

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**Carlos Fabiano Alteneta Garss**

**O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA APLICADO NAS LICITAÇÕES, MODALIDADE  
PREGÃO ELETRÔNICO, NO DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE ÁGUA E  
ESGOTOS DE PORTO ALEGRE - RS**

**Porto Alegre  
2019**

Carlos Fabiano Alteneta Garss

**O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA APLICADO NAS LICITAÇÕES, MODALIDADE  
PREGÃO ELETRÔNICO, NO DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE ÁGUA E  
ESGOTOS DE PORTO ALEGRE - RS**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador(a): Aragon Dasso

Porto Alegre  
2019

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**

Reitor: Prof. Dr. Rui Vicente Oppermann  
Vice-reitora: Profa. Dra. Jane Fraga Tutikian

**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**

Diretor: Prof. Dr. Takeyoshi Imasato  
Vice-diretor: Prof. Dr. Denis Borenstein

**COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

Coordenador: Prof. Dr. Paulo Ricardo Zilio Abdala  
Coordenador substituto: Prof. Dr. Rafael Kruter Flores

**DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)**

Garss, Carlos Fabiano Alteneta  
O Princípio da Eficiência Aplicado nas Licitações,  
Modalidade Pregão Eletrônico, no Departamento Municipal de  
Água e Esgotos de Porto Alegre - RS / Carlos Fabiano Alteneta  
Garss – 2019.  
48 f.:il.  
Orientador(a): Aragon Dasso  
Monografia (Especialização) – Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em  
Administração, Porto Alegre, BR – RS, 2019.  
1.Licitações. 2. Eficiência. 3. Gestão Pública. I. Dasso,  
Aragon e. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS  
com os dados fornecidos pela autora.

**Escola de Administração da UFRGS**

Rua Washington Luiz, 855, Bairro Centro Histórico  
CEP: 90010-460 – Porto Alegre – RS  
Telefone: 3308-3801  
E-mail: eadadm@ufrgs.br

Carlos Fabiano Alteneta Garss

**O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA APLICADO NAS LICITAÇÕES, MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO, NO DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTOS DE PORTO ALEGRE - RS**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Aprovada em 06 de junho de 2019.

**Banca Examinadora**

---

Examinador(a): Eduardo Bazanela

---

Examinador(a): Renata Albernaz

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a minha esposa, Patrícia Sant'Ana, e meu filho, Lucas Garss, pela compreensão nos momentos em que não pude estar com eles. Agradeço a população que pelos impostos pagos podem dar oportunidade a pessoas, como eu, a estudarem em uma Universidade de qualidade como a UFRGS.

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar o princípio da eficiência na modalidade pregão eletrônico, instituído pela Lei nº 10.520/2002, na contratação de serviços no âmbito do Departamento Municipal de Água e Esgoto (DMAE), de Porto Alegre – RS. Esta pesquisa foi motivada pela dificuldade de contratação de serviços acarretando o descontentamento da população e, sobretudo a comparação da eficiência do setor privado com a do setor público. A modalidade de pregão eletrônico foi escolhida, pois representam, em média, 70% das licitações nos últimos três anos efetuados no Departamento. Esta análise foi realizada, tendo como tema os princípios que regem o serviço público, conforme disposto no artigo 37 da Constituição Federal: a Administração Pública deve obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. O DMAE é uma autarquia e, portanto tem autonomia financeira e gerencial podendo efetuar o certame de licitação independente da Administração centralizada do município. O método utilizado foi uma mescla de pesquisa quantitativa, questionário aplicado através da plataforma *google forms*, de pesquisa qualitativa com uma entrevista realizada com três servidores da gerência de licitações e um estudo de caso, análise de um processo administrativo que recebeu serviço com problemas de execução na área ambiental. A pesquisa concluiu que utilização da modalidade pregão eletrônico é eficiente, obedecendo à previsão constitucional. A morosidade no certame se deve à falta de capacitação para a elaboração do projeto básico, o qual da sustentação para a elaboração do edital.

**Palavras-chave:** Licitação. Eficiência. Gestão Pública.

**THE PRINCIPLE OF EFFICIENCY APPLIED TO BIDDING, ELECTRONIC  
PREDICTION MODALITY, IN THE DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE ÁGUA E  
ESGOTOS OF PORTO ALEGRE – RS**

**ABSTRACT**

The present work has the objective of analyzing the principle of efficiency in the electronic trading modality, instituted by Law 10,520 / 2002, in the contracting of services within the Departamento Municipal de Água e Esgotos (DMAE), Porto Alegre - RS. This research was motivated by the difficulty of hiring services, causing discontent among the population and, above all, matching the efficiency of the private sector with that of the public sector. The electronic trading method was chosen, since it represents, on average, 70% of the biddings in the last three years made in the Department. This analysis was carried out, having as its theme the principles governing the public service, as provided in article 37 of the Federal Constitution: Public Administration must obey the principles of legality, impersonality, morality, publicity and efficiency. The DMAE is an autarchy and, therefore, has financial and managerial autonomy, being able to carry out the bidding contest independent of the centralized Administration of the municipality. The method used was a mixture of quantitative research, questionnaire applied through the platform google forms, qualitative research with an interview conducted with three servers of the bidding management and a case study, analysis of an administrative process that received service with problems of execution in the environmental area. The research concluded that the use of the electronic trading method is efficient, obeying the constitutional forecast. The delays in the event are due to the lack of capacity to prepare the basic project, which is the basis for the preparation of the public notice.

**Keywords:** Bidding. Efficiency. Public administration.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	- Atual Organograma do DMAE.....	13
Figura 2	- Fluxograma simplificado do processo de licitações no DMAE	14
Figura 3	- Porcentagem da resposta à pergunta “Há quantos anos trabalha no serviço público?”.....	21
Figura 4	- Porcentagem da resposta à pergunta “Há quantos anos trabalha na função do processo licitatório?”.....	21
Figura 5	- Porcentagem da resposta à pergunta “Havia Planilha de Custo para a comparação com as propostas?”.....	22
Figura 6	- Porcentagem da resposta à pergunta “Havia pesquisa de mercado contendo minimamente três orçamentos?”.....	22
Figura 7	- Porcentagem da resposta à pergunta “Qual a sua função no processo licitatório?”.....	23
Figura 8	- Porcentagem da resposta à pergunta “Caso seja o elaborador do Projeto Básico (PB). Você recebeu capacitação para a edição do PB?”.....	23
Figura 9	- Porcentagem da resposta à pergunta “Caso seja o elaborador do Projeto Básico (PB). Quantas horas, em média, você utilizou para elaboração do PB e Planilha de Custos?”.....	24
Figura 10	- Porcentagem da resposta à pergunta “Caso seja o elaborador do edital. Havia todas as informações necessárias no Projeto Básico para a elaboração do edital?”.....	24
Figura 11	- Porcentagem da resposta à pergunta “Caso seja o elaborador do edital. Qual a maior dificuldade na elaboração do edital?”.....	25
Figura 12	- Porcentagem da resposta à pergunta “Caso seja o Gestor do Contrato. O material ou serviço recebido foi o adequado?”.....	26
Figura 13	- Porcentagem da resposta à pergunta “Caso seja o Gestor do Contrato. O critério de julgamento por menor preço era o mais adequado?”.....	26
Figura 14	- Porcentagem da resposta à pergunta “Caso seja o Gestor do Contrato. O serviço foi especificado de maneira correta no projeto básico?”.....	26
Figura 15	- Porcentagem da resposta à pergunta “Caso seja o Gestor do Contrato. Qual a porcentagem de ganho no valor pago ao contratante em relação ao valor estimado?”.....	27
Figura 16	- Porcentagem da resposta à pergunta “Caso seja o Gestor do Contrato. Qual o tempo total desde a elaboração do Projeto Básico até assinatura do contrato de serviço ou recebimento do material, em dias?”.....	27



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de processos de licitações divididos em: total de processos licitatórios, pregão físico, pregão eletrônico e pregão eletrônico onde o objeto da contratação são serviços durante os anos de 2016, 2017 e 2018.....	2
--	---

**LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CF	Constituição Federal
DMAE	Departamento Municipal de Água e Esgotos
EC	Emenda Constitucional

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	1
2. REFERENCIAL TEÓRICO .....	5
2.1. Eficiência .....	5
2.2. Pregão - Lei 10.520/2002 .....	6
2.3. Conclusão do Capítulo do 2 .....	7
3. DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTOS (DMAE) .....	9
3.1. Histórico do DMAE.....	9
3.2. Autarquia .....	10
3.3. Finalidade do DMAE.....	11
3.4. Estrutura Organizacional .....	11
3.5. Fluxograma do processo de licitações .....	13
3.6. Critérios de aceitação do DMAE .....	14
3.7. Conclusão do Capítulo 3.....	18
4. ABORDAGEM METODOLÓGICA E ANÁLISE .....	20
4.1. Coleta de dados .....	20
4.2. Análise de Dados .....	21
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	30
REFERÊNCIAS.....	31
APÊNDICE.....	35



## 1. INTRODUÇÃO

As compras do setor público no Brasil representam cerca de 8,7% do PIB (OECD, 2011). Por este motivo vários estudos, com diversos focos, estão sendo elaborados para constatar a eficiência das aquisições de materiais e contratação de serviços da Administração Pública.

O princípio da eficiência torna-se explícito, a partir da Emenda Constitucional nº 19, pois altera o caput do artigo 37 da Constituição Federal (CF). Podemos afirmar que o conceito de eficiência não é jurídico, mas econômico. Então, o princípio da eficiência indica para a Administração Pública a busca de melhores resultados econômicos (GUEDES, 2014). O princípio da eficiência da Administração Pública como aos demais princípios constitucionais, obriga o administrador público a trabalhar de forma criteriosa para alcançar a melhor forma de prestação serviço à população (FRANÇA, 2000). Tendo em vista a eficiência em licitação, trata-se não apenas da economia dos gastos ou valores na contratação de serviços ou aquisição materiais, mas contratar ou adquirir de forma rápida, satisfatória e observando o rito da licitação, proporcionado a isonomia, para assim proporcionar serviços de qualidade (ALVES, 2014).

