



DEISE GRAZIELA ARANTES

**O PROCESSO DE COMPRAS NA SECRETARIA MUNICIPAL
DE EDUCAÇÃO E ESPORTES DE FORMIGA/MG**

LAVRAS-MG

2021

DEISE GRAZIELA ARANTES

**O PROCESSO DE COMPRAS NA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E
ESPORTES DE FORMIGA/MG**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública, para a obtenção do título de Bacharel.

Prof. Dr. Carlos Eduardo Stefaniak Aveline
Orientador

**LAVRAS-MG
2021**

DEISE GRAZIELA ARANTES

**O PROCESSO DE COMPRAS NA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E
ESPORTES DE FORMIGA/MG**

**THE PURCHASE PROCESS IN THE MUNICIPAL SECRETARIAT OF
EDUCATION AND SPORTS OF FORMIGA / MG**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública, para a obtenção do título de Bacharel.

APROVADA em 27 de maio de 2021.

Dr. Carlos Eduardo Stefaniak Aveline

Dr. Janderson Martins Vaz

Prof. Dr. Carlos Eduardo Stefaniak Aveline
Orientador

**LAVRAS-MG
2021**

Aos meus avós, Maria e Cláudio, que na simplicidade me ensinaram o verdadeiro significado do amor.

“O sucesso nasce do querer, da determinação e persistência em se chegar a um objetivo. Mesmo não atingindo o alvo, quem busca e vence obstáculos, no mínimo fará coisas admiráveis.”

José de Alencar

RESUMO

O processo de licitação é obrigatório para a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, Distrito Federal, Estados e Municípios, conforme preceitua a Constituição Federal. O processo de licitação se divide em duas fases: uma interna, composta por atos da administração; e outra externa, onde há a participação de terceiros interessados.

Apesar de pouco tratada pela legislação, na fase interna poderão surgir vícios que se não sanados no momento oportuno poderão comprometer todo o procedimento licitatório. A definição adequada do objeto, realizada de forma comprometida, clara e objetiva, fará com que a administração pública adquira exatamente aquilo que necessita, e que o terceiro interessado tenha real dimensão do que deverá ofertar. Além de sanar um dos maiores problemas das licitações públicas: a aquisição de produtos e serviços de baixa qualidade, uma vez que grande parte das licitações tem esse resultado pela falta de cuidado com essa etapa. Já a pesquisa mercadológica bem feita irá definir o real preço de mercado daquele objeto, pois preços muito baixos poderão levar ao fracasso do processo, preços elevados farão com que a administração pague mais caro do que deveria causando perdas ao erário.

Esse trabalho buscou verificar como ocorre a fase interna do processo de compras públicas realizada pela Secretaria de Educação e Esportes do município de Formiga, Minas Gerais. O enfoque à fase interna se deve a sua vital importância para o sucesso do procedimento licitatório.

Palavras-chave: Licitação. Fase interna. Objeto. Termo de referência. Preço médio

ABSTRACT

The bidding process is mandatory for the direct and indirect public administration of any of the Powers of the Union, Federal District, States and Municipalities, in accordance with the Federal Constitution. The bidding process is divided into two phases: an internal one, consisting of management acts; and an external one, with the participation of interested third parties.

Although little treated by the legislation, vices may arise at this stage which, if not remedied in due time, may compromise the entire bidding process. The proper definition of the object, carried out in a committed, clear and objective way, will make the public administration acquire exactly what it needs, and that the interested third party has a real dimension of what it should offer. In addition to solving one of the biggest problems of public tenders: the acquisition of low-quality products and services, since most of the tenders have this result due to the lack of care with this stage. Market research, on the other hand, will define the real market price of that object, since very low prices may lead to the failure of the process, high prices will cause the administration to pay more than it should, causing losses to the treasury.

This work sought to verify how the internal phase of the public procurement process carried out by the Department of Education and Sports of the municipality of Formiga, Minas Gerais, occurs. The focus on the internal phase is due to its vital importance for the success of the bidding process.

Keywords: Bidding. Internal phase. Object. Term of reference. Average price

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
1.1	Objetivo geral.....	8
1.1	Objetivos específicos.....	8
1.2	Justificativa	9
2	REFERENCIAL TEÓRICO	10
2.1	Modalidades de licitação previstas pela legislação	13
2.1.1	Concorrência.....	13
2.1.2	Tomada de preços.....	15
2.1.3	Convite.....	15
2.1.4	Concurso.....	16
2.1.5	Leilão	16
2.1.6	Pregão	17
2.1.7	Consulta.....	17
2.2	Exceções ao dever de licitar: Dispensa e inexigibilidade de licitação	18
2.4	Sistema de Registro de Preços	19
2.5	Fases da licitação	20
2.5.1	Fase interna da licitação	20
2.5.2	Fase externa da licitação	20
3	METODOLOGIA.....	22
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	24
4.1	Definição do objeto da licitação.....	27
4.2	Termo de Referência	29
4.3	Planilha de preços médios.....	30
4.4	Turnover.....	32
5	CONCLUSÃO.....	34
	REFERÊNCIAS	36
	APÊNDICE	38

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública, na consecução dos seus objetivos, necessita de bens e serviços fornecidos por terceiros. O administrador público não pode simplesmente contratar com aquele que deseja. A escolha de quem irá fornecer para a administração deve ocorrer através de instrumento que garanta a igualdade entre todos interessados, sendo fixados critérios impessoais e objetivos.

O procedimento administrativo utilizado pelos entes públicos para definir com quem irá contratar é denominado licitação. A licitação é composta por atos e fatos da Administração e do licitante. Sendo regida pela Constituição Federal, Lei 8.666/93, Lei 10.520/02 e pelos princípios que regem a Administração Pública e aqueles informativos da Licitação.

A finalidade da licitação é a garantia da observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável (BRASIL, 1993).

Os atos e fatos que a Administração realiza para o procedimento licitatório se divide em duas fases: a interna e a externa. O foco do presente estudo é a fase interna, onde serão apontadas as principais dificuldades encontradas em cada etapa e as possíveis soluções para o enfrentamento desses problemas.

1.1 Objetivo geral

Analisar o processo de compras realizado pela Secretaria de Educação e Esportes, com ênfase na fase interna, verificando quais os entraves enfrentados em cada etapa, bem como suas causas e possíveis soluções.

1.1 Objetivos específicos

- a) Apresentar as principais modalidades de licitação.
- b) Verificar instrumentos de planejamento úteis para melhoria do processo de compras.
- c) Identificar os pontos fracos do processo de compras durante o período analisado.
- d) Apresentar os resultados obtidos nos questionários aplicados aos servidores.

1.2 Justificativa

Diferentemente do setor privado, que pode realizar tudo o que a legislação não proíba, o setor público pode apenas realizar o que a legislação autoriza. Assim, o processo de compras do setor público é bem diferente do setor privado. No setor privado, a empresa determina o objeto que adquirirá, escolhe a marca, analisa preços de alguns fornecedores e contrata com aquele que lhe é conveniente. No setor público, há inúmeras regras a serem seguidas até que seja determinado aquele com quem contratará. Esse conjunto de normas, criado para resguardar tanto a Administração Pública quanto os particulares, muitas vezes torna o processo de compra moroso e ineficiente.

Desta forma, o presente estudo analisa os entraves que acometem a Administração Pública no momento do processo de compras, tomando, por exemplo, a Secretaria Municipal de Educação e Esportes do município de Formiga, estado de Minas Gerais. Foi utilizado como referência o exercício de 2020, sendo verificadas quais as modalidades de licitação mais utilizadas e quais as principais dificuldades que a Secretaria de Educação e Esportes enfrentou em cada uma dessas modalidades.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O termo “administração pública” pode expressar dois significados, um subjetivo e outro objetivo. Segundo Di Pietro (2005) a Administração Pública

(...) a) em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa.

b) em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo. (DI PIETRO, 2005, p.54).

A Administração Pública ao buscar harmonizar interesses públicos e privados, se pauta em princípios. Segundo Cretela Júnior (1988 citado por DI PIETRO, 2005, p. 312) “Princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturas subsequentes. Princípios nesse sentido são os alicerces da ciência”. A Constituição Federal de 1988 em seu art. 37 elenca alguns desses princípios quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988).

Desde 1592, com as Ordenações Filipinas, já era observado uma preocupação em contratar aquele que poderia realizar uma obra da melhor forma pelo melhor preço. A Lei de 29 de agosto de 1828 também demonstrava a mesma preocupação:

Art. 5º Aprovado o plano de algumas referidas obras, imediatamente será a sua construção oferecida a empresários por via de Editais Públicos, e, havendo concorrentes, se dará a preferência a quem oferecer maiores vantagens. (BRASIL, 1828).

