

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

EDUARDO JOSÉ GOMES

**ANÁLISE DOS PROCEDIMENTOS DO PREGÃO ELETRÔNICO NA
ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL DE CARAÁ -RS:
EXAME DAS POSSIBILIDADES DE MELHORIA**

PORTO ALEGRE

2015

Eduardo José Gomes

ANÁLISE DOS PROCEDIMENTOS DO PREGÃO ELETRÔNICO NA
ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL DE CARAÁ -RS: EXAME DAS POSSIBILIDADES
DE MELHORIA

Trabalho de Conclusão de curso de
Especialização – modalidade a distância –
apresentado ao Programa de Pós-Graduação
da Universidade Federal do Rio Grande do Sul
como requisito para a obtenção do título de
Especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientador(a): Prof. Guilherme Macedo

Porto Alegre

2015

EDUARDO JOSÉ GOMES

ANÁLISE DE PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS DO “PREGÃO” NA SUA FORMA
“ELETRÔNICA” NA ADMINISTRAÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CARAÁ-
RS: EXAME DAS POSSIBILIDADES DE MELHORIA PARA O MUNICÍPIO

Trabalho de Conclusão de curso de
Especialização – modalidade a distância –
apresentado ao Programa de Pós-Graduação
da Universidade Federal do Rio Grande do Sul
como requisito para a obtenção do título de
Especialista em Gestão Pública Municipal.

Aprovado em XX de junho de 2015.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Orientador Guilherme Ribeiro de Macedo

Prof. (nome do professor integrante da banca)

Prof. (nome do professor integrante da banca)

A Deus, por todas as suas bênçãos que tornaram possível esta realização, a quem devo minha vida, meu curso e este trabalho. À minha companheira pelo amor e dedicação, ao meu filho pela compreensão e amor, à minha mãe pelo carinho e intercessão, ao meu pai por acreditar em mim e a todos os meus colegas e amigos pelo apoio, solidariedade e companheirismo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha mãe Dozolina e ao meu pai Carlos, por seu amor, seu carinho, seus conselhos e pela educação que me proporcionaram chegar até aqui.

Agradeço a minha amada Nara, por sempre me incentivar nos estudos para ser uma pessoa de conduta honesta e digna.

Agradeço a meu amado filho Mateus, que me ensinou mais do que ele possa imaginar ou compreender.

Agradeço ao meu orientador professor Guilherme Macedo, por suas orientações, por estar presente em todas as etapas com suas correções de rumo.

Agradeço a todos os meus professores, professoras, tutores e funcionários da UFRGS, destacando Mara Gil e Patrícia Tometich, que, sem estas pessoas e sua devida orientação, conhecimento e ensino, jamais seria possível atingir esta meta tão preciosa.

Agradeço aos meus queridos amigos e colegas da UFRGS, especialmente Denise Renata, Cinara, Cristiano, Eunice, Natália, Jamine e tantos outros que de uma forma ou de outra me ajudaram, incentivaram, buscaram juntos comigo a realização deste sonho.

Enfim, agradeço a todas as pessoas, em especial a Sra. Fernanda Nunes, que participaram com palavras, atitudes, incentivos, carinho, pensamentos para que eu chegasse a este ponto tão precioso de minha vida.

Obrigado de coração, que Deus abençoe a todos!

Portanto, o que se espera de todo bom administrador é que seja fiel ao que faz.

Primeira Epístola aos Coríntios 4, 2

RESUMO

A presente monografia trata sobre o exame da modalidade pregão, na sua forma eletrônica na prefeitura municipal do Caraá – RS. A abordagem foi feita sob o ponto de vista de examinarmos as condições e o contexto deste ambiente licitatório específico, buscando na medida dos resultados encontrados das pesquisas de doutrinas diversas, de jurisprudências, de recomendações do Tribunal de Contas do RS, do Tribunal de Contas da União e da observação direta da estrutura e do delineamento dos procedimentos executados na prefeitura em questão, apresentar sugestões e possibilidades de melhoria para o gestor público municipal nesta área fundamental. Uma boa contratação obtêm-se com a proposta mais vantajosa para a administração, ou seja, a economicidade e a vantajosidade alcançadas aliadas a um eficiente gerenciamento de compras e contratações trarão enormes benefícios para a administração pública municipal e para a sua comunidade em geral.

Palavras-chave: Pregão eletrônico. Licitações. Processo. Procedimentos.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas
AGU – Advocacia-geral da União
CF – Constituição Federal
CIDADE COMPRAS – Sistema virtual de aquisição de bens e serviços da CMN
CNM – Confederação Nacional dos Municípios
COMPRASNET - Sistema virtual de aquisição de bens e serviços da SLTI
CT-TCE/RS – Consultoria Técnica do Tribunal de Contas do Estado do RS
DOU – Diário Oficial da União
JML – Mendes & Lopes, Pesquisa, Treinamento e Eventos Ltda.
LC – Lei Complementar
NDJ – Nova Dimensão Jurídica - Editora
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
TCE-RS – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
TCU – Tribunal de Contas da União

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Fluxograma do processo administrativo de compras município de Caraá RS – pregão eletrônico (atualidade)	84
Figura 2 – Fluxograma – Proposta do autor para análise do Gestor Público ..	86
Quadro 1 – Resultados obtidos na Pesquisa	72
Quadro 2 – Legislação de Compras Públicas aplicada aos municípios	88
Quadro 3 – Relatório Sintético de Pregões Eletrônicos do Município de Caraá – RS	89

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1. A LEI DE LICITAÇÕES ATÉ O PREGÃO NA SUA FORMA “ELETRÔNICA”	15
1.1 HISTÓRICO	15
1.2 CONCEITO DE LICITAÇÃO	15
1.2.1 Natureza jurídica procedimental	17
1.3 PREGÃO COMO MODALIDADE LICITATÓRIA	19
1.3.1 Regulamentação e objetivação de bens e serviços	21
1.3.2 Abrangência e constitucionalidade: alcance dos municípios	22
1.3.3 Transparência e publicidade a favor da competitividade	23
1.3.4 Habilitação	24
1.4 PRINCÍPIOS E SUA APLICABILIDADE NO PREGÃO ELETRÔNICO.....	25
1.4.1 Termo de referência	29
1.5 A VANTAJOSIDADE COMO FINALIDADE DA LICITAÇÃO	31
1.5.1 Decreto 5450/2005 – pregão eletrônico e competências	32
1.5.2 Objeto: bem e serviço comum	33
1.6 PREGÃO CONSOANTE O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.....	34
1.6.1 Fiscalização das prefeituras	35
1.6.2 Irregularidades em licitação – representação	36
1.6.3 Competência do tribunal de contas da união	36
1.7 COMPETÊNCIA DO TCE-RS.....	37
1.8 CONTROLE INTERNO NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL.....	39
1.8.1 Controle interno no município	41
1.9 HISTÓRICO DO MUNICÍPIO DE CARAÁ	43
2 ANÁLISE DE CASO CONCRETO DO MUNICÍPIO DE CARAÁ	45
2.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA	45
2.2 LICITAÇÕES (PREGÃO ELETRÔNICO) REALIZADOS NO MUNICÍPIO DE CARAÁ-RS.....	47
2.2.1 Sistema cidade compras	48
2.3 SESSÃO PÚBLICA DO PREGÃO: ASPECTOS GERAIS	50
2.3.1 Sessão pública de pregão eletrônico realizada em 11 de julho – Pregão 04-2014	52

2.4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	56
2.5 ANÁLISE DOS RESULTADOS E POSSIBILIDADES DE MELHORIAS	58
2.5.1 Confronto com consultoria Técnica do TCE-RS.....	61
2.5.2 Situação atual do processo administrativo do pregão eletrônico	67
2.5.3 Possibilidade ou sugestões de melhoria	69
3 CONCLUSÃO	73
REFERÊNCIAS.....	74
APÊNDICES	80
ANEXOS	90

INTRODUÇÃO

Nos municípios brasileiros, a iniciativa de realizarem-se contratações através de procedimentos licitatórios presenciais têm causado confronto à primazia do interesse público e constrangimento aos atores envolvidos neste processo. Eventuais descasos dos gestores públicos com a impessoalidade, a moralidade, a eficiência, a isonomia e a transparência, podem contribuir para que estes princípios sejam bastante prejudicados.

A instrumentalização do processo eletrônico veio de encontro aos princípios da vantajosidade e da economicidade, com sua rapidez e forma singular de realização da sessão pública (inversão de fases de habilitação e análise de propostas), através do uso da *internet*, disponibilizadas todas as informações e dando margem a uma eficaz publicidade e clareza dos atos.

Em termos gerais, o pregão eletrônico foi uma novidade bem-vinda para a administração pública como um todo. Não obstante, a aplicação das normas legais da Lei 10.520/2002 e do Decreto 5.450/2005, que tratam, respectivamente, da implantação e da regulamentação do pregão eletrônico, bem como da legislação específica do município em foco (Decreto Municipal n.º 401/2005), nas administrações municipais encontramos problemas administrativos na tramitação e procedimentalização por uma visão segmentada de suas etapas e ausência de entendimento e da importância de cada uma delas.

Guardadas as devidas proporções entre prefeituras e órgãos públicos de esferas diferentes, a ideia de contextualizar os procedimentos adotados, com toda a sua configuração de elementos e suas peculiaridades, pretendeu como objetivo geral, analisar os procedimentos realizados pela Prefeitura Municipal do Caraá no processo licitatório.

O presente trabalho visou dar um suporte para a administração do município de Caraá - RS, especificamente na questão do processo das licitações realizadas através da modalidade “pregão” na sua forma “eletrônica”. A experiência do pesquisador, obtida nas atividades do ambiente licitatório do TRE-RS, mostra que é imprescindível garantir os princípios do certame licitatório.

Para isto, realizou-se uma revisão bibliográfica, além de estudo de caso na seção de licitações, confrontando com nossas vivências pessoais na seção de

licitações do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE-RS). Justificou-se este estudo como análise do procedimento licitatório, desde o pedido da área solicitante até a homologação dos vencedores, no sentido de obter subsídios de verificação da tramitação e operacionalidade, sejam nos atos administrativos, sejam nos atos regulamentares peculiares.

Foram visados os seguintes objetivos específicos: (a) conhecer o processo licitatório municipal específico da modalidade escolhida (pregão eletrônico) (b) identificar as vantagens e os possíveis problemas operacionais e de trâmite licitatório, que possam existir, em confronto com os ditames dos Tribunais de Contas e parâmetros doutrinários.

Com isto, dentro das possibilidades levantadas pela pesquisa do ambiente licitatório do município, almejou-se propor subsídios para aperfeiçoar e tornar mais eficiente o contexto licitatório municipal, dentro de uma análise crítica e, através desta, clarear objetivos, ensejando uma melhoria da máquina pública neste primordial setor de contratações públicas da administração municipal.

Com base na legislação aplicada do pregão eletrônico, quer-se analisar a praticidade e economicidade alcançadas com o estudo de caso específico da administração municipal do Caraá, visando estabelecer um parâmetro atual do processo licitatório do município, conhecer se existe ausência de funcionários para o desenvolvimento do trabalho, verificar se os atos administrativos estão vinculados entre si e ao edital e, finalmente, induzir a possibilidade de melhoria das atividades dos atores envolvidos com treinamento prático, com planejamento e aquisição de conhecimento teórico-prático.

Foram realizadas entrevistas com elaboração de roteiros (com perguntas abertas) com funcionários dos setores envolvidos direta ou indiretamente em licitações. Mesmo procedimento para outros setores de administrações de órgãos públicos que se fizeram necessários para o desenvolvimento deste instrumento, tais como o Controle Interno do município e o Tribunal de Contas do Estado do RS.

Quanto à realização da pesquisa, foi observada por amostragem, a realização de certames licitatórios, na modalidade de pregão, na forma “eletrônica”, fazendo-se presente em uma sessão da modalidade, a fim de observar os procedimentos adotados pela pregoeira. A unidade de observação foi enfatizada pela análise documental da ata da sessão pública. Além disto, realizaram-se pesquisas em sites da prefeitura do município do Caraá - RS e de órgãos públicos, dentre eles, o

Tribunal de Contas do Estado do RS (TCE-RS), o Tribunal Regional Eleitoral do RS (TRE-RS), Tribunal de Contas da União (TCU), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), dentre outros, e da Confederação Nacional dos Municípios (CNM).

O universo desta pesquisa abrangeu os servidores públicos envolvidos direta e indiretamente com a área de licitações na administração municipal, a coleta de informações de vários trabalhos de conclusão realizados por especialistas em gestão pública municipal da UFRGS, de legislação das licitações e do pregão, de decretos, da doutrina específica, de decisões e recomendações do TCU e do TCE-RS, de artigos da internet e de periódicos.

No plano de análise, se reuniram as entrevistas e observações realizados com os servidores e, a partir disto, inferiu-se o significado das informações fornecidas por essas pessoas em suas respostas e/ou discursos, bem como dos relatórios e informações secundárias que se fizeram necessárias acrescentar para documentar estas atividades.

O trabalho foi dividido em dois capítulos. No Capítulo 1, foi feita uma descrição contextual do histórico do município de Caraá – RS e aspectos gerais das licitações, pregão eletrônico e competências dos tribunais de contas. No capítulo 2, foi feita a apresentação das licitações realizadas no município, dos dados coletados e a análise dos mesmos e, especialmente, do procedimento licitatório, além de pesquisas de outros trabalhos nesta seara confrontando as recomendações dos Tribunais de Contas do Estado com o exame dos resultados da apuração de todas estas informações.

O presente trabalho se encerra com a conclusão, em que são apresentadas sugestões de melhoria dos procedimentos licitatórios. Buscou-se apresentar sugestões de contribuição, conforme foi apurado na pesquisa do levantamento das informações do tema analisado para este processo, que traz aquisições e contratações fundamentais para uma boa administração voltada ao interesse público.

1. A LEI DE LICITAÇÕES – LEI 8.666/1993 SOB A ÓTICA CONSTITUCIONAL

1.1. HISTÓRICO

A palavra “licitação” vem do latim *licitationem*, dos verbos *liceri* ou *licitari* que quer dizer lançar em leilão dar preço, oferecer lance.

O Decreto-lei nº 2.300, de 21.11.86, atualizado em 1987, pelos Decretos-leis 2.348 e 2.360, instituiu, pela primeira vez, o Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos, reunindo normas gerais e especiais relacionadas à matéria, com a finalidade de impedir os desvios de conduta e reprimir as corrupções observadas nas concorrências públicas que atingia toda a Administração Pública desde essa época.

A Constituição de 1988 representou um notável progresso na institucionalização e democratização da Administração Pública. A constitucionalização da Administração Pública somente foi levada a efeito pela Constituição de 1988.

A partir de 1988 a licitação recebeu status de princípio constitucional, com referências diretas nos artigos 22, inc. XXVII, 37, inc. XXI e *caput* do artigo 175, de observância obrigatória pela Administração Pública, direta e indireta, de todos os poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Anos mais tarde, a Lei 8.666/1993, norma disciplinadora das licitações e contratos, dando seguimento à vontade do legislador constitucional, regulamentou o instituto da licitação predisposto no inciso XXI, do artigo 37 da Constituição Federal.

Analisando estas disposições, pode-se observar que a obrigatoriedade de licitar é princípio constitucional, apenas sendo dispensada ou inexigida nos casos expressamente previstos em Lei.

1.2 CONCEITO DE LICITAÇÃO

Analisamos então, os conceitos de licitação, iniciando conforme artigo de

Schirato:

Licitação é o procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou trocar bens, realizar obras ou serviços, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função dos parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados (SCHIRATO, 2007, p. 360).

A seguir, o doutrinador Marçal afirma que licitação significa:

Um procedimento administrativo formal, realizado sob regime de direito público, prévio a uma contratação, pelo qual a Administração seleciona com quem contratar e define as condições de direito e de fato que regularão essa relação jurídica (JUSTEN FILHO, 2005, p. 18).

E, por fim, Sundfeld:

O procedimento administrativo destinado à escolha de pessoa a ser contratada pela Administração ou a ser beneficiada por ato administrativo singular, no qual são assegurados tanto o direito dos interessados à disputa como a seleção do beneficiário mais adequado ao interesse público (SUNDFELD, 1995, p. 15).

Então, condensando os conceitos de doutrina aqui delineados, percebemos que a pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou trocar bens, abre disputa entre os interessados para com eles travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, selecionando entre várias propostas apresentadas por estes particulares a mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa, com esta atitude, propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público e define as condições de direito e de fato que regularão essa relação jurídica a todos os interessados que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório no qual são assegurados tanto o direito à disputa como a seleção do beneficiário mais adequado ao interesse público.

1.2.1 Natureza jurídica procedimental

Cabe-nos, introduzindo, destacar parágrafo único do artigo 4º da Lei 8.666/93 e seu:

Parágrafo único. O procedimento licitatório previsto nesta Lei **caracteriza ato administrativo formal**, seja ele praticado em qualquer esfera da Administração Pública (Grifo nosso) (BRASIL, 1993).

Justen Filho (2005, p. 73), ao comentar este artigo da lei, disse ser acentuada com ele a natureza procedimental da licitação, ratificando que os atos da licitação não são independentes entre si e nem podem ser tratados isoladamente, sendo a licitação uma “série ordenada de atos”. A lei e o edital estabelecerão uma ordem a ser observada e, sem esta obediência, acarretará o vício do procedimento como um todo. Segue ele, considerando que a expressão *procedimento* configura-se como uma sucessão preordenada de atos, seguindo critérios lógicos e caracterizada pela submissão das etapas subsequentes à observância do conteúdo verificado nas anteriores, ou seja, dar sequência lógica aos atos.

Nesta procedimentalização, encontraremos a observância de formalidades, objetivamente assim dispostas por Marçal:

- a) obediência à ordenação e à sucessão de fases determinadas na Lei e no ato convocatório;
- b) observância do princípio da publicidade;
- c) audiência prévia e plena manifestação de todos os interessados;
- d) direito dos interessados de impugnar os atos administrativos de que discordarem;
- e) dever de a Administração manifestar-se explicitamente acerca de todos os eventos e todos os pleitos dos particulares e licitantes (JUSTEN FILHO, 2005, p. 75).

No *caput* do artigo 38 da lei licitatória, está assim configurado:

Art. 38 O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de

processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente (BRASIL, 1993).

Segundo Pereira Júnior (2003), quanto à natureza das normas, este artigo compõe as de caráter geral e não geral, sendo as primeiras para comandar a cada procedimento licitatório um correspondente processo administrativo e a capacidade deste processo em sediar todos os atos para a escolha da proposta mais vantajosa. E as últimas, estariam na relação de peças e documentos que devem ser inseridos nos autos do processo, bem como na sequência do rito.

Mas e os municípios que não estão citados neste artigo? Sobre isto é pertinente destacar trecho da obra de Gilmar Mendes (2009, p. 872-873):

Aos Municípios é dado legislar para suplementar a legislação estadual e federal, desde que isso seja necessário ao interesse local. A normatização municipal, no exercício dessa competência, há de respeitar as normas federais e estaduais existentes. A superveniência de lei federal ou estadual contrária à municipal, suspende a eficácia desta.