A Lei nº 8.666/93, conhecida como Lei das Licitações, aponta várias etapas no certame das licitações. As etapas podem ser divididas em duas fases: a primeira, interna à organização pública, que consiste em prever orçamento, elaborar o projeto básico, termo de referência e planilha de custos que servirá como guia para a aquisição ou contratação; e a segunda, externa à organização pública, que inicia com a publicação do edital e termina com a sessão pública (FERNANDES, 2009). A escolha da proposta mais vantajosa para a Administração significa optar pela proposta mais conveniente de acordo com os interesses públicos e do procedimento licitatório elaborado (DI PIETRO, 2013). As contratações públicas devem escolher a proposta mais vantajosa, garantir o mesmo tratamento a todos os concorrentes e promover a sustentabilidade (JUSTEN FILHO, 2014). A vantagem em uma licitação define-se em atender a satisfação do interesse coletivo por via execução do contrato (FREITAS, 2013). Em suma, a licitação tendo o critério de julgamento por menor preço é resultado que decorre de verificação objetiva e mais econômica para a Administração Pública (CARVALHO FILHO, 2015). Ainda que o processo licitatório tenha uma relativa simplicidade poderão ocorrer eventos não planejados e, neste

caso, a Administração Pública poderá ter novos custos, tais como um novo processo de elaboração (ARAÚJO, 2013).

O objetivo geral do TCC é avaliar a contratação de serviços pela Administração Pública, com a utilização da Lei nº 8.666/93 que “estabelece normas gerais sobre licitações para contratações de obras, serviços, compras e locações” e a Lei nº 10.520/2002 que pode levar ao atendimento do princípio da eficiência, conforme preconizado pelo artigo 37 da Constituição Federal.

O objetivo específico do TCC é analisar o princípio da eficiência na modalidade pregão, instituído pela Lei nº 10.520/2002, na contratação de serviços no âmbito do Departamento Municipal de Água e Esgoto (DMAE). A eficiência será avaliada, conforme os princípios explicitados no artigo 37 da CF, pois no serviço público todos os princípios devem ser atendidos. No trabalho a eficiência não será somente avaliada no tempo, mas avaliada se o princípio da legalidade foi obedecido. Para avaliação da legalidade será observado se todos os procedimentos legais foram acatados, esta avaliação será constatada, somente no estudo de caso. Utilizar a modalidade Pregão Eletrônico, como forma de contratação de serviço é eficiente? Tendo em vista, a burocracia de elaboração do projeto básico e planilha de custos por parte do servidor e utilizando o critério de julgamento de menor preço, implica em contratação mais vantajosa para a Administração Pública? A modalidade de pregão eletrônico foi escolhida, pois representa, em média, 70% das licitações nos últimos três anos, conforme Tabela 1.

Tabela 1 – Número de processos de licitações divididos em: total de processos licitatórios, pregão físico, pregão eletrônico e pregão eletrônico onde o objeto da contratação são serviços durante os anos de 2016, 2017 e 2018

	2016	2017	2018
Processos Licitatórios	345	344	418
Pregão físico	19	3	1
Pregão eletrônico	253	245	309
Pregão eletrônico (Serviços)	9	10	29

Fonte: DMAE

Para as análises da eficiência em contratação de serviços pelo DMAE, foi averiguado um procedimento de contratação, na íntegra, desde o projeto básico à entrega do serviço, que utilizou no processo licitatório a modalidade pregão

eletrônico, recebendo o produto final, serviço, com algum tipo de problema. Foi analisado se o critério de julgamento de menor preço, se este é o mais adequado para o serviço contratado, pois não leva em conta a técnica, devido à natureza de contratação de bens e serviços comuns. Também foi analisado se o pregão seguiu o rito estabelecido pela Lei.

Foi realizada em forma de pesquisa conduzida através de questionários aplicados aos elaboradores de projetos básicos, elaboradores de editais e gestores de contratos no Departamento Municipal de Água e Esgoto. Após a análise dos resultados da pesquisa, foi discutido se as contratações de serviços por licitação, modalidade pregão eletrônico, utilizando o critério de julgamento de menor preço pôde atender o princípio da eficiência, como preconiza o artigo 37 da CF, tendo em vista o conceito de eficiência para o serviço público.

A sociedade brasileira tem interesse que o Poder Público desenvolva atividades básicas de prestação de serviços que atendam as necessidades coletivas de forma eficiente e eficaz, ou seja, o gestor público deve ter como princípios a eficiência e a eficácia para administrar o setor público. Os conceitos de eficiência e eficácia foram instituídos com a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. O princípio da eficiência tem a intenção de que todas as ações administrativas sejam rápidas e que atendam a população no aspecto de urbanidade, segurança, sendo transparente, neutro e sem burocracia (Amaral, 2002).

Atualmente as maiores discussões em gestão pública têm enfoque em denúncias de corrupção, desvio de dinheiro e contratações indevidas, com amplo envolvimento da iniciativa privada. Essas denúncias possuem como base a propagandeada ineficiência da Administração Pública e a falta de controle em contratações de serviços e aquisição de materiais. O procedimento licitatório, via de regra, é conduzido por uma Comissão de Licitação, mas nem sempre o processo tem uma eficiência no produto de entrega, causando prejuízos para a população, que fica sem os serviços prestados pelo poder público de forma eficaz.

Este trabalho é motivado pela dificuldade de contratação de serviços no processo licitatório acarretando descontentamento da população e, sobretudo a comparação da eficiência do setor privado com a do setor público, embora estas áreas estejam distintamente submetidas a regramentos diferentes. O conhecimento dos problemas levantados neste estudo poderá trazer contribuições que facilitem

gestores públicos na hora de elaborar e efetuar uma licitação com o intuito de adquirir materiais e serviços com eficiência, e não apenas com enfoque econômico (menor preço).

O Capítulo 2 discorre sobre o princípio da eficiência no contexto do serviço público, sobre o pregão eletrônico vantagens e desvantagens e no último subcapítulo um resumo do assunto tratado. O Capítulo 3 apresenta um breve histórico do saneamento em Porto Alegre, define o que significa Autarquia, discorre sobre a finalidade do DMAE, explica a estrutura e no último subcapítulo efetua uma conclusão sobre o DMAE no contexto do saneamento de Porto Alegre. O Capítulo 4 apresenta a metodologia aplicada para a obtenção dos resultados e discorre sobre os resultados encontrados, ao final do capítulo são analisados no conjunto as estatísticas (números) obtidos pelo questionário, entrevista e análise do processo administrativo de uma contratação de serviço. Nas Considerações Finais é apresentada a conclusão do trabalho.



## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

A contratação de serviços, bem como, a aquisição de materiais são regulamentadas pela Lei nº 8.666/1993 que apresenta as modalidades de licitação. Estas modalidades são reconhecidas pelo excesso de rigidez e elevado controle burocrático, o que pode ocasionar em compras ineficientes e morosas. Para agilizar as aquisições foi elaborada a Lei nº 10.520/2002 que institui a modalidade de licitação denominada pregão ou conhecido como leilão às avessas (Almeida, 2018). O objetivo das leis nº 8.666/1993 e nº 10.520/2002 é proporcionar eficiência, eficácia e economicidade para o setor público.

### **2.1. Eficiência**

A eficiência é utilizar os recursos disponíveis da melhor forma possível, sendo assim diminuir os custos, o tempo, as perdas e os desperdícios (MARQUES, 2018). O princípio da eficiência foi introduzido pela Emenda Constitucional EC nº 19/1998 ao caput do artigo 37 da CF, tendo considerável influência sobre os casos de contratação direta. Este princípio impõe ao servidor público realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. Portanto, além do servidor desempenhar o serviço com legalidade, deve ter resultados positivos e satisfatórios (MOTTA, 2011).

A EC nº 19/1998 pretendeu reorganizar as ações estatais em direção à eficiência e à qualidade dos serviços prestados ao cidadão, indicando novos formatos organizacionais e revisão nos fluxos de processos para que o serviço público se aproxime aos serviços oferecidos pela iniciativa privada. A emenda, também, sobre a ótica da eficiência impõe que o servidor apresente desempenho favorável. Pode-se dizer que a reforma administrativa implantou um modelo gerencial em substituição ao modelo burocrático de Estado, denominado Administração Pública de Resultados, visando o aumento da efetividade dos serviços prestados (BULOS, 1998; CASTRO, 2006).

Inserir a eficiência junto com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade é impor que o serviço público gere benefícios à sociedade como menores custos, ou melhor, “fazer mais, com menos”. A eficiência envolve

reduzir custos para obter lucro e resultados positivos. Para aplicação do princípio da eficiência o comportamento funcional e cultura organizacional deve mudar (BULOS, 1998). Este princípio induz à otimização dos processos para que se tornem rápidos, úteis, econômicos e voltados para o alcance de resultados positivos (PRADO, 2015). Eficiência não é um conceito jurídico, mas econômico.

Tendo em vista o conceito de eficiência que é a relação entre custos e benefícios (CHIAVETO, 1994). Então a eficiência implica com os meios, o processo, e não com fins. O objetivo de atingir os fins é do conceito de eficácia. E um serviço ou processo pode ser eficiente sem ser eficaz (CASTRO, 2006).