E o mesmo pode ser visualizado com a edição da lei nº 2.221/1909, do Decreto-legislativo nº 4.536/1922 (Organiza o Código de Contabilidade da União) e Decreto nº 15.783/1922 (Regulamenta a execução do Código de Contabilidade Pública). Nestes textos normativos ainda é possível observar trechos atuais aos dias de hoje.

O dever de licitar emana do disposto no art.37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988:

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

A atual Lei de Licitações, Lei nº 8.666/93, veio regulamentar o art. 37, da Constituição Federal de 1988. O texto da Lei é minucioso, provavelmente com o propósito de evitar o ocorrido com o Decreto-lei anterior (nº 2.300, de 21/11/86) que deveria ser regulamentado, porém isso nunca ocorreu; e também uma tentativa de unificar procedimentos. O tema já vinha sendo amplamente discutido desde a promulgação da Constituição Federal e o projeto aprovado é resultado dessa discussão e tendo tramitado dois anos antes de sua aprovação.

São obrigados a realizar licitação todos os órgãos da Administração Pública direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 1993).

A licitação é obrigatória para a contratação de obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações concessões, permissões e locações (BRASIL, 1993).

O dever de licitar possui exceções que ocorrem quando o procedimento competitivo for inadequado ou impossível, são os casos de inexigibilidade e de dispensa. A dispensa ocorre quando há a possibilidade de competição, mas por algum motivo esta não é possível. Já na inexigibilidade, não há possibilidade de competição, porque apenas um objeto ou pessoa atende às necessidades da Administração.

A Lei 8.666/93 desde a sua entrada em vigor passou por inúmeras alterações. Houve e ainda há inúmeras propostas legislativas para revogá-la por completo dando lugar a um novo texto mais dinâmico. Uma das queixas é de que a lei apresenta muitas dubiedades, provoca atrasos e conseqüentemente afeta a eficácia dos procedimentos.

Segundo Motta (2008) a licitação é um importante indicativo da situação da Administração:

a licitação representa um termômetro da Administração, porque, bem formalizada e, sobretudo, ocorrendo a verdadeira disputa, é um instituto limitador da discricão administrativa. (...)

A licitação, por conseguinte, deve obrigatoriamente ser eficaz.

Verificamos, no comportamento da Administração Pública brasileira, que a eficácia do procedimento licitatório nem sempre é alcançada, e que os processos improvisados, atribulados, viciosos – projetos incompletos, editais dirigidos – ocorrem em proporções desanimadoras. (MOTTA, 2008, p.13-14)

A eficácia do procedimento licitatório muitas vezes parece inatingível tantos os problemas que surgem, chegando até mesmo a se achar que os inconvenientes decorrem do próprio instituto. O senso comum é o de que as licitações são demoradas, fraudulentas e os

produtos/serviços adquiridos/contratados são sempre de péssima qualidade.

Os princípios que regem a Administração Pública e aplicáveis à licitação são: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Já aqueles informativos da licitação são: igualdade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo (BRASIL, 1993).

O princípio da legalidade é de suma importância para a licitação, por se tratar de um procedimento inteiramente vinculado à lei, onde todas as suas fases são regidas pela Lei 8.666/93. Sendo direito público subjetivo de todos os participantes a fiel observância do procedimento estabelecido em lei. Assim, todos os licitantes que se sentirem lesados pela inobservância da norma podem impugnar o procedimento ou recorrer contra a decisão.

O princípio da impessoalidade está intrinsecamente ligado aos princípios da isonomia e do julgamento objetivo, já que todos os licitantes devem ser tratados da mesma maneira no que tange às obrigações e direitos. Devendo as decisões da Administração se pautar por critérios objetivos, sem levar em consideração as condições pessoais do licitante ou vantagens por ele oferecidas.

Pelos princípios da moralidade e da probidade, a Administração deve ter um comportamento não apenas lícito, mas também em consonância com a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios da justiça e da equidade.

Em respeito ao princípio da publicidade impõe-se a Administração a divulgação do procedimento para conhecimento de todos os interessados, bem como todos os atos praticados ao longo das fases do procedimento, que podem e devem ser abertas aos interessados. Tendo como objetivo a fiscalização da legalidade. O nível de publicidade está diretamente relacionado à necessidade de competição imposta pela modalidade licitatória utilizada. Ou seja, a publicidade é mais ampla na concorrência que no convite.

O princípio da igualdade impõe a Administração que esta assegure a igualdade de direitos a todos os interessados em contratar. Sem que sejam estabelecidos privilégios ou discriminações, a não observância deste princípio corresponde a desvio de poder.

Já a inobservância da vinculação ao instrumento convocatório enseja a nulidade do procedimento, uma vez que a Administração se acha estritamente vinculada às normas e condições previstas no edital. O edital constitui lei interna da licitação, vinculando a Administração e os interessados.

Pelo princípio do julgamento objetivo entende-se que o julgamento das propostas há de ser feito de acordo com os critérios fixados no edital. E que estes devem ser claros e com parâmetros objetivos, não podendo ser utilizados critérios subjetivos que envolvam juízo

de valor.

2.1 Modalidades de licitação previstas pela legislação

A Lei nº 8.666/93 prevê cinco modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão; sendo vedada a criação de outras modalidades de licitação ou a combinação das existentes. A Lei 10.520/02 incluiu a modalidade pregão. Sendo ainda admitida a modalidade consulta para as agências reguladoras.

A modalidade indica o procedimento que a Administração deverá seguir, a escolha ocorre em razão do valor a ser contratado ou da natureza do objeto, podendo ser obrigatória em algumas situações. Conforme dispõe o artigo 23, da Lei 8.666/93

Art. 23- As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

I - para obras e serviços de engenharia:

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

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

- a) convite - até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);
 - b) tomada de preços - até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais);
 - c) concorrência - acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).
- (BRASIL, 1993).

A exceção é o pregão cuja Lei 10.520/02 estabelece em seu artigo 1º como regra para sua utilização que sejam o objeto seja bens comuns: “Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.” (BRASIL, 2002).

2.1.1 Concorrência

Segundo o art. 22, § 1º, da Lei 8.666/93, concorrência “é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto”. (BRASIL, 1993).

A Concorrência é a modalidade mais ampla, caracterizada por maior formalismo e publicidade, sendo obrigatória para:

- a) obras e serviços de engenharia de valor superior a um milhão e quinhentos mil reais;
- b) compras e serviços que não sejam de engenharia cujo valor seja superior a seiscentos e cinquenta mil reais;
- c) compras e alienações de bens imóveis independente do valor,
- d) concessões de direito real de uso;
- e) licitações internacionais, com a ressalva para a tomada de preços e para o convite;
- f) alienação de bens móveis de valor superior a seiscentos e cinquenta mil reais;
- g) para o registro de preços.

A publicidade do procedimento é assegurada pela publicação do aviso do edital, com indicação do local em que os interessados poderão ler e obter o texto integral e todas as informações sobre licitação. No caso da concorrência a publicação do edital deve ser feita com no mínimo 30 dias de antecedência, e quando se tratar de licitação do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço", ou quando o contrato a ser celebrado for por empreitada integral, o prazo passa a ser de 45 dias (art. 21, § 2º, I, b, da Lei 8.666/93). O prazo é contado a partir da última publicação do edital ou ainda da efetiva disponibilidade do edital, prevalecendo a data que ocorrer mais tarde (art. 21, § 3º da Lei 8.666/93).

Segundo Meirelles (2009 citado por MENDES, 2012, p. 19) os princípios característicos da concorrência são:

- a) Universalidade: possibilidade que todos os interessados têm de participar do certame, tendo eles ou não registro cadastral na Administração que realiza ou em qualquer outro órgão público.
- b) Ampla publicidade: tal princípio torna-se essencial por relacionar-se com o princípio da universalidade. Visando o vulto e a complexidade de seu objeto a lei exige a divulgação de abertura da concorrência com a maior amplitude possível e desejável, podendo assim, a Administração usar todos os meios de informação ao seu alcance para essa divulgação, quantas vezes julgar necessárias, não sendo permitido o desatendimento ao mínimo de publicidade.
- c) Habilitação preliminar: na concorrência habilitação preliminar constitui a fase inicial do procedimento licitatório, realizada após sua abertura, diferentemente na tomada de preço e no convite, onde ocorre anteriormente.
- d) Julgamento por comissão: compete sempre a uma Comissão de pelo menos três membros, tanto para esta modalidade como para as demais, o julgamento dos requisitos pessoais dos interessados, sob o aspecto da capacidade jurídica, da regularidade fiscal, da qualificação técnica e da idoneidade econômico-financeira. Tal comissão deve ser formada, ao menos, por dois servidores qualificados da entidade licitante, podendo o terceiro ser estranho a Administração. Também pode ser composta por membros colegiados dirigentes das autarquias e empresas estatais, utilizando assim a constituição mista. Pode ser permanente para o julgamento de todas as concorrências, ou especial para cada caso. (MENDES, 2012, p. 19).

