelo qual os interessados em fornecer materiais, equipamentos ou gêneros ao Poder Público concordam em manter os valores registrados no órgão competente, corrigidos ou não, por um determinado período, e a fornecer as quantidades solicitadas pela Administração no prazo previamente estabelecido”.

O SRP facilita as aquisições porque é um sistema de contratação de bens e de serviços realizado por uma única licitação, na modalidade concorrência ou pregão, em que o licitante vencedor tem sua proposta registrada em “ata de registro de preço”, garantindo o mesmo valor por determinado período de tempo e qualquer órgão que tiver interesse pode se cadastrar à Ata e contratar, com a especificação, qualidade e valor já definido. A vantagem é a celeridade e a provável redução de gasto, uma vez que os preços registrados permanecem na faixa praticada pelo mercado.

A Lei Complementar nº 101/2000, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, estabelece normas de finanças públicas com a finalidade de regulamentar gestão fiscal e foi criada com objetivo de responsabilizar o administrador público na gestão financeira. Esta lei veio impor normas de conduta a toda administração pública na esfera federal, estadual e municipal. Ressalta que todo aumento de despesa deve ser previamente analisado para evitar prejuízo ao erário e toda ação deve ser transparente sujeita à apreciação de instância legislativa.

A LRF faz exigências ao ordenador de despesa ainda na fase interna da licitação, fazendo constar adequação de despesa, conforme disposto no art. 16;

A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:
I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva

entrar em vigor e nos dois subsequentes;
II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Destaca-se que a estimativa do impacto orçamentário-financeiro é sobre o exercício corrente e dos dois exercícios subsequentes. A previsão de recursos orçamentários é uma previsão dos gastos definida em lei orçamentária e pré-requisito para divulgação de uma licitação. Por outro lado, a declaração de adequação financeira refere-se ao numerário disponível para proceder ao pagamento da despesa contratada através do processo licitatório.

A Controladoria-Geral da União – CGU, tem a função de exercer as atividades de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Cabe a Controladoria conduzir auditorias e fiscalizações em órgão da administração pública.

Quando a CGU encontra indícios de desvios ou fraude envolvendo recursos públicos, encaminha, por dever legal, ao TCU, ao Ministério Público e à Polícia Federal. Cabe ao TCU proceder ao julgamento final da aplicação do dinheiro e das contas dos gestores públicos.

O encaminhamento à Polícia Federal e ao Ministério Público decorre da atribuição desses órgãos de procederem com a investigação criminal e eventual ajuizamento de ação criminal ou civil, no caso de improbidade, por exemplo.

Como órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal a CGU presta orientação normativa aos administradores públicos. As orientações da CGU têm força de ato normativo e devem ser adotadas pelos gestores. Neste aprimoramento de gestão pública a CGU publica coletânea e manuais para serem usados como material de apoio aos agentes que atuam em licitações.

A Lei nº 8.666/1993 disciplinou regras, mas trouxe também certa complexidade e dificuldade de compreensão, havendo necessidade de complementação ou regulamentação. Neste diapasão outros dispositivos foram editados para regular os procedimentos, como as Instruções Normativas da Secretária de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG.

A Instrução Normativa SLTI/MPOG nº02/2008, disciplinou as contratações de serviços. Tratou da contratação terceirizada, permitindo para cargos extintos ou em extinção e que não gere vínculo empregatício da contratada com a administração. Especificou ainda, como devem ser elaborados os editais, exigências de

qualificação técnicas e financeiras, formulação das propostas, duração dos contratos, fiscalização e prorrogação dos contratos.

A Instrução Normativa SLTI/MPOG n° 05/2014, regulou a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, como registro dos preços que somente serão admitidos cujas datas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias e, excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores.

A Instrução Normativa SLTI/MPOG n° 08/2008 veio regular a renovação dos contratos, ditando que cada prorrogação deverá ser justificada e que o contrato é vantajoso para a administração, conforme o art. 30.

A duração dos contratos ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, podendo, quando for o caso, ser prorrogada até o limite previsto no ato convocatório, observado o disposto no art. 57 da Lei 8.666/93.

[...]

§ 2º. Toda prorrogação de contratos será precedida da realização de pesquisas de preços de mercado ou de preços contratados por outros órgãos e entidades da Administração Pública, visando a assegurar a manutenção da contratação mais vantajosa para a Administração.

A Portaria n° 555/2014, do MPOG, centralizou, com exclusividade, à Central de Compras e Contratações do MPOG para realizar procedimentos na aquisição e contratação dos serviços de passagens aéreas pelos órgãos da administração direta do Poder Executivo federal.

Quando a norma não é suficientemente clara para sua aplicabilidade resta à doutrina o dever de conceituá-la para facilitar a compreensão e bom emprego das regras. Podemos citar como exemplo a vedação de indicação de marca na aquisição de produtos, previsto no art. 15, parágrafo 7º, inciso I, da Lei n° 8.666/93. Por outro lado imposição ao administrador público que dê preferência ao Princípio de Padronização, previsto no art. 15, inciso I, da Lei n° 8.666/93:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;

[...]

§ 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:

I - a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca;

O Tribunal de Contas da União – TCU, através da Súmula nº 270/2012, permitiu a indicação de marca para aquisição de determinados produtos quando necessário e devidamente justificado: “Em licitações referentes a compras, inclusive de softwares, é possível a indicação de marca, desde que seja estritamente necessária para atender exigências de padronização e que haja prévia justificação”. Observa-se que a lei de licitações e os Tribunais de Contas condenam o descumprimento da obrigação, mas aceitam a indicação desde que devidamente justificado nos autos do procedimento licitatório.

Neste mesmo sentido Justen Filho (2004, p. 273) defende que há possibilidade de indicação de marca, desde que fundamentada nos autos com “avaliações da Administração têm de ser rigorosamente objetivas. Não podem ser influenciadas por preferências subjetivas, fundadas em critérios opinativos. A Lei volta a reprová-las escolhas fundadas na pura e simples preferência por marcas”.

4.3.1 Síntese da Lei de Licitações

A Lei de Licitações pode ser estudada em duas fases: uma fase interna e outra fase externa. A fase interna refere-se a todo planejamento das contratações, iniciando com a requisição do material, especificação dos itens objeto da licitação e estimativa de custo.

Para definir a modalidade de licitação, tanto de compras como serviços, as quantidades deverão ser estimadas para um período anual, isto é, em função do valor da contratação será definida a modalidade de licitação – concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. A escolha de uma modalidade “mais simples” estimando compras para um período e posteriormente realizar outro procedimento para aquisição dos mesmos itens e mesma modalidade licitação caracteriza fracionamento de despesa e é vedado pela lei, por ser considerado uma “fraude” à licitação.

Diferente do parcelamento, que é a divisão de compras em parcelas para aquisições de acordo com a disponibilidade financeira, com a necessidade de consumo ou para maior competitividade entre os fornecedores. Nesta hipótese, o administrador pode optar em realizar várias licitações durante o ano para um mesmo

produto, mas seguindo a modalidade prevista de gasto para o ano todo.