A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas legislativas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, com melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais.

Ou seja, estende-se aos municípios esta competência concorrente desde que respeite as normas legislativas federais e estaduais.

Sobre processo, Justen Filho (2005) indica ser este uma relação jurídica cujo conteúdo consiste no exercício de poderes decisórios a propósito de interesses contrapostos. Conclui ele que, sob certo ângulo, processo e procedimento indicam aspectos diversificados de um mesmo fenômeno, e pode-se afirmar que toda a atividade administrativa desenvolvida em grau pré-contratual é caracterizada pela procedimentalização e que poderá se aludir a processo sempre que houver uma contraposição de interesses, neste caso, a Administração Pública e os particulares contratados por ela.

Afirma-nos Schirato (2007, p. 360) sobre a natureza jurídica da licitação:

[...]

Que a natureza jurídica da licitação é a de processo administrativo...

[...]

Compreendendo este, várias manifestações de vontade sucessivas de diferentes órgãos ou unidades administrativas, exteriorizando atos jurídicos autônomos, que constituem etapas a antecederem a manifestação de vontade, consubstanciada no ato jurídico final a que se ligam.

Sua natureza vincula-se, portanto, ao ato jurídico final: o edital convocatório como meio que levará a contratação desejada. A licitação estabelece as condições, como natureza jurídica de procedimento administrativo, à realização contratual.

Enfim, por terem as licitações públicas natureza jurídica de processo e/ou procedimento administrativo, se aplicam a elas, igualmente, todos os princípios jurídicos dos processos administrativos em geral, previstos no caput do art. 2º da Lei nº 9.784, de 29.1.1999, que rege os processos administrativos gerais perante a Administração Pública federal:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência (BRASIL, 1999).

A licitação não tem natureza contratual, pois ao término da licitação, o licitante vencedor não está contratado e não tem direito adquirido ao contrato, tendo apenas uma mera expectativa de direitos, significando assim que: ele foi identificado como detentor do direito de fornecer o objeto, será adjudicado para aquele fornecedor, acontecerá a homologação do certame, ele receberá a nota de empenho, mas terá de cumprir com o avençado na contratação, sob pena de sofrer penalidades pela inexecução parcial ou total do objeto.

1.3 PREGÃO COMO MODALIDADE LICITATÓRIA

O pregão é uma modalidade revolucionária por possibilitar a utilização dos

meios eletrônicos na compra com extrema agilidade e, assegurando até aqui, amplas vantagens em termos financeiros para as administrações na aquisição de bens e serviços comuns, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

A Emenda Constitucional n. 19, de 05 de junho de 1998 e o disciplinamento relativo à modalidade pregão (Lei 10.520/02) vieram introduzir modificações na maneira de administrar, comprar e contratar publicamente. Com ela implantou-se a administração gerencial, cujo principal objetivo é a gestão pela qualidade total, num sentido pleno, consequência das reformas de Estado que atingiram o país na década de 90. Novos procedimentos vieram dar celeridade e aperfeiçoamento aos certames seletivos para aquisições, obras, serviços e alienações.

Uma das ideias lançadas foi a abertura de propostas, julgamento e classificação e verificação de habilitação somente do licitante vencedor - posição de Marçal Justen Filho - em um seminário em abril de 1997 onde nele se discutia o projeto de lei geral de licitações, elaborado pelo MARE (Ministério de Administração e Reforma do Estado), já extinto. É a chamada inversão de fases.

A autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, que deverá ser definido de forma clara e precisa, as exigências para a habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções para os casos de inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive fixando os prazos para o fornecimento. No processo deverão também estar presentes os elementos técnicos indispensáveis, bem como o orçamento elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação.

Para a realização do Pregão será designado, dentre os servidores do órgão, o promotor da licitação, um pregoeiro, figura indispensável, e a equipe de apoio, que terá como atribuição o recebimento das propostas e lances, a análise da sua aceitabilidade e a sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

A modalidade foi instituída obrigatoriamente para a aquisição de bens e serviços comuns no âmbito da União e subordina a esta todos os órgãos da administração direta e fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e

Municípios por intermédio da Lei no 10.520, de 17 de julho de 2002, e regulamentada na sua forma eletrônica pelo Decreto no 5.450, de 31 de maio de 2005.

Lembrando sempre que compete ao município legislar sobre os assuntos de interesse local, e que conseqüentemente a regra precisa ser observada no momento de instituir na jurisdição do município o pregão eletrônico para as aquisições do Ente Público. Ao alterar a Lei no 10.191/2001, foi possibilitada aos municípios a adoção dessa modalidade para a aquisição de bens e serviços comuns da área da saúde, o que acabou por possibilitar aquisições principalmente de medicamentos com grande economia.

Em cinco de agosto de 2005 foi editado o Decreto no 5.504, que passou a exigir a utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para as licitações realizadas para a aquisição de bens e serviços comuns com a utilização de recursos repassados pela União.

O decreto informa ainda que as transferências voluntárias de recursos públicos subsequentes, serão condicionadas à comprovação por parte dos conveniados da realização das aquisições por meio da modalidade pregão eletrônico, comprovando a sua utilização nas alienações e nas contratações de obras, compras e serviços com os recursos repassados em decorrência de convênio, contrato, ajuste ou similar.

1.3.1 Regulamentação e objetivação de bens e serviços

Dispõe a Lei Federal nº 10.520/2002, em seu art. 1º:

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado (BRASIL, 2002).

E, de forma contundente, Marçal desenvolve sua opinião sobre a objetivação:

[...] a interpretação do conceito de “bem ou serviço comum” deve fazer-se em função das exigências do interesse público e das peculiaridades procedimentais do próprio pregão. A natureza do pregão deve ser considerada para determinar o próprio conceito de “bem ou serviço comum”.

[...]

“Todo e qualquer objeto licitado tem obrigatoriamente de ser descrito objetivamente, por ocasião da elaboração do ato convocatório da licitação. Mesmo quando se licitar um bem ou serviço ‘incomum’, especial, singular, haverá a necessidade (e a possibilidade) de fixação de critérios objetivos de avaliação. Ou seja, o que identifica um bem ou serviço ‘comum’ não é a existência de critérios objetivos de avaliação”.

[...]

A disponibilidade no mercado é a primeira característica que dá identidade ao bem ou serviço qualificável como comum. Isto significa que o pregão poderá ser adotado sempre que a Administração puder localizar no mercado, sem qualquer dificuldade, o objeto de que necessita.

[...]

O bem ou serviço estar *disponível* significa a possibilidade de aquisição e fornecimento a qualquer tempo, tendo em vista a existência de atividade empresarial estável.

[...]

Somente há bem e serviço comum quando se desenvolver atividade econômica estável e habitual, versando sobre determinado objeto.

[...]

Um bem ou serviço somente estará disponível num mercado próprio na medida em que se produzir sua padronização. “Tal se configura quando são predeterminados, de modo objetivo e uniforme, a qualidade e os atributos essenciais de um bem ou serviço” (JUSTEN FILHO, 2005, p. 20, 24 e 26-27).

Assim, o professor conclui que o bem ou serviço comum é encontrado disponível a qualquer tempo no mercado próprio e se apresenta sob identidade e características padronizadas.

1.3.2 Abrangência e constitucionalidade: alcance dos municípios

Com a Lei n. 10.520/2002, o instituto passou a empregar-se ao restante dos entes federativos, conforme dispõe seu ementário:

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 (BRASIL, 2002).

Mas como esta lei federal ordinária, trata de normas semelhantes à Lei 8.666/93, Marçal esclarece-nos, ao comentar o artigo 9º da Lei 10.520:

A lei especial, por contraposição, é aquela que dispõe sobre um subconjunto de condutas. As condutas objeto de lei especial estão abrangidas, de modo teórico, naquela matéria objeto de uma lei geral.

[...]

Uma lei (geral ou especial) pode conter normas gerais e (ou) especiais (JUSTEN FILHO, 2005, p. 206-207).

No universo licitatório, ambas as leis disciplinam ora regras gerais, ora regras especiais de acordo com seus objetivos. Tornam-se, portanto, vinculadas estas leis com os princípios insculpidos no artigo 37, XXI da Constituição e equivalentes entre elas para a aplicação da norma disciplinando licitações públicas inclusive em âmbito municipal.

1.3.3 Transparência e publicidade a favor da competitividade

O princípio da transparência é uma vantagem do pregão, pois pode-se acompanhar pela Internet por meio do endereço eletrônico: <http://www.cidadecompras.com.br> (site disponibilizado pela Confederação Nacional dos Municípios - CNM) e com isto qualquer cidadão poderá aferir a pertinência do preço aceito pela Administração em comparação com os preços praticados pelo mercado, além de verificar os bens pretendidos, os serviços, suas descrições e características nos editais e seus anexos.

O sistema também permite o acompanhamento dos licitantes em todas as fases do procedimento, mesmo à distância, tornando efetivo o controle dos atos administrativos praticados pelos condutores da competição, o que nos dá uma medida eficaz de transparência.

Sobre a possibilidade de lances para dar maior competitividade ao certame, Justen Filho (2005) nos fala que é uma fase peculiar, pois é fase de disputa aberta a todos os interessados com propostas classificadas, que poderão transmitir lances de valores sucessivamente mais reduzidos por meio da internet e do sítio e endereço próprio para isto. Torna-se esta fase peculiar pela competitividade dos licitantes classificados aliada ao motivo intencional de reduzir o número de incidentes e propiciar a rapidez deste procedimento.

1.3.4 Habilitação

Uma das vantagens do pregão é pela inversão das fases do processo, pois, primeiramente há análise das propostas e, após conhecido o licitante detentor da melhor oferta, ou seja, o licitante vencedor passa-se à análise, somente, de sua documentação de habilitação, o que demandará certo tempo para um julgamento objetivo e seguro.

Conforme Pereira Júnior e Dotti (2007) observe-se que o Decreto 5.450/05, que regulamenta o pregão na forma eletrônica, impõe como *conditio sine qua non*, o prévio cadastramento e credenciamento dos licitantes competidores perante o provedor do sistema para a contratação e pelo recebimento de senha, encaminhando propostas antes da data e até o horário da sessão pública e, conseqüentemente, oferecendo lances na sessão.

A habilitação tem por base sindicar a aptidão mínima do licitante para ser contratado. A habilitação é pré-requisito da contratação, não da participação no certame, por isto que, como fase do procedimento, a habilitação tanto pode ocorrer antes como depois da abertura das propostas de preço (inversão de fases). Não esqueçamos de que o sistema eletrônico permite que o licitante manifeste, em campo próprio, que preenche todos os requisitos de habilitação assumindo a responsabilidade pela informação e de que sua proposta é regular e compatível com as exigências. Cuida-se então de habilitação jurídica, não de condição para participação na licitação.

Entretanto, como poderemos observar no exame de caso concreto neste instrumento, existe momento em que, habilitados os licitantes vencedores, a

administração municipal solicita as certidões de habilitação para serem enviadas em prazo de cinco dias, prorrogável por igual período, a fim de dar tempo aos licitantes para produzirem sua habilitação jurídica ou técnica. Isto desacelera o processo, mas com a ressalva de que se estabeleceu legalmente esta premissa, basta ter controle dos prazos estipulados.

1.4 PRINCÍPIOS E SUA APLICABILIDADE NO PREGÃO ELETRÔNICO

O pregão como modalidade na sua forma eletrônica segue estas regras e, sendo assim, as premissas referentes à licitação atingirão aquela modalidade (CNM, 2015).

Na lei 10.520/02, não há referências aos princípios informadores do pregão, mas o Decreto 5.450/05 em seu artigo 5º, assim dispõe:

Art. 5º A licitação na modalidade de pregão é condicionada aos princípios básicos da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, eficiência, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, bem como aos princípios correlatos da razoabilidade, competitividade e proporcionalidade (BRASIL, 2002).

Além deste, combinado com o artigo 4º do Anexo I do Decreto 3.555/00, assim:

Art. 4º A licitação na modalidade de pregão é juridicamente condicionada aos princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, bem assim aos princípios correlatos da celeridade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, competitividade, justo preço, seletividade e comparação objetiva das propostas (BRASIL, 2000).

Princípio a ser observado é o da legalidade, presente entre os princípios da administração pública e destacado na própria lei que estabelece as regras da

licitação. Por ele todas as fases do procedimento devem seguir rigorosamente o que estabelece a Lei no 8.666/1993, que é o Estatuto das Licitações.

A legalidade é a submissão do procedimento licitatório aos ditames legais pertinentes, tudo que não está permitido é proibido, são subordinados a uma “legalidade estrita”. Necessitou-se, sobre este princípio, interpretá-lo não isolado, mas integrado com os demais princípios vigentes. Busca-se ter como padrão de referência a procura do melhor resultado (eficiência), sem desligar-se da legalidade, devidamente evidenciado pelos atos do pregão (a Ata, o edital bem claro, coerente e com um termo de referência adequado e objetivo, a pesquisa dos preços de acordo com o mercado, uma habilitação transparente, etc.), ou seja, com estes meios teremos bons resultados para os interesses públicos e da administração municipal.

Enfim, o Professor Moreira Neto (2006, p. 46 - 63) extrai judiciosa conclusão, com a qual permitimos descrever neste íterim:

O princípio da legalidade implica a aplicação indefectível das normas que dão vida aos bons resultados, mas implica, outrossim, a impossibilidade de aplicar normas que deem vida a maus resultados, isto é, que sacrifiquem bens jurídicos delimitados e definidos, em contraste com aqueles mesmos bens objetivados pelo legislador ou com os protegidos pela Constituição escrita ou, ainda mais profundamente, da instituição republicana.

A publicidade dos atos torna o procedimento licitatório mais transparente e eficiente, é princípio básico do procedimento e deverá ser ampla e chegando a todos indistintamente, desde a publicação nos órgãos competentes do Aviso de Pregão até a Homologação do Resultado, passando pela Ata e anexos disponibilizados por meios eletrônicos - no caso da administração municipal, via sistema Cidade Compras. Além do interesse dos eventuais participantes, é um processo que o cidadão, poderá acompanhar com o intuito de exercer seu direito de fiscalização sobre os atos da administração do seu município, que com esse procedimento empreenderá realizações do seu mais próximo e real interesse (CNM, 2008). Enfim, todos estes atos dão a necessária clarividência do processo, que precisa ser devidamente motivado para que todos tenham a isonomia também nas informações e conhecimento da gestão dos administradores da *res pública*.

É regra da licitação que esteja estritamente vinculada ao instrumento

convocatório conhecido por Edital. A inobservância desta vinculação possibilita a nulidade de todo o processo. E nisto, é fundamental que as prefeituras estabeleçam as regras nos seus termos de referência, que é o documento base de toda solicitação via pregão eletrônico, de forma clara e objetiva. Nem sempre a melhor proposta é aquela que oferece o melhor preço, por isso é extremamente importante a clareza na redação do instrumento convocatório (CNM, 2008).

Diz a lei 8.666/93 que o instrumento convocatório da licitação é o edital, e neste é vedado admitir, prever, incluir ou tolerar a existência de cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter de competição. Também não é permitido estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra entre empresas brasileiras e estrangeiras, até mesmo no que se refere à moeda, modalidade e local de pagamentos (BRASIL, 1993). Mas na LC 123/06, existem privilégios para microempresas e empresas de pequeno porte.

A economicidade é uma resultante favorável, pois a Administração consegue obter, quando utiliza o pregão, uma sensível redução de preços em virtude da possibilidade de alteração da proposta inicial por intermédio de ofertas de lances, sempre de menor valor em relação ao efetuado anteriormente pelo mesmo licitante ou de outro licitante competidor. A economicidade surgiu no Decreto-lei n. 200 de 25-02-1967, que em seu artigo 14 anota, conforme Pereira Júnior e Marinês Dotti (2007, p. 118):

O trabalho Administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.

E ganhou maior destaque, diga-se constitucional, ao ser incluído entre objetos de controle externo da gestão pública - conforme o artigo 70, *caput*, da Constituição Federal, visto ser a economicidade obtida com a redução de controles formalistas, com ampla competição e diversidade de interessados no certame.

No pregão eletrônico, a melhor relação custo/benefício possível e não simplesmente o menor preço nominal proposto será a proposta mais vantajosa, tendo-se em conta um edital bem delineado. A economicidade decorre do objetivo de

minimizar os custos voltados para o controle do desperdício e ampliar o resultado almejado, propiciando mais benefícios para a sociedade.

A eficiência, como princípio no texto constitucional tornou-se um dever jurídico, com força de imposição a todos os que fazem a gestão da Administração Pública brasileira, direta ou indireta, em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

Tal visão alinha-se ao princípio da “eficiência administrativa”, podendo ser considerado como marco inicial, sua referência como finalidade da Administração Indireta, instituída pelo inciso III, do art. 26 do Decreto nº. 200/67. A eficiência administrativa pode ser entendida pelo melhor emprego dos recursos humanos, materiais e institucionais como meios para a satisfação das necessidades coletivas, com uma otimização da prestação de serviços públicos com qualidade, observando-se a igualdade dos usuários.

Esta foi a alteração de paradigma da Administração que estudamos ao longo deste curso: do sistema de controle de procedimentos para o de gerenciamento, legitimado pelo enfoque no resultado eficiente, mas utilizando-se dos meios disponíveis e com a colaboração de particulares (fornecedores). O que se tornou novidade neste princípio foi o espírito trazido pela Reforma do Estado, trabalhada ideologicamente numa ideia de eficiência da experiência do setor privado transposta para o meio público, como nos afirmaram Souto e Marshall (2002, p. 524).

Segundo Pereira Júnior e Dotti (2007), o princípio está na gestão do Estado que se pretenda voltada para os resultados, vale dizer, gerir com eficiência (relação entre o resultado alcançado e os recursos ou meios utilizados, isto é, a relação custo-benefício) e eficácia (extensão na qual as atividades planejadas são realizadas e os resultados são alcançados, isto é, a consecução das finalidades, a satisfação das necessidades através de meios racionalizados e melhorados), elementos da administração gerencial.

Os gestores públicos têm de oferecer, aos fornecedores e à sociedade, editais equilibrados, com sensatez nas suas estipulações, com objetividade e bem definidos. Os municípios precisam acostumar-se a “perder um tempo maior para uma boa elaboração dos editais” para poder conquistar os objetivos que se propõem com estas contratações de bens e serviços, não só complexos mas também comuns, como no pregão eletrônico.

Além disto, destacamos que, conforme extenso manual do Tribunal de Contas

da União (2010) conterà obrigatoriamente o ato convocatório:

- Objeto da licitação, com descrição sucinta e clara;
- Critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos;
- Critério de aceitabilidade dos preços unitários, total e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedada a de preços mínimos.
- Critérios de reajuste, ou condições de repactuação de preços, quando for o caso de serviços comuns contratados.

