



**UNIVERSIDADE INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA
DIRETORIA DE EDUCAÇÃO ABERTA E À DISTÂNCIA (DEAAD)
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – ICSA
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

ÁLVARO TAVARES DE MENEZES

**PROCESSOS ADMINISTRATIVOS PARA A AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS,
ESTUDO DE CASO APLICADO À SECRETARIA DE PLANEJAMENTO,
ORÇAMENTO E GESTÃO (SEPOG) DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA,
EXERCÍCIO 2017.**

REDENÇÃO - CE

2018

ÁLVARO TAVARES DE MENEZES

**PROCESSOS ADMINISTRATIVOS PARA A AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS,
ESTUDO DE CASO APLICADO À SECRETARIA DE PLANEJAMENTO,
ORÇAMENTO E GESTÃO (SEPOG) DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA,
EXERCÍCIO 2017.**

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal Universidade Internacional da Lusofonia Afro Brasileira (UNILAB), Diretoria de Educação Aberta e a Distância, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientador: Prof. ^o Ms. C. Francisco Wilson Ferreira da Silva

REDENÇÃO - CE

2018

FICHA CATALOGRÁFICA

Menezes, Álvaro Tavares de.

M543p

Processos administrativos para a aquisição de bens e serviços, estudo de caso aplicado à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG) do município de Fortaleza, exercício 2017. / Álvaro Tavares de Menezes. - Redenção, 2018. 49f: il.

Trabalho de Conclusão de Curso - Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, Coordenação De Pós-graduação, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Redenção, 2018.

Orientador: Prof. Me. Francisco Wilson Ferreira da Silva.

1. Licitação pública - Legislação - Brasil. 2. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão - Fortaleza. 3. Licitação pública - Modalidades. I. Título

CE/UF/BSCL

CDD 342.8106

FOLHA DE AVALIAÇÃO

A monografia intitulada **PROCESSOS ADMINISTRATIVOS PARA A AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS, ESTUDO DE CASO APLICADO À SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (SEPOG) DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA, EXERCÍCIO 2017**, de autoria de Álvaro Tavares de Menezes, sob orientação do Prof. Ms.c. Francisco Wilson Ferreira da Silva, apresentada em sessão pública ao Programa Pós-graduação em Gestão Pública Municipal da Diretoria de Educação Aberta a Distância, do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA), da Universidade Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal, foi aprovada em 07/07/2018, pela Banca Examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof.º Ms.c. Francisco Wilson Ferreira da Silva

Mestre em Economia (Setor público) pela Universidade Federal do Ceará (UFC)
Orientador (PPGPM-UNILAB)

Prof.ª Dra. Rejane Felix Pereira

Doutorado em Engenharia Civil (Recursos Hídricos) pela Universidade Federal do Ceará
Examinadora Interna (PPGPM-UNILAB)

Prof.ª Dra. Maria Patrícia Sales Castro

Doutorado em Saneamento Ambiental pela Universidade Federal do Ceará
Examinadora Externa (SEDUC)

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a Deus.

À minha família e amigos, em especial aos meus pais Alzir e Aurinívia, pois sem eles este objetivo de minha vida não seria alcançado, à minha avó Raimunda e à minha esposa, Viviana, por todo o carinho e respeito.

Ao orientador, pelas considerações feitas quando da realização deste TCC.

A banca examinadora que, de uma forma ou outra, contribuiu para o melhor direcionamento dessa tese. Obrigado a cada um de vocês por acrescentarem à realização deste trabalho.

Por final, uma imensa gratidão a todos que direta ou indiretamente contribuíram com a elaboração e execução deste trabalho.

AGRADECIMENTOS

Deus, pela vida e por ter me guiado pelo caminho do bem, fazendo com que eu não desistisse de meus sonhos.

A meu orientador, professor Mestre Francisco Wilson Ferreira da Silva, por acreditar, neste trabalho e com sua dedicação e esforço fez com que pudéssemos alcançar nossos objetivos.

Aos meus pais, Alzir e Aurinívia, por todo o apoio as minhas decisões e por terem me dado o dom da vida.

Aos meus tios, primos e amigos, que me apoiaram trazendo-me alegrias em nossos encontros, dando-me toda força, tornando minha vida repleta de sonhos.