O conceito de eficiência apresenta enfoque diferente para o setor público e privado. Para o setor privada a eficiência é a maximização do lucro, portanto que os serviços sejam feitos o mais rápido possível com o menor custo, e para o setor público a eficiência está relacionada com o melhor uso de recursos para atender ao interesse público (ALCANTARA, 2009). Para medir a eficiência no setor público não podemos somente mensurar o tempo ou custo, devemos medir a qualidade com que o serviço é entregue a população.

## **2.2. Pregão - Lei 10.520/2002**

A modalidade de licitação, pregão, não prevista na Lei nº 8666/93, o qual se destina às contratações de bens e serviços comuns (artigo 1º § único da Lei nº 10520/02). Os bens e serviços comuns são aqueles que podem ser objetivamente definidos pelo edital e que o desempenho e qualidade serem especificados de maneira simples e que o mercado esteja acostumado (Decreto 5.450/2005). Para a modalidade pregão é obrigatoriamente utilizar o critério de julgamento o menor preço e poderá ser realizado de duas formas: eletrônica ou viva voz.

A Lei nº 10520/02 em relação à Lei 8666/93, apresenta inovações que são: inversão de fases, a proposta e a habilitação podem ser invertidas, sendo que somente o primeiro classificado será avaliado, habilitação, com isso a licitação terá celeridade e eficiência; há a possibilidade do pregoeiro autorizar a correção de falhas formais dos licitantes e, por se tratar de contratação de serviços e bens comuns, exige-se número menor de documentos. ○ pregão nada mais é do que um

meio de contratação, ou melhor, a sexta modalidade licitatória expressa na Lei nº 8.666/95 (Lei Geral das Licitações).

A modalidade pregão apresenta princípios tais como: Princípio do Justo Preço que impõe à Administração a aquisição dos bens e serviços comuns por preços módicos; Princípio da Celeridade que o processo licitatório seja rápido; e Princípio da Oralidade que os valores oferecidos possam ser oferecidos verbalmente (no caso de pregão físico). O bom desempenho do pregão na aquisição de bens e serviços comuns despertou o interesse e foi editada a Medida Provisória nº 2.026, de 2000 e Decretos Federais nºs 3.555/2000 e 3.697/2000, que regulamentaram os pregões presencial e eletrônico (DIAS, 2014).

Na prática o uso do pregão eletrônico revela algumas deficiências na contratação de serviços de baixa qualidade. Esta ineficiência pode ser ocasionada por: insuficiência da especificação técnica do objeto a ser licitado; violação das normas atinentes ao certame por parte das empresas adjudicatárias; e valores muito abaixo da estimativa de preços para eliminar os concorrentes (DIAS, 2014). O pregão eletrônico não há presença física do pregoeiro e dos demais licitantes, tendo em vista que todo o processo é efetuado via sistema eletrônico. Esta modalidade aumenta a concorrência, possibilitando que fornecedores de todo o país participem do certame. Tendo a distância entre fornecedor e licitante poderá ocasionar alguns problemas como: demora na entrega dos produtos, entrega de produtos inadequados e dificuldades de contato com empresas e o órgão licitante (RAMOS *et al.*, 2016).

Podemos citar como vantagens do pregão eletrônico a redução dos preços unitários pela maior concorrência e redução de custos com a impressão de editais e cópias de documentos. Outras vantagens são redução do tempo de execução e processo menos burocráticos.

### **2.3. Conclusão do Capítulo do 2**

O processo licitatório segundo o Art. 3º da Lei 8.666/1993 deve ser processada e julgada em conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e

dos que lhes são correlatos. A CF no Art. 37º dispõe que a Administração Pública deve obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Para que a licitação, ou no caso em questão, o pregão eletrônico, os princípios deve ser respeitados e avaliados, mas o que devemos fazer quando dois princípios entram em colisão, eficiência e legalidade, um prevalecerá sobre o outro. Isto não significa que o princípio não adotado torna inválido, tendo em vista que em determinadas condições um princípio tem mais importância do que outro e em outras poderá suceder o inverso (ALVES, 2011). Portanto, um processo licitatório poderá ter dilatações de prazos, afetando assim eficiência, ou tempo de entrega do serviço, para respeitar o princípio da legalidade. Na administração pública o princípio da legalidade deve ser sempre respeitado, assim como todos os princípios constitucionais, pois os atos dos servidores devem ser conforme a letra fria da Lei, e cumprindo a sua finalidade que é assegurar a população serviços com a eficácia (OLIVEIRA, 2015).

O pregão eletrônico é um meio para obter um resultado, no caso a proposta mais vantajosa, e não um fim (MELLO, 2001). Portanto a eficiência somente é atingida, quando o certame licitatório é conduzido de forma a seguir o que determina a lei. É fundamental para a Administração Pública realizar licitações, pois possibilita isonomia e garante os princípios de valores constitucionais (LIMA, 2010).

### **3. DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTOS (DMAE)**

Neste Capítulo será abordado o histórico do Departamento, uma breve explanação sobre o que é uma autarquia, a finalidade do Departamento e sua estrutura organizacional.

#### **3.1. Histórico do DMAE**

O DMAE foi criado em 15 de dezembro de 1961, através da Lei Nº 2.312, mas a história do abastecimento de água e do saneamento em Porto Alegre teve início no século XVIII, ao qual o DMAE faz parte. Desde a fundação da Capital, os porto-alegrenses têm o lago Guaíba como seu principal manancial. Naquela época, o lago era também o destino dos dejetos da cidade, que não recebiam qualquer tratamento.

Aos poucos, com o aumento da população e a ocupação de áreas mais afastadas das margens do lago, cresceu a necessidade de abastecimento de água na cidade. Assim, em 1779, foram construídas as duas primeiras fontes públicas de Porto Alegre, de onde os "pipeiros" retiravam a água para vender de porta em porta. Outras fontes foram espalhadas pela Capital até a segunda metade do século seguinte.

Entre 1861 e 1944, Porto Alegre contou com dois sistemas de fornecimento de água. A Hidráulica Porto-Alegrense (que explorou os serviços de água encanada entre 1866 e 1944) e a Companhia Hydraulica Guahybense, responsável pela coleta e distribuição de água à população de 1861 a 1904, ano em que foi estatizada como Secção de Abastecimento de Água (mais tarde rebatizada de Secção da Hidráulica Municipal). Até essa época, na área de saneamento, praticamente não havia avanços.

O primeiro sistema de esgotos da cidade, com 51 mil metros, foi inaugurado somente em 1912. Os resíduos eram recolhidos nas moradias e estabelecimentos e despejados no Guaíba. Neste mesmo ano foi lançado o Regulamento do Serviço de Esgotos.

Em 1928, foi criada a Diretoria Geral de Saneamento (DGS). A água passa a ser tratada. Em 1956 a DGS transforma-se em Secretaria Municipal de Água e Saneamento.

No início da década de 1960, o município fez empréstimo de US\$ 3,15 milhões junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para investir em saneamento básico. Por exigência do banco, a Secretaria Municipal de Água e Saneamento foi transformada em autarquia, chamado Departamento Municipal de Água e Esgotos (DMAE). Em 5 de dezembro de 1961, o vice-prefeito Manoel Braga Gastal assinou a Lei Nº 2.312 que criou o Departamento Municipal de Água e Esgotos. O primeiro administrador do DMAE, Eduardo Martins Gonçalves Netto, ficou no cargo até o fim do mandato do prefeito Loureiro da Silva, em 1963. Nos anos 1970, registrou-se o maior desenvolvimento dos sistemas de água de Porto Alegre.

Em 1981, o DMAE abastecia 98% da população porto-alegrense. A rede coletora de esgoto cloacal atingia 50% dos usuários. Da década de 1980 para cá, o DMAE fez uma série de investimentos, com recursos próprios e financiamentos, para ampliar e melhorar seus serviços. Atualmente o DMAE abastece 100% da população e coleta 80% do esgoto cloacal produzido, tratando 75% do esgoto coletado (DMAE, 2019).

### **3.2. Autarquia**

As autarquias têm sua caracterização no Decreto-lei nº200, de 25 de fevereiro de 1967. Esta descrição é concisa, dando ênfase ao tipo de pessoa jurídica: Direito Público. O Decreto-lei diz:

“Art. 5º – Para fins desta Lei, considera-se:

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.”

As autarquias são extensões da Administração Direta, criadas exclusivamente pelo Poder Executivo, realizando atividades tipicamente do Estado, que só podem ser realizadas por entidades de Direito Público. As autarquias são a personificação de um serviço delegado pela Administração Direta. São criadas para fins de especialização da Administração Pública, desempenhando um serviço específico, com autonomia em relação ao Poder central. Elas não se submetem ao controle hierárquico da Administração centralizada, mas estão vinculadas à pessoa

política que a criou, por intermédio do ministério da área correspondente (SILVA *et al*, 2017).

Portanto, as Autarquias na Administração estão diretamente relacionadas ao interesse de atendimento às demandas públicas, pois tendo a prestação de serviço desconcentrada e com autonomia pode oferecer serviços com maior especialização.

Ademais, é importante ressaltar que as autarquias devem ser criadas por lei específica e, pelo princípio da simetria, também só podem ser extintas por lei específica. Significa dizer que a criação e a extinção de autarquias exigem uma dupla manifestação de vontade: Poder Executivo e Poder Legislativo.

### **3.3. Finalidade do DMAE**

O DMAE tem a finalidade prestar serviços de saneamento básico para todos com qualidade e com tarifas módicas, contribuindo para uma gestão sustentável dos recursos. A sua visão é ser reconhecido pela excelência na prestação de serviços públicos de saneamento básico, traduzida na busca da universalização, na qualidade da água fornecida, eficiência de todos os seus processos e na relação transparente com a sociedade. São aspectos da Política de Qualidade do DMAE: Direcionar os esforços para atender aos clientes; Atender aos requisitos do sistema de gestão do DMAE; Comprometer as partes interessadas com os objetivos do departamento; Orientar as decisões por critérios que contemplem a melhor técnica, bem como os custos de oportunidade; Adotar uma visão sistêmica para a gestão e abordagem por processos; Avaliar e melhorar continuamente os processos do sistema de gestão; E agir com presteza no atendimento às demandas internas e externas (DMAE, 2019).