Também, o ato convocatório deverá contar com os seguintes anexos, dele fazendo parte integrante, quando for o caso:

- Termo de Referência para objetos e serviços comuns;
- Orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários (serviços);
- Minuta do contrato a ser firmado entre a Administração e o licitante vencedor, no caso de contratações de serviços;
- Especificações complementares e normas pertinentes à licitação (BRASIL, 2010).

É importante mencionar que, conforme opinião de Justen Filho (2005), uma vez estabelecidos os critérios que serão utilizados pela Administração no respectivo instrumento convocatório, desaparece qualquer discricionariedade que pudesse haver para o julgador da licitação, restando o vínculo aos termos e condições preestabelecidos no instrumento convocatório.

E, de forma análoga, um bem elaborado Termo de Referência pode trazer grandes vantagens para a administração pública municipal. Sobre isto, discorreremos a seguir.

1.4.1 Termo de referência

Há uma definição normativa para Termo de Referência, não na Lei 10.520/02, mas nos decretos 3.555/00 e 5.450/05, respectivamente:

Art. 8º, do Decreto 3.555/00:

[...]

II - termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato (BRASIL, 2000).

[...]

.Art. 9º, do Decreto 5.450/05:

[...]

§ 2º - O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva (BRASIL, 2005).

Pelo exposto das normas e das palavras de Santana (2008), o Termo de Referência possui um significado comum de documento que circunscreve limitadamente um objeto e serve de fonte para fornecimento das informações existentes sobre ele, um ponto de condensação de informações diversas levantadas em torno daquele dado objeto, que servirá de fonte para guiar a aquisição ou a contratação que a Administração Pública deseja.

O termo de referência traz em seu conteúdo elementos capazes de possibilitar uma ampla visão sobre variadas informações, como por exemplo, os valores e preços de mercado, o orçamento detalhado de gastos (estimativa), os prazos de execução do serviço contratado ou de entrega do bem, as condições de contratação, ou seja, é um instrumento de planejamento satisfatório e necessário aos interesses da administração municipal, com elementos técnicos e materiais de suporte necessários à disposição dela para que seja efetivada uma boa contratação.

As informações para determinar a necessidade, a viabilidade e a conveniência, baseadas nas informações da área técnica e/ou solicitante, dão ciência sobre as exigências que serão impostas aos licitantes em função da celeridade e da natureza do pregão, pois se houverem exageros nas descrições aqui

constantes, corre-se o risco de emperrar-se a sessão pública, ou até mesmo de haver impugnação ao edital por risco temerário de má interpretação dos licitantes do objeto que a Administração busca contratar.

O sucesso de uma licitação reside, basicamente, na boa especificação do objeto a ser adquirido, de forma clara, suficiente e precisa pela unidade solicitante. Isto para evitar que a atividade discricionária da elaboração direcione a aquisição para aquilo que se quer, não necessariamente aquilo de que se necessita adquirir ou contratar. O gestor público, nos seus editais, especificará o bem ou serviço comum que será contratado, relacionando as necessidades mínimas de cada um dos requisitos necessários e as especificações de acordo com as normas técnicas.

Ressalta-se que, a apresentação do referido instrumento apenas é obrigatória junto aos entes federais, salvo se houver dispositivo correspondente nas normativas estaduais e municipais aplicáveis nesta regra, como existe no caso do município de Caraá (Decreto Municipal 401/2005).

1.5 A “VANTAJOSIDADE” COMO FINALIDADE DA LICITAÇÃO

Com a modalidade pregão, atingiu-se um dos objetivos da reforma de Estado, vinculado ao aperfeiçoamento do sistema de licitações, permitindo a efetivação de contratações públicas mais eficientes e, principalmente, mais econômicas ao erário. Discorreremos, a seguir, sobre algumas vantagens características do instituto do pregão.

Segundo Vareschini (2011), o procedimento licitatório destina-se a alcançar dois objetivos: a seleção da proposta mais vantajosa ao interesse público (artigo 3º da Lei 8.666), pois a Administração tem o dever de aplicar da melhor maneira os recursos que ela administra e assegurar a igualdade de condições para a contratação, diga-se, a isonomia para aqueles interessados no objeto que irão concorrerem. Cabe-nos destacar que a Lei 12.349 (BRASIL, 2010), fez alteração ao artigo 3º da Lei 8.666/93, acrescentando um objetivo à licitação, ou seja, a promoção do desenvolvimento sustentável.

Explica-nos Schirato (2007) que as licitações são processos administrativos realizados pela Administração Pública para encontrar a proposta mais vantajosa

para a coletividade na aquisição ou contratação sendo o fim primordial das licitações.

O grande administrativista Meirelles (2007, p. 304) define proposta mais vantajosa como “aquela que melhor atenda aos interesses da Administração, e que nem sempre é o menor preço e, portanto, proposta mais vantajosa será aquela que melhor servir aos objetivos da licitação, dentro do critério de julgamento estabelecido no edital”.

A proposta mais vantajosa é, portanto, aquela que atende os requisitos de qualidade previstos no edital e que represente ao mesmo tempo o menor preço.

1.5.1 Decreto 5.450/2005 – pregão eletrônico, competências e obrigatoriedade

Antes de examinarmos sua competência, cabe definir o pregão na forma eletrônica, conforme Justen Filho (2005, p. 220):

O pregão, na forma eletrônica, consiste na modalidade de licitação pública, de tipo menor preço, destinada à seleção da proposta mais vantajosa para a contratação de bem ou serviço comum, por meio de propostas seguidas de lance, em que os atos jurídicos da Administração Pública e dos interessados desenvolvem-se com utilização dos recursos da Tecnologia da Informação, valendo-se especialmente da rede mundial de computadores (Internet).

E, acrescentam Pereira Júnior e Marinês Dotti (2007, p. 51), que:

A forma eletrônica, introduzida na modalidade pregão, proporciona a realização do procedimento licitatório à distância, em sessão pública, por meio de sistema que promove a comunicação entre o órgão promotor da licitação e os participantes da competição, por meio da rede mundial de computadores. Funciona como um leilão reverso - vence quem oferecer o menor preço.

A Lei 10.520/2002 declara isto em seu art. 1º: “para a aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei”, bem como no artigo 3º do Decreto 3.555/00, determina-se que a

opção preferencial seja a modalidade do pregão, uma solução mais satisfatória e adequada para a administração. Mas cabe uma avaliação das circunstâncias do que deseja a Administração.

Marçal entende tratar-se desta faculdade de optar como não obrigatoriedade, nos seguintes termos:

A opção pelo pregão é facultativa, o que evidencia que não há um campo específico, próprio e inconfundível para o pregão. Não se trata de uma modalidade cuja existência se exclua a possibilidade de adotar-se convite, tomada ou concorrência, mas se destina a substituir a escolha de tais modalidades, nos casos em que assim seja reputado adequado e conveniente pela Administração (JUSTEN FILHO, 2005, p. 42).

Assim, concluímos que é cabível a utilização do pregão, apurados os fatores circunstanciais do objeto (bem ou serviço comum), do que a Administração deseja (interesse público), da menor onerosidade e da maior praticidade, pelos órgãos competentes para poder exercê-lo, ou que assim o desejem, e de quem será beneficiado por esta utilização.

1.5.2 Objeto: bem e serviço comum

O pregão está sendo utilizado para licitar praticamente todos os tipos de objeto, até mesmo os de maior vulto e complexidade, o que visivelmente contraria os objetivos do pregão de aquisição de bens e serviços comuns, gerando discussões doutrinárias a respeito, pois o mesmo não se prende a valores e sim a natureza do bem licitado.

Consoante definição de Justen Filho (2005, p. 24):

Portanto, bem ou serviço comum pode ser um conceito difícil de ser definido, mas a dificuldade não autoriza que a Administração aplique o pregão em hipótese em que não se configurar bem ou serviço comum. Ou seja, o argumento da dificuldade de definir “bem ou serviço comum” não autoriza a aplicação do pregão quando for evidente e inquestionável a ausência de um bem ou serviço comum.

Finaliza Marçal dizendo que a expressão “bem ou serviço comum” comporta alguma certeza por parte de quem aplica este, tendo em vista a razão de ser e as finalidades da norma para a devida aplicação. Sendo conhecido, sabendo-se qual a sua natureza, facilitado estará o trabalho de descrição e definição do mesmo. E, ainda Marçal:

[...] a utilização da cláusula “bem ou serviço comum” produz a vinculação do administrador, que deverá apurar a configuração de tal pressuposto para avaliar o cabimento da adoção do pregão. Somente depois de comprovada a existência de um bem ou serviço comum é que se poderá cogitar de discricionariedade, eis que o agente administrativo deverá apurar se o pregão será a modalidade efetivamente mais adequada, no caso concreto, para selecionar a melhor oferta (JUSTEN FILHO, 2005, p. 22).

Somente há bem e serviço comum quando se desenvolver atividade econômica estável e habitual, versando sobre determinado objeto, opinião ressaltada por Justen Filho (2005), tendo de existir um mercado próprio, no qual os bens e serviços de que a Administração necessita sejam usualmente negociados. Concluimos, que o exame não deve ser feito nele próprio (bem ou serviço), mas sim nas condições usuais oferecidas no mercado.

Mas nem sempre as respostas da lei serão aplicáveis aos casos enfrentados pelos agentes públicos que se envolvem buscando satisfazer o interesse público da administração. Em cada caso concreto, sujeitar-se-á a análise do objeto que se pretende contratar em função das exigências do interesse público, esta sim, a análise primordial.

1.6 PREGÃO CONSOANTE TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O Tribunal de Contas da União - TCU vem sistematicamente abordando questões referentes a forma como os municípios devem encarar esta tarefa de administrar as licitações, incluindo aqui, da necessidade de se dar preferência a

modalidade estudada, não somente por todos os motivos já expostos na teoria e na doutrina neste instrumento, mas também por suas recomendações.

É o órgão que tem competência para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos federais e julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por valores, bens e dinheiros públicos das administrações direta e indireta e instituições mantidas pelo Poder Público federal e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

Incumbe ainda ao TCU fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município e aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade, multa proporcional ao dano causado ao erário.

Importante assinalar que a atuação do TCU não pode invadir competência de outro órgão de controle externo (Estaduais) que tenha previamente definida em lei sua atribuição.

Conforme site do TCU (2015), a seguir disponibilizamos as informações que vinculam as prefeituras ao órgão máximo de Controle do país.

1.6.1 Fiscalização de prefeituras

O TCU fiscaliza recursos federais. Quando o Governo Federal repassa recursos às prefeituras - geralmente por meio de convênios, acordos e ajustes -, o TCU pode fiscalizar sua aplicação. Mas essa fiscalização não se realiza, num primeiro momento, no âmbito do TCU. A competência para a apreciação das contas dos convênios, acordos e ajustes fica a cargo do órgão repassador dos recursos (Ministérios ou outro órgão federal).

O órgão repassador desta verba, ao acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos tem a obrigação de instaurar processo de Tomada de Contas Especial, quando tiver ciência de alguma irregularidade. Dessa forma, haverá a atuação deste Tribunal na fiscalização de gastos de prefeituras, quando houver denúncia envolvendo recursos federais ou quando for instaurado processo de Tomada de Contas Especial pelo órgão repassador.

A Controladoria-Geral da União - CGU, órgão federal responsável pelo controle é também responsável por essa fiscalização.

1.6.2 Irregularidade em licitação – representação

Seguindo as diretrizes do TCU (2015) A representação, acompanhada da documentação pertinente, deverá ser dirigida ao Ministro Presidente do Tribunal de Contas da União e ser entregue pessoalmente ou via postal, no protocolo localizado no Edifício-sede, em Brasília, ou nas Secretarias Regionais localizadas nos diversos estados da Federação.

Para órgãos da administração pública estadual ou municipal a representação deve ser dirigida ao Tribunal de Contas Estadual ou Municipal, quando existentes.

É importante que a representação seja encaminhada somente depois de esgotados todos os recursos administrativos previstos na Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993), em especial os dos artigos 109 e seguintes e que venha acompanhada de elementos mínimos que permitam a apuração da irregularidade apontada.

1.6.3 Competência do TCU

Sobre a competência, conforme Zymler (2005, p. 427), há que se destacar uma restrição ao alcance do TCU sobre a administração pública como um todo, incluindo aqui a esfera municipal, no que tange às consultas feitas por autoridades competentes ao Tribunal:

O inciso XVII do art. 1º da Lei n. 8.443/1992 fixa a competência do TCU para “decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno”. Ressalte-se que o § 2º do mesmo artigo assevera que “a resposta à consulta a que se refere o inciso XVII deste artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto”.

Essa função anômala do Tribunal de Contas, porque não prevista na Carta Constitucional, deve ser interpretada de forma restrita, sob risco de inviabilizar sua aplicação prática. O caráter genérico e universal com que o Tribunal responde às consultas formuladas e a força cogente de seu poder regulamentar (art. 3º da Lei n. 8.443/1992) faz com que o alcance da resposta transcenda a figura do consulente para irradiar-se por todas as áreas da Administração Pública, atingindo um número indeterminado de pessoas.

Portanto, tenha-se em mente que os casos concretos é que determinarão para se ter um balizamento ou referência para as autoridades em geral da Administração Pública e, no que concerne aos municípios, este referencial será obtido nos Tribunais de Contas Estaduais ou Municipais se houver. Não no TCU, mas sim buscar a fonte como consulentes nos Tribunais acima descritos (ZYMLER, 2005). Apesar da discussão doutrinária em relação à aplicação a outros entes federativos, o TCU tem entendido em suas decisões e recomendações que a utilização da modalidade pregão está ligada ao princípio constitucional da eficiência afeto a todos os entes públicos, portanto, passível de ser aplicado a estes.

1.7 COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RS

As prefeituras são jurisdicionadas aos respectivos Tribunais de Contas Municipais - TCMs, quando existentes, ou aos Tribunais de Contas Estaduais - TCEs, ou seja, os gastos das prefeituras são fiscalizados pelos TCEs e/ou TCMs (TCU, 2015).

Quem fiscaliza os municípios é o Poder Legislativo municipal mediante o controle externo, os Tribunais de Contas dos Estados ou dos Municípios onde houver, como auxiliares do Legislativo e os sistemas de controle interno do Poder Executivo municipal (CNM, 2015). As regras relativas ao controle externo e ao controle interno dos Poderes Executivos constam no artigo 31 da Constituição, em seu parágrafo 1º, onde o controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

A competência do Tribunal de Contas encontra-se expressa

constitucionalmente no artigo 71 da Carta Federal e da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

A Lei nº 11.424, de 06-01-2000, relativa à Lei Orgânica do Tribunal de Contas e o Regimento Interno do Órgão, através da Resolução nº 544, de 21-06-2000, também definem as áreas de atuação do Tribunal de Contas. Relacionam-se, a seguir destacadas, algumas atribuições do Tribunal de Contas inerentes ao objeto deste instrumento:

- Realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e de gestão ambiental, acompanhando a execução de programas de trabalho e avaliando a eficiência e eficácia dos sistemas de controle interno dos órgãos e entidades fiscalizados;
- Representar ao Governador e à Assembleia Legislativa, ao Prefeito e à Câmara Municipal, sobre irregularidades ou abusos apurados no exercício de suas atividades fiscalizadoras;
- Assinar prazo para o exato cumprimento de lei ou de disposição regulamentar;
- Sustar se não atendido, a execução de ato impugnado;
- Requisitar documentos;
- Determinar providências acauteladoras do erário em qualquer expediente submetido à sua apreciação;
- Determinar, a qualquer momento, e quando houver fundados indícios de ilícito penal, remessa de peças ao Procurador-geral de Justiça;
- Aplicar multas e determinar ressarcimentos ao erário;
- Processar, julgar e aplicar multa referente à infração administrativa prevista no artigo 5º da Lei Federal n. 10.028, de 19 de outubro de 2000; (TCE-RS, 2015).

Sobre os tribunais de contas municipais, salutar é a lição do STF (2015):

“Municípios e Tribunais de Contas. A Constituição da República impede que os Municípios criem os seus próprios Tribunais, Conselhos ou órgãos de contas municipais (CF, art. 31, § 4º), mas permite que os Estados-membros, mediante autônoma deliberação, instituam órgão estadual denominado Conselho ou Tribunal de Contas dos Municípios (RTJ 135/457, Rel. Min. Octavio Gallotti – ADI 445/DF, Rel. Min. Néri da Silveira), incumbido de auxiliar as Câmaras Municipais no exercício de seu poder de controle externo (CF, art. 31, § 1º). Esses Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios – embora qualificados como órgãos estaduais (CF, art. 31, § 1º) – atuam, onde tenham sido instituídos, como órgãos auxiliares e de cooperação técnica das Câmaras de Vereadores. A prestação de contas desses Tribunais de Contas dos Municípios, que são órgãos estaduais (CF, art. 31, § 1º), há de se fazer, por isso mesmo, perante o Tribunal de Contas do próprio Estado, e não perante a Assembleia Legislativa do Estado-membro. Prevalência, na espécie, da competência genérica do Tribunal de

constitucionalmente no artigo 71 da Carta Federal e da Constituição do Estado do Mello, julgamento em 2-2-1995, Plenário, DJ de 10-2-2006).

As decisões dos Tribunais de Contas do Estado das quais resultem a imputação de débito ou multa tem eficácia equivalente a título executivo. O parecer emitido sobre as contas do titular do Poder Executivo é encaminhado ao Legislativo com recomendação, pela aprovação ou não, e normalmente orienta a decisão do Poder. Independentemente da decisão do Poder Legislativo, as contas que recebem recomendação pela desaprovação são encaminhadas ao Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas. No artigo 130 da Constituição da República, ficou criado o Ministério Público Especial junto aos Tribunais de Contas e a ele são atribuídas todas as prerrogativas que a Constituição estende aos integrantes do Ministério Público.

1.8 O CONTROLE INTERNO NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Segundo Beuren e Zonatto (2014) o controle interno tem sua previsão nos artigos 70 e 74 da Constituição Federal e, para os Municípios, específica e fundamentalmente, no artigo 31. A saber:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

[...]

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto a legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

[...]

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

[...]

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

Em artigo de Mourão e Couto (2011), eles destacam como importante a participação da sociedade para o controle da probidade dos procedimentos licitatórios, tendo o controle social sido expressamente previsto pelo legislador constitucional, conforme o artigo 74, § 2º, aplicável aos demais Tribunais de Contas, a teor do artigo 75, *caput*, da CF/88, *in verbis*:

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Com a Lei Complementar Federal nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), foi dada uma série de impositivos aos administradores públicos, exigindo uma ação planejada e transparente, criando para o controle interno a obrigação de fiscalizar e o cumprimento de suas disposições, ensejando uma maior importância e relevância dentro das instituições públicas que não podem mais se alienar desta exigência.

É necessário que tanto os Gestores como os servidores públicos em geral se conscientizem que as ações da controladoria interna são benéficas e imprescindíveis para a segurança de ambos e para a eficiência da gestão (BEUREN; ZONATTO, 2014). Com uma unidade de controle interno bem estruturado e com acompanhamento permanente dos atos administrativos é possível evitar-se erros que, se detectados anteriormente, poderão ser tomadas medidas corretivas em tempo hábil.