Conforme dispõe o art. 22, da Lei nº 8.666/1993, são modalidades de licitação para compras e contratações:

Tabela 1 - Modalidades e valores de licitação.

Modalidade	Compras ou serviços	Obras e serviços de engenharia
Dispensa	Até R\$ 8.000,00	Até R\$ 15.000,00
Convite	Até R\$ 80.000,00	Até R\$ 150.000,00
Tomada de Preços	Até R\$ 650.000,00	Até R\$ 1.500.000,00
Concorrência	Acima de R\$ 650.000,00	Acima de 1.500.000,00

Fonte: Elaborada pelo Autor a partir da Lei 8.666/1993 (2015)

Prossegue-se na elaboração do edital, onde constará especificação dos itens objetos da contratação; estimativa de preço; dotação orçamentária; modalidade da licitação; prazo e local de entrega do material; forma de pagamento; data e local para recebimento das propostas de preço e documentos de qualificação; data e local de abertura das propostas preços e dos documentos para qualificação. Envio do edital para análise e aprovação pelo setor jurídico.

Na fase externa ocorre a divulgação do edital nos meios de comunicação, como jornais e sítios de compras. Esta publicidade visa dar conhecimento a sociedade da contratação e chamar os interessados em contratar com a administração para apresentarem suas propostas. Na data marcada faz o recebimento das propostas, abertura dos envelopes e julgamento das propostas, conferência dos documentos de habilitação e, selecionada a proposta mais vantajosa, faz-se a adjudicação. A adjudicação não é garantia de contratação porque a apresentação de proposta não obriga a administração à contratação, mas vincula a administração ao proponente no caso de contratação.

Definida a proposta vencedora procede-se a assinatura do contrato com indicação da Nota de Empenho com a respectiva dotação orçamentária no valor do contrato.

Todas as contratações deverão ter um servidor ou uma comissão para recebimento dos bens, assinar a Nota Fiscal e encaminhar ao setor de pagamento. Deverá ser observado o princípio de segregação de funções que decorre do princípio da moralidade e consiste em repartir as funções para que servidores não exerçam atividades incompatíveis umas com as outras, por exemplo, quem elabora

o edital não pode receber ou participar de comissão de recebimento dos bens, e quem participou dessas etapas não pode fazer parte do setor financeiro e proceder ao pagamento do fornecedor.

O descumprimento do princípio de segregação de funções tem sido alvo do Tribunal de Contas da União – TCU que tem apontado a irregularidade:

Na realização de processos licitatórios deve ser observada a segregação de funções, não se admitindo o acúmulo de atribuições em desconformidade com tal princípio

Por intermédio de representação, foram trazidas informações ao Tribunal a respeito de possíveis irregularidades ocorridas em procedimentos licitatórios para a aquisição de medicamentos pela Secretaria Municipal de Saúde do Município de Cachoeiro de Itapemirim, no Espírito Santo. Diversas condutas adotadas pelos responsáveis pelas licitações examinadas mereceram a reprovação do relator, em especial, a condição de um dos membros da Comissão de Licitação, que, ao mesmo tempo, seria Chefe do Setor de Compras do órgão. Tal situação seria inadequada, pois o referido membro, ao exercer a dupla função de elaborar os editais licitatórios e de participar do julgamento das propostas, agiria em desconformidade com o princípio de segregação de funções. Em consequência, por conta dessa circunstância, propôs o relator a expedição de determinações corretivas ao Município de Cachoeiro de Itapemirim, de maneira a evitar falhas semelhantes nas futuras licitações que envolvam recursos públicos federais, em especial a inobservância da segregação de funções. Acórdão nº 686/2011-Plenário, TC-001.594/2007-6, rel. Min-Subst. André Luís de Carvalho, 23.03.2011.

A regra é licitar, mas a lei assegurou que em casos restritos ou especiais podem ser dispensados do processo licitatório, mas sempre respeitando os princípios de licitação. A previsão dos casos de Dispensa de Licitação encontra-se elencadas no art. 24 da Lei de Licitações e constitui um rol taxativo não podendo ser aplicado em casos diversos aos constantes na lei.

Nos casos de Dispensa de Licitação tem-se a possibilidade de contratação direta entre o fornecedor e a administração pública, atendida as exigências formais. Cabe ao administrador, através de seu poder discricionário, decidir se realiza o procedimento licitatório ou procede à contratação por dispensa quando a lei permitir. Vai depender de vários fatores, como custos, necessidades, exigências obrigatórias em licitação, tempo de planejamento e realização do certame, entre outros, e não pode esquecer dos princípios administrativos, incluindo o princípio de economicidade, que prevê eficiência com o menor custo.

Os casos de Dispensa de Licitação estão fundamentados no art. 24 da lei, e os mais usuais são: os incisos I – para contratação de obras e serviços de engenharia até R\$ 15.000,00; inciso II – para serviços ou compras até R\$ 8.000,00; inciso IV – para os casos de emergência ou calamidade pública e o inciso X – para

compra ou locação de imóvel:

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,

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;

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;

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;

Inexigibilidade de licitação é outra exceção à regra de contratação sem licitação e decorre do previsto no art. 25 da lei de licitações:

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 [...]

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.

4.3.2 Dos contratos Administrativos

O contrato no âmbito do Direito decorre do acordo de vontades entre as partes que mantêm uma relação jurídica e são sujeitos de obrigações recíprocas. Pode ser usado com outras expressões, como “instrumento de contrato” e “termo de contrato”.

Enquanto no Direito Privado a liberdade de contratar pode ser informal, com as restrições e formalidades que a lei exigir, no Direito Administrativo deve ser escrito e formal. Pode ocorrer em algumas hipóteses de ser substituído por outros mais simplificados, no caso de baixo valor da contratação e em atendimento aos princípios de economicidade e eficiência.

O contrato administrativo é sempre oneroso, consensual, comutativo e em regra formal, tendo uma peculiaridade essencial, consubstanciada pela participação da administração pública com supremacia do poder público, as chamadas cláusulas exorbitantes, podendo ser implícitas ou explícitas.

A lei nº 8.666/1993 em seu art. 2º, parágrafo único definiu contrato:

Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

O art. 62 da Lei de Licitações define que o contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços para compras (acima de R\$ 80.000,00) e nos casos de dispensas e inexigibilidades quando ultrapassar o mesmo valor. Quando o valor ficar abaixo de R\$ 80.000,00 é facultado o contrato escrito, podendo ser substituído pela carta-contrato (edital), nota de empenho e autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

O art. 54 da Lei nº 8.666/1993 lista as cláusulas obrigatórias que devem constar nos contratos administrativos, sendo regulado pelas suas cláusulas e “pelos preceitos de direito público, aplicando-se lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado”.