2.1.2 Tomada de preços

Tomada de preços “é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação” (art. 22, § 2º da Lei 8.666/93). (BRASIL, 1993).

As normas sobre a publicidade impostas à concorrência também devem ser observadas pela tomada de preços, porém com a diferença de que o artigo 21, § 2º, III, exige que a publicação se faça com 15 dias de antecedência, salvo para os contratos sob regime de empreitada integral ou para as licitações do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço", quando o prazo passa para 30 dias. A contagem do prazo observa a norma do § 3º do mesmo dispositivo.

Para Mendes (2012) o que diferencia a modalidade tomada de preço da modalidade concorrência é o “fato de que esta conta com a chamada habilitação prévia à abertura do procedimento, fato que ocorre através do cadastramento dos interessados, em participar do processo, nos registros cadastrais da administração”. (MENDES, 2012, p. 21).

2.1.3 Convite

Convite é “a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas” (art. 22, § 3º da Lei 8.666/93). (BRASIL, 1993).

Essa modalidade de licitação é cabível para os contratos de pequeno valor, não sendo exigida a publicação do edital, já que a convocação se faz por escrito, com antecedência de 5 (cinco) dias úteis (art. 21, § 2º, V), por meio da chamada carta-convite. Nesta modalidade a publicidade é relativa, já que basta apenas a afixação do instrumento convocatório em local apropriado por parte da administração.

O §6º do artigo 22, da Lei 8.666/93 exige que, existindo na praça mais do que três interessados, a cada novo convite, realizado para objeto idêntico ou assemelhado, seja a carta-convite dirigida a pelo menos mais um interessado, enquanto existirem cadastrados não convidados nas últimas licitações. O dispositivo busca garantir que os princípios da licitação,

em particular o da isonomia, sejam seguidos.

Quando comparecerem menos de três convidados devidamente qualificados impõe-se a repetição do ato (§6º do artigo 22, lei 8.666/93), com a convocação de outros possíveis interessados, de modo a se garantir, a legitimidade do certame. Porém, quando, por limitações do mercado ou manifesto desinteresse dos convidados, for impossível a obtenção de número mínimo de licitantes exigidos no § 3º deste artigo, essas circunstâncias deverão ser devidamente justificadas no processo, sob pena de repetição do convite (artigo 22, § 7º, da Lei nº 8.666). Sendo possível, portanto dar prosseguimento a licitação se ficar demonstrado o manifesto desinteresse dos licitantes convidados ou as "limitações do mercado".

2.1.4 Concurso

Concurso “é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias” (art. 22, §4º da Lei 8.666/93). (BRASIL, 1993).

O concurso é cabível apenas para escolha de trabalhos intelectuais (técnico, científico ou artístico) através da estipulação de prêmio ou remuneração do vencedor, cujo julgado se dá por Comissão Especial.

A publicidade é assegurada por meio de publicação do edital com antecedência mínima de 45 dias, com a maior divulgação possível. Quando se tratar de projeto, o vencedor deverá autorizar a Administração a executá-lo quando julgar conveniente.

Segundo Mendes (2012) o concurso “é regido por regulamento próprio, sendo disponibilizado para todos os interessados no local indicado no edital, e quando tratar de projeto, cabe ao vencedor, quando julgar conveniente, autorizar a execução do mesmo pela Administração”. (MENDES, 2012, p. 25).

2.1.5 Leilão

Leilão “é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.” (art. 22, §5º, da Lei 8.666/93). (BRASIL,

1993).

Quando se tratar de bens imóveis, a modalidade de licitação obrigatória é a concorrência (art. 17, I, e art. 23, § 3º, da Lei 8.666/93), com ressalva para as hipóteses do art. 19.

Cabe ressaltar que bens móveis inservíveis não são, necessariamente, bens deteriorados, mas sim bens que não têm mais utilidade para a Administração.

2.1.6 Pregão

É a modalidade de licitação utilizada para aquisição de bens e serviços comuns (art.1º, da Lei 10.520/02), podendo ser realizada de forma eletrônica. Havendo uma disputa aberta entre os interessados. Nessa modalidade há uma inversão das fases, já que primeiro é realizado o julgamento das propostas e realização de lances (art. 4º, incisos VII a XI) para posteriormente verificar a habilitação ou qualificação (art. 4º, incisos XII a XVII) dos participantes.

Segundo Mendes (2015) “O pregão foi criado para possibilitar à Administração Pública, adquirir bens e serviços comuns de maneira mais simplificada”. (MENDES, 2015, p.24).

2.1.7 Consulta

Esta modalidade de licitação é utilizada pelas Agências Reguladoras, destinando-se à aquisição de bens e serviços não comuns, vedada sua utilização para obras e serviços de engenharia civil.

A consulta tem previsão na Lei nº 9.472/97, Lei Geral de Telecomunicações, que criou a ANATEL, para as demais agências reguladoras, a possibilidade de uso desta modalidade está prevista no art. 37 da Lei 9.986/2000.

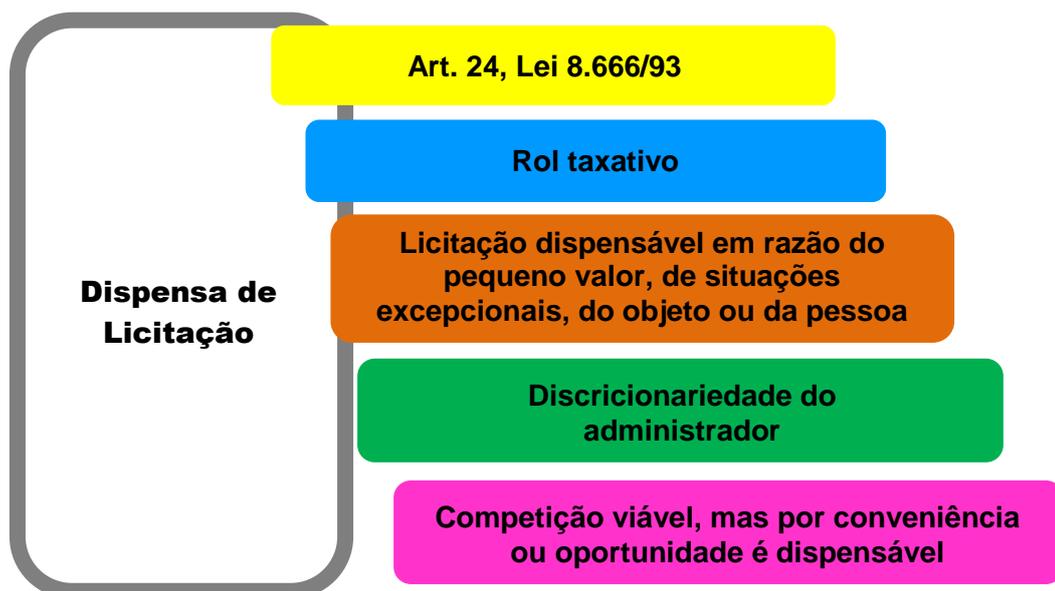
Nesta modalidade pelo menos cinco pessoas, físicas ou jurídicas, de elevada qualificação, são chamadas a apresentar propostas para fornecimento de bens ou serviços não comuns. O julgamento das propostas é realizado por um júri composto por três pessoas, que procederá a classificação das propostas de acordo com os critérios da convocação e a atribuição de notas. Compete ainda ao júri a adjudicação do objeto licitado ao vencedor.

2.2 Exceções ao dever de licitar: Dispensa e inexigibilidade de licitação

A dispensa de licitação é uma exceção ao dever de licitar, representando a possibilidade da celebração de um contrato entre a Administração e o particular diretamente, sem o processo de licitação. Para Motta (2008) “excetuando-se a hipótese de emergência tratada no inciso IV do art.24, todas as outras hipóteses de dispensa de licitação são discricionárias.” Cabendo em tais casos, ao gestor, no uso do seu poder discricionário realizar ou não a licitação, observando a oportunidade e conveniência. Porém “ausência de licitação não equivale à contratação informal, realizada com quem a Administração bem entender, sem cautelas nem documentação. Ao contrário, a contratação direta exige um procedimento prévio, sem que a observância de etapas e formalidades é imprescindível” (JUSTEN FILHO, 2009, p. 283).