Os profissionais necessitam ter independência para desempenhar suas atribuições, planejando e executando seu trabalho de acordo com este planejamento, devendo ser evitado que servidores que autorizem ou aprovelem operações as executem ou controlem, mesma recomendação para titulares de cargos em comissão. Que esteja sempre presente o princípio da segregação de

funções (CT-TCE-RS, 2015).

Conceitos relacionados com a economicidade, eficiência, eficácia e qualidade passam a ser explorados, visando o desenvolvimento de uma cultura gerencial também no setor público e para isto tornam-se fundamentais as capacitações.

1.8.1 Controle interno no município

No momento em que o prefeito se depara com a obrigação e a necessidade de instalar um Sistema de Controle Interno no seu município, ou em qualquer questionamento ao seu servidor sobre uma prática ou um ato administrativo, ele já está exercendo um controle interno. Assim é quando o prefeito cobra dos seus secretários relatórios de planejamento, execução ou de controle efetivo do que está sendo realizado (CNM, 2015). Sendo feitas estas ações e práticas de verificação do cumprimento dos objetivos e das metas da Administração Pública, estará se obedecendo aos princípios fundamentais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Em nossas pesquisas obtivemos informação disponibilizada pela Auditoria Pública Externa do TCE-RS, n. 10/2015, conforme Lei Federal nº 12.527, de 18-11-2011, datada de 24 de março deste ano onde foi manifestado que:

Examinou-se, então, a existência de apontamentos relativos a irregularidades decorrentes de pregões eletrônicos realizados pelo Poder Executivo de Caraá e cuja responsabilidade tenha sido atribuída ao Prefeito, ao Sistema de Controle Interno ou à Assessoria Jurídica do ente municipal. Nessa senda, estes foram os relatórios examinados:

- a) Processo de Contas nº 7313-0200/08-0 (exercício de 2008)
- b) Tomada de Contas Especial nº 6702-0200/11-1 (exercício de 2008)
- c) Processo de Contas nº 0990-0200/09-3 (exercício de 2009)
- d) Processo de Contas nº 1059-0200/10-8 (exercício de 2010)
- e) Processo de Contas nº 0932-0200/11-0 (exercício de 2011)
- f) Processo de Contas nº 8056-0200/12-7 (exercício de 2012)

Em nenhum dos relatórios acima enumerados foram abordadas irregularidades oriundas, especificamente, da realização de Pregão Eletrônico.

[...]

Indica-se também que, no relatório de auditoria relativo ao exercício de 2014 (Processo de Contas de Gestão nº 1913-0200/14-0), não há menção a

falhas decorrentes de Pregões Eletrônicos.

[...]

Informa-se que ainda não foi auditado o exercício de 2015 do Município de Carará (TCE-RS - ANEXO).

Proveniente de outro documento, destacamos que houve resposta do município (Memorando 002/2012) à Requisição de Documentos nº DSS/09-12 do exercício de 2011 solicitada pela equipe de Auditoria do TCE-RS responsável pelo exame do controle interno do município. A auditoria após a análise apurou o seguinte:

Na análise dos fatos supramencionados é de se destacar o fato de que embora existia a atuação do Controle Interno no âmbito municipal, instituído pela Lei Municipal nº 297/2000, antes citada (fls. 05 a 10), constatarem-se situações que estão dificultando a efetividade do controle interno, tais como:

- [...] INOBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES
- [...] MEMBROS DA CENTRAL DE CONTROLE SEM OS REQUISITOS MÍNIMOS PARA A FUNÇÃO
- [...] INEXISTÊNCIA DE UM ADEQUADO PLANO DE TRABALHO.
- [...] INEXISTÊNCIA DE ÓRGÃOS SETORIAIS DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO (TCE-RS).

E, finalizando, reportamo-nos a semelhante relatório em atendimento à RDI 03VL/2012, datado de maio de 2013, referente ao exercício de 2012:

A Auditada apresentou Relatório Geral da Unidade de Controle Interno referente ao exercício de 2012 (fls. 09 a 11). A partir desta documentação verificou-se que nem mesmo o singelo planejamento consignado na “lista de tarefas” foi executado. Também se constatou que entre os meses de fevereiro e agosto nenhum relatório foi realizado. Ante estas constatações, é possível concluir que o Sistema de Controle Interno do Município de Carará não apresentou efetividade no exercício de 2012 (TCE-RS).

Concluimos que, ainda que se atue em busca do respeito à legislação, é fundamental que as práticas executadas sejam efetivas neste sentido, não somente no caso do controle interno, mas também nas atividades de licitações e em todas as outras correlatas.

1.9 HISTÓRICO DO MUNICÍPIO DE CARAÁ

O Município de Caraá originou-se de Santo Antônio da Patrulha, sendo emancipado através de decreto criado em 28 de dezembro de 1995, através da Lei Estadual nº 10.641.

O Município foi instalado no dia 1º de janeiro de 1997.

Com uma extensão de 292,5 km² de área, fica situado na Região Litoral Norte do Estado do Rio Grande do Sul, entre a serra, a metrópole e o mar; limitando-se ao norte, com o Município de Maquiné; ao sul, Santo Antônio da Patrulha; a leste, com Osório; e a oeste, com Riozinho.

Os primeiros habitantes de Caraá foram os indígenas, conforme vestígios encontrados pelos arqueólogos em algumas cavernas, grutas e sítios arqueológicos, que deram o nome à localidade, devido à farta existência de um produto que servia de matéria prima para seus artesanatos, esse produto, era uma planta, que denominavam Caraá, (taquara fina utilizada para ornamentação).

Bem mais tarde chegaram os lusos açorianos, iniciando um povoamento esparso, principalmente nas trilhas de tropeiros que desciam a serra em busca das terras baixas do litoral, para se dirigirem a São Paulo.

Sua colonização começou com a chegada dos imigrantes e com os incentivos do Governo Federal, transformando-se o lugar na chamada Vila Nova em 1898, que levou mais progresso para o hoje município de Caraá, através dos muitos imigrantes, principalmente italianos que em Caraá se estabeleceram. Outras etnias formadoras do Caraá foram austríacos, alemães e poloneses que deixaram uma grande descendência. Possui como Gentílico a designação de seu habitante como caraaense.

É um município eminentemente agrícola tem como produção primária a cana-de-açúcar, típica da região, e a conseqüente fabricação artesanal do açúcar mascavo e da cachaça, os produtos hortigranjeiros, especialmente o repolho, a beterraba, o tomate, entre outros, as lavouras de médio porte de feijão, milho, fumo, arroz, aipim, batata-doce e as pequenas lavouras de subsistência como convém a uma região tipicamente de minifúndio, somados ao bom parque de produção de suínos e gado bovino, completam a base econômica do Município.

Elevado à categoria de município com a denominação de Caraá, pela lei estadual nº 10.641, de 28-12-1995, desmembrado de Santo Antônio da Patrulha ex-Santo Antônio. Instalado em 01-01-1997. Em divisão territorial datado de 2001, o município é constituído do distrito sede. Assim permanecendo em divisão territorial datada de 2007.

O município apresenta um relevo acidentado, com alguns vales, especialmente nas margens do Rio dos Sinos e Rio Caraá (principais rios), muito férteis, toda área do Município está inclusa na Bacia do Rio Jacuí.

O município é agraciado com a nascente do Rio dos Sinos, com fortes quedas d'água, rodeada de mata ciliar. Existem também, várias cascatas no decorrer do território caraaense, assim como rios, propícios para banho e exploração sustentável. Existe um Decreto Municipal que mapeia 9.000 hectares de preservação ambiental na Nascente do Rio dos Sinos, que se estende até a localidade de Sertão do Rio dos Sinos e a divisa com o Município de Riozinho.

A região é interiorana e modesta, mas apresenta características fundamentais para uma boa receptividade ao segmento turístico. A população caraaense é acolhedora e cultivadora dos costumes e culturas de suas raças com autenticidade, por meio de resgate das manifestações e práticas regionais, os trabalhos manuais, os “causos”, a religião e a gastronomia, e principalmente primando pela conservação do ambiente rural.

Por suas belas paisagens, o Município apresenta potencial para o Turismo de Aventura e Ecológico, com utilização dos patrimônios natural e cultural aliados a preservação ambiental e ao respeito ao ecossistema, sem comprometer a sua potencialidade e sustentabilidade econômica. O município também reflete potencial voltado para o Turismo Religioso, pois anualmente, ocorre a Romaria em Louvor a Nossa Senhora das Lágrimas, Santuário com réplica da pintura da Madonna Delle Lacrime, da Itália, conhecida a nível estadual, onde acontece a peregrinação, com a realização de itinerários e percursos de cunho religioso (Caraá, 2014).

2. ANÁLISE DE CASO CONCRETO DO MUNICÍPIO DE CARAÁ - APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

2.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA

Nesta pesquisa foram realizadas três entrevistas: duas com funcionárias dos setores envolvidos diretamente em licitações e uma com a servidora Coordenadora da Consultoria Técnica do Tribunal de Contas do Estado do RS, consultoria relacionada com o contínuo trabalho e exame das licitações municipais. Também foram realizadas 3 (três) entrevistas com uso de roteiros com uso de perguntas abertas, sendo uma com a funcionária do Controle Interno do município, uma sobre a tramitação do processo com a pregoeira de 2014 e outra com a coordenadora da CT do TCE-RS. Este último, por tratar-se de depoimento imprescindível para este trabalho, acabou por exigir a entrevista acima mencionada com a coordenadora para melhor detalhamento das informações.

Pretendeu-se realizar entrevistas para o desenvolvimento deste instrumento com a secretária de Administração e Assessoria Jurídica municipal, mas os dados apurados com aquelas servidoras foram suficientes para se ter uma base informativa. Portanto, o tipo de pesquisa foi qualitativa, pois se realizou no ambiente natural como fonte direta de dados, no caso, a administração municipal e seus atos no processo licitatório do pregão eletrônico.

Observou-se também, primeiro presencialmente, uma sessão pública de pregão eletrônico realizado na sede da prefeitura na data de 11 de julho de 2014, experiência que será detalhada em momento oportuno e, finalmente, o levantamento à distância das sessões públicas de pregões eletrônicos da administração desde 2010 até o presente ano, o que gerou um quadro demonstrativo apresentado no apêndice C deste trabalho (quadro 3, pág. 89).

Optamos por realizar o exame mais detalhado possível da atividade de licitações, verificando desde o surgimento da demanda de contratação até a homologação, com um esboço geral de suas tarefas e de seus passos, em conjunto com o contexto em que estas observações estão inseridas, ou seja, no planejamento da atividade, na lógica no desenrolar das ações, na ligação entre as tarefas e se

existe interação entre os setores e servidores que as executam.

Analisados os procedimentos realizados pela Prefeitura Municipal do Caraá no processo licitatório e visados os seguintes objetivos específicos de conhecer o processo licitatório municipal específico da modalidade escolhida (pregão eletrônico) e de identificar as vantagens e os possíveis problemas operacionais e de trâmite licitatório que possam existir, em confronto com os ditames dos Tribunais de Contas e parâmetros doutrinários, nossa motivação se firmou na intenção de examinar este contexto licitatório e possivelmente sugerir melhorias para a administração municipal.

As pesquisas documentais de relatórios, manuais e recomendações preexistentes, em sites de órgãos públicos (município do Caraá - RS, TCE-RS - Tribunal de Contas do Estado do RS, TCU - Tribunal de Contas da União, Universidade Federal do Rio Grande do Sul) e da CNM - Confederação Nacional dos Municípios, forneceram parâmetros do que se está realizando atualmente, do que é recomendável executar pelos órgãos de controle e confederativo e do que se tem apurado em alguns trabalhos semelhantes sobre o objeto em questão e sobre a Gestão Municipal.

Ressaltamos que os referenciais doutrinários e teóricos de entendimento, sustentáculo constante na análise das informações coletadas, foram inseridos neste trabalho para se dar maior amplitude do universo das licitações, do pregão eletrônico e suas peculiaridades, no sentido de sempre buscarem dar orientação aqueles que operam ou estão direta ou indiretamente envolvidos em licitações.

Também foi examinado o ambiente virtual que o órgão trabalha para esta efetivação das contratações, no caso do município do Caraá, utilizando-se do sistema chamado "Cidade Compras" que visa dar a melhor sustentação para as atividades externas e internas do pregão eletrônico e, com as informações deles divulgadas em tempo online, é de grande valia nos quesitos de agilidade, eficiência, transparência e isonomia, princípios basilares.

2.2 LICITAÇÕES (PREGÃO ELETRÔNICO) REALIZADOS NO MUNICÍPIO DE CARAÁ - RS

Considerando o período dos últimos 5 anos, de maio de 2010 a maio de 2015, observamos no quadro 3 do Apêndice C “Relatório Sintético de Pregões Eletrônicos” (pág. 89) que o município de Caraá, tem se valido deste precioso instrumento de compras e contratações para o seu desenvolvimento e crescimento, com a utilização do pregão eletrônico.

Através do quadro citado, destacamos a quase maioria de objetos de licitação destinados para a área da saúde, onde percebemos a preocupação do gestor público municipal e da sua administração em proporcionar condições dignas de estrutura, materiais, medicamentos e atendimento da população nesta específica área de atendimento público.

Sobre a aplicação do pregão eletrônico no município, reportamo-nos a notícia veiculada no portal da Confederação Nacional dos Municípios em 13 de agosto de 2007 com depoimentos da pregoeira de 2014:

Agência CNM

Caraá (RS) implantou o sistema de compras eletrônicas em 2005 pelo portal Cidadecompras e obteve redução de gastos nos cofres municipais, principalmente nas aquisições de medicamentos. Transparência e agilidade também foram conquistadas nos processos com a implantação do Cidadecompras.

De acordo com a presidente da Comissão de Licitações do município, Denisi Milanezi Silveira, a economia é muito significativa. “O tempo de compra é menor e há menos burocracia”, afirma. Ela observa que a economia obtida com os pregões é convertida em benefício para a população. “Sobram recursos para outras aquisições”, declara.

Denisi garante que a prefeitura faz todas as licitações possíveis pela modalidade de pregão eletrônico e assegura que o prefeito, Nei Pereira dos Santos, dá total apoio à utilização da modalidade.

“Tudo o que vimos no curso acontece no dia a dia”, avalia a presidente da Comissão, que também é pregoeira. No Rio Grande do Sul, os cursos e a implantação da ferramenta nos municípios são feitos por meio de parceria entre a Confederação Nacional de Municípios (CNM) e a Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs).

Uma das dificuldades enfrentadas pelas administrações municipais é a demora nos processos de compras em função das tomadas de preços. Para Denise, o sistema veio para acabar com a papelada. Ela exemplifica que, só para fazer o mapa de julgamento das licitações de medicamento, levava cerca de dois dias. “A tecnologia e a informatização ajudam bastante”, declara. E ela resume: “é fantástico!” (CNM, 2007).

Além deste, temos a importância do treinamento feito em fevereiro de 2005:

O treinamento do portal Cidade Compras realizado, em Porto Alegre, pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) já apresenta bons resultados. O município de Caraá, localizado cerca de 150 km de Porto Alegre, participou do treinamento e aderiu ao Cidade Compras. Desde hoje (25), a prefeitura utiliza as ferramentas do portal e já publicou editais para o pregão eletrônico.

Segundo a presidente da Comissão de Licitação, Denisi Milanezi, o treinamento foi fundamental para a escolha do Portal. “Nossa intenção ao utilizar o sistema Cidade Compras é diminuir os custos. No caso da compra de remédios, o portal nos traz grandes benefícios, pois elimina boa parte do processo burocrático” disse a presidente que compareceu ao curso e avaliou como excelente as orientações passadas pelos técnicos do Portal.

O público-alvo são os presidentes das comissões de licitações, membros de licitação, secretários e procuradores (AMVARC, 2015).

Concluimos que a ferramenta foi decisiva para acelerar o processo de compras públicas do município, aliando economia e agilidade a serviço do interesse público. Este é um dos pontos fundamentais para se ter boas compras públicas.

A seguir, descrevemos nos apontamentos desta pesquisa, o sistema “Cidade Compras”, com base nas informações obtidas no sítio da Confederação Nacional dos Municípios - CNM.

2.2.1 Sistema Cidade Compras

Com a edição da Medida Provisória 2026/2000, difundiu-se o desenvolvimento de sites especializados para a realização de Pregão Eletrônico e Cotações Eletrônicas, o que se intensificou em 2002 com a promulgação da Lei 10.520, estendendo a utilização do Pregão para todos os entes federados, incluindo os municípios.

Muitos sites já disponibilizavam há bom tempo os serviços eletrônicos para licitações, como por exemplo, divulgação e download de Editais, além da legislação pertinente. Incluem-se aí a maioria dos sites oficiais da Administração Pública e uma variedade de empresas especializadas em *e-licitações* que se desenvolveram nos

últimos 10 anos para facilitar os trabalhos.

Dentre os principais provedores efetivos de compras eletrônicas, podemos destacar, baseado na Revista Cidade Compras, 2ª ed. “10 anos” da CNM, as seguintes informações: **Cidade Compras:** Criado pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM) com o intuito de tornar-se o Portal Oficial de Compras Eletrônicas dos Municípios Brasileiros. Oferece Pregão Eletrônico e Cotação Eletrônica e tem sido bastante utilizado e adaptado a padrões Comprasnet.

A Administração, por exemplo, não precisa proceder à publicação das decisões referentes a impugnações e recursos na imprensa oficial para, só então, abrir a contagem dos prazos para a interposição dos recursos. O sistema Cidade Compras também se presta nesta agilidade processual pela sua característica de ser operado eletronicamente.

O Portal Cidade Compras foi disponibilizado em 2003 pela Confederação Nacional de Municípios - CNM, para uso dos órgãos da administração municipal, não só para o atendimento das legislações que regulam as questões das compras, - e para isso apresentamos esboço histórico de legislações no apêndice C, no quadro 2 (pág. 88) - mas também vislumbrando os benefícios econômicos gerados pelo modelo licitatório de Pregão Eletrônico.

Ao longo destes anos, o sistema Cidade Compras, desenvolveu melhorias de seus instrumentos, ampliou as participações dos municípios e inovou com tecnologia e atendimento especializado. A CNM já foi reconhecida diversas vezes pela qualidade do sistema desenvolvido, além de ficar anualmente classificado entre os primeiros candidatos para melhor sistema de pregão eletrônico, pela Editora Negócios Públicos do Brasil.

Atualmente, o percentual de economicidade ultrapassa os 30% e, isto se deve ao fato de que, quanto mais se investe em aprimoramento de tecnologias, inovações e acesso via web, mais se atingirá benefícios para toda a coletividade que gerencia as compras públicas. Uma inovação foi o atendimento online, via chat eletrônico, por meio do qual as entidades compradoras e os fornecedores passaram a ser atendidos em tempo real.

Ao gerar transparência, impessoalidade, competitividade, isonomia, eficiência e economia, o sistema Cidade Compras não está apenas beneficiando a administração municipal, e sim todos os personagens desse processo.