À minha esposa, Viviana, pelo Amor dedicado, pelo respeito e atenção nos momentos em que eu precisava.

EPÍGRAFE

Que todos os nossos esforços estejam sempre focados no desafio à impossibilidade. Todas as grandes conquistas humanas vieram daquilo que parecia impossível.

(Charles Chaplin)

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo fazer um diagnóstico dos processos administrativos no âmbito da Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão. Na fundamentação teórica busca-se fazer o enquadramento legal, explicando alguns tópicos importantes da Lei 8.666/93, conhecida como Lei das Licitações. Como as licitações estão em constante aperfeiçoamento, o trabalho também faz um comentário ao pregão presencial e eletrônico instituídos pela Lei 10.520/02. Após o enquadramento legal da lei de licitações o trabalho explica sobre o tema modalidade de licitações para depois da fundamentação teórica, abordar as características das modalidades de licitação. A estratégia metodológica utilizada para se alcançar o objetivo proposto consiste de um estudo descritivo, por meio de informações documentais disponibilizadas pela Coordenadoria de Gestão de Aquisições Corporativas da SEPOG relacionadas à aquisição de bens. A abordagem do problema é qualitativa, pois se busca identificar, classificar e compreender os dados provenientes da pesquisa, também pode ser considerado uma abordagem quantitativa por apresentar dados sobre as modalidades de licitação. Os resultados obtidos a partir da análise foram a utilização do pregão eletrônico, principalmente, por meio do sistema de registro de preços (SRP), o que trouxe redução de custos para a prefeitura de Fortaleza e a verificação de que não ocorreu o fracionamento de despesas.

Palavras-Chave: Licitação. SEPOG. Modalidade de Licitação.

ABSTRACT

The present work aims to make a diagnosis of the administrative processes within the scope of the Municipal Secretariat of Planning, Budget and Management. In the theoretical basis, it is sought to make the legal framework, explaining some important topics of Law 8.666 / 93, known as the Law of Tenders. As the bids are constantly improving, the paper also makes a commentary on the face-to-face and electronic trading session established by Law 10.520 / 02. After the legal framework of the biddings law, the work explains the theme of biddings for after the theoretical foundation, to discuss the characteristics of the bidding modalities. The methodological strategy used to achieve the proposed objective consists of a descriptive study, through documentary information provided by the SEPOG Corporate Acquisitions Management Coordination related to the acquisition of assets. The approach to the problem is qualitative, since it seeks to identify, classify and understand the data coming from the research, can also be considered a quantitative approach for presenting data on the modalities of bidding. The results obtained with the analysis were the use of electronic trading, mainly through the price registration system (SRP), which brought costs reduction to the City Hall of Fortaleza and verification that there was no fractionation of expenses.

Keywords: Bidding. SEPOG. Bidding Modality.

LISTA DE ABREVIATURAS

CE	Estado do Ceará. Brasil
SEPOG	Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão
CF/88	Constituição Federal de 1988
PMF	Prefeitura Municipal de Fortaleza
COGEC	Coordenadoria de Gestão de Aquisições Corporativas
SRP	Sistema de Registro de Preços

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Percentual de Valor de Compra x Valor de Referência. Tabela 1	40
Gráfico 2	Percentual de Valor de Compra x Valor de Referência. Tabela 2	41
Gráfico 3	Percentual de Valor de Compra x Valor de Referência. Tabela 3	44

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Compras realizadas Pregão nº 174/2017 - A da SEPOG	39
Tabela 2	Compras realizadas Pregão 255/2017 da SEPOG	41
Tabela 3	Compras realizadas Pregão 353/2017 da SEPOG	42

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	Compras realizadas por modalidade de licitação referente ao exercício de 2017	36
----------	---	----