As prerrogativas dos contratos públicos são chamadas de cláusulas exorbitantes e decorrem da supremacia do interesse público, conforme descreve Meirelles (1990, p. 197):

Cláusulas exorbitantes são, pois, as que excedem do Direito Comum para consignar uma vantagem ou uma restrição à Administração ou ao contratado. A cláusula exorbitante não seria lícita num contrato privado, porque desigualaria as partes na execução do avençado, mas é absolutamente válida no contrato administrativo, desde que decorrente da lei ou dos princípios que regem a atividade administrativa, porque visa a estabelecer uma prerrogativa em favor de uma das partes para o perfeito atendimento do interesse público, que se sobrepõe sempre aos interesses particulares. É, portanto a presença dessas cláusulas exorbitantes no contrato administrativo que lhe imprime o que os franceses denominam “la marque du Droit Public” uma vez que, como observa Laubadère: “C’est en effet la présence de Telles clauses dans un contrat que est le critère par excellence de son caractère administratif.” “grifo do autor”

Dentre as cláusulas exorbitantes previstas na Lei de Licitações destacam-se as seguintes:

a) Alteração unilateral do contrato: É permitida à administração alterar o projeto ou especificação para adequação técnica. Permitido acrescentar ou suprimir até 25% do contrato de serviços ou de compras e ampliação de até 50% do contrato de obras.

b) Fiscalização do contrato: Pode estar implícito ou explícito no contrato, mas é poder-dever da administração supervisionar e controlar a execução de seus contratos, podendo intervir quando necessário.

c) Rescisão unilateral: Além das cláusulas permitidas nos contratos privados a administração pode rescindir o contrato por razões de interesse público, de alta relevância e devidamente justificado.

d) Aplicação de penalidades: Pelo atraso ou inexecução do contrato pode prever no edital as penalidades de advertência, multa e/ou suspensão de contratar com a administração pública.

e) Garantias ou fiança: Para garantir o cumprimento do contrato, ou indenização em caso de necessidade ou rescisão contratual, a administração pode prever que durante a execução a contratada apresente garantias.

Cabe registrar que em aplicação das cláusulas exorbitantes serão oportunizados prazos para defesa e há previsão de indenização, ressarcimento ou manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Segundo Meirelles (1990, p. 199), se a administração pode alterar unilateralmente o contrato, por outro lado não pode violar o direito do contratado e manter a equação financeira inicialmente estabelecida:

O equilíbrio financeiro, ou equilíbrio econômico, ou equação econômica, ou ainda, equação financeira, do contrato administrativo é a relação estabelecida inicialmente pelas partes entre os encargos do contratado e a retribuição da Administração para a justa remuneração do objeto do ajuste. Essa relação encargo-remuneração, deve ser mantida durante toda a execução do contrato, a fim de que o contratado não venha a sofrer indevida redução nos lucros normais do empreendimento. "grifo do autor"

5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

Posterior a referência da legislação pertinente procede-se a pesquisa e coleta de informações no âmbito da SRRF10.

Considerando que a Lei 8.666/93 edita normas gerais para as todas as esferas de governo e das diversas normas complementares no âmbito federal, optou-se pesquisar a SRRF10 por ser uma instituição federal e correspondente à realidade de muitas instituições públicas. A escolha da Instituição decorre ainda por ser local de trabalho do pesquisador.

5.1 QUANTO AO MÉTODO DA PESQUISA:

Definiu-se pela realização de uma pesquisa empírica quantitativa tendo como população amostral todos os servidores que atuam em licitações no âmbito da SRRF10. São 13 unidades administrativas com uma equipe de 04 (quatro) servidores em cada unidade e mais alguns servidores que já participaram de comissões de licitação e atuam como “fiscais” nos contratos mantidos pela administração, totalizando 72 servidores.

Foi formulado pelo pesquisador um questionário com perguntas claras e objetivas para serem respondidas de modo a quantificar opiniões. O questionário foi estruturado e enviado por e-mail para preenchimento “on line” com envio automático ao pesquisador, sem identificação do servidor.

Apesar de não ser obrigatória a resposta ao questionário, espera-se que a participação dos servidores seja suficiente para análise dentro do universo pesquisado, e que, apesar da imprevisibilidade das respostas, tem-se a credibilidade que serão respondidas sem distorções da realidade. Não há nenhuma interferência do pesquisador nas respostas uma vez que trabalha fora da área de licitações.

As questões foram formuladas visando análise em quatro áreas consideradas relevantes em licitações e contratos, como planejamento, pessoal, legislação e financeiro. As respostas deveriam ser conforme grau de concordância, através dos

números de 1 a 5. O nº 1 indica que “discordo completamente” e o nº 5 indica “concordo completamente”.

Na formulação do trabalho de pesquisa entendemos que o projeto atendeu os itens de pesquisa, como a experiência do pesquisador a respeito do assunto, o problema era claro e preciso, empírico e suscetível de solução e delimitado a uma dimensão viável, conforme Gil (2002).

5.2 QUANTO AOS OBJETIVOS DA PESQUISA:

Esta pesquisa teve por objetivo reunir opiniões, em forma de grau concordância ou discordância, referente às dificuldades enfrentadas na realização dos procedimentos de licitação.

Muitas vezes a questão teórica não demonstra obstáculo para sua aplicação, mas quando é testado na prática percebe-se as barreiras que embaraçam o desenvolvimento e a realização de determinado procedimento.

Pelo questionário proposto buscou-se extrair aspectos relevantes que podem servir como sugestão aos administradores visando contribuir para eficiência nos certames.

5.3 QUANTO À ANÁLISE DOS DADOS:

Considerando que foi enviado questionário para 72 servidores que trabalham com licitações e contratos na RFB no Estado do Rio Grande do Sul, totalizando a população em estudo, e que, apesar de apenas 28 servidores responderem ao questionário, é uma amostra considerável porque corresponde a 38,89% dos entrevistados.

Não se pode afirmar que servidores de alguma Unidade Administrativa ficou sem responder o questionário e que poderia interferir no resultado. Da população visada e da quantidade de respostas apresentadas entendemos que a amostragem atingiu o objetivo da pesquisa, refletindo a realidade da população-alvo, pronta para

ser estudada.

É quase impossível atingir a toda “população” por variados motivos, como custo, tempo, distância. Porém, pelo direcionamento à população buscada, sem escolha aleatória de servidores e pela quantidade de respostas, entendemos que a amostra é confiável.

As perguntas foram distribuídas numa sequência lógica de assunto, mas projetadas para serem analisadas num contexto do planejamento, pessoal, legislação e financeiro. Data da pesquisa: abril de 2015.

6 RESULTADOS DA PESQUISA

Na análise das respostas percebe-se que há um entendimento comum, ou seja, a maioria das respostas tiveram certa afinidade na concordância (entre o “discordo completamente” ao “concordo plenamente”).

As respostas foram assinaladas conforme grau de concordância, através dos números de 1 a 5. O nº 1 indica que “discordo completamente” e o nº 5 indica “concordo completamente”.

Para facilitar o estudo e apresentação do trabalho, as respostas foram transformadas em percentuais (%) e para análise, os percentuais foram arredondados para números inteiros. Até 0,4 foi arredondado para menos e de 0,5 a 0,9 para mais. (exemplo: 06 entrevistados concordam plenamente, correspondendo a 21,4% e será considerado como 21%).

Todos os percentuais serão avaliados em relação ao total das respostas.