O sistema foi desenvolvido de forma a atingir a melhor performance e da

maneira mais intuitiva possível para o usuário, o que se pretendeu foi disponibilizar uma ferramenta de fácil operação e controle. As funcionalidades são exibidas somente nas etapas em que podem acontecer, facilitando a operação e agilizando os processos, além de todos os ícones possuírem textos explicativos de sua função e também tutoriais.

Como exemplo de funcionalidades operativas, tome-se que o pregoeiro, com o sistema Cidade Compras, pode registrar justificativas e anexar documentos complementares, sem necessidade de recursos externos à ferramenta. Alertas o ajudam na avaliação das propostas e no acompanhamento mais efetivo das operações. Além disto, pode notificar todos os participantes sobre qualquer procedimento extraordinário, sem identificar nenhum deles, o que garante a impessoalidade e evita privilégios.

Como vantagem para o gestor municipal, o sistema Cidade Compras está hospedado em uma estrutura de Data Center, certificada e, dentro dos mais modernos padrões de qualidade e disponibilidade necessários, com capacidade até seis vezes o fluxo hoje utilizado e com substituição automática de equipamento para os casos de falhas mecânicas. E somente a equipe credenciada pode operar nos pregões como compradora através de registro de uma chave pública de acesso.

O fornecedor conta com alertas sobre suas ofertas, incluindo variação sobre o melhor lance, o que o ajuda a definir seus valores e somente sua equipe credenciada pode operar nos pregões como seu representante também através de registro cadastral.

Além de todos os aspectos técnicos e tecnológicos, o sistema Cidade Compras oferece cursos de capacitações, testes, Guias de Operação e atendimento diferenciado, sendo bastante interativos para melhor aprendizado (CNM, , 2013).

2.3 SESSÃO PÚBLICA DO PREGÃO: ASPECTOS GERAIS

Conforme o TCU (2010), a sessão ocorrerá ou iniciar-se-á através de sistema operacional eletrônico previamente escolhido pela entidade licitadora e citado no corpo do instrumento convocatório, podendo ser destacados dentre eles, o do Banco do Brasil (Licitações - BB), a da Caixa Econômica Federal (Sistema de Compras

Eletrônicas), o Comprasnet e o sistema Cidade Compras, sendo este último, o que abordamos neste trabalho.

Com a chamada “inversão de fase”, o pregoeiro primeiramente examina todas as propostas classificadas dos licitantes, sobre a compatibilidade delas com o edital, estas sendo ordenadas automaticamente pelo sistema pelo preço menor até o maior, ou seja, após este exame, tornam-se regulares na primeira classificação provisória.

Conforme Justen Filho (2005), a decisão de classificação envolve um juízo provisório e precário, ou seja, num primeiro instante, o juízo de classificação envolve uma avaliação preliminar e superficial, destinada mais a detectar defeitos insanáveis do que o correto preenchimento dos requisitos e, num segundo momento, o juízo deverá ter maior rigor, pois se trata de licitante vencedor de um item, conforme foi apurado no final da fase de lances.

Na fase de lances, os licitantes que estiverem com as propostas de acordo com o ato convocatório e a lei poderão participar, tendo todos a possibilidade de disputar, enviando lances transmitidos via Internet, reduzidos dos registrados anteriormente, sejam dos seus próprios ou dos outros competidores.

É prerrogativa de o pregoeiro determinar um tempo a sua escolha para que se inicie o período aleatório ou randômico que dá início ao fim da fase de lances, sendo que este ato poderá ser comandado a critério dele diante da diminuição do número de ofertas, determinando a abertura do tempo aleatório, no qual os licitantes ainda poderão oferecer lances, mas cujo encerramento o sistema se encarregará de fazer, num prazo de um a trinta minutos, §§ 6º e 7º do artigo 24 do Decreto 5.450 (BRASIL, 2005). Então, resumidamente, são dois períodos distintos: o tempo comandado no sistema pelo pregoeiro para se iniciar o tempo aleatório e o próprio tempo que o sistema se encarrega de encerrar, de 1 a 30 minutos.

Após o encerramento desta etapa, é dada a possibilidade da formulação de contraproposta pelo pregoeiro, se for o caso, chamada de fase de negociação. Sobre este assunto, § 8º do artigo 24, do Decreto 5.450/05 dispõe que após o encerramento desta etapa, o pregoeiro poderá encaminhar, pelo sistema eletrônico, contraproposta ao licitante que tenha apresentado lance mais vantajoso, para que obtenha melhor proposta, não se admitindo negociar condições diferentes daquelas previstas no edital. No inciso XVII do artigo 4º da Lei 10.520/02 estabelece que o pregoeiro poderá negociar diretamente com o proponente para que seja obtido preço melhor.

Em todos os atos do pregão, a caracterização por meio eletrônico estará presente, seja através da declaração de cumprimento com todas as condições do edital, encaminhamento das propostas comerciais, classificação e formulação dos lances para fins de ordenação, classificação provisória do primeiro lugar, manifestação da intenção imediata e motivada de interpor recursos, adjudicação do objeto licitado e homologação do certame, bem como verificação de condições de habilitação em alguns sítios da internet.

2.3.1 Sessão pública município de Carará em 11-7 - pregão eletrônico 4-2014

OBJETO: Aquisição Medicamentos Injetáveis para os Postos de Saúde.

As seguintes observações foram registradas durante a sessão pública do pregão eletrônico. Destacamos algumas delas, por tratar-se de temas contextuais que necessitam da atenção da administração municipal. O objeto escolhido, medicamentos, é o mais claro exemplo que se tem de complexidade que a servidora pregoeira precisa enfrentar. O testemunho da pregoeira, aliado as nossas observações serão confrontados com a teoria e doutrina apresentadas.

ASSUNTO 1 – Acúmulo de atividades

COMENTÁRIO 1:

Observamos a realização de diversas atividades ao mesmo tempo no ambiente da sala onde se realiza a sessão pública, como por exemplo, aceitar documentos de admissão de pessoal. Não houve possibilidade de realização do exame de compatibilidade das propostas apresentadas na sessão pública, inclusive, por se tratar de objeto de pregão eletrônico de grande número de itens (medicamentos), a pregoeira optou por iniciar em seguida a fase de lances.

Segundo Justen Filho (2005, p. 291), neste “juízo prévio de conhecimento licitatório”, poderá se chegar mais tarde à conclusão de que a proposta não preenche os requisitos de validade exigidos.

Sua decisão vincula-se ao instrumento de convocação e à lei, mas o nível de aprofundamento do exame que ele fará será a diferenciação fundamental. Neste caso concreto, sua atitude de ponderação, tratando-se muito mais de distinta

extensão na avaliação dos fatos do que de variação de critérios jurídicos, ou seja, se perde tempo em demasia para exame de propostas neste contexto, então, a decisão foi de passar a fase de lances.

ASSUNTO 2 – Treinamento de servidora na sessão combinado com acúmulo de atividades

COMENTÁRIO 2:

Nesta oportunidade, testemunhamos que foi realizado um treinamento de servidora que substituiria a pregoeira da época durante a própria sessão do pregão, com instrução da servidora pregoeira na medida de seu tempo possível, considerando as diversas atividades que ela realizava ao mesmo tempo e que não são inerentes a sua função de pregoeira naquela ocasião. Normalmente, conforme relato da pregoeira, não existe equipe de apoio para o pregão.

A existência de um reduzido número de servidores que possuem curso de licitações pode comprometer o andamento dos processos no caso de acontecerem férias, licença-saúde, etc.

ASSUNTO 3 – Modificação da dinâmica de celeridade no certame

Possibilidade de cancelamento de lance no sistema Cidade Compras sem a necessidade de cancelar o item. A pregoeira suspendeu o item 7 (sete), cancelando os lances de um determinado fornecedor, a pedido do mesmo. Após isto, foi reaberto o lance para o item, mas sem o lance do fornecedor que já foi excluído do pregão naquele item. Em licitação anterior, de um item, a pregoeira informou que para agilizar os lances, teve de suspender e reativar o item várias vezes para que os licitantes baixassem seus preços, pois a mesma não consegue enviar mensagem para os licitantes neste momento da fase de lances por questão operacional do sistema Cidade Compras.

COMENTÁRIO 3:

Isto pode causar um atraso no trâmite da sessão pública, a desatenção dos licitantes em relação ao preço de proposta deles estar acima do valor máximo aceitável (> 50%) e a impossibilidade de envio de mensagens via sistema pela pregoeira, em conjunto, atingem os princípios da celeridade, da transparência e da economicidade. Nada pode fazer a pregoeira, ela está submissa a regra do sistema.

ASSUNTO 4 – Pesquisa de preços via *internet*

Eram 42 itens de medicamentos. A pesquisa de preços foi feita com distribuidores, mas poucos responderam ao solicitado. Para os itens que faltaram, a pesquisa foi feita pela internet, com certificação da pregoeira do que foi pesquisado.

COMENTÁRIO 4:

Neste contexto, segundo a Consultoria Técnica do TCE-RS, não é o mais recomendado se obter pesquisa de mercado pela internet, mas melhor ter este do que não ter. É uma grande dificuldade enfrentada pela Administração Municipal nas pesquisas de mercado sobre este objeto. Pode-se verificar preços deste objeto em contratações de outros municípios para se ter referências mais amplas.

ASSUNTO 5 – Não negociação de alguns itens

O Sistema acusa aqueles itens que estão empatados entre os fornecedores diferenciando-os de outros por cores diferenciadas. A sessão encerrou-se na mesma data às 10 horas (aleatório). Aceitação de propostas (variação) em vermelho (> 50 % do valor de referência); Em verde, < 50 % do valor de referência). Durante a sessão pública, várias vezes a pregoeira enviou mensagens via chat para que os licitantes melhorassem seus preços que estavam acima do valor de referência.

Alguns itens ficaram para negociação e, solicitou a pregoeira aos licitantes que possuíam estes com valores acima do referencial, que se manifestassem para colocar novo lance menor do obtido. A negociação é feita na tela dos vencedores com eles online. Pela ata parcial do pregão, observamos que 50 % (cinquenta por cento) dos itens restaram acima do valor de referência após o final da fase de lances.

Existe uma indicação dos vencedores no sistema que aparece no chat para a possibilidade de negociação entre o pregoeiro e os licitantes vencedores. Além desta, aparecem a solicitação de documentos ou não, cancelamento de lances ou não. Segundo a pregoeira: *“Eles fazem ao mesmo tempo, 3, 4 pregões, então eles não se importam com a negociação de valores”* testemunhou ela sobre os licitantes.

COMENTÁRIO 5: Este é outro risco apontado em nossas pesquisas: a falta de possibilidade de negociação de preços acarreta em preços finais acima do valor de referência. Conseqüentemente, a administração não consegue obter a economicidade e a vantajosidade almejada, não por falta de iniciativa de quem opera o pregão, mas mais por desinteresse dos licitantes em negociar.

ASSUNTO 6 – Solicitação de documentos de habilitação

Pergunta: As condições de habilitação, em que momento elas são verificadas e, quais são geralmente as condições exigidas pela Administração Municipal? Existem sites de consulta para verificação de certidões? O município costuma exigir atestados de capacidade do licitante vencedor?

Resposta da pregoeira: A habilitação é verificada após o encerramento da sessão de lances e verificação dos vencedores. A habilitação é específica para cada objeto, sendo solicitados os documentos de habilitação jurídica, regularidade fiscal e documentos declarando se existem impedimentos ao certame. Sendo que dependendo do objeto são solicitados certificados. A documentação de habilitação é solicitada através de chat para o endereço da administração.

Conforme mensagem da sessão pública enviada pela pregoeira via chat:

11/07/2014 - 10:11:21 Pregoeiro: favor enviar a documentação de habilitação o mais breve possível para o seguinte endereço: Rua Inácio Rabelo dos Santos 182 centro Caraá -Cep 95515-000 Setor de compras de Licitações.

Segue ela:

*É dado um prazo de cinco dias úteis para entrega de documentos na sede da prefeitura, prorrogável por mesmo período. Os documentos, em alguns casos, são verificados em sua autenticidade junto aos sites específicos (Receita, Previdência, etc.) **Os licitantes fazem perguntas sobre os itens após a realização da sessão pública, ou seja, não se interessam em ler o edital antes da sessão pública.***
(Grifo nosso)

COMENTÁRIO 6 - Esta última informação demonstra claramente a pouca atenção dada pelos licitantes ao certame licitatório, pois uma simples leitura do edital ou do termo de referência evitaria estas indagações após a sessão pública, fazendo perder tempo em atendimento telefônico desnecessário.

Além disto, sobre a habilitação, algumas inovações da LC 147 (BRASIL, 2014) no tratamento diferenciado às ME's e EPP's nas licitações e contratações públicas vêm corroborar esta prática, dentre elas a seguinte:

Habilitação fiscal diferida – mitigação do princípio da celeridade
Art. 43. (...)

§ 1º Havendo alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal, será assegurado o prazo de 5 (cinco) dias úteis, cujo termo inicial corresponderá ao momento em que o proponente for declarado o vencedor do certame, prorrogável por igual período, a critério da administração pública, para a regularização da documentação, pagamento ou parcelamento do débito e emissão de eventuais certidões negativas ou positivas com efeito de certidão negativa.

Neste caso, a administração está apenas seguindo os ditames legais.

2.4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Na metodologia, utilizou-se nesta pesquisa o procedimento de entrevistas individuais com o uso de roteiros e aplicação previamente estruturados, com roteiros definidos de perguntas postados no Apêndice “A” deste instrumento (páginas 78 - 81), com funcionários do município e com a servidora Coordenadora da Consultoria Técnica do Tribunal de Contas do Estado do RS, coordenadoria relacionada com o contínuo trabalho de prevenção e exame das licitações municipais.

Conforme Araújo (2001, p. 81), os gestores responsáveis têm à sua disposição:

[...]

Três instrumentos que possibilitam o cumprimento de uma boa análise organizacional. São eles: a entrevista, o questionário e a observação pessoal (ou direta). Todos podem ser utilizados dentro de um mesmo estudo ou, então, podem ser aplicados à entrevista e ao questionário, ou os dois separadamente mais a observação pessoal.

Segue Araújo (2001, p. 81) destacando a entrevista:

A entrevista oferece inúmeras vantagens e sua aplicação é incentivada pela maioria dos estudiosos. Ela tem como objetivo – entre tantos outros – minimizar resistências e, também, envolver os entrevistados, proporcionando um maior grau de participação e discussão. É certo que as resistências serão minimizadas quando do uso da entrevista, mas somente se for bem aplicada.

E adicionamos sua opinião de idêntica obra (2001, p. 85 - 86) sobre o questionário e suas vantagens:

A utilização do questionário em estudos e análises organizacionais é bastante difundida, mas não tanto quanto o uso da entrevista.

[...]

o questionário tem o seu espaço no campo da análise organizacional.

[...]

o questionário permite que o gerente (ou gestor) responsável pelo estudo obtenha informações, via questionário, ao mesmo tempo em que exerce outras atribuições de seu cargo.

Permite ao inquirido um período para formular respostas...

O questionário é, via de regra, um meio eficiente de obter informações de pessoas que têm dificuldade em manter contatos por outros meios. Possibilita melhor detalhamento das respostas, pois dá ao inquirido tempo suficiente para a busca das informações em arquivos, outras pessoas, etc.

Além disto, realizamos o estudo de caso apenas descritivo: observação presencial de sessão pública de pregão eletrônico do município. Segundo Araújo (2001) esse é o único instrumento de coleta de dados que nunca poderá ser utilizado como única fonte nos estudos organizacionais, pois não é possível num simples olhar que possa dar um contorno nítido sobre o que está acontecendo naquela situação.

Portanto, o tipo de pesquisa foi qualitativa, do tipo descritiva, baseada em fonte direta de dados relatados, pesquisados e observados, no caso, a administração municipal e seus atos no processo licitatório de compras via pregão eletrônico.

Adicionamos fluxogramas, um para melhor entendimento da situação atual das atividades e outro de uma possível sugestão de melhorias para exame pelo gestor público municipal no apêndice “B” deste trabalho.

2.5 ANÁLISES DOS RESULTADOS E POSSIBILIDADES DE MELHORIA

No contexto do município de Caraá, observa-se que, sendo considerado pequeno com pouco mais de sete mil habitantes, sua estrutura administrativa acompanha esta lógica, com cinco secretarias, um departamento e um gabinete do prefeito. As licitações e compras estão situadas na secretaria de administração.

Os resultados encontrados através das entrevistas, da aplicação dos roteiros e das observações feitas via internet demonstraram que a ferramenta pregão, na sua forma eletrônica trouxe grandes benefícios de economia e agilidade para a administração municipal, mas mesmo tendo sido realizados vários pregões eletrônicos, encontramos alguns ajustes que podem ser realizados pela administração e pelo gestor, no sentido de melhorar o trabalho realizado pelas servidoras na qualidade de pregoeiras, na execução das tarefas de pregoeira em local apropriado separado da sala onde a servidora trabalha, na segregação de funções para evitar-se o acúmulo de funções, em um melhor planejamento de etapas a serem cumpridas, não somente na operação do pregão e seus atos correlatos, mas também na procedimentalização, conforme expressou Justen Filho (2005), ou seja, numa sucessão preordenada de atos em sequência com submissão das etapas posteriores as anteriores.

Na interpretação das informações levantadas pelas pessoas entrevistadas, verificamos que há necessidade de conscientização dos outros servidores das diversas unidades envolvidas sobre a importância das compras públicas para o atendimento do interesse público daquela comunidade e de disponibilidade em buscar se aprofundar sobre o tema. Isto passa, por exemplo, pelo encadeamento de normas não gerais que nos fala Pereira Júnior (2003), pela simples inserção de documentos nos autos do processo ou na obediência em seguir o rito procedimental.

Em estudos comparados ao presente, no ano de 2012, Bortolotti examinou a organização do setor de compras da prefeitura de Sentinela do Sul, o que nos alicerçou numa significativa parte deste trabalho para, não só comparar com aquele estudo apresentado para o grau de especialização nesta escola, mas também para o desenvolvimento de nossa análise e dos nossos argumentos apresentados.

Sobre o estudo do especialista, destacamos comparativamente, desde a falta de servidores para a execução com acúmulo de tarefas de mais de um setor, a falta

de integração entre setores internos da secretaria e de setores externos de outras secretarias, o desinteresse de servidores ou que exercem cargos de confiança em realizar as atividades de uma forma mais aprazível, um necessário planejamento mais detalhado no plano de trabalho não somente nesta área de compras, mas como um todo nas prefeituras, incentivo a uma maior frequência de cursos de capacitação para os servidores, a falta de recursos financeiros, a substituição de servidores por diversos motivos, um espaço físico inadequado para a realização dos trabalhos, a falta de levantamento de informações sobre os servidores e suas atividades através de questionários periódicos, a expressão contraditória de opiniões de servidores que atuam na mesma área, a falta de disponibilização de informações no sítio oficial dos municípios, dentre outras. Alguns destes fatos foram percebidos na administração municipal do Caraá, na qual esboçaremos neste instrumento.