As hipóteses de dispensa estão elencadas, num rol taxativo, no art. 24, da Lei 8.666/93. A figura abaixo apresenta as principais características da dispensa de licitação:

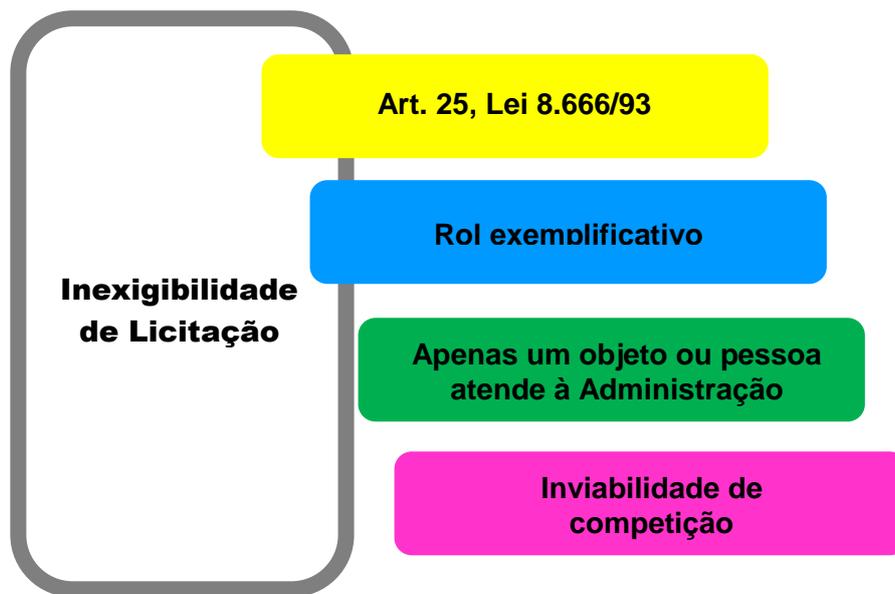
Figura 1 – Dispensa de licitação



Fonte: Do autor (2021)

A inexigibilidade de licitação decorre da inviabilidade de competição, que pode se dar pela singularidade do objeto, do sujeito ou por não haver empresas concorrentes. O art.25, da Lei 8.666/93 traz hipóteses da sua ocorrência. Trata-se de um rol exemplificativo, podendo a administração se deparar com outras situações em que é inviável a competição. A figura abaixo apresenta as principais características da inexigibilidade de licitação:

Figura 2 – Inexigibilidade de licitação



Fonte: Do autor (2021)

2.4 Sistema de Registro de Preços

O Sistema de Registro de Preços não é uma modalidade, mas sim um procedimento a ser utilizado nas modalidades concorrência (art. 15, II e §3º, I, Lei nº 8.666/93) e pregão (art. 11 da Lei nº 10.520/02) para aquisição futura e eventual de bens e serviços frequentes.

Nos dizeres de Marçal Justen Filho “O registro de preços é um contrato normativo, constituído como um cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante licitação, para contratações sucessivas de bens e serviços, respeitadas lotes mínimos e outras condições previstas no edital” (JUSTEN FILHO, 2009, p. 182).

O Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013 regulamenta o Sistema de Registro de Preços, e dispõe em seu art. 3º as hipóteses em que o Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado:

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração. (BRASIL, 2013).

O registro de preços é útil por evitar inúmeras licitações para o mesmo objeto, trazendo economia e rapidez para as contratações.

2.5 Fases da licitação

O processo licitatório pode ser dividido em duas fases: uma interna e outra externa. A delimitação adequada das fases “além de tecnicamente correta, permite a elaboração de um roteiro operacional para o gerenciamento rápido da licitação, evitando erros, atrasos e conflitos desnecessários” (MOTTA, 2008, p.52). O presente trabalho se ocupará em demonstrar as dificuldades encontradas na fase interna.

2.5.1 Fase interna da licitação

Etapa que ocorre antes da licitação se tornar pública aos interessados, ou seja, são os procedimentos preparatórios realizados antes da publicação do aviso da licitação. Essa fase tem início com a materialização da demanda, e é de suma importância para que a licitação tenha êxito. Nessa fase são definidas as características do objeto e os critérios de aceitabilidade, bem como é verificada a disponibilidade orçamentária para a despesa. Além disso, o órgão demandante da licitação, antes de iniciar qualquer procedimento, deve realizar um planejamento de forma a verificar a real necessidade da contratação/aquisição, a previsão de recursos financeiros, se aquela é a melhor solução, além de buscar prever situações futuras (como a inauguração de uma nova unidade, abertura de novas turmas, entre outros). O planejamento é imprescindível para que as compras ocorram no tempo correto sem gerar desabastecimento do órgão e também para evitar o retrabalho. Já que se não houver planejamento o mesmo item acabará sendo adquirido várias vezes ao longo do ano sem nenhum critério, gerando com isso gastos desnecessários tanto para a Administração (com publicações, funcionários, entre outros, além de perder a economia de escala) quanto para o particular, que em quantidades maiores poderia conseguir fretes com valores mais competitivos, entre outros. Além do mais é necessário realizar o planejamento de gastos de acordo com a disponibilidade financeira e orçamentária.

2.5.2 Fase externa da licitação

A fase externa da licitação verifica-se a participação da Administração e de terceiros. Ela tem início com a publicação do aviso da licitação e termina com a homologação e a adjudicação do objeto da licitação ao vencedor do certame. A sequência dos procedimentos e prazos depende da modalidade licitatória utilizada.

A concorrência, tomada de preços e convite seguem o mesmo procedimento, previsto na Lei 8.666/93, porém com prazos diferentes, quais sejam:

- 1- Publicação do ato convocatório e possibilidade de impugnação do edital (arts. 21, 40 e 41);
- 2- Habilitação (arts. 27 a 31);
- 3- Julgamento das propostas (arts. 44 a 48);
- 4- Homologação da licitação (art. 43, inciso VI);
- 5- Adjudicação do objeto da licitação ao vencedor do certame (art. 43, inciso VI).

Já no pregão há uma inversão das fases conforme previsto na Lei nº 10.520/2002:

- 1- Publicação do ato convocatório e possibilidade de impugnação do edital (art. 4º, incisos I a V);
- 2- Credenciamento (art. 4º, inciso VI);
- 3- Julgamento das propostas e realização de lances (art. 4º, incisos VII a XI);
- 4- Habilitação ou qualificação (art. 4º, incisos XII a XVII);
- 5- Recursos (art. 4º, incisos XVIII a XXI);
- 6- Adjudicação do objeto da licitação ao vencedor do certame (art. 4º, incisos XX e XXI);
- 7- Homologação da licitação (art. 4º, XXII).

3 METODOLOGIA

O estudo proposto inicialmente se valeu de pesquisa bibliográfica onde foram coletados documentos textuais tais como: livros jurídicos e legislação. Após esse levantamento bibliográfico, procederam-se leituras e a análise das questões que envolvem o problema.

Na segunda parte do estudo foi utilizado o estudo de caso com abordagem qualitativa. A escolha se deu pelo fato de que esta estratégia busca conhecer de forma mais aprofundada determinada instituição pública e entender o porquê de uma determinada situação, tanto para situações que deram certo quanto para aquelas que deram errado.

As estratégias de investigação representam a forma como o pesquisador irá coletar dados e informações necessárias à sua pesquisa, é o conjunto de procedimentos metodológicos para se obter resposta à pergunta inicial. Creswell (1998 citado por MASSUKADO, 2007, p. 14) em sua análise sobre a investigação qualitativa, propõe cinco tradições: a biografia, a fenomenologia, os estudos em grounded theory, a etnografia e os estudos de caso. Denzin e Lincoln (2006 citado por MASSUKADO, 2007, p. 14) apresentam como estratégias de pesquisa o estudo de caso, etnografia, observação participante, etnografia da performance, fenomenologia, etnometodologia, grounded theory, história de vida, método histórico, pesquisa ação e pesquisa aplicada, pesquisa clínica.

Para Eisenhardt (1989 citado por BIROCHI, 2015, p. 62) estudo de caso é “[...] uma estratégia de pesquisa orientada para a compreensão das dinâmicas que emergem de contextos singulares”. Já para Stake (2006 citado por BIROCHI, 2015, p. 62) estudo de caso “[...] se concentra no conhecimento experiencial do caso (a inserção e vivência pelo pesquisador no contexto pesquisado) e coloca atenção nos seus diversos contextos, como o social e o político”.

O presente estudo tem caráter descritivo, já que através do levantamento de dados busca-se identificar determinada situação e a partir dela explicar a relação entre certas variáveis e seus fenômenos.

Com o objetivo de identificar os problemas vivenciados nas compras públicas realizadas pela Secretaria Municipal de Educação e Esportes, e detectar suas possíveis causas foram aplicados questionários aos 03 servidores da Secretaria Municipal de Educação e Esportes de Formiga, que são responsáveis por realizar os procedimentos internos dos processos licitatórios. E também por meio de observação participante da pesquisadora, já que a mesma integra quadro de servidores da Secretaria. Além disso, foram coletados dados no

portal da transparência do Município de Formiga (https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01037-098/recursos.faces?mun=IOP41QJ ty3XGuARkGMA-QUI3uQBef__9), tais como número de processos realizados, quais modalidades utilizadas, entre outros. Através do portal foi possível observar que a Secretaria Municipal de Educação e Esportes realizou no ano de 2018, 22 processos, em 2019 foram 35 processos e em 2020, 24 processos.