6.1 ANÁLISE REFERENTE A PLANEJAMENTO

Foram distribuídas 09 (nove) questões que abordavam o tema planejamento e as respostas foram dispostas na tabela:

Tabela 2 - Quadro das respostas prestadas pelos entrevistados – em percentual (%)

PERGUNTAS	Respostas				
	1	2	3	4	5
O tempo gasto para elaborar e divulgar um edital é suficiente?	3,6	25	28,6	35,7	7,1
Os pedidos de compras chegam com prazo satisfatório para serem atendidos?	7,1	28,6	28,6	32,1	3,6
Quem pede material/bens contribui com a especificação dos bens?	28,6	32,1	28,6	7,1	3,6
Há dificuldades em descrever os itens de material/bens?	0	7,1	25	57,1	10,7
Os pedidos de contratação de serviços chegam com prazo satisfatório para serem atendidos?	7,1	35,7	28,6	28,6	0
Quem pede a contratação de um serviço contribui com a especificação da contratação?	17,9	42,9	2,5	14,3	0
Há dificuldades para especificar os serviços?	0	3,6	25	50	21,4
O planejamento anual de compras e serviços tem prazo suficiente?	21,4	17,9	21,4	28,6	10,7
Os servidores do setor de licitação auxiliam a administração no planejamento de compras e serviços?	10,7	7,1	17,9	17,9	46,4

Fonte: Elaborado pelo autor (2015)

Planejamento não se restringe aos recursos financeiros, mas todos os meios e recursos destinados a atender uma demanda. Faz-se o levantamento das necessidades com setores envolvidos, estimam-se as quantidades, especificação, previsão de aquisição e entrega, meios de contratação e a disponibilidade financeira.

Pode-se avaliar que 84% dos entrevistados concordam que há participação dos servidores no planejamento, sendo que, 46% dos entrevistados concordam plenamente, revelando que há participação dos servidores nas decisões administrativas. Porém, o planejamento feito anualmente tem apontamento de 50% que o prazo é suficiente, mas 39% alegam que o prazo é insuficiente.

Apesar de participarem do planejamento ainda dependem dos pedidos para iniciarem os procedimentos da contratação e neste quesito 61% informam que os pedidos chegam com prazo satisfatório e 29% diz que o prazo é insuficiente, mas aceitável para ser atendido.

Quem pede material geralmente não colabora com a especificação. Apenas 29% ajudam razoavelmente na especificação; 32% não contribuem e 29% simplesmente pedem o material que necessitam sem qualquer auxílio da especificação do item.

No tocante a especificação dos itens de compra, que é tarefa de quem elabora o edital, a falta de especificação dificulta o trabalho dos licitantes, uma vez que 82% apontam dificuldades na especificação de material, sendo que 11% registram muita dificuldade na especificação. Entretanto, os pedidos de material chegam com prazo satisfatório para 61% dos servidores e apenas 29% registram pouco prazo para atendimento, mas possível de contratação.

Quem requisita a contratação de serviço geralmente pede com antecedência, sendo que 57% dizem que os prazos são satisfatórios e 36% dizem que os prazos são insatisfatórios, mas que são possíveis de contratação dentro do prazo pretendido.

Quanto a colaboração do requisitante na especificação dos serviços 39% colabora, mas a maioria não coopera, sendo que 43% presta auxílio e 18% simplesmente requisita sem qualquer apoio. Registra-se que 96% dos entrevistados afirmam que há dificuldades na especificação de serviços.

Fica claramente demonstrada que a preocupação da Instituição é com a atividade-fim, como área aduaneira, arrecadação e fiscalização, deixando em

segundo plano a atividade-meio, lembrada apenas quando há necessidade de material ou equipamento. Para maior eficiência administrativa, não apenas do setor de licitação, é necessário conjugação de esforços entre os setores, que decorre de previsão de quem solicita material com o auxílio aos licitantes.

Apesar das informações acima referentes aos pedidos e especificações, sobre a questão de tempo gasto para elaboração de um edital, 61% afirmam que o tempo é suficiente e apenas 25% dizem que o prazo deveria ser maior, mas que não chega a comprometer a contratação.

Grande parte das decisões administrativas são tomadas na fase interna do procedimento, portanto, no planejamento será escolhida a modalidade de licitação, as exigências de qualificação dos licitantes em função do objeto da contratação, das garantias e locais de entrega ou início da prestação de serviço, dentre outras. Quando o procedimento se refere a aquisição habitual tem-se facilidade na condução do processo, mas quando a contratação tem alguma particularidade específica, há necessidade de mais tempo e estudo para definir a contratação.

6.2 ANÁLISE REFERENTE A PESSOAL

Foram efetuadas 05 (cinco) questões que abordavam o tema pessoal e as respostas foram agrupadas no quadro abaixo:

Tabela 3 - Quadro das respostas prestadas pelos entrevistados – em percentual (%)

PERGUNTAS	Respostas				
	1	2	3	4	5
Os servidores que atuam em licitação são qualificados para o serviço?	0	7,1	25	32,1	35,7
A lotação de servidores que atuam em licitações é suficiente?	32,1	28,6	21,4	3,6	14,3
Há dificuldade em lotar servidores para atuar em licitação?	0	3,6	0	21,4	75
A rotatividade de pessoal prejudica o andamento dos trabalhos?	0	0	3,6	10,7	85,7
A administração atende e/ou apoia os pedidos/necessidades do setor de licitação?	10,7	14,3	28,6	35,7	10,7

Fonte: Elaborado pelo autor (2015)

Das respostas apresentadas extrai-se que há necessidade de mais servidores para atuarem no setor, sendo apontado por 61% dos entrevistados que a lotação atual não é suficiente e apenas 21% assinalaram que os servidores lotados no setor de licitações são suficientes para cumprirem as tarefas. Foi apontado por

96% que há muita dificuldade em lotar agentes para atuarem nas licitações e ainda, a rotatividade de servidores prejudica demais o andamento dos trabalhos, conforme 96% dos participantes.

Adverte-se que a questão pessoal é um problema na área de licitações, mas sendo superado pela qualificação dos agentes, onde 25% afirmaram ser boa a qualificação; 32% afirmaram ser muito boa e 35% afirmaram ser excelente a qualificação, ou seja, 96% concordam que o grupo está muito bem preparado para as tarefas e para os desafios das contratações.

Outro fator positivo é o apoio que a administração proporciona ao setor, sendo considerado bom por 28%; muito bom por 36% e excelente por 11%, totalizando 75% dos pesquisados. Do apoio prestado destaca-se o incentivo a participação em cursos e eventos para manter a equipe atualizada.

Considerando o princípio de segregação de funções e o pequeno número de servidores lotados na área de licitações é necessário cuidado para não ocorrer acúmulo de função, como licitar e proceder ao recebimento do material ou ainda realizar o pagamento. Tema muito debatido pelos doutrinadores e fiscalizado pelo TCU, que dependendo da situação prática pode ser apontado como mera falha administrativa ou até indício de fraude.