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	Erro! Indicador não definido.
1.1. Contextualização.....	Erro! Indicador não definido.
1.2. Justificativa.....	Erro! Indicador não definido.
1.3. Problema da pesquisa	Erro! Indicador não definido.
1.4. Hipótese	Erro! Indicador não definido.
1.5. Objetivos	20
1.5.1 Objetivo Geral	20
1.5.2 Objetivos Específicos	20
1.6 Organização da pesquisa	20
2 REFERENCIAL TEÓRICO	21
2.1 A regra geral da licitação. O dever geral de licitar.....	21
2.2 As exceções ao dever geral de licitar.....	Erro! Indicador não definido.
3 METODOLOGIA	Erro! Indicador não definido.
4 ESTUDO DE CASO.....	Erro! Indicador não definido.
4.1.1 Missão	Erro! Indicador não definido.
4.1.2 Avaliação dos processos licitatórios	Erro! Indicador não definido.
4.1.3 Dados de compras realizadas pela SEPOG	Erro! Indicador não definido.
4.1.4 Modalidade Pregão Eletrônico Realizado pela SEPOG.	Erro! Indicador não definido.
5 CONCLUSÕES	Erro! Indicador não definido.
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	Erro! Indicador não definido.
REFERÊNCIAS ELETRÔNICAS	Erro! Indicador não definido.

1 Introdução

1.1. Contextualização

O ordenamento jurídico brasileiro, por meio da Constituição Federal de 1988, afirma que “compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI”, o qual traz a seguinte redação: “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”, “e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III”, assim o positiva:

A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública.

DI PIETRO (2012, p. 414), assim define licitação:

É um procedimento administrativo, no sentido de que tanto a administração pública quanto o particular, na figura do licitante, executam atos e fatos para convergir na formulação de um contrato administrativo. Nesse sentido, os atos e os fatos provenientes da administração pública, incluindo as fundações, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e suas subsidiárias, que são entidades da administração indireta e têm personalidade jurídica de direito privado, no exercício das suas atividades-meio, ou melhor, ao executarem funções administrativas, estão vinculados ao interesse público.

FERREIRA¹ apud BITTENCOURT (2014, p. 30), ratifica: “derivado do latim *licitatione* (venda por lances), o termo em português passou a definir o “ato ou efeito de licitar; oferta de lances em leilão ou hasta pública”

Dessa forma, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 exerce a regulamentação do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública, orientadas para a garantia da observância dos princípios da isonomia, da seleção da proposta mais vantajosa para a administração e da promoção do desenvolvimento nacional sustentável, com a finalidade de que a licitação proporcione a todos os interessados a oportunidade de ser contratado pelo poder público, observados os princípios 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.

1.2. Justificativa

O tema licitação é de grande importância no contexto do funcionamento da estrutura organizacional, em razão das necessidades da aquisição de bens, produtos ou serviços pela administração pública, que necessita adquiri-los para a condução da máquina administrativa.

No que tange ao tema, observa-se a crescente necessidade dos gestores, por meio do planejamento dos processos administrativos licitatórios, de criar mecanismos de controle, visando a melhor qualidade dos procedimentos da aquisição e, conseqüentemente, maximizar o uso dos recursos públicos, minimizar os custos, adquirindo dos fornecedores a melhor proposta.

Nesse contexto, enquanto servidor público municipal e por trabalhar dentro da Coordenadoria de Gestão de Aquisições Corporativas – COGEC da Secretaria do Planejamento, Orçamento e Gestão da prefeitura Municipal de Fortaleza – SEPOG, surgiu o interesse do autor em realizar o diagnóstico dos processos administrativos licitatórios realizados no âmbito dessa secretaria.

¹ FERREIRA. Novo dicionário da língua portuguesa. 2.ed

O estudo que se apresenta é de grande relevância e vem ao encontro da necessidade de ampliar a discussão sobre o adequado uso de cada modalidade de licitação, utilizado nas licitações realizadas pela SEPOG, visando à otimização dos recursos oriundos dos impostos de cada cidadão, motivo pelo qual há o surgimento do interesse em pesquisas alinhadas a essa abordagem, de interesse da sociedade e da academia.

1.3. Problema da pesquisa

A administração pública é uma complexa estrutura voltada para o atendimento das demandas da sociedade. Os gestores públicos, como os prefeitos, que são parte integrante dela, têm a responsabilidade de administrar com o entendimento que se está no cargo para servir uma determinada população, a qual necessita de serviços públicos e, como tal, tem o direito de exigir dos respectivos administradores transparência e zelo com a coisa pública.

Nesse sentido, a licitação tem como objetivo principal o eficiente uso dos recursos públicos, por meio das modalidades de licitação previstas no artigo 22º da lei nº 8666, de 21 de junho de 1993, as quais são: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão, além da modalidade pregão prevista no artigo 1º da lei nº 10.520 (BRASIL, 2002), cada uma delas com características próprias para determinada necessidade e situação de aquisição pretendida.