Durante visita in loco na Secretaria Municipal de Educação e Esportes para aplicação dos questionários foram coletados, por amostragem, dados referentes a 15 processos realizados no ano de 2020. Os dados foram coletados no final do segundo semestre de 2020, bem como a aplicação do questionário. O questionário aplicado aos servidores encontra-se no apêndice e a sua análise, bem como a dos demais dados serão discutidas no capítulo seguinte.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O município de Formiga-MG está situado a 194 km de Belo Horizonte, na mesorregião do Oeste de Minas. A microrregião de Formiga é formada pelos municípios de Formiga, Arcos, Camacho, Córrego Fundo, Itapecerica, Pains, Pedra do Indaiá e Pimenta. Possui uma localização privilegiada em relação à rodovia MG 050, com fácil acesso a outras rodovias como a BR – 381, BR – 354 e BR – 261; possui também Aeroporto e acesso a malha ferroviária que contribui para a atração de novos investimentos para o município, que abrange uma área de 1.502,8km². Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE o município possui uma população estimada de 67.822 habitantes. (IBGE, 2020).

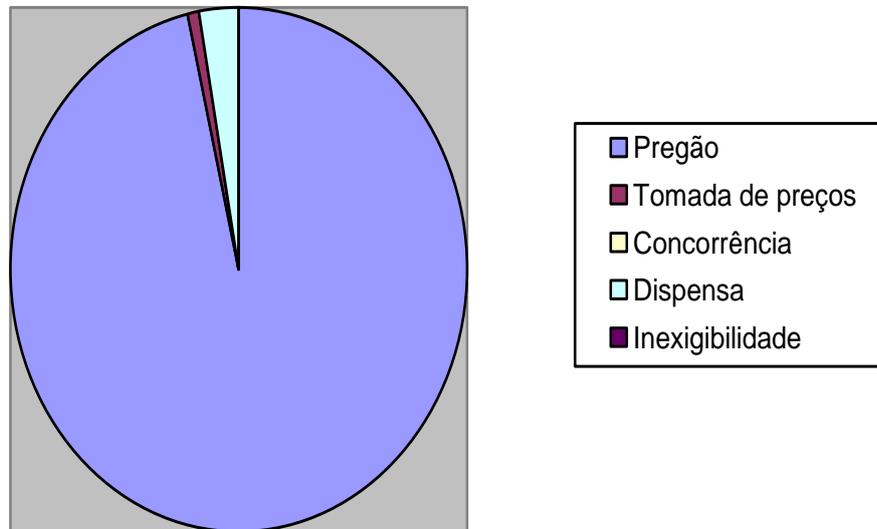
A Prefeitura Municipal de Formiga possui na sua estrutura administrativa 13 Secretarias, assim definidas: Secretaria de Administração e Desenvolvimento Econômico, Secretaria de Obras e Trânsito, Secretaria de Fiscalização e Regulação Urbana, Secretaria de Gestão Ambiental, Secretaria de Fazenda, Secretaria de Saúde, Secretaria de Desenvolvimento Humano, Secretaria de Cultura, Procuradoria, Controladoria, Secretaria de Cultura, Secretaria de Educação e Esportes.

A Secretaria Municipal de Educação e Esportes de Formiga possui hoje em sua estrutura organizacional nove Centros de Educação Infantil, quinze Escolas, um Centro Especializado, uma Escola de Música, uma Escola de Línguas e um polo da Universidade Aberta do Brasil. A receita total estimada para a Educação no ano de 2020 foi de R\$37.576.007,70.

Todas estas instituições necessitam de materiais e serviços para desenvolverem suas atividades de forma adequada, assim a Secretaria de Educação ao adquiri-los realiza compras públicas das mais diversas modalidades.

Foi realizada análise no portal da transparência da Prefeitura Municipal de Formiga (https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01037-098/recursos.faces?mun=IOP41QJty3XGuARkGMA-QUI3uQBef__9) e verificou-se que a modalidade mais utilizada pela Secretaria Municipal de Educação e Esportes é o pregão. Conforme demonstram os gráficos abaixo.

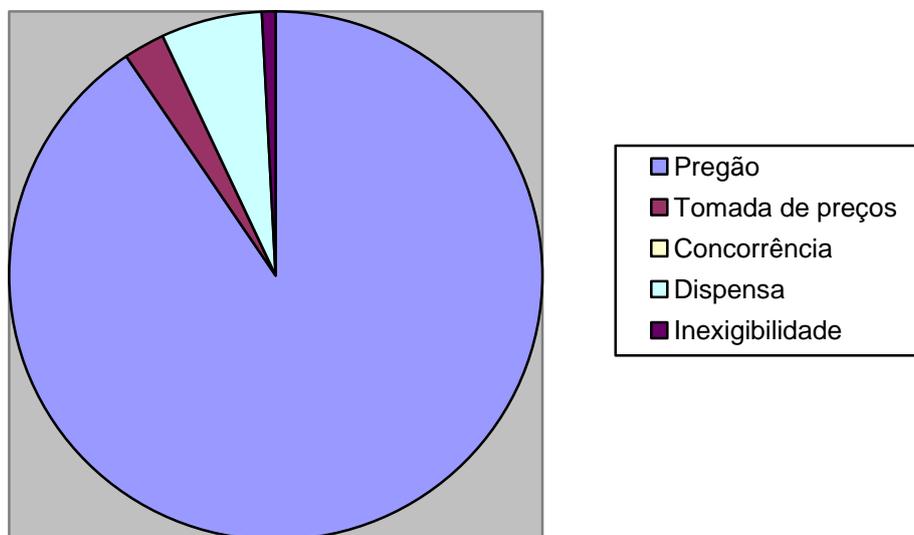
Figura 3 – Modalidades de licitação utilizadas na Secretaria M. de Educação e Esportes -2018



Fonte: Do autor (2021)

Em 2018 a Secretaria Municipal de Educação e Esportes encaminhou para a Diretoria de Compras Públicas 22 solicitações para instauração de processos licitatórios, sendo que destes 18 eram pregões, 01 tomada de preços e 03 dispensas de licitação.

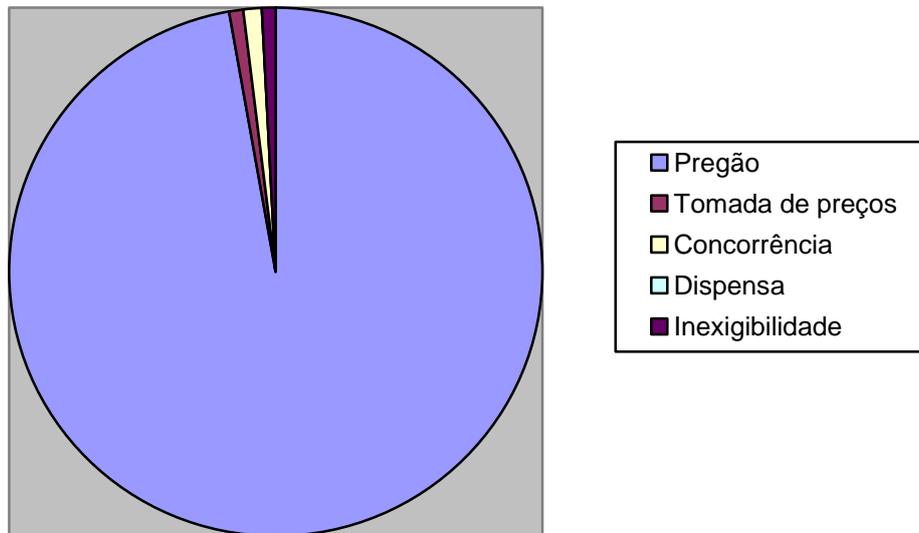
Figura 4 – Modalidades de licitação utilizadas na Secretaria M. de Educação e Esportes -2019



Fonte: Do autor (2021)

Em 2019 foram 35 encaminhamentos, sendo que destes 24 eram pregões, 03 tomadas de preços, 01 inexigibilidade e 03 dispensas de licitação.