### **3.4. Estrutura Organizacional**

A estrutura organizacional é definida como a divisão e coordenação do trabalho, tratando da forma como a “autarquia” é organizada. Ela pode ser exemplificada com um organograma identificando a hierarquia e divisão em departamentos ou setores (MAXIMIANO, 1986).

A estrutura do Departamento Municipal de Água e Esgotos de Porto Alegre é definida através de Decreto Municipal. A estrutura até 29 de junho de 2012 era

estabelecida pelo Decreto nº 16.003/2003, em conformidade com a Lei Municipal nº 6.203/1988. Após esta data, o Decreto nº 17.846/2012 determinou a estrutura organizacional atual.

O Decreto nº 17.846/2012 que “dispõe sobre a estrutura do Departamento Municipal de Água e Esgotos (DMAE)”. O Decreto estabelece cinco níveis hierárquicos apresentados pelas funções de Diretor Geral, Diretores de áreas, Gerentes, Coordenadores e Líderes de Equipe, conforme apresentado pela Figura 1.

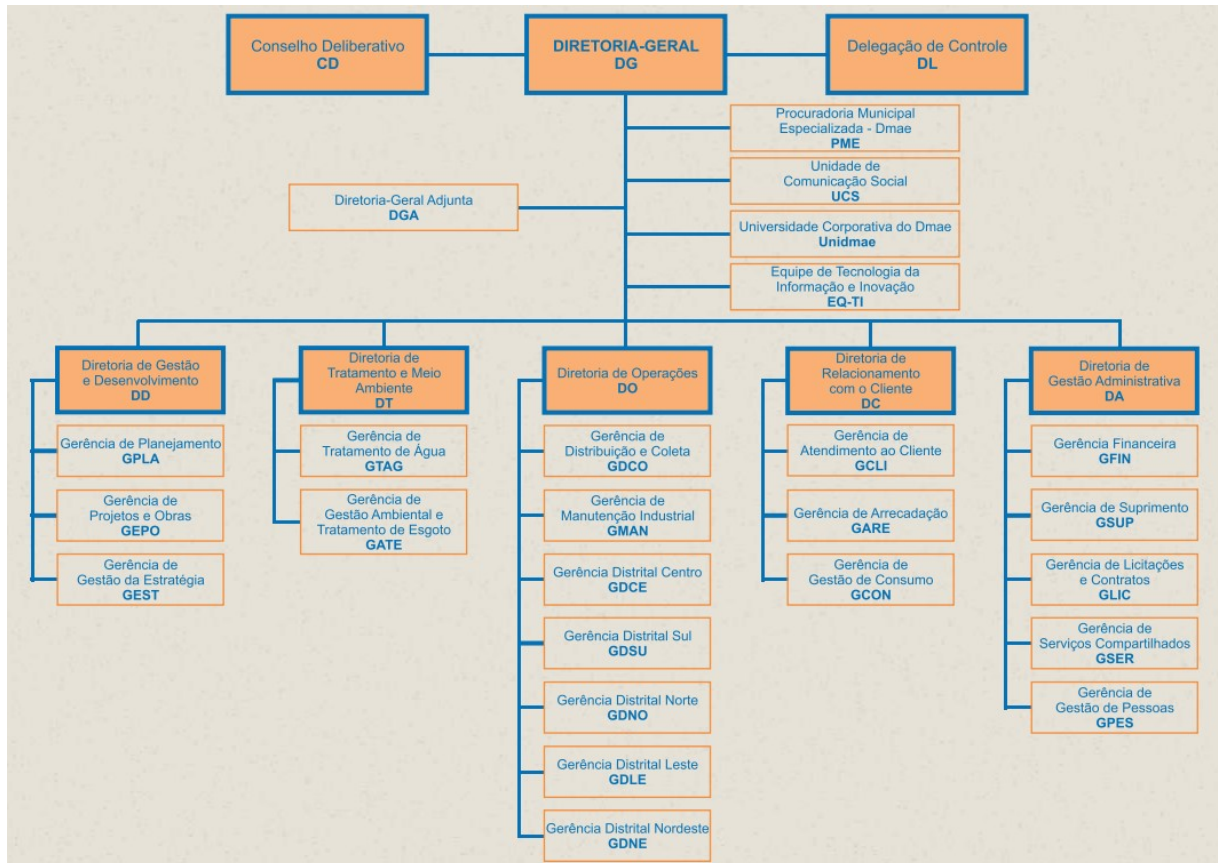
As direções estão distribuídas em Diretoria de Gestão e Desenvolvimento, de Tratamento e Meio Ambiente, de Operações, Relacionamento com o Cliente e de Gestão Administrativa. A Diretoria de Gestão e Desenvolvimento é composta por três gerências a de Planejamento (planeja a expansão de estruturas e redes), de Projetos e Obras (projeta e executa as estruturas e redes) e a de Gestão de Estratégia (elabora e executa a gestão de qualidade). A Diretoria de Tratamento e Meio Ambiente é composta por duas gerências: a de Tratamento de Água (captação de água bruta, tratamento e reservação) e a de Gestão Ambiental e Tratamento de Esgoto (Gestão de resíduos, licenciamento, tratamento de esgoto cloacal e lançamento final). A Diretoria de Operações é composta por sete gerências: a de Distribuição e Coleta (distribuição de água e coleta de esgoto), a de Manutenção Industrial (manutenção de equipamentos eletromecânicos) e as Distritais Centro, Sul, Norte, Leste e Nordeste (ligações e manutenções das redes de água e esgoto no consumidor). A Diretoria de Relacionamento com o Cliente é composta por três gerências: a de Atendimento ao Cliente (atendimento à população), a de Arrecadação (controle de receita) e a de Gestão de Consumo (fiscalização e medição de consumo). A Diretoria de Gestão Administrativa é composta por cinco gerências: a Financeira (orçamento), a de Suprimentos (almoxarifado), a de Licitações e Contratos (trâmites de licitações e controle de contratações), a de Serviços Compartilhados (manutenção predial e segurança) e a de Gestão de Pessoas (seleção e vida funcional do servidor).

Junto à Direção Geral há o Conselho Deliberativo (monitorar, aprovar o orçamento, acompanhar sua execução e orientar a política econômico-financeira) e Delegação de Controle (controla a gestão financeira). Para assuntos técnicos a Direção Geral conta com a Diretoria-Geral Adjunta (suporte político), Procuradoria Municipal Especializada (assuntos jurídicos), Unidade de Comunicação Social



(comunicação), Universidade Corporativa (elabora e executa treinamentos para os servidores), Equipe de Tecnologia da Informação e Inovação (disseminação de tecnologia da informação e tecnologia de última geração) para apoiar a Direção Geral.

Figura 1 - Atual Organograma do DMAE



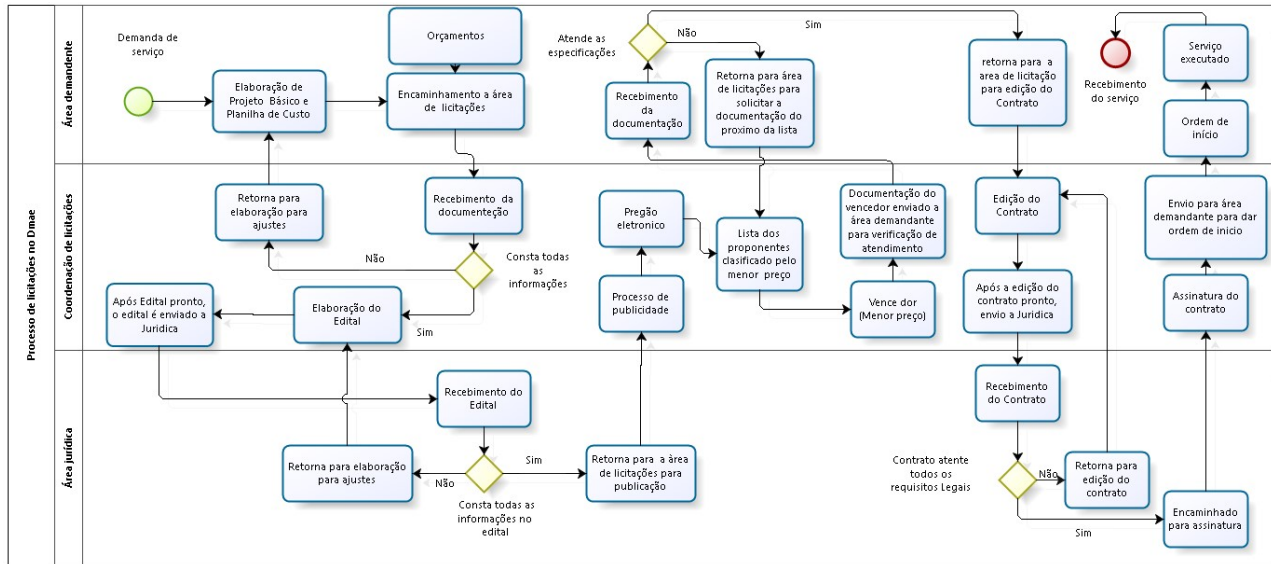
Fonte: DMAE - Organograma Dmae (desde 2014).