6.3 ANÁLISE REFERENTE À LEGISLAÇÃO

Em 07 (sete) questões foi abordado assunto referente a legislação e as respostas foram assim compiladas:

Tabela 4 - Quadro das respostas prestadas pelos entrevistados – em percentual (%)

PERGUNTAS	Respostas				
	1	2	3	4	5
A legislação pertinente é de fácil compreensão?	7,1	17,9	42,9	28,6	3,6
A legislação pertinente é de fácil aplicação?	14,3	28,6	42,9	10,7	3,6
É fácil fiscalizar um contrato de prestação de serviços de vigilância?	50	35,7	7,1	7,1	0
É fácil fiscalizar um contrato de prestação de serviços de Limpeza?	53,6	25	14,3	7,1	0
É fácil fiscalizar um contrato de entrega de bens comuns?	3,6	14,3	21,4	46,4	14,3
Os órgãos de controle (CGU/TCU) fazem exigências exageradas?	14,3	10,7	46,4	17,9	10,7
Considera eficientes os órgãos de controle (CGU/TCU) na RFB?	3,6	17,9	17,9	39,3	21,4

Fonte: Elaborado pelo autor (2015)

No item anterior constatou-se que a qualificação dos servidores é muito boa e neste item tem-se a informação que a legislação é de fácil compreensão, conforme aprovação de 71% dos participantes; sendo que outros 18% afirmaram que não é tão fácil, mas não chegam a afirmar é difícil.

Apesar da qualificação da equipe há um reconhecimento que a legislação pertinente a licitação não é de fácil aplicação, onde 43% apontaram como razoável; 29% registraram como difícil e 14% como muito difícil.

Reporta-se novamente ao cuidado de quem realiza o procedimento de licitação não pode conferir o recebimento do material e nem atestar a prestação dos serviços, portanto a tarefa de fiscalizar os contratos geralmente é atribuída a servidores lotados em outros setores, mas que contam com o apoio dos agentes de licitações.

Dos pesquisados 36% apontaram que é difícil e 50% registraram que é muito difícil cumprir a tarefa de fiscalizar um contrato de prestação de serviço de vigilância.

Dos entrevistados 14% apontaram que é razoável executar a tarefa de fiscalizar um contrato de prestação de serviço de limpeza, mas 25% apontaram que é difícil e 54% anotaram que é muito difícil.

A fiscalização de recebimento de bens comuns é considerada por 21% dos participantes uma tarefa fácil e 60% consideram muito fácil.

Neste item de recebimento de material não há muita dificuldade, basta seguir o que o determinado pelo edital, como datas e locais de entregas e principalmente conferir as quantidades e especificações.

Quanto aos apontamentos da dificuldade em fiscalizar um contrato de prestação de serviço vale registrar algumas obrigações a serem cumpridas que dispendem de tempo considerável e estudo mais aprofundado. Há necessidade de conhecer a legislação trabalhista, como FGTS, salários e dissídio da categoria, horas extras, folga intervalar e intra jornada, vale-transporte, auxílio-alimentação, entre outros, para conferir se a empresa contratada (terceirizada) está pagando corretamente seus funcionários. Consta ainda os recolhimentos do INSS. Sobre vigilância deve-se acompanhar a validade e troca de munição, curso de reciclagem dos vigilantes, controle e registro de ocorrências incluindo entrada e saída de servidores e de contribuintes, dentre vários itens a serem conferidos.

Apesar da extensa legislação a ser cumprida na elaboração do edital e no acompanhamento da execução do contrato, a maioria dos entrevistados considera eficiente a fiscalização dos órgãos de controle (TCU/CGU) realizada na SRRF10, tendo 18% como boa; 67% como muito boa e apenas 18% como ineficiente. Isto demonstra que a preocupação é realizar os procedimentos de acordo com os ditames legais e num segundo plano a preocupação com a fiscalização.

Entretanto 48% consideram que há exigências demasiadas pelos órgãos de controle; 29% afirmam categoricamente que há exigências exorbitantes enquanto 25% consideram razoáveis as exigências.

Foi destacada a preocupação em fiscalizar a prestação de serviços de vigilância, mas a preocupação maior é a aplicação da legislação para elaborar um edital de contratação de serviço, pelas variadas normas que regulam a contratação, que inclui Instrução Normativa definindo o que deve constar no edital, como deve ser formulada a proposta da empresa interessada, garantias, assinatura, fiscalização e prorrogação do contrato.

6.4 ANÁLISE REFERENTE A FINANCEIRO

Apenas 04 (quatro) itens foram questionados do assunto financeiro, sendo consignadas as respostas no quadro abaixo:

Tabela 5 - Quadro das respostas prestadas pelos entrevistados – em percentual (%)

PERGUNTAS	Respostas				
	1	2	3	4	5
Os recursos financeiros para a sua Unidade são suficientes?	17,9	42,9	17,9	21,4	0
Ocorre atraso nos repasses de recursos financeiros dentro da programação?	7,1	14,3	14,3	35,7	28,6
Quando há planejamento de obra, envolvendo alto valor financeiro, o repasse financeiro atende o planejamento?	0	3,6	57,1	35,7	3,6
Ocorre atraso nos pagamentos de compras e serviços?	14,3	32,1	10,7	28,6	14,3

Fonte: Elaborado pelo autor (2015)

Dos apontamentos extrai-se que 61% avaliam insuficientes os repasses de recursos financeiros; 18% considera bom e 21% avaliam como muito bom o montante repassado.

Considerando a programação financeira, 79% dos pesquisados afirmam que há atraso nos repasses de recursos; 14% afirmam que há pequeno atraso e apenas 4% dizem que não ocorrem atrasos.

Relevante considerar a afirmação de 93% dos entrevistados de que no planejamento de obra com alto valor financeiro, o repasse financeiro atende o planejado. Isto significa que quando começar uma obra o cronograma é cumprido e tem data para finalização, porque o que mais temos hoje são obras públicas inacabadas. Entendo como positivo o conjunto de esforços da Administração e dos servidores em planejamento e acompanhamento desses contratos.

No último item em análise, referente a atrasos nos pagamentos de compras e serviços, não é possível avaliar a tendência da maioria porque as opiniões foram muito divergentes. Dos entrevistados, 11% afirmam que ocorre atraso. 43% afirmam que ocorre muito atraso, mas por outro lado, 32% dizem que ocorrem pequenos atrasos e 14% afirma que não ocorre atrasos nos pagamentos.

Apesar de ter previsão de recursos financeiros e já ter empenho referente a contratação, entende-se como aceitáveis pequenos atrasos porque o repasse de recursos depende do governo federal e de uma série de fatores que foge do controle dos gestores que executam os contratos públicos.

Nesta questão financeira há grande preocupação com os órgãos de controle que analisam os gastos públicos e qualquer atraso pode ser “apontado” como irregularidade. No edital deve constar previsão de multas em caso de atraso na entrega do material bem como multa por atraso no pagamento. Cita-se ainda, a Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar nº 101/2000, que é um código de conduta para os administradores públicos e requer eficiência, transparência e controle na gestão orçamentária.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho foi desenvolvido para conclusão de curso de Gestão Pública e primeiramente descreveu-se os princípios e a legislação que abrange o tema LICITAÇÃO para dar conhecimento da burocracia que, embora complexa no entendimento e aplicação, faz-se necessária.

O procedimento licitatório, que além de possibilitar ao maior número de interessados em contratar com a administração pública, de selecionar e contratar a proposta mais vantajosa para a Administração, quer prevenir que condutas mal intencionadas por parte dos administradores contamine ou viole as normas de contratação, direcionando compras ou pagando preços superfaturados.