Ressalta Bortolotti (2012) sobre a politização nos pequenos municípios, ou seja, Cargos em Comissão quando deveriam ser preenchidos por servidores concursados, o que gera alta rotatividade sem a chance de programar um trabalho contínuo, padronizado. No município estudado do Caraá, através de informação sem comprovação documental, encontramos servidores exercendo cargo em comissão participando da comissão de licitação.

Outro destaque é sobre um dos maiores problemas do poder público, ou seja, a falta ou inadequado planejamento e organização neste fundamental setor de licitações e compras. Dentro desta abrangência, cita ele a falta de capacitação de servidores, a falta de tecnologia de informação, a ausência de estabelecimento de fluxograma das atividades do setor e os critérios para nomeação de pessoal sem experiência para exercício de determinadas funções de chefia (BORTOLOTTI, 2012).

Aduz, o mesmo estudioso (2012) que processos são as etapas percorridas numa organização. E que os processos administrativos são essenciais para o gerenciamento efetivo desta demanda, pois fabricam produtos não visíveis para clientes externos, trazendo as condições como natureza jurídica de procedimento administrativo que levarão à realização da contratação. Se estes processos forem vagarosos, confusos, sem bom andamento, fatalmente atingirão a organização do órgão público.

Araújo (2001) nos fala que o objetivo do estudo de processo é para assegurar fluidez de movimentação e manutenção dos limites de decisão dentro dos princípios

da eficiência e da eficácia. Para entender-se o processo necessário se faz, segundo Bortolotti (2012), um bom levantamento junto aos usuários que realizam a tarefa no seu local onde ele é realizado.

Os passos, as tarefas e a atividade devem estar conectados entre si e com as outras instâncias da organização pública para salvaguardar a eficiência. Para identificação destas, Mendonça, 2010 (*apud*, Bortolotti, 2012), nos diz que o fluxograma ou diagrama de fluxos podem representar bem o curso de um trabalho, suas fases e seus executores.

Conforme o especialista, para elaboração de fluxograma, deve-se fazer uma pesquisa minuciosa na organização com o levantamento dos passos, desde o ponto inicial até o final. Mas nem sempre isto é possível de se realizar, principalmente quando os servidores municipais não podem contribuir para se estimar o desenvolvimento deste processo, como no caso de Caraá. Agregar conhecimentos de como funcionam os outros setores envolvidos no processo, para se fechar um encadeamento de passos e tarefas de uma atividade ou de uma função maior, tem como perspectiva a melhoria do planejamento e da eficiência.

Não há o que mencionar como obstáculo na disposição das informações solicitadas em nossas pesquisas aos servidores. O que observamos foi que há desconhecimento de outros servidores, agentes indiretos no processo, das etapas e do que elas representam em licitações, ou seja, estas precisam estar interconexas, concatenadas, ligadas entre si através de seus operadores. Isto se deve ao fato mais pela ausência de capacitação e treinamento de servidores neste sentido do que por obra de vontade contrária do gestor público ou de quem quer que tenha gerência sobre o processo.

Entendemos que se apresenta uma possibilidade de melhoria desse contexto, mas nos dispomos, a seguir, em confrontar diversos parâmetros e referenciais para tentarmos indicar uma melhor condução à administração, ao gestor público e a seus subordinados nesta função.

2.5.1 Confronto com consultoria técnica do TCE-RS e doutrina

Num primeiro momento, destacamos os relatos das pregoeiras do município em 2014 e 2015 e, após, a opinião da Consultoria Técnica do TCE – RS na pessoa da Sra. Fernanda Nunes sobre o princípio da segregação de funções, oriundo do controle interno. Este é um dos pontos fundamentais para se modificar a situação atual na prefeitura municipal examinada neste instrumento.

Constatamos em nossa observação presencial de sessão pública, conforme destacamos no item 2.3.1 deste trabalho, a realização de diversas atividades ao mesmo tempo no ambiente da sala onde acontece a sessão pública. Para a servidora pregoeira no ano de 2014 (informação verbal), havia dificuldade de controlar e fiscalizar prazos referentes ao certame licitatório devido ao grande número de tarefas que ela acumulava naquela ocasião. Em fevereiro de 2015, a nova pregoeira relatou que:

Faltam servidores para auxiliar os trabalhos da pregoeira, e também falta um servidor para trabalhar no setor de compras (a servidora acumula os trabalhos de setor de licitações e de compras), falta outro servidor para a área específica de almoxarifado, além da falta de equipe de apoio para prestar ajuda à servidora pregoeira. Recentemente houve uma separação de atividades, sendo algumas das atividades de responsabilidade da servidora, repassadas para o setor de compras, inclusive em relação à operação do pregão. Na seção de compras são realizadas as atividades de cotação e levantamento de preços, dotação orçamentária e equipe de apoio do pregão (informação verbal).

A doutrina é unânime em afirmar da indispensabilidade do pregoeiro e também da equipe de apoio para recebimento das propostas e dos lances, aceitabilidade, classificação, habilitação e adjudicação.

Ao apresentar esta situação a CT do TCE-RS, a Coordenadora (informação verbal) asseverou que a falta de segregação de funções deve ser evitada, aquele que licita e que negociou preço, ele já estabeleceu uma relação com o licitante, ele também não poderia ser a pessoa que acompanhará o contrato ou que fez a pesquisa de mercado como seção de compras. Segue ela referindo este problema no TCE:

Então, a unidade demandante fez o TR, a equipe de licitações faz o edital e, depois, tem o pregoeiro para fazer a sessão do julgamento com a equipe de apoio. No TCE-RS a área de licitações, contratos e financeiro estão juntas, sim, mas em ilhas de trabalho, com três envolvidos diferentes, um não tem ingerência sobre o outro, eles trabalham em sistema de colaboração. Então, cada um deve ter uma função diferenciada, sem sobreposição de tarefas, que é uma recomendação constante do TCE-RS (informação verbal).

Segundo Pereira Júnior e Dotti (2012) a aplicação do princípio da segregação de funções delimita as atribuições dos agentes que atuam nos processos licitatórios, distinguindo-se a responsabilidade de cada um deles.

Sugerimos que, em primeiro lugar, é preciso delimitar o que cada servidor atuará em cada uma das funções no processo licitatório, sendo que sem esta definição, o gestor público não terá como ter controle, ou proceder a uma redefinição ou reestruturação das tarefas para cada servidor.

Em segundo lugar está a questão do treinamento e da capacitação de servidores para o ambiente licitatório, dos que trabalham diretamente e também do que o tratam indiretamente, no sentido da conscientização da importância desta função ou atividade de licitar.

O treinamento da servidora que substituiria a pregoeira em 2015, pela pregoeira da época de 2014, foi realizado durante a própria sessão do pregão.

Segundo a servidora pregoeira de 2014 (informação verbal), sempre é feito treinamento para os servidores que trabalharão com o sistema, mas não foi identificado que tipo seria e se é feito interna ou externamente. Ao responder ao roteiro proposto via mensagem eletrônica, assim se pronunciou:

No serviço de compras existem dois servidores, um que autoriza a contratação (quando dispensada de processo licitatório) e outro servidor efetivo que faz a parte burocrática (cotação e elaboração do processo). Os dois servidores possuem cursos de licitações (informação verbal).

Já a servidora pregoeira de 2015 informou que participa de alguns cursos na DPM - Delegação das Prefeituras Municipais, na cidade de Porto Alegre, da área de licitações. Os cursos são pagos pela prefeitura municipal de Caraá - RS e a

servidora considera muito importantes para o trabalho do setor de licitações, tendo obtido vários instrumentos para exercício desta função nestes cursos de capacitação (informação verbal).

Também, ela identificou que:

[...]

Faz-se necessário um maior comprometimento dos servidores da equipe de apoio, que são os mesmos da comissão de licitação, para ambientar-se no pregão eletrônico, para ajudar nos trabalhos de apoio do pregão, não somente na sessão pública, mas antes da mesma e depois dela (informação verbal).

Ao manifestar-se sobre esta questão, em respostas no roteiro de questionário e depois na entrevista, a senhora Coordenadora do CT-TCE assim afirmou:

Aspecto importante a destacar entre as evidências de falhas nos processos de licitação na modalidade pregão está o despreparo de pregoeiros e equipes de apoio que não recebem treinamento adequado para atuar em modalidade que tem inúmeras peculiaridades. O serviço público deve ser profissionalizado, ou seja, todos os agentes devem ser/estar preparados para o desempenho de suas funções. Vê-se pouca capacitação de servidores e gestores mal preparados.

De preferência, o treinamento de pregão sempre deverá ser externo, porque é um sistema diferenciado de contratações, ele precisa ser um negociador, saber tratar dos lances entre os licitantes, a CT-TCE recomenda que se faça um treinamento específico para pregoeiros. Uma licitação bem conduzida e com resultados positivos passa por uma capacitação adequada.

Para isto acontecer, deve haver pessoas e estas pessoas precisam estar treinadas, capacitadas para melhorar o resultado. Muitas vezes o processo acaba gerando uma contratação não vantajosa para a administração porque o processo foi malconduzido. Mas o processo, não é uma situação que não possa ser palpável, por trás do processo há pessoas que estão conduzindo ele (informação verbal).

Uma necessária atualização e capacitação de servidores de equipe de apoio e de comissão de licitação é fundamental para auxiliar a pregoeira, conforme levantado pela Consultoria Técnica do TCE-RS e também nos apontamentos doutrinários expostos neste trabalho.

Uma recomendação da CT (informação verbal) é que se o município tem dificuldade de mandar servidores para capacitação, por exemplo, se ocorre uma vez

por ano, uma revista eletrônica ajudaria pelo menos para se possuir uma biblioteca virtual, pois estas revistas estão sempre um passo a frente do judiciário ou do tribunal de contas. Elas sempre compilam tudo de matéria nova, ex. como aplicar determinada lei na administração pública, então, a eficiência passa por capacitar servidores ou de se ter uma biblioteca confiável no município, seja física ou virtual.

Finalizando sobre este tema, colacionamos Jurisprudência do TCU (2010), o Acórdão 1182/2004 - Plenário com a seguinte recomendação:

Oportunize a todos os membros de Comissão de Licitação, e não apenas ao seu presidente, o necessário e suficiente treinamento para o satisfatório desempenho de suas atribuições legais, conforme os arts. 6º, inciso XVI e 51, todos da Lei 8.666/1993.

Seguimos, o terceiro assunto é um dos mais críticos segundo a Consultoria Técnica do TCE-RS:

[...]

Porque envolve o planejamento, e dentro deste, para o pregão é essencial haver o termo de referência: que seja claro, que identifique exatamente qual é o objeto da contratação, quais são as condições de quem está pedindo naquele objeto, inclusive quanto a entrega, prazos. Se colocarmos as regras do edital, no contrato estas regras precisam estar reproduzidas. Não pode ter um prazo de entrega no edital e outro no contrato

Então, mister é o planejamento, dentro do planejamento o termo de referência e a pesquisa de mercado, depois a elaboração do edital com regras claras e aí funciona aquela questão: se a administração conseguisse se planejar, ela criaria modelos e ela teria modelos prontos, onde haveriam pequenas alterações e não teria que cada vez que partir de um edital novo e esquecer regras que são importantes (informação verbal).

O município do Caraá, diz a coordenadora do CT-TCE (informação verbal), deve procurar um órgão público do porte dele e nas condições geográficas dele. Ressalta ela que o ministério do planejamento fornece senha para acessar o Comprasnet para qualquer órgão da administração pública consultar, ou seja, o Caraá não é obrigado a licitar via Comprasnet mas pode buscar modelos, buscar referencial informativo, também fazer pesquisas no site da Advocacia-Geral da União.

No campo das licitações públicas há muitos apontamentos que vão desde a falta ou precariedade de planejamento, passando por contratações antieconômicas e muitas vezes redundando em contratos com alto índice de ineficiência independente da modalidade licitatória. Se houver organização, planejamento e boas práticas públicas, os resultados de melhorias tendem a surgirem com maior frequência.

Segue a CT-TCE:

As maiores falhas se encontram em editais mal redigidos, permeados pela falta de clareza e com exigências exorbitantes. Verifica-se desde o planejamento, passando-se pelo conteúdo do ato convocatório e julgamento das propostas, momento esse que apresenta muitas impropriedades. Deve haver cuidado com a fase de planejamento, a qual se realizada com o devido zelo redundará em sucesso das demais fases da contratação. Gestores e servidores que atuam em licitações devem ter não só conhecimentos administrativos, mas devem, também, conhecer o mercado, ou seja, saber especificações técnicas, efetuar cálculo de custos, o que inclui pesquisa de mercado, entre outras tarefas que desbordam da atividade meramente burocrática (informação verbal).

Então, necessário se faz ampliar conhecimentos dos servidores e gestores públicos envolvidos nesta atividade para se obter maior eficácia e uma significativa eficiência neste procedimento.

Sobre a pesquisa de preços via internet, tomando como exemplo atitude costumeira desta administração municipal (objeto medicamentos), afirma a CT-TCE que:

Não é o mais recomendado se obter pesquisa de mercado pela internet, mas melhor ter este do que não ter nenhum, apesar de se ter um risco de puxar os preços referenciais para baixo e acontecer a seguinte situação: eu vou adjudicar o objeto da licitação que está 10, 15, 20 por cento mais caro que a minha pesquisa de mercado? Ele pode ser penalizado por isto, o Tribunal pode apontar que não houve economicidade porque a pesquisa de mercado dele não foi respeitada.(informação verbal)

Além disto, segundo ela (informação verbal): “a falta de possibilidade de negociação de preços acarreta em preços finais acima do valor de referência”. Conseqüentemente, a administração não consegue obter a economicidade e a vantajosidade almejadas. Este deve ser um cuidado do pregoeiro e de equipes de

apoio, com foco no equilíbrio de uma pesquisa ampliada, como disse certa vez o ministro do TCU Benjamin Zymler, em simpósio que presenciamos realizado em Porto Alegre: “nem tanto ao céu, nem tanto ao mar”, ou seja, cuide-se de não ter preços inexequíveis ou preços exorbitantes finais obtidos no resultado da pesquisa de mercado ou do pregão.

É uma grande dificuldade enfrentada pela Administração Municipal nas pesquisas de mercado sobre o objeto medicamentos, então a CT recomenda que:

Os municípios façam o seguinte na pesquisa de mercado: pode ser feita por meio de: pesquisa direta com as empresas mandando e-mail (o e-mail é considerado um documento idôneo para licitações) pode fazer questionamento junto a municípios da região para saber como é que os outros municípios estão comprando, o seu próprio preço anterior desde que não esteja muito longe o prazo dessa referência (máximo de 180 dias), a primeira coluna da pesquisa de mercado (preço máximo aceitável) pode ser a da licitação anterior e utilizar os sites oficiais do governo para saber quanto o governo está pagando por aquele item ou serviço.

Quanto à pesquisa pelo telefone por nós destacada ela acredita que:

Não é recomendável porque está exigindo grande comprometimento do servidor que a fez: ele está assumindo com a sua informação pelo uso de telefone e o risco do negócio será dele. É preciso conhecer o mercado e quem tem que conhecer? A unidade demandante, pois o pregoeiro é um “clínico geral”, ele tem que conhecer mais ou menos como é que o mercado se comporta para tudo, porque na hora do preço, dos lances, da negociação é ele que vai bater o martelo apoiado pela equipe de apoio, mas a responsabilidade maior é dele pregoeiro. A equipe de apoio tem de se vincular nesta hora com a unidade solicitante e, se possível, que haja um membro daquela unidade para acompanhar a sessão pública (informação verbal).

Então, a questão da licitação passa por diversas etapas:

I - saber o que se quer comprar

II - redigir um bom termo de referência

III - ter pesquisa de mercado

IV - fazer um edital bem completo (claro e objetivo) que não dê margem a dúvidas dos licitantes e depois

V - conduzir bem a sessão.

Isto é planejamento! Se as unidades envolvidas se dispuserem a apurar suas atitudes perante o objeto que estão necessitando contratar, os ganhos qualitativos atingirão a todos os outros envolvidos no processo.

Por exemplo, a CT do TCE-RS após ter ciência de uma informação obtida em nossos estudos, alertou sobre a aglomeração de objetos estranhos entre si (como exemplo, o Pregão 2-2013 do município de Caraá: materiais permanentes e veículo):

A aglomeração de objetos cria um complicador, medicamentos, por exemplo, tem que fazer por lote em RP. Então, não tem estoque físico de produtos, não tem perda de validade de produtos, tem uma série de vantagens, mas há uma resistência em relação ao RP, as pessoas tem medo, porque ele não redonda num contrato (informação verbal).

Asseveramos que um bom planejamento passa inclusive pelo momento de incluírem-se objetos estranhos entre si, se deve procurar isolar ou agrupar determinados objetos semelhantes para se obter uma melhor apreensão do que se está contratando, seja bem ou serviço comum.

2.5.2 Situação atual do processo administrativo de pregão eletrônico

Em termos de legalidade dos atos do processo de compras pela via licitatória, há que se ter em mente que em geral o desenvolvimento da atividade das tarefas inerentes ao pregão eletrônico no âmbito municipal segue as diretrizes da legislação em vigor e das recomendações dos órgãos de controle, ou seja, o município cumpre o que está disposto legalmente, sendo submisso no seu procedimento licitatório aos ditames legais para busca do melhor resultado em eficiência, ou seja, como nos apresentou o professor Moreira Neto (2006), em estrita aplicação indefectível das normas que dão bons resultados. No sentido de expectativas, os esforços da administração municipal são de atendimento as necessidades públicas e visam resultados positivos com o pregão eletrônico (produtividade de aquisição: economicidade).

A questão, por nós observada está mais no contexto e na estrutura para dar

sustentação a esta atividade no âmbito municipal.

Conforme Smith e Fingar, 2003 (*apud*, Araújo 2001, p. 28):

[...] esse modelo de gestão tem por intuito descobrir o que é feito pela organização, de modo a desenvolver formas de otimização deste trabalho, traduzidas diretamente para a operação. De forma sucinta, pode-se dizer que se trata de um processo de investigação onde a prioridade é dada à como o trabalho é a fim de otimizar os processos.

Araújo (2001) cita uma técnica mais tradicional e utilizada no estudo de processos que é a elaboração e análise de fluxogramas. Conforme o autor, o fluxograma procura apresentar um processo passo a passo, ação por ação. Para ele toda ocorrência num determinado processamento deve merecer o registro no formulário do fluxograma.

Para Cury (2000) o gráfico ideal de procedimento para análise administrativa é o fluxograma, pois representa a sequência normal de trabalho, com seus símbolos utilizados para colocar em evidência a origem, o processamento e o destino da informação.

Para ampliar a compreensão deste instrumento de análise das ações, elaboramos o fluxograma da situação atual do processo licitatório em pregão eletrônico (Apêndice “B”) e de quem está responsabilizado por elas na atualidade, com indicações das variáveis de setor responsável, passo efetivamente operado e tempo dispensado para o mesmo, adaptado de Cury (2005) e Araújo (2001), também chamado de planilha de fluxograma integrado. A idealização deste fluxograma, após as entrevistas, mapeou as informações e, com isto, apuramos as atividades executadas de maneira mais clara. Delimitamos após os estudos, uma sugestão de melhoria deste fluxo, também no Apêndice “B” (figura 2, pág. 86).