### 3.5. Fluxograma do processo de licitações

O fluxograma simplificado do processo de licitação no Dmae é apresentado conforme figura 2. O fluxo do processo de licitação começa com a demanda de serviço, onde a área demandante elabora o projeto básico, planilha de custo e solicita a empresas orçamento. Em quatro momentos do processo a decisões a serem tomadas: a primeira quando o PB chega à área de licitações que é verificado de nele consta todas as informações necessárias para a elaboração do edital; a segunda quando o edital e recebido pela área jurídica que analisa se o edital possui todas as informações legais e não viola nenhuma legislação; o terceiro quando a

documentação da empresa vencedora checa na área demandante para análise se ela atente todas as especificações para execução do serviço; o quarto, também na área jurídica, que analisa o contrato possui todos os requisitos legais.

Figura 2 – Fluxograma simplificado do processo de licitações no DMAE



Fonte: autor.

### 3.6. Critérios de aceitação do DMAE

Os critérios de aceitação do Dmae em licitações, modalidade pregão eletrônicos, são as documentações obrigatórias solicitadas pelos Arts. 28, 29, 30 e 31 da Lei 8666/93 e profissionais e as habilitações técnicas exigidas para a execução dos serviços. As habilitações técnicas podem ser comprovadas através de atestados ou currículos.

As documentações obrigatórias são:

“Art. 28. A documentação relativa à habilitação jurídica, conforme o caso, consistirá em:

I - cédula de identidade;

II - registro comercial, no caso de empresa individual;

III - ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado, em se tratando de sociedades comerciais, e, no caso de sociedades por ações, acompanhado de documentos de eleição de seus administradores;

IV - inscrição do ato constitutivo, no caso de sociedades civis, acompanhada de prova de diretoria em exercício;

V - decreto de autorização, em se tratando de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no País, e ato de registro ou autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir.

Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em:

I - prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC);

II - prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social, demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.

IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.

V – prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;

IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for

o caso.

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II deste artigo, no caso de licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente certificados pela entidade profissional competente, limitadas as exigências a:

a) quanto à capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data da licitação, profissional de nível superior detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;

b) (VETADO)

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;

II - (Vetado).

a) (Vetado).

b) (Vetado).

§ 2º As parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, mencionadas no parágrafo anterior, serão definidas no instrumento convocatório.

§ 3º Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

§ 4º Nas licitações para fornecimento de bens, a comprovação de aptidão, quando for o caso, será feita através de atestados fornecidos por pessoa

jurídica de direito público ou privado.

§ 5º É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação.

§ 6º As exigências mínimas relativas a instalações de canteiros, máquinas, equipamentos e pessoal técnico especializado, considerados essenciais para o cumprimento do objeto da licitação, serão atendidas mediante a apresentação de relação explícita e da declaração formal da sua disponibilidade, sob as penas cabíveis, vedada as exigências de propriedade e de localização prévia.

§ 7º (VETADO)

§ 8º No caso de obras, serviços e compras de grande vulto, de alta complexidade técnica, poderá a Administração exigir dos licitantes a metodologia de execução, cuja avaliação, para efeito de sua aceitação ou não, antecederá sempre à análise dos preços e será efetuada exclusivamente por critérios objetivos.

§ 9º Entende-se por licitação de alta complexidade técnica aquela que envolva alta especialização, como fator de extrema relevância para garantir a execução do objeto a ser contratado, ou que possa comprometer a continuidade da prestação de serviços públicos essenciais.

§ 10. Os profissionais indicados pelo licitante para fins de comprovação da capacitação técnico-operacional de que trata o inciso I do § 1º deste artigo deverão participar da obra ou serviço objeto da licitação, admitindo-se a substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela administração.

Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

I - balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta;

II - certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física;

III - garantia, nas mesmas modalidades e critérios previstos no "caput" e § 1º do art. 56 desta Lei, limitada a 1% (um por cento) do valor estimado do objeto da contratação.

§ 1º A exigência de índices limitar-se-á à demonstração da capacidade financeira do licitante com vistas aos compromissos que terá que assumir caso lhe seja adjudicado o contrato, vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior, índices de rentabilidade ou lucratividade.

§ 2º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, ou ainda as garantias previstas no § 1º do art. 56 desta Lei, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes e para efeito de garantia ao adimplemento do contrato a ser posteriormente celebrado.

§ 3º O capital mínimo ou o valor do patrimônio líquido a que se refere o parágrafo anterior não poderá exceder a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, devendo a comprovação ser feita relativamente à data da apresentação da proposta, na forma da lei, admitida a atualização para esta data através de índices oficiais.

§ 4º Poderá ser exigida, ainda, a relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem diminuição da capacidade operativa ou absorção de disponibilidade financeira, calculada esta em função do patrimônio líquido atualizado e sua capacidade de rotação.

§ 5º A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.”

### **3.7. Conclusão do Capítulo 3**

A história do DMAE confunde-se com a história do saneamento da cidade de Porto Alegre. O DMAE foi criado pela necessidade de atender com presteza e rapidez a população da cidade e por isso foi criado através de decreto como autarquia (à época, era legal fazê-lo nesse formato). A autarquia é dotada de personalidade jurídica de direito público, patrimônio e receita próprios, para executar

atividades típicas de Estado.

A finalidade do DMAE é em resumo prestar serviços públicos de abastecimento de água e esgoto sanitário com qualidade. Fornecer serviços de água e esgoto com eficiência, transparência e modicidade tarifária é uma premissa. A estrutura do DMAE foi pensada para transversalidade dos processos, melhorando assim a comunicação entre os cargos hierárquicos. A estrutura atual do DMAE foi disposta pelo Decreto nº 17.846/2012, que estabelece cinco níveis de hierárquicos. Estes níveis hierárquicos são: Direção Geral, Diretorias, Gerências, Coordenações e Lideranças. Menos níveis hierárquicos diminui a burocracia, visa à melhoria da comunicação, gera uma maior autonomia na tomada de decisão e resolução de problemas.

O fluxograma simplificado do processo de licitações na modalidade pregão eletrônico apresenta pontos críticos que são as análises das documentações exigidas. O jurídico analisa os textos do edital e do contrato para que os textos não estejam em desacordo com as legislações vigentes. A área demandante analisa as habilitações exigidas para a execução do serviço. Estas análises são baseadas nos critérios de aceitações.

A população tem o direito ao acesso ao saneamento básico, pois é um direito humano fundamental e esta dever ser distribuída de modo igualitário a todos os cidadãos. O acesso ao saneamento dá dignidade a vida da humanidade (CASTRO, 2013). O saneamento público, no caso de Porto Alegre, tratamento e distribuição de água e coleta e tratamento do esgoto cloacal é efetuado pelo DMAE. O DMAE é uma autarquia, e por este motivo, não tem fins lucrativos, podendo proporcionar um serviço de qualidade cobrando uma tarifa com preços módicos. Os serviços de saneamento efetuados pelo setor privado, normalmente, possuem um valor elevado, pois estes tem como principio o lucro.

## 4. ABORDAGEM MÉTODOLÓGICA E ANÁLISE

O método utilizado neste trabalho foi uma mescla de pesquisa quantitativa, questionário aplicado através da plataforma *google forms*, de pesquisa qualitativa com uma entrevista realizada com três servidores da gerência de licitações e um estudo de caso, análise de um processo administrativo que recebeu serviço com problemas de execução na área ambiental.

### 4.1. Coleta de dados

Os dados para o TCC foram coletados através de questionário eletrônico, apresentado no apêndice, de forma onde o entrevistado responderá uma série de perguntas, que devem ser respondidas com alternativas, fechada, exemplo: sim ou não (Marconi & Lakatos, 1999), portanto uma pesquisa quantitativa. A pesquisa quantitativa é a medição das respostas utilizando estatísticas (ZANELLA, 2009).

Outra forma de levantamento de dados através da pesquisa qualitativa, foi à realização de uma entrevista com servidores da área de licitações e um gestor de contrato que informou problemas no recebimento de serviço. Para a constatação de problemas na entrega do serviço foi analisado um processo administrativo desde a elaboração do projeto básico, processo de licitação e recebimento de serviço. A pesquisa qualitativa, através de pesquisa, pode ser relatada de forma descritiva (ZANELLA, 2009), onde o entrevistado apresenta suas percepções do problema, no caso, a forma como a licitação se deu partir da elaboração do edital até a adjudicação do vencedor da licitação. A entrevista com os três servidores da área de licitações foi do tipo não estruturado.

A análise do processo administrativo trata-se de um estudo de caso. O processo de contratação de serviços ambientais foi escolhido devido à importância estratégica da contratação para a área de licenciamento. O contrato serve de apoio para a obtenção de licença ambiental e para atendimento de condicionantes das licenças emitidas pelos órgãos ambientais.

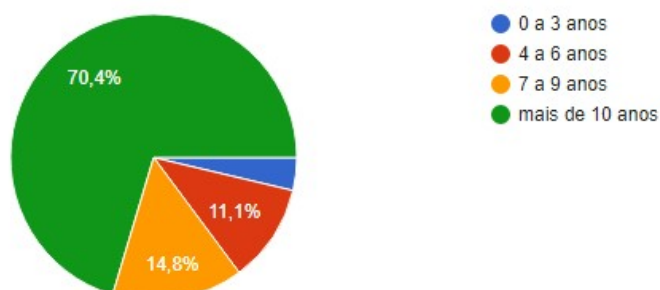


## 4.2. Análise de Dados

Os primeiros dados analisados são as respostas do questionário aplicado aos servidores do DMAE entre 20 de fevereiro e 08 de março de 2019, tendo um total de 30 servidores participantes em um universo de 40 servidores que são gestores de contratos de serviços, elaboradores de projetos básicos e editais. Dos 40 servidores, seis estavam de férias no período da aplicação do questionário e quatro não informaram o motivo de não participar da pesquisa.