Figura 5 – Modalidades de licitação utilizadas na Secretaria M. de Educação e Esportes -2020

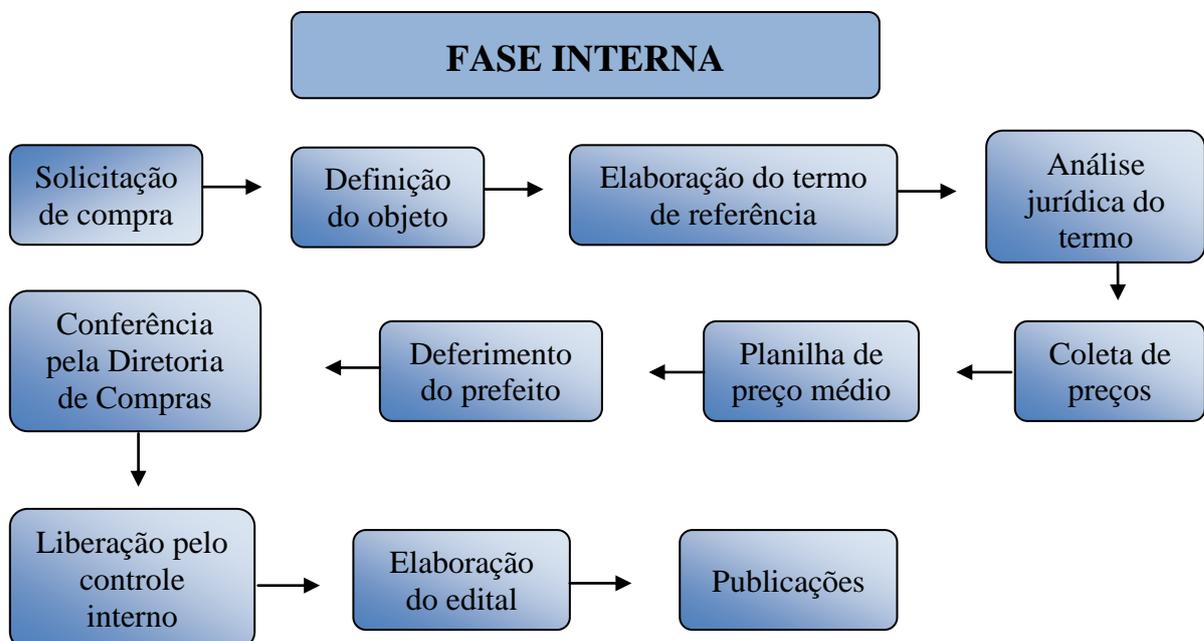


Fonte: Do autor (2021)

Já em 2020 a Secretaria Municipal de Educação e Esportes encaminhou 24 solicitações, sendo que destas 21 eram pregões, 01 tomada de preços, 01 inexigibilidade e 01 concorrência.

Em relação à fase interna foram observados os procedimentos ou etapas conforme demonstra a figura abaixo:

Figura 6 – Fase interna da licitação no Município de Formiga/MG



Fonte: Do autor (2021)

4.1 Definição do objeto da licitação

O art. 14 da Lei 8.666/93 dispõe que “Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa” (BRASIL, 1993).

Desta forma, a caracterização do objeto é condição para o ato convocatório. Devendo a Administração descrevê-lo com clareza e detalhes, sem excessos, de modo a levar o interessado a formular sua proposta de preços com exatidão.

Segundo o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG:

A especificação não pode ser tão sucinta, de forma a suprimir informações ou detalhes que influenciam no valor da proposta, nem exagerada a ponto de direcionar o certame. Assim, não se pode transcrever as especificações técnicas de manuais e nem mesmo de folders/catálogos explicativos, sob pena de direcionamento do certame para determinada marca ou produto.

A Súmula 177 do TCU prevê que:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão. (BRASIL, 1982).

Importante também verificar as condições em que o objeto deve ser entregue, se montado ou desmontado, se será necessária a instalação, se são necessários materiais para essa instalação, tipo de embalagem, entre outros. Além de verificar se existem atos normativos aplicáveis ao objeto, tais como portarias, normas técnicas, entre outros

A definição bem feita do objeto é de suma importância para o êxito da licitação, evitando problemas futuros, tanto para o Órgão responsável pela licitação quanto para o terceiro interessado, como a formulação errada de preços, a aquisição de produto ou serviço que não atende as necessidades da Administração.

Na Prefeitura Municipal de Formiga apesar de existir uma Diretoria de Compras Públicas estruturada, o que pôde ser verificado através de visita, são as Secretarias requisitantes que realizam a maior parte da fase interna do procedimento licitatório, salvo no caso daqueles que serão realizados através de registro de preços. Estes por serem comuns a todas as secretarias têm os procedimentos realizados pela própria Diretoria de Compras

Públicas, cabendo as Secretarias Requisitantes informarem apenas as quantidades e formalizar a solicitação pra instauração do processo.

Busca-se com um envolvimento ativo das Secretarias requisitantes uma maior precisão do objeto a ser adquirido, já que cada Secretaria está mais próxima dos problemas vivenciados e das suas necessidades para a prestação de um serviço público de qualidade. Em cada Secretaria existem servidores que realizam os procedimentos necessários para as compras públicas e são esses servidores que elaboram a definição do objeto.

Ocorre que muitas vezes devido a complexidade do objeto se torna necessário que essa definição seja elaborada por um técnico. Porém muitas vezes não existe servidor que possua esse conhecimento técnico na Secretaria ou ainda que haja o técnico, pelo fato desse técnico não ter conhecimento sobre licitações ele não consegue elaborar a descrição do objeto se pautando nas normas de licitação.

Restando assim para os servidores responsáveis pelas compras buscarem alternativas para chegar à elaboração precisa e adequada do objeto. Na Secretaria de Educação observou-se, através da análise das respostas obtidas pela aplicação dos questionários, que os servidores se utilizam de especificações realizadas por outros órgãos públicos adequando-as a sua realidade/necessidade, se valendo também de especificações utilizadas em outras compras realizadas pela própria Prefeitura, além de consultas a sites.

A dificuldade em definir o objeto parece afetar também outros órgãos públicos. Mendes (2015, p. 39) ao analisar o processo de compras no município de Sant'ana do Livramento/RS também observou problemas na especificação do objeto “Notou-se que não há um padrão para as definições de objetos, não existem elementos mínimos de descrição pré-definidos para os bens / serviços que serão adquiridos e isso acarreta enormes dificuldades no momento do certame licitatório”. Mendes (2015, p. 39) constatou que “é uníssona entre os opinantes a concordância sobre a elevada incidência de licitações com erros, com descrições incompletas, confusas ou que não se encaixam a nenhum objeto existente no mercado”.

Assim após a análise das dificuldades enfrentadas e dos problemas que a definição mal feita, incompleta ou direcionada do objeto pode gerar, cabe apresentar sugestões que poderão auxiliar nessa etapa. Uma sugestão para melhorar e tornar esse trabalho mais ágil seria a implantação de uma padronização na especificação dos objetos mais adquiridos, com a construção de um banco de dados, onde todas as Secretarias Municipais teriam acesso. Além da realização de cursos de capacitação sobre tópicos importantes e desejáveis de licitações públicas, de forma que todos os servidores envolvidos tenham conhecimento e não apenas aqueles que trabalham diretamente com os procedimentos das compras públicas. Por

exemplo, o técnico de informática e de manutenção predial, que devem ser capacitados de forma a conseguir descrever o objeto que necessitam, com clareza e coesão, sem mencionar marcas, modelos ou direcionar a compra para determinada marca.

Mendes (2015) sugere a produção de manual, a capacitação dos servidores e o diálogo entre Secretarias:

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

Outra sugestão de melhoria simples seria o oferecimento de cursos ou treinamentos para esses funcionários das sessões de compras. O simples gesto de mostrar como funciona um certame licitatório já seria capaz de fazê-los entender quais as consequências de objetos mal descritos e quais itens de uma descrição são mais importantes para priorizá-los.

Por último, sugere-se que haja uma melhor comunicação entre as Secretarias Municipais, a fim de alinhar as demandas e conseguir preços mais baixos na aquisição de produtos de uso comum. (MENDES, 2015, p. 41).

4.2 Termo de Referência

O Termo de Referência, no caso de pregão, ou projeto básico para as modalidades Convite, Tomada de Preços, Concorrência, Dispensa e Inexigibilidade de Licitação é o documento que sintetiza as principais informações da aquisição, tais como definição do objeto, justificativa da contratação, condições e local de entrega, vigência, obrigações da contratante e da contratada, além das sanções e penalidades passíveis de serem aplicadas no caso de inadimplemento.

O Decreto Federal nº 3.555/2000 em seu art. 8º, inciso II dispõe que:

II - o 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).

Mendes (2012) ao analisar a aplicabilidade do termo de referência nos processos licitatórios da Prefeitura Municipal de Goioerê/PR ressalta que:

O sucesso da licitação, na maioria das vezes, se dá em função de um Termo de Referência bem feito. Fato este porque melhora o desempenho na execução dos projetos, exige uma descrição prévia do produto desejado, da metodologia da produção e de avaliação da qualidade, dos recursos necessários, facilita a contratação de produtos, evita que a responsabilidade pela contratação destes produtos seja atribuída apenas à área administrativa

das instituições. Em suma, exige que haja um planejamento. (MENDES, 2012, p. 35).