O que percebemos inicialmente é que existe uma quebra do trâmite do processo, pois não se vislumbra, pelos testemunhos prestados das pregoeiras e do exame visual do fluxograma, uma passagem entre setores responsáveis em cada operação. Consideramos que se faz necessário uma maior participação interagente dos setores (compras, licitação, contabilidade, financeiro e controle interno) seguindo o princípio da segregação de funções que vem de comum acordo com a ideia de eficiência administrativa de melhor emprego de recursos humanos (inc. III,

art. 26, Decreto 200/67).

Outra questão necessária a ponderar se faz em desvincular ou liberar a servidora dos outros serviços que lhe são imputados para além das operações na função de pregoeira, ou seja, o somatório de responsabilidades para uma única servidora que acumula as atividades de compras, comissão de licitações, função de pregoeira e sem ter uma equipe de apoio ativa (somente nominal), situação observada tanto no ano passado como neste ano. Isto gera em termos de perspectivas de processos críticos (ARAÚJO, 2001) um percentual de horas de retrabalho pelo tempo que tem de se desfazer de uma tarefa/atividade para exercer outra ao mesmo tempo e vice-versa, além de risco de ineficiência operacional em atividade que exige dedicação e concentração exclusiva, no caso, a função de pregoeira.

Ainda norteados por Araújo (2001), na perspectiva de pessoas, perguntamos informalmente para ambas pregoeiras como se sentem exercendo esta atividade desta maneira e, elas disseram que, é difícil dar prosseguimento nas atividades desta forma. O planejamento pode ser aplicado para que determinadas atitudes não maculem o processo licitatório.

2.5.3 Possibilidades ou sugestões de melhoria

Em sede de sugestão, acompanhamos a CT do TCE-RS, que destacou criação própria daquele tribunal:

Nós criamos um documento chamado *work flow*. Neste pedido eletrônico tem uma cadeia de pessoas, com aval de chefias e coordenadores. Neste pedido eletrônico, é feita a identificação das fases e ele permite uma agilidade, porque ele já dá um início com uma pequena justificativa dessa contratação e anexa junto o TR, que está todo redigido. Estabelece um marco temporal, que é muito importante, mostrando quando é que está começando esta aquisição, e se a unidade reclamar que está demorando, há como argumentar. (informação verbal)

E se a prefeitura não puder comprar um sistema, que se crie uma planilha

Excel, por exemplo, que controle quem é o responsável pela demanda da contratação, pela confecção do edital, quem controla a regularidade fiscal do contratado, se foram atendidas as condições de contratação, se foram pagos, etc.

Tal controle poderia ficar a cargo do Controle Interno do município, pois como a LC 101/2000 impõe ações planejadas e transparentes dos administradores públicos para eficiência da gestão, esta responsabilidade aumentaria a segurança da operação de licitar (BEUREN; ZONATTO, 2014), evitando-se possíveis falhas.

Então, quando se possui todo um fluxo mapeado, seja qual for a forma que se usa, fica mais fácil de se identificar possíveis falhas de tramitação. Tal prerrogativa pode ser idealizada como a tramitação do processo acontece pela secretaria de administração ou, segundo a CT-TCE, através de uma instrução normativa do prefeito, onde é estabelecida que o processo passará pelas seguintes fases ou setores (informação verbal).

E sobre a assessoria jurídica recomenda:

É obrigatório passar pelo jurídico, para este examinar, isto é bem importante que tenha essa fase antes da licitação ser publicada, e eu vejo que a questão toda passa muito por organizar o processo. (informação verbal)

Dada a importância do exame da assessoria jurídica da prefeitura sobre os procedimentos licitatórios, anexamos a seguinte recomendação obtida na CNM (2015):

A Lei no 8.883/94 introduziu, por meio do parágrafo único do artigo 38, a obrigatoriedade de exame e a aprovação prévias, por parte das assessorias jurídicas da administração, das minutas de editais de licitação, bem como dos contratos, acordos, convênios ou ajustes a serem firmados pela administração. O Profissional que emitirá o parecer deverá ter conhecimento técnico para fazê-lo e será responsável por essa fase do processo.

A prefeitura municipal segue os ditames da lei, o que nos cabe destacar aqui é se todos os processos licitatórios detêm o necessário tempo para serem analisados, pois somente com uma servidora na assessoria jurídica vinculada ao gabinete do prefeito para examinar, pondera-se que se faça por amostragem, como já vem

realizando o município.

Sobre melhorias no processo de licitação, considera a CT-TCE:

Um fator que eu acho importante destacar, que eu sempre indico, é o caminho da padronização, aqueles produtos que podem ser padronizados, a administração deve ter um manual onde tenha a descrição e não se invente descrição nova a cada nova licitação. Isto melhora para a administração que não tem que quebrar a cabeça cada vez e melhora para o licitante porque este padrão fica publicizado no site da administração. É aquele padrão ali disponibilizado (informação verbal).

[...]

A administração tem que ter a capacidade de olhar a situação, identificar os seus problemas e adotar a solução que seja mais eficiente, mais vantajosa para ela. Que se faça uma descrição adequada com todos os requisitos que um objeto deva ter. Existem modelos no site do TCE-RS para os municípios buscarem. O Tribunal faz bastante mídia disto para que os jurisdicionados (municípios) não cometam o erro e depois venham procurar para corrigir. Tem trabalho de prevenção, você só me aponta, a gente faz um trabalho de prevenção e de retaguarda, mas tem que procurar antes de fazer. Quando os jurisdicionados ligam pedindo: onde eu posso achar esta informação? No site oficial do Governo Federal, o site do www.planalto.gov.br para legislação (informação verbal).

Uma licitação bem-feita, ela traz o resultado pelo produto ou pelo serviço que é entregue e pela economia de recursos, e os municípios, finaliza a CT-TCE, se queixam de escassez de recursos, do governo federal não enviar os repasses, então, eles não conseguem aumentar a receita, mas o que eles estão fazendo para controlar a despesa? E o controle da despesa passa pela licitação. “Deve-se pensar como vai comprar e contratar, planejamento é tudo.” Em manual citado no subitem 1.4 deste trabalho, o TCU (2010) cita elementos obrigatórios do edital de licitação que podem ajudar, se realizados de forma criteriosa, a alcançar bons resultados. O mesmo de um termo de referência bem elaborado, conforme Justen Filho (2005).

Então o planejamento e, inserido nele, a padronização, a pesquisa de mercado e o termo de referência que sejam claros e objetivos, mais a capacitação dos servidores como elemento essencial, além do respeito ao princípio da segregação de funções, ou seja, cada um deve ter uma função diferenciada sem sobreposição de tarefas são fatores a serem analisados e considerados pelo gestor público e pela administração.

A seguir, esboçamos resumidamente no quadro 1 - Resultados obtidos na

Pesquisa, todas as sugestões e recomendações obtidas nesta pesquisa:

Quadro 1 – Resultados obtidos na Pesquisa

CONTEXTO	TREINAMENTO	ESTRUTURA
Respeito ao princípio da segregação de funções; Instrução Normativa interna de gabinete do Prefeito determinando os passos, atos de cada setor; Criação de planilha de monitoramento de fluxo para o Controle Interno;	Estímulo de capacitação e treinamento externos de pregoeiros e servidores envolvidos (comissão e equipe apoio); Incentivo a participação colaborativa de servidores (comissão de licitação e equipe de apoio do pregão atuantes);	Local adequado e/ou exclusivo para sessão pública de pregão; Formação de biblioteca sobre o tema, física ou virtual; Assinatura de revista eletrônica, se possível;
PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO VIA PREGÃO ELETRÔNICO		
– Unidade solicitante: Termo de referência equilibrado e claro nas exigências, anexo ao edital, usar modelos de objetos;	– Seção de Compras: Pesquisa de mercado ampliada e diversificada;	– Comissão de licitação: Padronização de modelos de editais;
Evitar-se: Acúmulo de itens no objeto (usar Registro de Preços – por lote) para medicamentos; Aglomerção de itens estranhos entre si na espécie;	Pesquisar Sites: Advocacia-Geral da União; TCE-RS; Comprasnet; Cidade Compras; Outros municípios de porte semelhante do Caraá;	Conscientização da importância das contratações via licitações para o atendimento do interesse público; Controle nas despesas;

CONCLUSÃO

É de grande necessidade que o planejamento seja uma rotina para a administração municipal. Ele engloba as várias faces aqui relacionadas: desde a verificação da contratação anterior do mesmo objeto, passando por um exame detalhado do que se quer comprar e do que se dispõe em estoque, com uma redação de edital bem-feita, as condições de contratação equilibradas e delineadas no termo de referência, a padronização de itens para futuras compras, um treinamento e capacitação preferencialmente externos e constantes (sobre conhecimentos administrativos, de mercado, especificações técnicas, de como efetuar cálculo de custos, ampliação de pesquisas de mercado) ou que atualizações frequentes das matérias que envolvem as licitações sejam disponibilizadas aos operadores e comissão licitatória, que se busque por via eletrônica (internet) ou com a criação de uma pequena biblioteca sobre estes assuntos, o respeito a segregação de funções (sem sobreposição de tarefas), o trâmite das tarefas desta atividade feitos de forma mais colaborativa entre setores envolvidos, a instituição de uma planilha de controle de fluxo de contratação desde a demanda da unidade solicitante, passando pelos atos do processo e finalizando com os resultados obtidos em economicidade e vantajosidade aliados a qualidade do bem e serviço comum.

Nesta pesquisa, apreendemos que algumas prefeituras não buscam o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, e este órgão está disponível também para isto, para ser consultado, para que não se encontrem problemas que se repetem ano após ano nas administrações sem que se tenha alguém para lhes direcionar sobre as licitações, não somente de pregão eletrônico mas também nas outras modalidades.

Por fim, requer-se tempo ainda a trabalhar neste sentido, no município tão querido por seus habitantes que é o Caraá, mas a certeza de que se pode visualizar um novo horizonte de perspectivas com a aplicação destas humildes sugestões, faz-nos crer que o crescimento e o desenvolvimento municipal, sejam qual for a administração ou o gestor público, serão resultados certos destas atitudes.

REFERÊNCIAS

AMVARC - ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO VALE DO RIO CAÍ. Disponível em: http://www.amvarc.com.br/003/00301009.asp?ttCD_CHAVE=14896. Acesso em: 25 mar. 2015.

ARAUJO, Luis César G. de. **Organização, sistema e métodos e as modernas ferramentas de gestão organizacional**: arquitetura, benchmarking, empowerment, gestão pela qualidade total, reengenharia. São Paulo: Atlas, 2001.

BARCELLOS, Natália Gomes Machado. **Natália Barcellos**: (jan. 2015). Entrevistador: E. J. Gomes. Prefeitura municipal de Caraá-RS, 30 jan. 2015. Entrevista concedida ao Pós Graduando para Trabalho de Conclusão do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal.

BEUREN, Ilse Maria; ZONATTO, Vinícius Costa da Silva. **Perfil dos artigos sobre controle interno no setor público em periódicos nacionais e internacionais**. Revista de Administração Pública - RAP set./out. 2014, vol. 48, n. 5, Rio de Janeiro set./out. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241031803004>>. Acesso em: 09 abr. 2015.

BORTOLOTTI, João Batista Sasso. **Organização no setor de compras da prefeitura de Sentinela do Sul**. UFRGS, Escola de Administração. Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal. Disponível em: <http://sabi.ufrgs.br/F?RN=527754405>. Acesso em: 14 abr. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. BRASIL. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 20 out. 2014.

BRASIL. Decreto-Lei 200/1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 de fevereiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm>. Acesso em: 21 out. 2014.

BRASIL. Decreto-lei nº 2.300, de 21.11.86, atualizado em 1987, pelos Decretos-lei 2.348 e 2.360. Institui o Estatuto das Licitações e Contratos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 nov. 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2300-86.htm>. Acesso em: 21 out. 2014.

BRASIL. Decreto n. 3.555, de 08 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada Pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 9 ago. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3555.html>. Acesso em: 21 out. 2014.

BRASIL. Decreto n. 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, de 01 jun. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm>. Acesso em: 21 out. 2014.

BRASIL. Lei 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, de 22 junho 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666.htm>. Acesso em: 21 out. 2014.

BRASIL, Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Estabelece normas básicas sobre Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, DF, 1.2.1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm>. Acesso em: 21 out. 2014.

BRASIL. Lei n. 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, de 18 jul. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm>. Acesso em: 21 out. 2014.

BRASIL. Lei 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, de 16 dez. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm. Acesso em: 25 mar. 2015.

BRASIL. Lei Complementar 101 de 04 maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, de 05 mai. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 09 abr. 2015.

BRASIL. Lei Complementar 147 de 07 agosto de 2014. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 e demais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, de 08 ago. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LCP/Lcp147.htm. Acesso em: 09 abr. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **A Constituição e o Supremo**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=456>. Acesso em: 09 abr. 2015.

_____. Acórdão 1182/2004 – Plenário TCU. Disponível em: portal2.tcu.gov.br/.../TCU/.../LICITACOES_CONTRATOS_3AED.pdf. Acesso em: 02-

5-2015.

_____. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos**: orientações básicas. 3. ed. rev. atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, 2006.

_____. _____. 4. ed. rev. atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

_____. _____. **Fiscalização de prefeituras**. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/ouvidoria/perguntas_frequentes/fiscalizacao_prefeituras. Acesso em: 15 mar. 2015.

_____. _____. **Irregularidades em licitação – Representação**. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/ouvidoria/perguntas_frequentes/licitacao_representacao. Acesso em: 15 mar. 2015.

_____. _____. **Competência do TCU**. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/ouvidoria/perguntas_frequentes/competencia. Acesso em: 15 mar. 2015.

CARAÁ, Câmara Municipal de. **Histórico do Município**. Caraá, 2014. Disponível em: http://www.cmcaraa.rs.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7&Itemid=2. Acesso em: 19 de fev. 2015.

_____, Prefeitura Municipal de. **Histórico do Município**. Caraá, 2014. Disponível em: <http://www.caraa.rs.gov.br/portal1/municipio/historia.asp?ildMun=100143080>. Acesso em: 19 de fev. 2015.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 4. ed. São Paulo: McGraw Hill, 1993.

_____. **Introdução à teoria geral da administração**: uma visão abrangente da moderna administração, 7. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

CNM - Confederação Nacional dos Municípios. **Coletânea Gestão Pública Municipal Confederação Nacional de Municípios – temas fundamentais para a administração municipal**. Disponível em: <http://portal.cnm.org.br/v4/v11/institucional/bibliotecacnm.asp?ildGrupo=11689>. Acesso em: 24 mar. 2015.

_____. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/noticias/exibe/administra%C3%A7%C3%A3o-de-cara%C3%A1-rs-conquista-economia-nas-licita%C3%A7%C3%B5es>. Acesso em: 25 mar. 2015.

_____. Disponível em: portal.cnm.org.br/sites/9800/9837/coletanea/pdf/01Juridico.pdf. Acesso em 25 mar. 2015.

_____. Revista do Cidade Compras, **10 anos**. 2ª ed. Disponível em: <http://www.cidadecompras.com.br>.

CURY, Antônio. **Organização e Métodos: uma visão holística**. 7. Ed. São Paulo: Atlas, 2000.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão**: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico. 4. ed. São Paulo: Dialética, 2005

_____. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

_____. **Pregão: Nova modalidade licitatória. Parte I - Considerações gerais acerca da inovação legislativa**. Disponível em: http://www.conlicitacao.com.br/sucesso_pregao/pareceres/marcal01.php. Acesso em 31 out. 2014.

_____. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006

MENDES, Gilmar Ferreira. Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª ed. Editora Saraiva, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. _____. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. **Licitação e contrato administrativo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros 2002

_____. _____. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novo referencial no direito administrativo: do controle da vontade ao do resultado – A juridicização dos resultados na Administração Pública. **Panóptica**, Vitória, ano 1, n. 1, set. 2006, p. 46-63. Disponível em: <http://www.panoptica.org/setembro2006pdf/5Novoreferencialnodireitoadministrativo.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2014.

MOURÃO, Licurgo e COUTO, Daniel Uchôa Costa **A fiscalização dos processos licitatórios na Administração Pública**. REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS janeiro | fevereiro | março 2011 | v. 78 — n. 1 — ano XXIX. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:gs1Kcl49J8gJ:revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1129.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 09 abr. 2015.

NUNES, Fernanda. **Fernanda Nunes**: depoimento (mar. 2015). Entrevistador: E. J. Gomes. Porto Alegre: TCE-RS/Consultoria Técnica, 06 mar. 2015. 1 áudio MP3. Entrevista concedida ao Pós Graduando para Trabalho de Conclusão do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Comentários à lei de licitações e contratações da administração pública**. 6. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

_____. **O Formato jurídico da gestão da saúde pública**: a opção da MP Nº 520/10 por modelo empresarial, sob perspectiva Jurisprudencial. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/informacao-e-comunicacao/artigos/gestao-empresarial-de-hospitais-publicos-desembargador-jesse-torres-14-03.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2014.

_____. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. **A licitação no formato eletrônico e o compromisso com a eficiência: projeto de lei n. 7.709, de 2007. "Novo Referencial no Direito Administrativo: do Controle da Vontade ao do Resultado"** - III Fórum de Controle da Administração Pública, Rio de Janeiro, 08-08-2006 - **Revista da AGU** – Ano V – N. 13, páginas 115-127, Agosto/2007. Periodicidade: Quadrimestral – ISSN 1981-2035, Brasília - DF. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054058.PDF>>. Acesso em: 24 ago. 2014.

_____, **Da responsabilidade de agentes públicos e privados nos processos administrativos de licitação e contratação**. 1ª ed., São Paulo, NDJ, 2012.

RIBEIRO, Marizelda Santana. **Marizelda Ribeiro**: depoimento (fev. 2015) Entrevistador: E. J. Gomes. Prefeitura municipal de Caraá-RS, 25 fev. 2015. Entrevista concedida ao Pós Graduando para Trabalho de Conclusão do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. **Orientações do Tribunal de Contas para gestores municipais em início de mandato** - Porto Alegre, 2013.

_____. **Competência do TCE-RS**. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/competencia>. Acesso em: 09 abr. 2015.

SANTANA, Jair Eduardo. **Pregão presencial e eletrônico**: manual de implantação, operacionalização e controle. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

_____. **Termo de referência**: valor estimado na licitação. Curitiba: Negócios Públicos, 2008. (Coleção 10 anos de Pregão). Disponível em: <http://www.jairsantana.com.br/admin/arquivos/Termo_Referencia_Livro_Integra.pdf>. Acesso em: 28 out. 2014.

SCHIRATO, Vítor Rhein. A Composição da proposta mais vantajosa nas licitações públicas. **Boletim de Licitações e Contratos**, n. 4, abr. 2007. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/30653>. Acesso em 31 out. 2014.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito administrativo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros,

2005.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 20. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVEIRA, Denisi Milanezi. **Denisi Silveira**: depoimento (jun. 2014). Entrevistador: E. J. Gomes. Prefeitura municipal de Caraá-RS, 20 jun. 2014. Entrevista concedida ao Pós Graduando para Trabalho de Conclusão do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no

SOUTO, Marcos Juruena Villela; MARSHAL, Carla C. (Coord.). **Direito empresarial público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

_____. **Direito administrativo contratual**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Licitação e contrato administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1994.