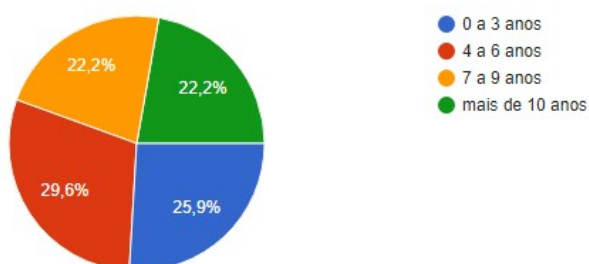
Os servidores que participaram da pesquisa 70% trabalhando no serviço público a mais de 10 anos, conforme Figura 3, e 44,4% trabalham há mais de 7 anos no processo licitatório, conforme Figura 4. Podemos aferir um conhecimento sobre o funcionamento do serviço público e sobre a contratação de serviços no âmbito do DMAE.

Figura 3- Porcentagem da resposta à pergunta “Há quantos anos trabalha no serviço público?”.



Fonte: autor.

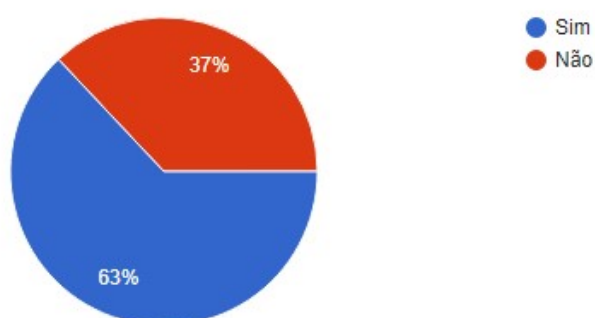
Figura 4- Porcentagem da resposta à pergunta “Há quantos anos trabalha na função do processo licitatório?”.



Fonte: autor.

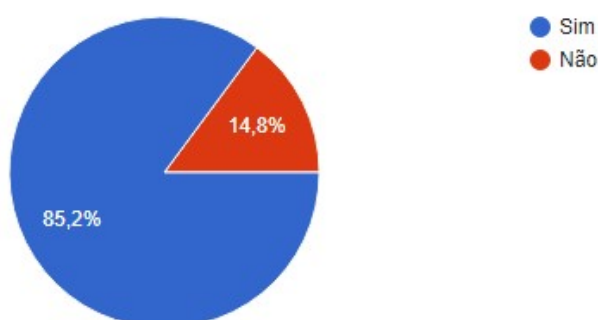
Foi constatado de 63%, conforme Figura 5, e 85,2%, conforme Figura 6, dos servidores responderam que havia planilha de custos e três orçamentos, respectivamente, no projeto básico dando, assim uma estimativa de custo. A estimativa de custo é importante para a área que efetivamente contratar o serviço possa ter dotação orçamentária e uma previsão de gastos.

Figura 5- Porcentagem da resposta à pergunta “Havia Planilha de Custo para a comparação com as propostas?”.



Fonte: autor.

Figura 6- Porcentagem da resposta à pergunta “Havia pesquisa de mercado contendo minimamente três orçamentos?”.

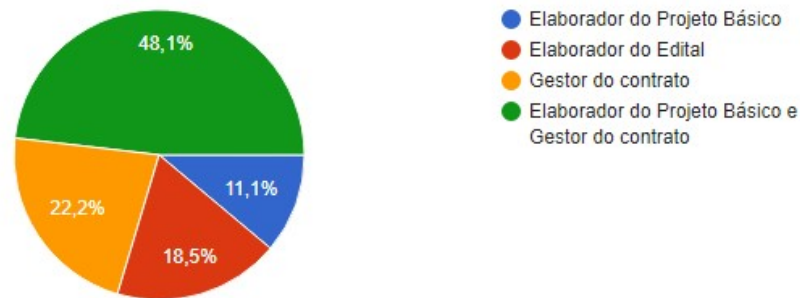


Fonte: autor.

Dos 30 servidores pesquisados 48% elaboram o projeto básico para a contratação de serviços e também são gestores de contrato, conforme Figura 7. Com este resultado podemos constatar um melhor panorama as licitações de serviços, utilizando o pregão eletrônico, pois o mesmo servidor que elabora o projeto básico, também recebe o serviço. Metade dos servidores, 52,6%, que elaboram o projeto básico responderam que não receberam treinamento para a atividade de

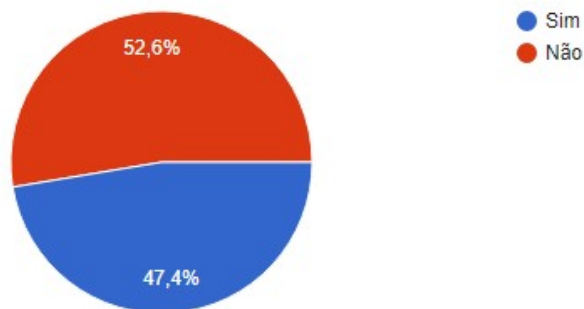
elaboração, conforme Figura 7, e 43,8% responderam que utilizaram, em média, mais de 31 horas de trabalho para elaboração do projeto básico, conforme Figura 8. Com este resultado podemos aferir que o uso de um tempo elevado deve-se a falta de treinamento do servidor que executa a tarefa de elaboração do projeto básico.

Figura 7- Porcentagem da resposta à pergunta “Qual a sua função no processo licitatório?”.



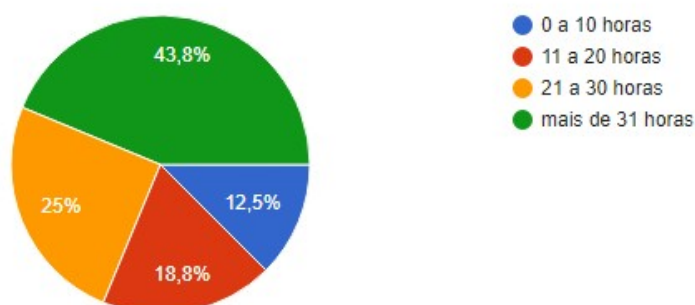
Fonte: autor.

Figura 8- Porcentagem da resposta à pergunta “Caso seja o elaborador do Projeto Básico (PB). Você recebeu capacitação para a edição do PB?”



Fonte: autor.

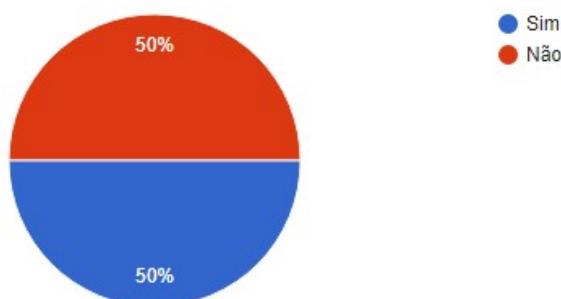
Figura 9- Porcentagem da resposta à pergunta “Caso seja o elaborador do Projeto Básico (PB). Quantas horas, em média, você utilizou para elaboração do PB e Planilha de Custos?”



Fonte: autor.

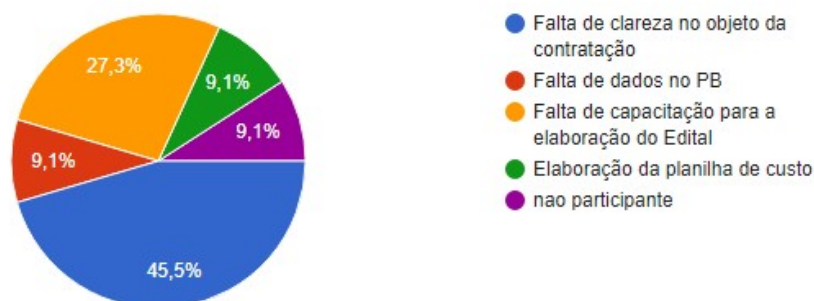
Para os servidores que elaboram o edital 50% responderam que a projeto básico havia todas as informações necessárias para a elaboração do edital, conforme Figura 9, e 45,5% responderam que a maior dificuldade na elaboração do edital e a falta de clareza no objetivo da contratação descrita no projeto básico, conforme Figura 10. O objetivo da contratação é de suma importância, pois o objetivo norteia a contratação. Com este resultado podemos observar que os metade dos servidores que elaboram os projetos básicos não colocaram todas as informações necessárias ocasionando dificuldades na elaboração do edital.

Figura 10- Porcentagem da resposta à pergunta “Caso seja o elaborador do edital. Havia todas as informações necessárias no Projeto Básico para a elaboração do edital?”



Fonte: autor.

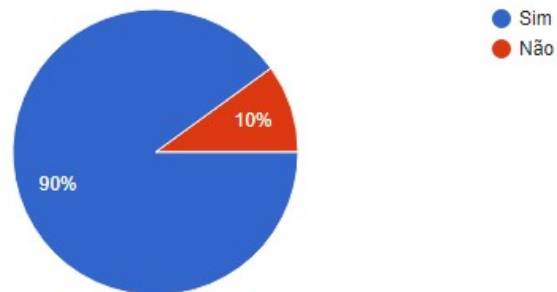
Figura 11- Porcentagem da resposta à pergunta “Caso seja o elaborador do edital.  
Qual a maior dificuldade na elaboração do edital?”



Fonte: autor.