Posteriormente procedeu-se a uma pesquisa quantitativa na coleta dos dados para apurar as opiniões dos agentes que operam na área de licitação. Pelo conhecimento do assunto pelo pesquisador foi escolhido o método de pesquisa, que se restringia a quantificar as opiniões através de grau de concordância. Através de Estudo de Caso procurou-se conhecer a realidade de uma organização pública (SRRF10) e foram apuradas as dificuldades enfrentadas pelos servidores que atuam nas contratações.

Da pesquisa constatou-se a necessidade de lotar mais servidores para trabalharem nos procedimentos de licitação, que há dificuldade em especificar os itens da contratação (material ou serviço) e que pode ser facilitado com o auxílio de quem requisita os itens. Essas deficiências podem ser sanadas em sede planejamento com ajuda da administração, que tem demonstrado apoio aos agentes licitantes.

Ficou demonstrado que é preciso recursos financeiros para iniciar uma contratação, definir claramente os itens e conhecimento da legislação para conduzir o certame sem imprevistos. Após celebrado contrato, manter um controle efetivo no recebimento de material e principalmente na fiscalização dos contratos de prestações de serviços.

Pelos entrevistados constatou-se a boa qualificação dos servidores, que facilita a interpretação e aplicação das normas, evitando assim apontamentos pelos órgãos de controle e principalmente aplicação de penalidades aos gestores por eventuais erros.

8 REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988 e emendas constitucionais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 08 abr. 2015.

_____. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 08 abr. 2015.

_____. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm. Acesso em: 05 mar. 2015.

_____. **Lei nº 8.429**, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilado.htm. Acesso em: 10 abr. 2015.

_____. **Lei nº 9.784**, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 10 abr. 2015.

_____. **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. Acesso em: 05 mar. 2015.

_____. **Lei nº 12.462**, de 04 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/Lei/L12462compilado.htm. Acesso em: 08 abr. 2015.

_____. **Lei nº 545**, de 20 de maio de 1968. Abre crédito suplementar. Disponível em: http://c-mara-municipal-da-caratinga.jusbrasil.com.br/legislacao/297912/lei-545-68?ref=topic_feed. Acesso em: 08 abr. 2015.

_____. **Decreto nº 2.926**, de 14 de maio de 1862. Approva o Regulamento para as arrematações dos serviços a cargo do Ministerio da Agricultura, Commercio e Obras Publicas. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2926-14-maio-1862-555553-publicacaooriginal-74857-pe.html>. Acesso em: 08 abr. 2015.

_____. **Decreto nº 4.536**, de 28 de janeiro de 1922. Organiza o Código de Contabilidade da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4536.htm>. Acesso em: 08 abr. 2015.

_____. **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>. Acesso em: 08 abr. 2015.

_____. **Decreto-Lei nº 579**, de 30 de julho de 1938. Disponível em: <<http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/viwTodos/EE9E7286BE8AE78C032569FA005DD8B1?Opendocument>>. Acesso em: 08 abr. 2015.

_____. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De10200compilado.htm>. Acesso em: 08 abr. 2015.

_____. **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>. Acesso em: 08 abr. 2015.

_____. **Instrução Normativa nº 02**, de 30 de abril de 2008. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-02-de-30-de-abril-de-2008-1>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

_____. **Instrução Normativa nº 05**, de 27 de junho de 2014. Dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-27-de-junho-de-2014>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

_____. **Portaria nº 555**, de 30 de dezembro de 2014. Esta Portaria atribui exclusividade à Central de Compras e Contratações, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para realizar procedimentos para aquisição e contratação dos serviços que visam à obtenção de passagens aéreas para voos domésticos e internacionais, pelos órgãos da administração direta do Poder Executivo federal. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/portarias/portaria-no-555-de-30-de-dezembro-de-2014>>. Acesso em: 08 abr. 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 20ª Edição. Rio de Janeiro. Editora Lumen Juris. 2008.

COELHO, Ricardo Corrêa. **O público e o privado na gestão pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES : UAB, 2009. 78p.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de registro de preços e pregão**. Belo Horizonte: Fórum 2003.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Saraiva. 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 10ª Edição. São Paulo. Editora Dialética. 2004.

LEITE JUNIOR, Alcides Domingues. **Desenvolvimento e Mudanças no Estado brasileiro**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES : UAB, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 22ª Edição. São Paulo. Editora RT, 1990.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitações e contratos administrativo**. São Paulo: RT, 1991.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 12ª ed. Malheiros, 2000. P. 748

MENDES, Renato Geraldo. **Lei de Licitações e Contratos anotada**. 4ª Edição Ampliada, revisada e atualizada. Porto Alegre. Editora Síntese Ltda. 2002.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas licitações e contratos**. 9.ed., rev., atual. e ampl. - Belo Horizonte: Del Rey. 2002.

ROSA, Rodrigo de Alvarenga. **Gestão Logística**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES : UAB, 2010.

SANTOS, Rita de Cássia. **Plano Plurianual e Orçamento Público**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES : UAB, 2010. 106p.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Informativo de Jurisprudência sobre Licitações e Contratos nº 55**. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/jurisprudencia/informativos/info_licitacoes. Acesso em: 10 abr. 2015.

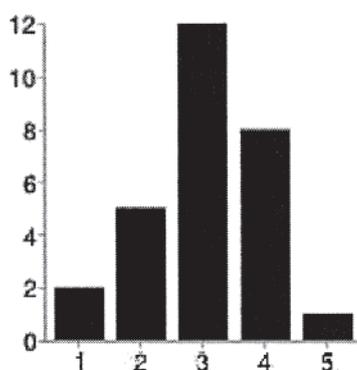
ANEXO A – Questionário de entrevistas

Resumo

Licitações

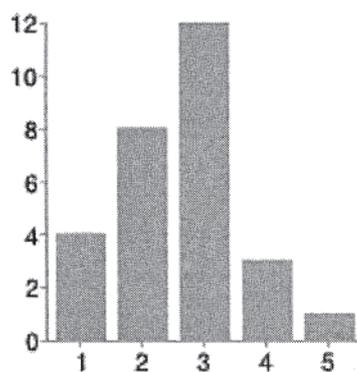
Ainda não há respostas para esta pergunta.