_____. _____. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

VARESCHINI, Julieta Mendes Lopes. **Licitações públicas**. Volume 1. Curitiba: JML, Dezembro, 2011. (Coleção JML Consultoria).

ZYMLER, Benjamin. **Direito Administrativo e Controle**. Belo Horizonte, Fórum, 2005, páginas 427 e 428.

APÊNDICE A

ENTREVISTAS E ROTEIROS

Em respeito as normas da Escola de Administração da UFRGS quanto ao limite de páginas deste trabalho, não anexamos as entrevistas realizadas, permanecendo a seguir somente os roteiros das mesmas.

1 - Roteiro de entrevista com a pregoeira Denisi Milanezi Silveira (2014)

PERGUNTA – Considerando seu tempo de experiência como pregoeira, como funciona o Sistema do Cidade Compras?

PERGUNTA – Onde você considera ter dificuldades para realizar suas funções?

PERGUNTA – Quais atividades realiza como pregoeira? Quais objetos destaca ou que requerem mais atenção?

PERGUNTA – Sobre o funcionamento do sistema, que sequência é o processo?

2 – Roteiro de questionário sobre as tramitações do processo licitatório do município de Carará -RS com a pregoeira Denisi Milanezi Silveira enviado via e-mail

Existe um Memorando ou mensagem interna solicitando a aquisição de um bem comum ou contratação de serviço comum? Caso positivo, que setor geralmente solicita e para quem é endereçado?

Somente o prefeito autoriza para aquisição e contratação? Ou na ausência dele existe uma pessoa responsável (vice-prefeito, presidente da câmara municipal) que possa autorizar?

Existe controle de Dotação Orçamentária, ou conta de elemento de ação orçamentária? Esta é mencionada no processo de licitação?

Com o memorando ou documento inicial do processo, é juntada pesquisa de mercado (com 3 orçamentos de empresas do bem ou do serviço desejado) pela área solicitante? Ou existe alguma área específica da Administração Municipal que faça isto?

O setor de licitações sugere ou consulta à Administração para sugestão de modalidade licitatória? (Pregão, na forma eletrônica)

A área ou setor de orçamento faz uma estimativa do impacto orçamentário

que terá a contratação para o município? Por exemplo, contratação por 2 anos, podendo ser prorrogada por termo aditivo por mais 2)?

A Autorização de abertura da licitação e aprovação do projeto básico é feita por quem?

Existe a elaboração de minuta de edital pelo setor de licitações? Ou é feita por outro setor administrativo, jurídico? É feita em conjunto entre mais de um setor? Quantas pessoas normalmente participam? A equipe de apoio ajuda a pregoeira nesta elaboração?

A análise jurídica desta minuta é feita em que momento pela assessora jurídica?

A aprovação do edital é feita pelo sr. Prefeito após a manifestação da assessoria jurídica através de qual ato administrativo?

O Edital definitivo com as informações da sessão pública, após a aprovação, é publicado em qual site? Há publicação em jornal do município?

Em algum momento é realizada uma análise pelo Controle Interno do município (caso ele exista)? A administração segue a Resolução 936/2012?

A Homologação do resultado é feita pelo Sr. Prefeito ou por outra autoridade administrativa/gerencial?

As condições de habilitação, em que momento elas são verificadas e, quais são geralmente as condições exigidas pela Administração Municipal? Existem sites de consulta para verificação de certidões?

A publicação do resultado da licitação é feita em jornal local? Ou em qual instrumento é feita a divulgação do resultado?

3 - Roteiro de entrevista com a pregoeira Marizelda Santana Ribeiro (2015)

PERGUNTA – Onde você considera ter dificuldades para realizar suas funções no setor de licitações e de compras?

PERGUNTA – Quais atividades realiza como pregoeira que demandam muito tempo e esforço? Quais atos destaca ou que requerem mais atenção?

PERGUNTA – Sobre o funcionamento do sistema, qual a sequência do processo licitatório do pregão eletrônico. Destaques.

PERGUNTA – Considerando seu tempo de experiência como pregoeira, quais fatores a Administração Pública (atos, atitudes, procedimentos, análises, etc.) deve realizar que você considera imprescindíveis para atingir-se uma melhoria das

condições gerais de trabalho no processo licitatório do pregão eletrônico?

4 – Roteiro de entrevista com a representante do Controle Interno Natália Gomes Machado Barcellos

PERGUNTA – Quais são as suas atividades operacionais de controle relacionadas ao procedimento das compras e contratações do município do Caraá – RS?

PERGUNTA – Considerando seu tempo de experiência nesta função, quais fatores a Administração Pública (atos, atitudes, procedimentos, análises, etc.) deve realizar ou aplicar que você considera imprescindíveis para se atingir de forma eficiente uma proposta mais vantajosa nas licitações para o município?

PERGUNTA – Sua função na prefeitura, você situaria como neste contexto?

PERGUNTA – Você exerce sua função como servidor (a) efetivo (a) do quadro de funcionários ou é Cargo em Comissão (CC)?

PERGUNTA – Existiu ou existe algum programa da CGU ou do TCU que tenha ajudado ao Controle Interno do município, como por exemplo, o programa Olho Vivo no Dinheiro Público, ou foi feito algum encontro presencial com os servidores responsáveis pelos gastos em licitações do município? E educação à distância na área de controle, houve oportunidades de cursos?

5 – Roteiro de questionário sobre as atividades de prevenção e controle exercidos pela Consultoria Técnica do TCE-RS aplicado a Coordenadora Sra. Fernanda Nunes

PERGUNTA – Você exerce sua função como servidor (a) efetivo (a) do quadro de funcionários ou é Cargo em Comissão? Sua função na estrutura da administração do TCE-RS, você situaria como?

PERGUNTA – Quais são as atividades de controle que o TCE-RS exerce sobre as contas municipais das prefeituras?

PERGUNTA – Quais os relatórios apurados, de onde obtém subsídios de informação e verificação para apontar falhas neste contexto?

PERGUNTA – Existem muitas recomendações feitas pelo TCE-RS nesta área, especificamente, nas contratações via modalidade pregão, na sua forma “eletrônica”? Existe apuração desses elementos e, caso positivo, quais seriam as de maior índice de incidências?

PERGUNTA – E no caso das licitações de aquisições e contratações, o que é

verificado?

PERGUNTA – Considerando seu tempo de experiência nesta função, quais fatores as Administrações Públicas Municipais (atos, atitudes, procedimentos, análises, etc.) devem realizar que você considera imprescindíveis para se atingir uma administração eficiente nesta área de licitações?

6 – Roteiro de entrevista com a Coordenadora da Consultoria Técnica do TCE-RS Sra. Fernanda Nunes

Assuntos abordados:

- Treinamento, capacitação e atualização de servidores
- Planejamento ampliado
- Pesquisas de mercado eficientes
- Termo de referência completo e conciso
- Modelos de editais
- Busca de referenciais próximos do contexto municipal
- Pesquisas em sites semelhantes ao Cidade Compras ou do Governo
- Falta de respeito ao princípio da segregação de funções
- Definir o objeto de forma bem clara
- Aglomeração de objetos estranhos entre si na espécie
- Acúmulo de objetos num mesmo pregão eletrônico
- Condução da sessão pelo pregoeiro
- Exames de auditorias feitas em anos anteriores
- Criação de planilhas de monitoramento e controle (eletrônico ou físico)
- Mapeamento por fluxogramas
- Conscientização de licitantes sobre pregão eletrônico
- Vantajosidade: menor preço com melhor qualidade
- Padronização de objetos
- Consulta ao TCE-RS por prevenção
- Assinatura de revista eletrônica sobre o tema
- Criação de biblioteca sobre o tema
- Controle das despesas x escassez de recursos

APÊNDICE B

**FIGURA 1 - Fluxograma do processo administrativo de compras município de Carará
RS - pregão eletrônico (atualidade)**

	PASSO	Secretarias	Protocolo	Compras	Contabilidade	Financeiro	Gab. Prefeito	Licitações	Asses. Jurídica	Controle Int.	TEMPO
1	Requisição de compra ou contratação	●									5 minutos
2	Encaminha Setor de Compras		→								5 minutos
3	Faz levantamento de preços			◐							10 a 15 dias
4	Impressão de valores orçados			●							1 hora
5	Encaminha ao setor de contabilidade (ligação telefônica)			●							5 minutos
6	Verificada disponibilidade orçamentária (ligação telefônica)				●						5 minutos
7	Encaminha setor financeiro (ligação telefônica)			●							5 minutos
8	Verificada disponibilidade recursos financeiros					●					5 minutos
9	Encaminha Secretaria Administração			●							5 minutos
10	Com aval do Prefeito Secretaria de administração autorizada a contratação	●									5 minutos
11	Setor de compras encaminha setor licitação *			→							1 min. *
12	Verificada modalidade de licitação							●			5 minutos
13	Elaboração do edital							●			1 dia
14	Encaminha Assessoria Jurídica							→			1 hora
15	Analisa o processo							■			1 dia
16	Emite parecer							●			30 minutos
17	Encaminha setor de licitação							←			5 minutos
18	Alimenta o sistema Cidade Compras							●			2 horas
19	Publica o edital							●			30 minutos
20	Abre prazo para impugnação = prazo para sessão pública							●			5 minutos

21	Julga possível impugnação								●		30 minutos
22	Aguarda data da sessão pública								D		8 dias úteis
23	Operação da sessão pública do pregão eletrônico								●		3 horas
24	Faz julgamento e análise de propostas								●		1 hora
25	Abre fase de lances								●		5 minutos
26	Encerramento aleatório								●		20 minutos
27	Abre prazo 5 dias de envio docs. habilitação (prorrogação)								D		5 + 5 dias
28	Abre prazo para intenção de recurso								●		30 minutos
29	Julga possível recurso e encerra sessão pública								●		1 hora
30	Adjudica licitação sob aval do Prefeito								●		5 minutos
31	Homologa a licitação item por item sob aval do Prefeito								●		5 minutos
32	Encaminha para o setor financeiro								←		15 minutos
33	Procede-se a contratação de empresas (empenho)								●		
34	Arquivamento do processo de licitação	▼									5 minutos

Conforme informações do Controle Interno de Caraá, os processos não passam por este setor, a não ser em alguns casos em que houve questionamentos sobre o número de licitantes ou, também, em outras modalidades de licitação.

* Mera formalidade pois trata-se da mesma pessoa / servidora.

Operação	Análise	Demora	Transporte	Arquivo
	■	D		

Fonte: elaborado pelo autor

FIGURA 2 - Fluxograma - Proposta do autor para análise do Gestor Público

PASSO	Secretarias	Protocolo	Compras	Contabilidade	Financeiro	Gabinete do Prefeito	Secr. Administração	Comissão de Licitação	Assessoria Jurídica	TEMPO	
1								■		7 dias	
2								●		3 dias	
3	←										
4	●									5 minutos	
5	→									5 minutos	
6	●									5 minutos	
7		→								5 minutos	
8			◐							7 dias	
9			●							1 hora	
10			→							5 minutos	
11				●						5 minutos	
12				→						5 minutos	
13					●					5 minutos	
14					→					5 minutos	
15						●				5 minutos	
16						→				5 minutos	
17							◐				
18							→			1 min. *	
19								●		5 minutos	
20								●		1 dia	
21								●		1 dia	
22								◐			

23	Julga possível impugnação								●	1 dia
24	Prazo para recurso								◐	10 dias
25	Encaminha Assessoria Jurídica								→	1 hora
26	Analisa o processo								■	3 dias
27	Emite parecer								●	3 dias
28	Encaminha comissão de licitação								←	5 minutos
29	Alimenta o sistema Cidade Compras								●	2 horas
30	Publica o edital								●	30 minutos
31	Abre prazo para impugnação = prazo para sessão pública								●	5 minutos
32	Julga possível impugnação								●	30 minutos
33	Aguarda data da sessão pública								◐	8 dias úteis
34	Operação da sessão pública do pregão eletrônico (pregoeira)								●	3 horas
35	Faz julgamento e análise de propostas (pregoeira)								●	1 hora
36	Abre fase de lances (pregoeira)								●	5 minutos
37	Encerramento aleatório (pregoeira)								●	20 minutos
38	Abre prazo 5 dias de envio docs. habilitação (prorrogação)								◐	5 + 5 dias
39	Abre prazo para intenção de recurso								●	30 minutos
40	Julga possível recurso e encerra sessão pública								●	1 hora
41	Adjudica licitação								●	5 minutos
42	Encaminha ao gabinete prefeito								←	15 minutos
43	Prefeito homologa a licitação								●	15 minutos
44	Encaminha para a secretaria de administração								→	5 minutos
45	Procede-se a contratação da empresa (empenho)								●	7 dias
46	Arquivamento do processo de licitação								▼	5 minutos

Operação	Análise ■	Demora ◐	Transporte →	Arquivo ▼
----------	-----------	----------	--------------	-----------

Fonte: elaborado pelo autor

APÊNDICE C

QUADRO 2 – Legislação de Compras Públicas aplicada aos municípios

1967 - Decreto-Lei 200	Primeira Legislação que tratou de Licitações e contratos
1973 - Decreto-Lei 73.140	Regulamentou as licitações e os contratos de obras e serviços de engenharia
1986 - Decreto-Lei 2.300	Estatuto Jurídico de Licitações e Contratos
1987 - Decretos-Lei 2.348 e 2.360	Alteraram o Decreto 2.300/1986
1988 - Art. 37, XXI da Constituição Federal	Licitação passa a ser obrigatória para aquisições e serviços
1993 - Lei 8.666	Institui normas gerais de licitações e contratos
2000 Medidas Provisórias 2.026/2000 e 2.108/2001 (e atualizações)	Cria o Pregão para o governo federal
Decreto 3.555	Regulamentou o Pregão na forma presencial
2001 - Decreto 3.931	Regulamento no âmbito do governo federal o SRP (Sistema de Registro de Preços)
2002 Lei 10.520	Institui o Pregão na estrutura jurídica brasileira de forma definitiva para União, Estados, Distrito Federal e Municípios
2003 - cidadecompras.com.br	CNM lança o sistema Cidade Compras - VI Marcha a Brasília
2005 - Decreto 5.450	Regulamentou o Pregão na forma eletrônica
2005 - Decreto 5.504	Estabelece o pregão eletrônico, para Estados e Municípios, para compras com recursos voluntários da União
2006 - Lei Complementar 123	Estatuto das MEs e EPPs de Licitações e contratos
2008 Lei Complementar 128	Cria o Microempreendedor Individual (MEI)
2008 - IN 02	Diretrizes de contratação de serviços continuados ou não
2010 - IN 01	Estabelece critérios para compras sustentáveis
2011	CNM disponibiliza gratuitamente, para todos os Municípios do país, a segunda versão do seu sistema de compras eletrônicas
2012 - Medida Provisória 559/2012	Trata do Regime Diferenciado de Contratação (RDC) para as obras do Programa de Aceleração do

|Crescimento (PAC)

Fonte: elaborado pelo autor

QUADRO 3 - Relatório Sintético Pregões Eletrônicos do Município de Carará – RS (2010-2015)

Pregão Ano	Objeto	Sessão Pública	Data Ata Final	Data Adjudicação	Data Homologação	Área fim do objeto
10-2010	Veículo tipo Lotação	18 maio	24 maio	24 maio	24 maio	Educação
11-2010	Veículo tipo Ambulância	12 novembro	03 dezembro	03 dezembro	03 dezembro	Saúde
12-2010	Medicamentos e Materiais Diversos	03 dezembro	17 dezembro	17 dezembro	17 dezembro	Saúde
01-2011	Medicamentos e Materiais Diversos	01 agosto	15 agosto	15 agosto	15 Agosto	Saúde
02-2011	Caminhões e Caçambas	12 agosto	23 agosto	23 agosto	23 agosto	Obras
03-2011	Pneus, Câmaras e Colarinhos	31 outubro	17 novembro	17 novembro	17 novembro	Obras
04-2011	Caçambas e Hastes	30 novembro	15 dezembro	15 dezembro	15 dezembro	Obras
03-2012	Equipamentos de Informática	11 junho	27 junho	27 junho	27 junho	Administração
04-2012	Aparelhos Ar Cond. tipo Split	11 junho	20 junho	20 junho	20 junho	Administração
05-2012	Veículo tipo Lotação Escolar	29 junho	5 julho	5 julho	5 julho	Educação
06-2012	Escavadeira Hidráulica	02 agosto	29 agosto	29 agosto	29 agosto	Obras
07-2012	Batedeira de Cereais	08 agosto	27 agosto	27 agosto	27 agosto	Agricultura
08-2012	Medicamentos e Materiais	11 dezembro	20 dezembro	20 dezembro	20 dezembro	Saúde
01-2013	Medicamentos e Materiais	15 abril	29 abril	29 abril	29 abril	Saúde
02-2013	Materiais Permanentes e Veículo Passeio	Não houve		Impugnação 28 maio	Deferido 29 maio	
03-2013	Materiais Permanentes e Veículo Passeio	31 julho	09 agosto	09 agosto	09 agosto	Administração
01-2014	Equipamentos Materiais Permanentes Odonto, Clínico, Básico	21 fevereiro	18 março	18 março	18 março	Saúde
02-2014	Medicamentos e Materiais	27 fevereiro	18 março	18 março	18 março	Saúde
03-2014	Equipamentos e Materiais Permanentes	18 março	15 abril	15 abril	15 abril	Saúde
04-2014	Medicamentos Injetáveis para Postos de Saúde	11 julho	23 julho	23 julho	23 julho	Saúde
05-2014	Mobiliário, Eletrodomésticos e Outros para Creche	19 agosto	30 setembro	30 setembro	30 setembro	Educação
06-2014	Equipamentos e Materiais Permanentes	28 agosto	29 outubro	29 outubro	29 Outubro	Saúde
07-2014	Equipamentos e Mobiliários Unidade Básica Saúde	03 setembro	15 setembro	15 setembro	15 setembro	Saúde
08-2014	Materiais Permanentes Centro Referência Assistência Social	11 setembro	03 outubro	03 outubro	03 Outubro	Assistência Social
09-2014	Equipamentos Permanentes para Postos de Saúde	25 setembro	31 outubro	31 outubro	31 Outubro	Saúde
10-2014	Medicamentos	19 novembro	05 dezembro	05 dezembro	05 dezembro	Saúde
01-2015	Medicamentos para Postos de Saúde - RP	27 janeiro	18 março	18 março	18 Março	Saúde
02-2015	Materiais Odontológicos para Postos de Saúde	25 fevereiro	18 março	18 março	18 Março	Saúde

Fonte: elaborado pelo autor

ANEXOS

Disponíveis

em:

http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/processos_detalhes?p_processo=40950299153. Acesso em: 28 abr. 2015.