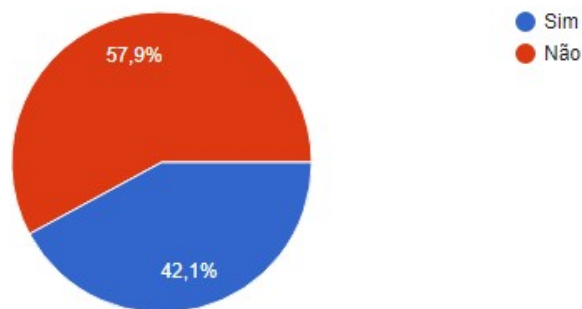
Os servidores que são gestores de contratos responderam, em sua grande maioria, 90%, que os serviços executados foram adequados, conforme Figura 12, e 57,9% que o uso do critério de julgamento por menor preço não é o mais adequado para a contratação do serviço, conforme Figura 13. Nestes questionamentos temos uma incoerência, tendo em vista que os serviços foram executados adequadamente, qual o motivo de o critério de julgamento por menor preço não ser o adequado para a contratação. Uma das hipóteses levanta, mas não questionada no questionário, seja a atual situação do município frente à contratação serviços e compras, pois por orientação o Prefeito o município somente contratará serviços de não engenharia através de pregão eletrônico. Esta orientação restringe a contratação de serviços comuns, conforme a lei 10.520/2002, que possam ser especificações claras e objetivas. Quando perguntados sobre a especificação do projeto básico, 95%, responderam que a especificação foi feita de maneira correta, conforme Figura 14. Mais da metade dos gestores, 61,1%, responderam que, do ponto de vista da economicidade, houve ganho na contratação, conforme Figura 15. Podemos constatar que do ponto de vista da proposta mais vantajosa o DMAE consegue atender o Art. 3º da Lei 8.666/93. Também foi perguntado sobre o tempo total desde a elaboração do projeto básico até a assinatura do contrato, 42,1 dos gestores responderam este tempo foi maior que 180 dias, conforme Figura 15. Neste caso podemos constatar que o processo de contratação é moroso, podendo ocasionar perda para a população e sensação que o serviço público não é eficiente.

Figura 12- Porcentagem da resposta à pergunta “Caso seja o Gestor do Contrato. O material ou serviço recebido foi o adequado?”



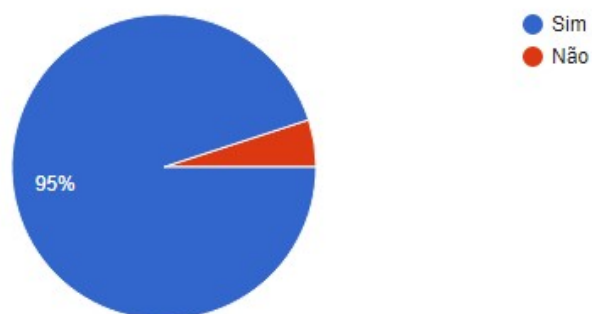
Fonte: autor.

Figura 13- Porcentagem da resposta à pergunta “Caso seja o Gestor do Contrato. O critério de julgamento por menor preço era o mais adequado?”



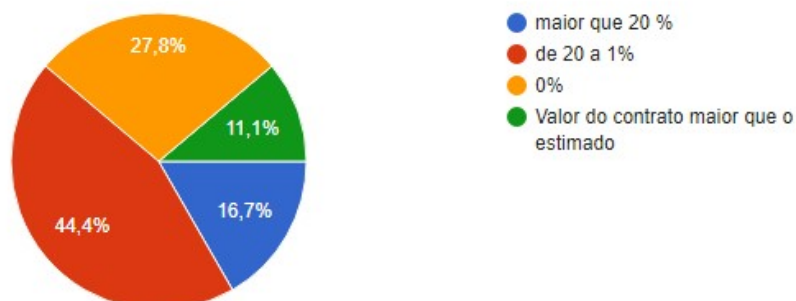
Fonte: autor.

Figura 14- Porcentagem da resposta à pergunta “Caso seja o Gestor do Contrato. O serviço foi especificado de maneira correta no projeto básico?”



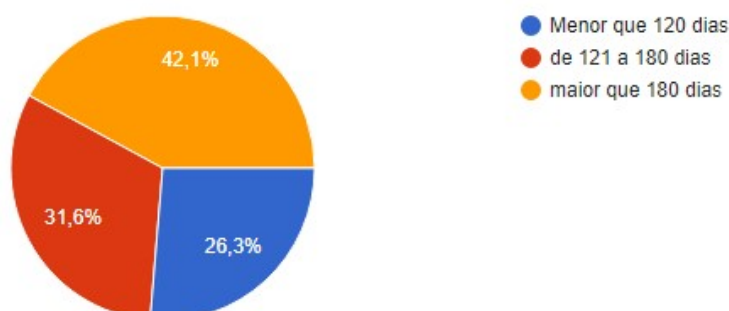
Fonte: autor.

Figura 15- Porcentagem da resposta à pergunta “Caso seja o Gestor do Contrato. Qual a porcentagem de ganho no valor pago ao contratante em relação ao valor estimado?”



Fonte: autor.

Figura 16- Porcentagem da resposta à pergunta “Caso seja o Gestor do Contrato. Qual o tempo total desde a elaboração do Projeto Básico até assinatura do contrato de serviço ou recebimento do material, em dias?”



Fonte: autor.

Na entrevista com os três servidores da gerência de licitações foi abordado o processo de licitação avaliado sob o prisma da eficiência, os três foram unânimes afirmando que o processo de licitação é eficiente. Tendo em vista que o processo licitatório deve ser, conforme o Art. 3º:

“A licitação destina-se a garantir a observância do **princípio constitucional da isonomia**, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e **será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da**

**vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo** e dos que lhes são correlatos.”  
(Grifo nosso).

Portanto o processo de licitação não apenas pode ser visto do ponto de vista econômico e temporal, pois o serviço público deve: oportunizar o processo a todos, princípio da isonomia; e executar todas as etapas previstas na lei, princípio da legalidade e probidade. Muitas vezes, o processo licitatório torna-se moroso devido à formalidade do processo, mais isto não significa que ele não atente o propósito que é selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração.

O processo administrativo analisado foi uma contratação de uma consultoria ambiental para o apoio no licenciamento ambiental que, o gestor do contrato, relatou problemas na entrega dos serviços, no caso na entrega e elaboração de documentações. O processo de elaboração do projeto básico, solicitação de orçamentos para empresas do setor e planilha de custo inicia em meados de setembro de 2017, mas o processo administrativo foi iniciado em janeiro de 2018. Este tempo deve-se que o orçamento previsto para a contratação do serviço somente estaria disponível no início do ano, 2018. A minuta do edital e enviada para a análise jurídica foi efetuada no final de fevereiro. O jurídico efetuada a análise e o edital é publicado no início de março. O pregão eletrônico é marcado para o dia 05 de abril. A empresa vencedora, que ofertou o menor preço, foi desclassificada por não apresentar os profissionais necessários solicitados pela área demandante, a empresa recorreu através de recurso, mas este foi indeferido. A segunda empresa, também foi desclassificada pelo mesmo motivo, mas não recorreu. A terceira empresa apresentou toda a documentação exigida e foi declarada e homologada como vencedora e adjudicada como contratada em setembro de 2018. Após o contrato foi minutado e enviado para a análise jurídica. O contrato foi assinado no final de setembro. O gestor do contrato deu a ordem de início do contrato em final de outubro.

O problema relatado pelo gestor foi que a empresa contratada não efetuava relatório de ruído e odor nos empreendimentos do DMAE. O contrato assinado não cita especificamente este relatório na descrição do serviço, portanto não a como solicitar serviços sem previsão no contrato. Outro problema relatado foi o pagamento de taxas para a obtenção de licenciamento, também estas taxas não estavam



previstas no contrato e planilha de cálculo. No caso dos relatórios referidos, estes são para cumprimento de condicionantes de licenças de operações das estações de tratamento de esgoto. Portanto, o projeto básico é muito importante para o sucesso e eficácia do serviço solicitado.

#### 4.3. Conclusão do Capítulo 4

A análise do problema em questão, a eficiência do serviço público, especificamente na licitação e entrega de serviço do DMAE, foi utilizada análise qualitativa e quantitativa. A pesquisa efetuada com os servidores através do questionário, em plataforma *online*, Google Form, constatou que a grande maioria dos servidores detém o conhecimento do serviço público e do processo de licitação. Metade dos servidores informaram que não receberam capacitação para a edição do projeto básico da contratação do serviço e que, por este motivo utilizaram mais de 31 horas na elaboração do projeto e planilha de custo. Segundo os servidores que elaboram os editais, o maior problema encontrado é a falta de clareza no objeto do projeto básico e metade informa que o este não possui todas as informações necessárias para a elaboração do edital. A grande maioria dos gestores informou que receberam o serviço de maneira correta e que o serviço foi bem especificado, mas mais da metade acha que o critério de julgamento por menor preço não é o adequado. O processo de licitação, segundo a pesquisa, é um processo moroso.

Quanto à entrevista com os servidores da área de licitação foi constatada que existe dificuldade na elaboração do edital. Esta dificuldade é devido a problemas no projeto básico. Quanto ao tempo do processo de licitação, este deve atender a todos os princípios de uma licitação e não somente a eficiência no tempo, mas eficiência que os trâmites estejam corretos e dentro da legalidade.

Na análise do processo da contratação de serviços ambientais constatou que o pensado para a contratação não foi colocado no projeto básico. O projeto básico foi muito genérico e gerou um descontentamento por parte do gestor que não recebeu o serviço pensado.

Com a análise da pesquisa, entrevista e processo foram evidenciados a falta de capacitação dos servidores para a elaboração do projeto básico. O projeto básico é o norte do certame de licitação, portanto um projeto bem escrito e especificado gera a lisura da licitação.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisando os resultados da pesquisa, da entrevista e da análise de caso podemos concluir que a utilização da modalidade Pregão Eletrônico é eficiente, pois o departamento recebe o produto dentro dos padrões especificados na lei e solicitado pelo demandante e seguiram todas as etapas do processo de licitação. Quanto ao julgamento pelo critério de menor preço podemos sugerir, conforme a pesquisa realizada que é um critério que implica em contratação mais vantajosa para a Administração Pública. A elaboração do projeto básico e planilha de custos por parte do servidor tem uma importância crucial para a eficiência do processo de licitação.