Após análise das respostas dos questionários aplicados constatou-se que vencida a etapa de definição do objeto não foram informadas grandes dificuldades na elaboração do termo de referência por parte da Secretaria de Educação. O que se pode observar foi que em muitos casos há morosidade para que fosse realizada a análise jurídica, já que todos os termos, ainda que tenha sido realizada licitação recente para o mesmo objeto ou similar, indistintamente passam por análise. Ocorrendo muitas vezes um retrabalho, atrasando as outras etapas do processo. Uma sugestão para melhoria seria quando se tratar de objeto igual ou similar licitado recentemente, cujo termo anterior foi aprovado pela Diretoria Jurídica, este novo não passaria por análise jurídica prévia, mas tão somente no momento da emissão do parecer jurídico.

4.3 Planilha de preços médios

A legislação impõe que na fase interna da licitação, seja realizada uma “ampla pesquisa de preços” do objeto a ser contratado.

Podemos observar tal menção nos excertos abaixo:

Lei 8.666/93, art. 15, § 1º: O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.(BRASIL, 1993).

Lei 8.666/93, art. 43, IV: ...conformidade de cada proposta (...) com os preços correntes no mercado... .(BRASIL, 1993).

Lei 10.520/01, art. 3º, III: dos autos do procedimento constarão (...) o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados. .(BRASIL, 2001).

Decreto 3555/00, art. 8º, § 2º, II: ...propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado... .(BRASIL, 1993).

Porém, não há legislação que discipline a forma como deve ser realizada essa pesquisa de preços. O costume predominante nos órgãos públicos e cristalizado pela jurisprudência era o de consultar os preços de três empresas do ramo. A média dos preços consultados iria então determinar o valor de referência para aquele objeto naquele processo licitatório.

O valor de referência é de suma importância já que é através dele que é observado o processo orçamentário da despesa e definida a modalidade licitatória. Ele ainda fundamenta os critérios de aceitabilidade de propostas (como por exemplo, se o preço é excessivo ou

inexequível) e possibilita a verificação da economicidade da aquisição/prestação dos serviços.

Ocorre que as empresas quando consultadas não tem interesse em demonstrar seu verdadeiro preço, já que este é juntado ao processo e de conhecimento dos seus concorrentes. Na maioria das vezes as empresas informam preços manifestamente superiores que não refletem os preços praticados no mercado. Essa superestimação dos preços afronta diretamente o princípio da economicidade, já que poucos licitantes no momento da sessão irão dar descontos até chegar ao preço realmente praticado no mercado.

A partir dessa constatação os órgãos de controle e estudiosos passaram a sugerir outras formas de se obter o valor de referência.

O autor Franklin Brasil Santos (2015) cita como forma de mudança do pensamento do Tribunal de Contas da União, os acórdãos 3.452/2011-2C e o 299/2011-P. O Tribunal de Contas da União no Acórdão 3.452/2011-2C, especifica que as fontes de informação devem ser: os preços praticados no site de compras do Governo e Atas de Registros de Preços de outros órgãos “... para a obtenção de preços reais e melhores que aqueles fornecidos quando da pesquisa de mercado para aquisição de bens/produtos.”

O Acórdão 299/2011-P apresenta o entendimento que

A estimativa que considere apenas cotação de preços junto a fornecedores pode apresentar preços superestimados, uma vez que as empresas não têm interesse em revelar, nessa fase, o real valor a que estão dispostas a realizar o negócio. Os fornecedores têm conhecimento de que o valor informado será usado para a definição do preço máximo que o órgão estará disposto a pagar e os valores obtidos nessas consultas tendem a ser superestimados. (SANTOS, 2015).

Resta definido que a pesquisa de preços não pode ficar restrita apenas aos orçamentos de fornecedores. Sendo necessária a utilização de outras fontes disponíveis tais como pesquisa em catálogos de fornecedores, pesquisa em bases de sistemas de compras, avaliação de contratos recentes ou vigentes, valores adjudicados em licitações de outros órgãos públicos, valores registrados em atas de Registro de Preços e analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas (Acórdãos 2.170/2007-P e 819/2009-P). (SANTOS, 2015).

Porém a dificuldade surge na prática cotidiana, já que conforme verificado pelas respostas dos questionários, diversos órgãos públicos simplesmente não divulgam os resultados de suas licitações, afrontando todo o diploma legal que impõe transparência aos atos públicos e às contratações. Os mecanismos de buscas de um dos portais mais utilizados para compras públicas o Comprasnet não apresenta ferramentas que otimizam a busca. Criou-

se assim um dos muitos desafios a serem enfrentados no processo de compras públicas.

Outro problema observado pelos servidores da Secretaria Municipal de Educação e Esportes é a discrepância dos preços coletados, ainda que através de pesquisa em contratos firmados com outros órgãos públicos. A legislação e a doutrina não possuem a definição de um limite a fim de considerar um preço como inexecúvel ou manifestamente excessivo. Cabendo a administração estabelecer critérios e parâmetros para aferição técnica, devendo estes estar presentes no processo de contratação.

4.4 Turnover

O trabalho e a forma de gestão da Diretoria de Compras Públicas interferem diretamente no trabalho das Secretarias requisitantes, conforme apontado nos questionários respondidos. Já que é a Diretoria que determina, com base em normas e legislações, quais e de que forma os procedimentos serão realizados pelas Secretarias Requisitantes.

O cargo de Diretor de Compras Públicas trata-se de um cargo em comissão, sendo, portanto de livre nomeação e exoneração. Nesse cargo foi observada uma alta rotatividade, verificada através das publicações encontradas no Diário Oficial dos Municípios Mineiros, disponibilizadas no sítio eletrônico <http://www.diariomunicipal.com.br/amm-mg/pesquisar>. Sendo realizadas 07 nomeações no período analisado, compreendido de janeiro de 2017 a janeiro de 2021, ou seja, cada servidor ficou em média menos de 07 meses no cargo.

Segundo Medauar (2018 citado por SALVADOR, 2019, p. 13) ao tratar dos cargos efetivos e em comissão:

cargo efetivo é aquele que é preenchido com a suposição de continuidade. Ou seja, quando alguém é nomeado para um cargo efetivo, pressupõe que ele permanecera desempenhando suas atribuições de forma contínua. Já em relação ao cargo em comissão, também chamado de cargo de confiança, a autora diz que ele é preenchido com o pressuposto da temporariedade, sendo ocupado por pessoa que possui confiança daquele que nomeia ou propõe a nomeação. (SALVADOR, 2019, p. 13).

A rotatividade de pessoal (turnover) é “o resultado da saída de alguns colaboradores e a entrada de outros para substituí-los no trabalho” (CHIAVENATO, p.98, 2014). Porém, quando há uma alta rotatividade, principalmente em cargos de direção, parte do trabalho pode ser perdida. No caso da Diretoria de Compras Públicas verificou-se, pelas respostas dos questionários, que não existem manuais ou cartilhas onde os procedimentos e

sua forma de execução são detalhados. Desta forma, toda vez que ocorre uma mudança o servidor nomeado precisa se inteirar dos procedimentos através de outros servidores. Além do fato de que cada servidor interpreta de determinada forma normas jurídicas e orientações, o que causa mudanças frequentes na forma como os procedimentos são realizados.

A forma mais adequada de dar continuidade ao trabalho do órgão seria criar manuais detalhados com todos os procedimentos e a forma correta de executá-los, assim mudanças nas secretarias requisitantes ou na Diretoria de Compras não atrapalhariam o andamento dos trabalhos já em curso. Outra sugestão seria que o cargo passasse a ser ocupado por um servidor de carreira, tendo seu provimento através de concurso público.

5 CONCLUSÃO

Nesse trabalho, buscou-se analisar o processo de compras públicas, tendo, por exemplo, a Secretaria Municipal de Educação e Esportes, do Município de Formiga, identificando os entraves enfrentados em cada etapa, bem como suas causas e possíveis soluções.

Através da revisão da literatura verificou-se que o tema Licitação possui diversos normativos legais que regulamentam a matéria, e que foram sofrendo alterações ao longo dos anos, buscando se adequar a realidade e trazer maior dinamismo ao processo. Porém, na prática isso não é verificado, o processo licitatório ainda é moroso e muitas vezes ineficiente. Esses normativos legais apesar de apresentarem textos minuciosos, não foram suficientes para prescrever a forma como alguns procedimentos devem ser realizados, sendo então utilizados pela Administração Pública entendimentos pacificados pelos Tribunais de Contas da União e dos Estados de forma a sanar essas lacunas.

Analisando a caso concreto da Secretaria de Educação e Esportes de Formiga verificou-se que a modalidade pregão é a mais utilizada pela Secretaria, e que é a própria Secretaria enquanto requisitante que elabora os principais procedimentos da fase interna, tais como definição do objeto, pesquisa de preços e termo de referência. Isso faz com que o processo seja mais ágil já que a própria requisitante tem maiores condições de informar o que deseja adquirir/ contratar. Mas isso não impede que a Secretaria enfrente problemas, os servidores que trabalham com compras precisam se desdobrar para definir o objeto que muitas vezes o próprio servidor que solicita não consegue realizar ou auxiliar nessa tarefa. Falta a realização de capacitações técnicas dos servidores envolvidos, além de manuais que estabeleçam procedimentos e ofertem a definição dos objetos mais comumente adquiridos.