1. A legislação pertinente é de fácil compreensão?



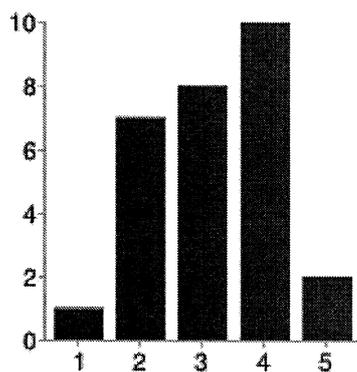
1	2	7.1%
2	5	17.9%
3	12	42.9%
4	8	28.6%
5	1	3.6%

2. A legislação pertinente é de fácil aplicação?



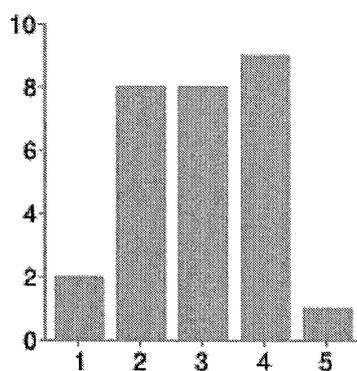
1	4	14.3%
2	8	28.6%
3	12	42.9%
4	3	10.7%
5	1	3.6%

3. O tempo gasto para elaborar e divulgar um edital é suficiente?



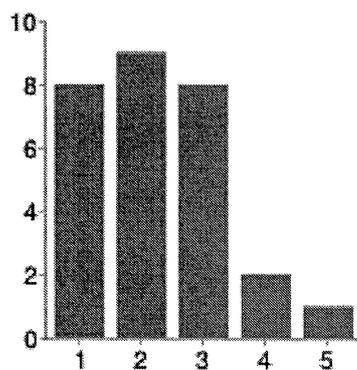
1	1	3.6%
2	7	25%
3	8	28.6%
4	10	35.7%
5	2	7.1%

4. Os pedidos de compras chegam com prazo satisfatório para serem atendidos?



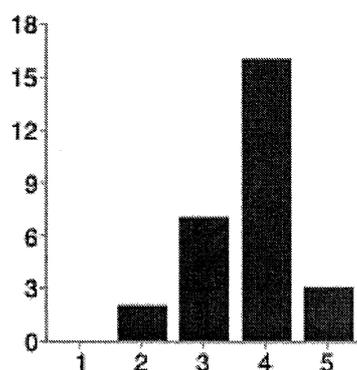
1	2	7.1%
2	8	28.6%
3	8	28.6%
4	9	32.1%
5	1	3.6%

5. Quem pede material/bens contribui com a especificação dos bens?



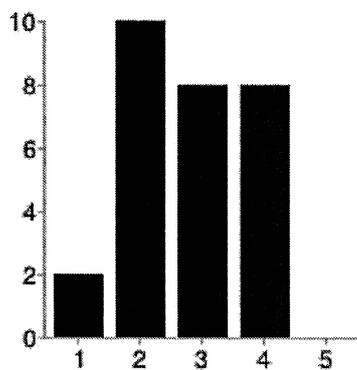
1	8	28.6%
2	9	32.1%
3	8	28.6%
4	2	7.1%
5	1	3.6%

6. Há dificuldades em especificar os itens de material/bens?



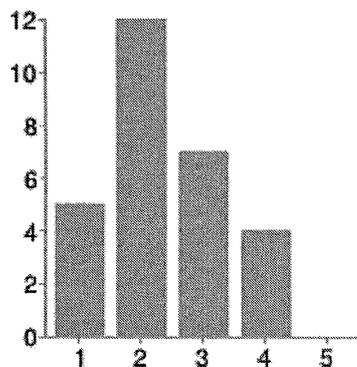
1	0	0%
2	2	7.1%
3	7	25%
4	16	57.1%
5	3	10.7%

7. Os pedidos de contratação de serviços chegam com prazo satisfatório para serem atendidos?



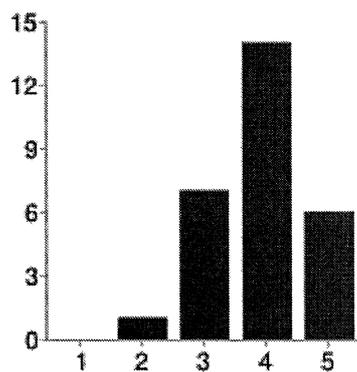
1	2	7.1%
2	10	35.7%
3	8	28.6%
4	8	28.6%
5	0	0%

8. Quem pede a contratação de um serviço contribui com a especificação da contratação?



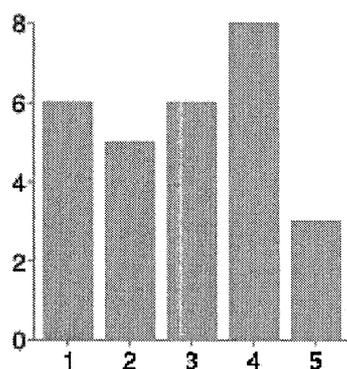
1	5	17.9%
2	12	42.9%
3	7	25%
4	4	14.3%
5	0	0%

9. Há dificuldades para especificar os itens de serviços?



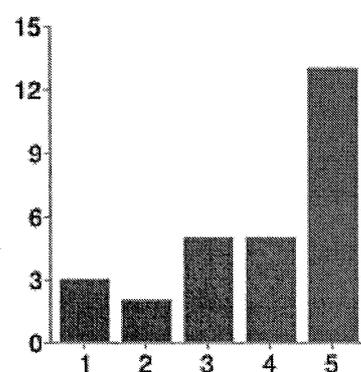
1	0	0%
2	1	3.6%
3	7	25%
4	14	50%
5	6	21.4%

10. O planejamento anual de compras e serviços tem prazo suficiente?



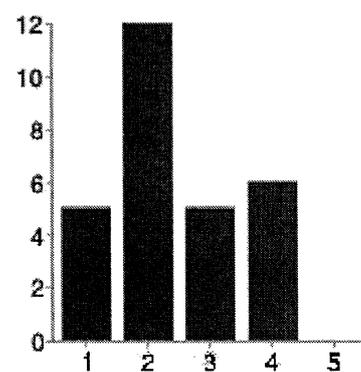
1	6	21.4%
2	5	17.9%
3	6	21.4%
4	8	28.6%
5	3	10.7%

11. Os servidores do setor de licitação auxiliam a administração no planejamento de compras e serviços?



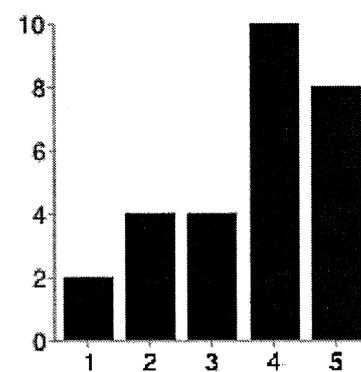
1	3	10.7%
2	2	7.1%
3	5	17.9%
4	5	17.9%
5	13	46.4%

12. Os recursos financeiros para a sua Unidade são suficientes?



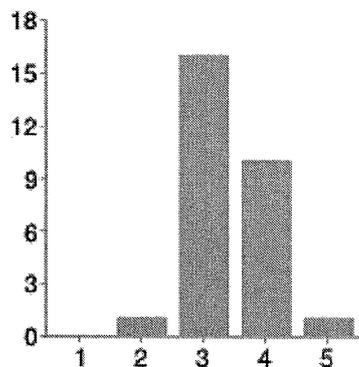
1	5	17.9%
2	12	42.9%
3	5	17.9%
4	6	21.4%
5	0	0%

13. Ocorre atraso nos repasses de recursos financeiros dentro da programação?



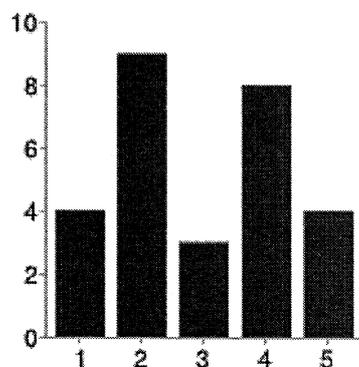
1	2	7.1%
2	4	14.3%
3	4	14.3%
4	10	35.7%
5	8	28.6%