No trabalho realizado percebi que os servidores não são preparados ou capacitados para a elaboração do projeto básico. O projeto não tem todas as informações ou são muito genéricos implicando em um certame de licitação eficiente do ponto de vista do serviço público, mas não do ponto de vista de eficácia.

O processo de licitação no Departamento é eficiente do ponto de vista público, pois no serviço público o servidor somente pode fazer o que a lei permite ou obriga. No setor privado o funcionário pode fazer tudo o que a lei não veta.

Portanto, comparar a contratação de serviços do setor privado com o setor público é “desleal”, pois no serviço público o foco é o menor preço e a eficiência deve ser buscada (forçosamente), através de penalizações e sanções. No setor privado na busca pela eficiência, utiliza-se de ferramentas motivacionais com investimentos condizentes com os objetivos de eficiência pretendidos.

O trabalho limitou-se a pesquisar sobre a eficiência na contratação de serviços através da modalidade pregão eletrônica. Para que seja confirmada a conclusão, falta de capacitação dos servidores na elaboração de projetos básicos, a pesquisa poderia avançar para as análises de contratações de serviços de engenharia, que utiliza a modalidade concorrência e como critério de julgamento, menor preço e técnica.

## REFERÊNCIAS

ALCANTARA, Christian Mendez. **Os Princípios Constitucionais da Eficiência e Eficácia da Administração Pública: Estudo Comparativo Brasil e Espanha.** Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba, 2009, n. 1, Ago-Dez. p. 24-49;

ALMEIDA, Alessandro Anibal Martins de; SANO, Hironobu. **Função compras no setor público: desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos.** REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Rio de Janeiro 52(1):89-106. jan. - fev. 2018;

ALVES, Caio Augusto dos Santos. **O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E O CRITÉRIO DO MENOR PREÇO NA LICITAÇÃO PÚBLICA.** TCC do curso de Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2014;

ALVES, Andre Luis Dornellas. **Colisão e Ponderação entre Princípios Constitucionais.** Portal E-GOV. 2011. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/colisão-e-ponderação-entre-princípios-constitucionais>. Acesso em: 22/02/2019.

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. **O princípio da eficiência no direito administrativo.** Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, n.14, jun./ago. 2002;

ARAÚJO, Paula Mara Costa de, JESUS, Renata Gomes de. **Processo Licitatório Tipo Menor Preço e Eficiência em Compras Públicas: um Estudo de Caso.** XXXVII Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, 2013;

BRASIL. **Decreto nº 3.555** de 08 de agosto de 2000;

BRASIL. **Decreto nº 3.697** de 21 de dezembro de 2000;

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200** de 25 de fevereiro de 1967;

BRASIL. **Decreto 5.450/2005** de 31 de maio de 2005;

BRASIL. **Lei nº 10.520** de 17 de julho de 2002;

BRASIL. **Lei nº 8.666** de 21 de junho de 1993;

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.026** de 04 de maio de 2000;

BULOS, Uadi Lammêgo. Reforma Administrativa (primeiras impressões). Revista Direito Administrativo. Vol. 214: 69-98. Rio de Janeiro. 1998;

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. 1 v. Atlas. São Paulo. 2015;

CASTRO, Rodrigo Batista de. **Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública**. 30º Encontro da ANPAD. Salvador. 2006;

CASTRO, Liliane Socorro de. Direito fundamental de acesso a água potável e a dignidade da pessoa humana. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XVI, n. 117, out 2013. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13202](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13202)>. Acesso em maio 2019;

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

DIAS, Mariana Dattoli Gouveia. **O problema das compras de baixa qualidade decorrentes da utilização do pregão eletrônico**. Conteudo Juridico, Brasilia-DF: 22 maio 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.48198&seo=1>>. Acesso em: 19/02/2019.

DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 26a edição. 2013;

DMAE. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/dmae/>. 2019;

FERNANDES, J. U. Jacoby. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico**. 3a Ed. Belo Horizonte: Fórum. 2009;

FRANÇA, Vladimir Rocha. **Eficiência Administrativa da Constituição Federal**. Revista dos Tribunais, vol. 777, p. 743, Jul/2000;

FREITAS, Thiago Pereira de. **Por uma revisão do Princípio da vantajosidade na Legislação Brasileira**. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.3, 3o quadrimestre de 2013. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica). Acesso em: 21/06/2018;

GUEDES, Joeldson Ferreira, MARQUES, George Luis de Moraes. **A Importância do Pregão Eletrônico e o Princípio Constitucional da Eficiência na Administração Pública Federal**. Revista digital INESUL. Vol 27. 2014. Disponível em: [https://www.inesul.edu.br/revista/arquivos/arq-idvol\\_32\\_1423669975.pdf](https://www.inesul.edu.br/revista/arquivos/arq-idvol_32_1423669975.pdf).

Acesso em: 21/06/2018;

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10 ed. Revista, atualizada e ampliada- SÃO PAULO. Revista dos tribunais, 2014;

LIMA, Felipe Herdem. Aplicabilidade do Princípio da Eficiência nas Licitações. TCC para obtenção do grau de bacharel em Direito. FGV Direito RIO. 2010;

MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**. 3º Ed. São Paulo. Atlas. 1999.

MARQUES, José Roberto. **Como Entender e Aplicar o Conceito de Eficiência, Eficácia e Efetividade na Minha Empresa**. Portal IBC.09/03/2018. Disponível em: <https://www.ibccoaching.com.br/portal/como-entender-e-aplicar-o-conceito-de-eficiencia-eficacia-e-efetividade-na-minha-empresa/>. Acesso em: 28/12/2018;

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 14ª ed. São Paulo. Malheiros. p. 480. 2001;

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas licitações e contratos**. 12ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011;

MAXIMIANO, Antônio. **Introdução à administração**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1986.

RAMOS, Josiani; VARGAS, Jonas; NOVICKI, Alexandre; MORAES, Daiane Ribas. **As Vantagens e Desvantagens do Pregão Eletrônico e Presencial do Ponto de Vista da Administração Pública**. RAC - Revista de Administração e Contabilidade. Ano 15, n. 29, p. 106-127, jan./jun. 2016;

SILVA, Antônio Raimundo Amorim da; NUNES, Erick Limoeiro; UCHÔA, Bruno Hage. **O Papel das Autarquias na Administração Pública**. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Edição 03. Ano 02, Vol. 01. pp 228-237, Junho de 2017;

OECD. **Avaliação da integridade no Brasil da OCDE: a gestão de riscos para uma administração pública mais transparente e ética**. 2011;

OLIVEIRA, João Vitor Mendes de. **Colisão entre os princípios da legalidade e da eficiência no âmbito da Administração Pública**. Publicado em 10/2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/43730/colisao-entre-os-principios-da-legalidade-e-da-eficiencia-no-ambito-da-administracao-publica>. Acesso em: 13/06/2019;

PRADO, Leandro Cadenas, A Licitação e seus Princípios. Revista doutrina. Disponível em: [https://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao066/Leandro\\_Prado.html](https://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao066/Leandro_Prado.html). Acesso em: 20/06/2018;

ZANELLA, Liane Carly Hermes. Metodologia de Estudos e de Pesquisa em Administração. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC. CAPES. UAB. 2009.

**APÊNDICE**

Processo de Licitações de Serviços no DMAE.

O objetivo do questionário é levantar dados para analisar a relação do serviço público e eficiência.

\*Obrigatório

1 – Qual a sua função no processo licitatório?\*

- Elaborador do Projeto Básico
- Elaborador do Edital
- Gestor do contrato
- Elaborador do Projeto Básico e Gestor do contrato

2- Há quantos anos trabalha no serviço público?\*

- 0 a 3 anos
- 4 a 6 anos
- 7 a 9 anos
- mais de 10 anos

3 – Há quantos anos trabalha na função do processo licitatório?\*

- 0 a 3 anos
- 4 a 6 anos
- 7 a 9 anos
- mais de 10 anos

4- Caso seja o elaborador do Projeto Básico (PB). Você recebeu capacitação para a edição do PB?

- sim  não

5 - Caso seja o elaborador do Projeto Básico (PB). Quantas horas, em média, você utilizou para elaboração do PB e Planilha de Custos?

- 0 a 10 horas
- 11 a 20 horas
- 21 a 30 horas
- mais de 31 horas

6 - Havia Planilha de Custo para a comparação com as propostas?\*

- sim  não

7 - Havia pesquisa de mercado contendo minimamente três orçamentos?\*

- sim  não

8 - Caso seja o elaborador do edital. Havia todas as informações necessárias no Projeto Básico para a elaboração do edital?

sim  não

9 - Caso seja o elaborador do edital. Qual a maior dificuldade na elaboração do edital?

Falta de clareza no objeto da contratação

Falta de dados no PB

Falta de capacitação para a elaboração do Edital

outros:

10 - Caso seja o Gestor do Contrato. O material ou serviço recebido foi o adequado?

sim  não

11 - Caso seja o Gestor do Contrato. O serviço foi especificado de maneira correta no projeto básico?

sim  não

12 - Caso seja o Gestor do Contrato. Qual a porcentagem de ganho no valor pago ao contratante em relação ao valor estimado?

maior que 20 %

de 20 a 1%

0%

Valor do contrato maior que o estimado

13 - Caso seja o Gestor do Contrato. O critério de julgamento por menor preço era o mais adequado?

sim  não

14 - Caso seja o Gestor do Contrato. Qual o tempo total desde a elaboração do Projeto Básico até assinatura do contrato de serviço ou recebimento do material, em dias?

Menor que 120 dias

de 121 a 180 dias

maior que 180 dias

15 - Qual sua opinião sobre o serviço público ser comparado com o privado, tendo como base no princípio da eficiência?