Em relação às pesquisas de preços a Secretaria precisa buscar novos mecanismos para dinamizar o processo de coletas de dados e informações, uma sugestão seria a assinatura de portais que compilam resultados de licitações de diversos órgãos públicos, concentrando a busca por preços públicos em apenas um local, tornando assim o processo mais ágil.

Outra necessidade que se apresentou foi a do Diretor de Compras Públicas ser um servidor de carreira, de forma a dar continuidade aos trabalhos, já que parte da Diretoria de Compras Públicas todas as orientações e regras procedimentais. Além é claro da necessidade dessas normas serem regulamentadas e convertidas em manuais, de forma que quando existir mudanças tanto nas Secretarias quanto na Diretoria que isso não afete o curso dos trabalhos.

Como limitação da pesquisa observa-se a pouca disponibilidade de dados

públicos, já que pelo fato de o tema tratar da fase interna do processo esta não tem publicidade, assim o trabalho fica adstrito às informações e dados coletados in loco.

Sugere-se como possibilidades de estudos futuros sobre essa temática, a aplicação de questionários e entrevistas com os servidores da Diretoria de Compras Públicas do Município de Formiga, de forma a aprofundar mais sobre o tema. Outra possibilidade seria verificar como ocorre a fase interna em outros órgãos municipais, tais como Câmara Municipal, Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) e Instituto de Previdência dos Servidores Públicos e Municipais de Formiga (PREVIFOR) de forma a comparar os resultados obtidos.

REFERÊNCIAS

- BIROCHI, Renê. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, UAB, 2015. (Unidade 3, páginas 45 a 68).
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 out. 2019.
- BRASIL. **Decreto Federal nº 3.555, de 08 de agosto de 2000**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm. Acesso em: 12 out. 2019.
- BRASIL. **Decreto Federal nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm. Acesso em: 12 out. 2019.
- BRASIL. **Lei de 29 de agosto de 1828**. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38195-29-agosto-1828-566164-publicacaooriginal-89803-pl.html. Acesso em: 12 out. 2019.
- BRASIL. **Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm. Acesso em: 12 out. 2019.
- BRASIL. **Lei Federal nº 9.472, de 16 de julho de 1997**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9472.htm. Acesso em: 22 out. 2019.
- BRASIL. **Lei Federal nº 9.986, de 18 de julho de 2000**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9986.htm. Acesso em: 22 out. 2019.
- BRASIL. **Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm. Acesso em: 19 out. 2019.
- BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Súmula nº 177**. Plenário, 26 de outubro de 1982. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25753C20F0157679AA5617071&inline=1>. Acesso em: 02 fev. 2021.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações**. 4. ed. Barueri, São Paulo. Manole, 2014.
- IBGE. [Página na Internet] **Panorama, Formiga, Minas Gerais, Brasil**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/mg/formiga/panorama>. Acesso em: 22 de out. 2019.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 13. ed. São Paulo. Dialética, 2009.
- MASSUKADO, Márcia Shizue. **Análise comparativa de estratégias qualitativas de investigação: possibilidades para a pesquisa em turismo**. Disponível em:

<http://revistas.ufpr.br/turismo/article/view/11922/8410>. Acesso em: 19 out. 2019.

MENDES, Anderson Lunna Pelói. **Aplicabilidade do termo de referência nos processos licitatórios da Prefeitura Municipal de Goioerê**. Orientador: Ivan Carlos Vicentin. 2012. 62 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Goioerê, 2012.

MENDES, Mara Regina Fernandes. **O processo de compras públicas no executivo de Sant’ana do Livramento/RS e sua fase interna: a especificação do objeto**. Orientador: Aragon Dasso Júnior. 2015. 62 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas licitações e contratos**. 11. ed. Belo Horizonte. Editora Del Rey, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 18. ed. São Paulo. Editora Atlas, 2005.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORMIGA. Dados.
Disponível em: <http://www.formiga.mg.gov.br>. Acesso em: 15 dez. 2020.

SALVADOR, Thiago Satiro. **Política de valorização profissional dos servidores efetivos: uma análise na Prefeitura de Belo Horizonte**. Orientador: Antônio Artur de Souza. 2019. 39 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

SANTOS, Franklin Brasil. **Preço de referência em compras públicas: ênfase em medicamentos**. 2015. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/preco-de-referencia-em-compras-publicas-enfase-em-medicamentos.htm>. Acesso em: 14 fev. 2021.

Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Cartilha Como elaborar termo de referência ou projeto básico - O impacto do termo de referência (TR) ou projeto básico (PB) na eficácia das licitações e contratos administrativos**. Disponível em <https://www.tce.mg.gov.br/img/2017/Cartilha-Como-Elaborar-Termo-de-Referencia-ou-Projeto-Basico2.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2021.

APÊNDICE

Questionário aplicado aos servidores da Secretaria Municipal de Educação e Esportes responsáveis pelas compras.

QUESTIONÁRIO
<p>Olá! Essa pesquisa tem por objetivo conhecer um pouco mais sobre o processo de compras na Secretaria Municipal de Educação e Esportes. A veracidade das informações fornecidas é de suma importância para a conclusão do trabalho. Obrigada!</p>
<p>Perfil</p> <p>Sexo: ___ Masculino ___ Feminino</p> <p>Idade: ___ anos</p> <p>Nível de escolaridade: _____</p> <p>Tempo em que atua no serviço público municipal: _____</p>
FLUXO DE COMPRAS
<p>1- Qual é o fluxo para o processo de compras desde o pedido até a entrega da solicitação na Diretoria de Compras Públicas?</p>
DEFINIÇÃO DO OBJETO
<p>2- O setor requisitante realiza o pedido com todas as especificações necessárias?</p> <p>___ SEMPRE ___ ÀS VEZES ___ NUNCA</p>
<p>3- Com que frequência os pedidos de compras são descritos de forma inadequada/incorreta?</p> <p>___ SEMPRE ___ ÀS VEZES ___ NUNCA</p>
<p>4- Como é elaborada a definição do objeto?</p>
<p>5- Existe um banco de dados com as especificações?</p> <p>___ SIM ___ NÃO</p>
<p>6- Há uma padronização do objeto?</p> <p>___ SIM ___ NÃO</p>

PLANEJAMENTO
<p>7- Há um planejamento das compras por parte dos setores requisitantes?</p> <p><input type="checkbox"/> SEMPRE</p> <p><input type="checkbox"/> ÀS VEZES</p> <p><input type="checkbox"/> NUNCA</p>
PESQUISA DE PREÇOS
<p>8- Qual o meio mais utilizado para solicitar orçamento às empresas?</p> <p><input type="checkbox"/> Telefone</p> <p><input type="checkbox"/> Presencial</p> <p><input type="checkbox"/> Email</p>
<p>9- As empresas enviam prontamente os orçamentos solicitados?</p> <p><input type="checkbox"/> SEMPRE</p> <p><input type="checkbox"/> ÀS VEZES</p> <p><input type="checkbox"/> NUNCA</p>
<p>10- Ao realizar pesquisa por atas/contratos de outros órgãos públicos você as encontra facilmente?</p> <p><input type="checkbox"/> SEMPRE</p> <p><input type="checkbox"/> ÀS VEZES</p> <p><input type="checkbox"/> NUNCA</p>
<p>11- Os sites dos Municípios e demais órgãos públicos de modo geral disponibilizam os editais e os resultados das licitações?</p> <p><input type="checkbox"/> SEMPRE</p> <p><input type="checkbox"/> ÀS VEZES</p> <p><input type="checkbox"/> NUNCA</p>
<p>12- Os preços encontrados nas atas/contratos de outros órgãos são uniformes ou apresentam discrepância?</p> <p><input type="checkbox"/> UNIFORMES</p> <p><input type="checkbox"/> DISCREPANTES</p>
DIRETORIA DE COMPRAS PÚBLICAS
<p>13- Os termos de referência são analisados prontamente pela Diretoria Jurídica?</p> <p><input type="checkbox"/> SEMPRE</p> <p><input type="checkbox"/> ÀS VEZES</p> <p><input type="checkbox"/> NUNCA</p>
<p>14- A Diretoria de Compras Públicas disponibiliza manuais e ou cartilhas com os procedimentos a serem adotados?</p> <p><input type="checkbox"/> SEMPRE</p> <p><input type="checkbox"/> ÀS VEZES</p> <p><input type="checkbox"/> NUNCA</p>
<p>15- Quando ocorre troca do Diretor de Compras Públicas há mudanças nos procedimentos?</p> <p><input type="checkbox"/> SEMPRE</p> <p><input type="checkbox"/> ÀS VEZES</p> <p><input type="checkbox"/> NUNCA</p>