14. Quando há planejamento de obra, envolvendo alto valor financeiro, o repasse financeiro atende o planejamento?



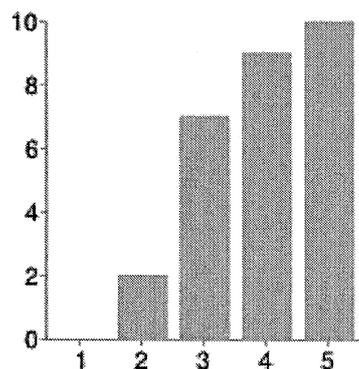
1	0	0%
2	1	3.6%
3	16	57.1%
4	10	35.7%
5	1	3.6%

15. Ocorre atraso nos pagamentos de compras e serviços?



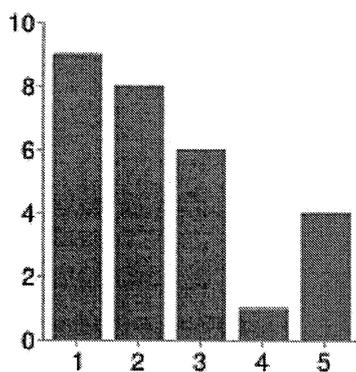
1	4	14.3%
2	9	32.1%
3	3	10.7%
4	8	28.6%
5	4	14.3%

16. Os servidores que atuam em licitação são qualificados para o serviço?



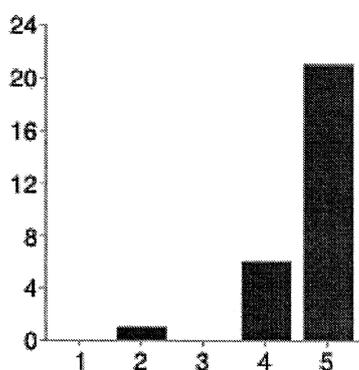
1	0	0%
2	2	7.1%
3	7	25%
4	9	32.1%
5	10	35.7%

17. A lotação de servidores que atuam em licitações é suficiente?



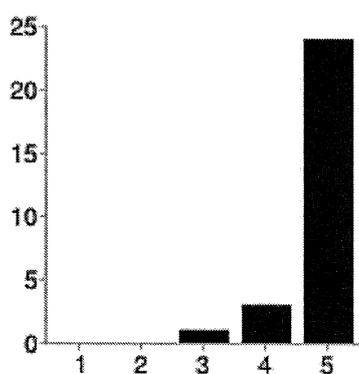
1	9	32.1%
2	8	28.6%
3	6	21.4%
4	1	3.6%
5	4	14.3%

18. Há dificuldade em lotar servidores para atuar em licitação?



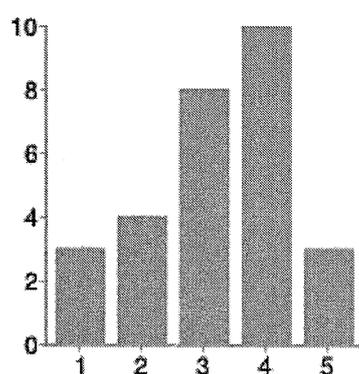
1	0	0%
2	1	3.6%
3	0	0%
4	6	21.4%
5	21	75%

19. A rotatividade de pessoal prejudica o andamento dos trabalhos?



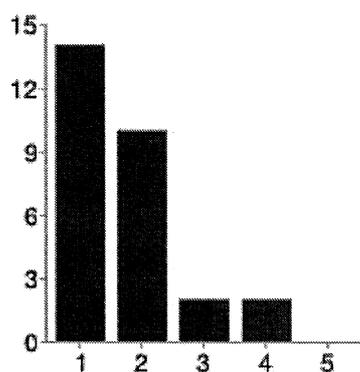
1	0	0%
2	0	0%
3	1	3.6%
4	3	10.7%
5	24	85.7%

20. A administração atende e/ou apoia os pedidos/necessidades do setor de licitação?



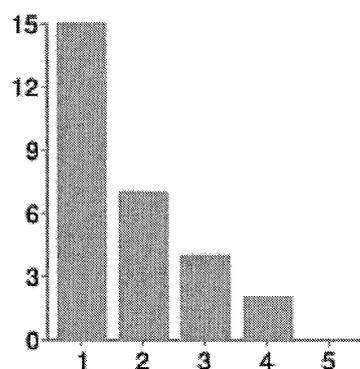
1	3	10.7%
2	4	14.3%
3	8	28.6%
4	10	35.7%
5	3	10.7%

21. É fácil fiscalizar um contrato de prestação de serviços de vigilância?



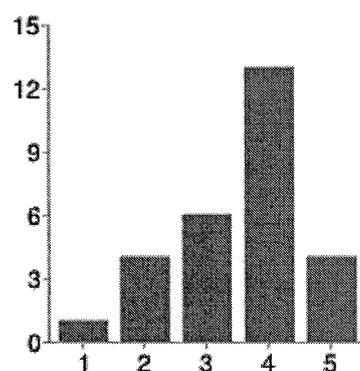
1	14	50%
2	10	35.7%
3	2	7.1%
4	2	7.1%
5	0	0%

22. É fácil fiscalizar um contrato de prestação de serviços de Limpeza?



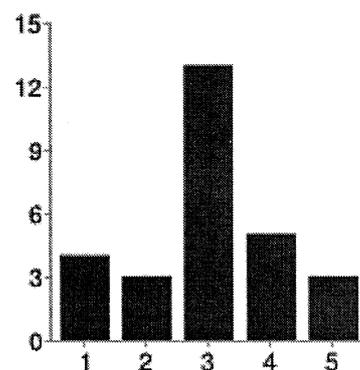
1	15	53.6%
2	7	25%
3	4	14.3%
4	2	7.1%
5	0	0%

23. É fácil fiscalizar um contrato de entrega de bens comuns?

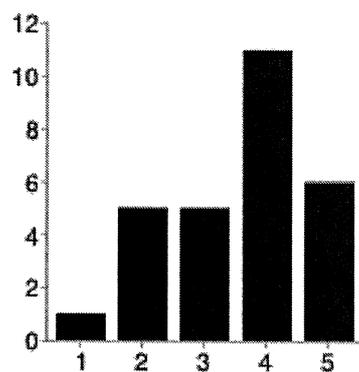


1	1	3.6%
2	4	14.3%
3	6	21.4%
4	13	46.4%
5	4	14.3%

24. Os órgãos de controle (CGU/TCU) fazem exigências exageradas?



1	4	14.3%
2	3	10.7%
3	13	46.4%
4	5	17.9%
5	3	10.7%

25. Considera eficientes os órgãos de controle (CGU/TCU) junto a RFB?

1	1	3.6%
2	5	17.9%
3	5	17.9%
4	11	39.3%
5	6	21.4%

Número de respostas diárias