Diante disso, indaga-se: Qual o quantum e as modalidades utilizadas pela SEPOG, no exercício financeiro de 2017? Os bens, produtos e serviços adquiridos foram dispêndios necessários e efetivos ao uso dos recursos públicos e manutenção da Unidade Orçamentária SEPOG? Ocorreu fracionamento de despesa?

1.4. Hipótese

A Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, em hipótese aleatória, tomada ao acaso, dispendeu 90% dos recursos orçados na aquisição de bens, produtos e serviços, utilizando a modalidade pregão nos seus processos de aquisição.

Os bens, produtos e serviços adquiridos foram dispêndios necessários e efetivos ao uso dos recursos públicos e manutenção da Unidade Orçamentária (SEPOG), não ocorrendo fracionamento de despesas.

1.5. Objetivos

1.5.1 Objetivo Geral

Realizar diagnóstico da emissão de processos administrativos para a aquisição de bens da Secretaria do Planejamento, Orçamento e Gestão da prefeitura municipal de Fortaleza (SEPOG).

1.5.2 Objetivos Específicos

Identificar os critérios utilizados para escolha da modalidade de licitação em cada caso concreto;

Mensurar a quantidade de processos administrativos abertos para cada tipo de modalidade de licitação e identificar se houve fracionamento ou parcelamento do objeto contratual;

Observar se a modalidade verificada está de acordo com o tipo de aquisição definido no edital.

1.6 Organização da pesquisa

O trabalho monográfico apresentará cinco capítulos: Introdução, Referencial Teórico, Metodologia, o Estudo de Caso, e as considerações finais (conclusão).

A introdução fará a contextualização, apresentará a justificativa, indagará acerca do problema a ser pesquisado; apontará uma hipótese aleatória de resposta a indagação formulada; os objetivos específicos e gerais, assim como a organização da pesquisa.

O segundo capítulo tem como base o estudo das modalidades de licitações contidas na Lei das Licitações (Lei n.º 8.666/93), aquisições diretas por meio de dispensa e inexigibilidade e as aquisições realizadas por meio de pregão (presencial ou eletrônico), assim como definindo os conceitos e acepções relativas aos princípios constitucionais e

infraconstitucionais aplicados aos processos licitatórios e as concepções acerca de fracionamento de despesas e outras definições acerca de licitações.

O terceiro capítulo apresentará a metodologia utilizada na pesquisa, seu ambiente e classificação.

O quarto capítulo irá estudar e mensurar os quantitativos e modalidades utilizadas pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG) do Município de Fortaleza, apontado os seus resultados e levando discussões acerca dos achados.

No quinto capítulo, apresentar-se-ão as considerações finais (conclusões) com o fito de registrar se, com os resultados obtidos, os objetivos foram alcançados e as hipóteses foram confirmadas.

Por fim, apresentar-se-ão as referências bibliográficas e referências eletrônicas que serviram de base à materialização deste trabalho.

2. Referencial Teórico

2.1 A regra geral da licitação. O dever geral de licitar

Conforme Di Pietro (2017, p. 475), a utilização da regra de licitar é destinada à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como às autarquias, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às fundações públicas de direito público ou de direito privado.

Nas aquisições e contratações de bens e serviços públicos, a Administração Pública tem o dever de seguir as normas previstas na legislação, que trata sobre licitações e contratos. Considerando-se isso, o servidor público tem a obrigação de seguir as determinações legais pertinentes para a destinação correta dos recursos públicos e, assim, conseguir alcançar os objetivos institucionais da organização.

Segundo Justen Filho (2008, p.335), o ente estatal não tem a livre conveniência de contratar, pois há vinculação a uma formalidade relacionada a uma lei, devido à necessidade de atendimento ao princípio do interesse público. Já no âmbito das empresas privadas, existe a livre possibilidade de negociação, o que não é válido para as administrações públicas.

Relacionado a isso, existe na legislação brasileira algumas menções à racionalização do uso adequado dos recursos públicos. Podem-se citar as seguintes normas referentes à efetiva utilização dos recursos: Lei de 29 de agosto de 1828, que estabelece regras para a construção das obras públicas; Lei 2.221 de 1909, que fixa a despesa geral; Decreto-legislativo 4.536 de 1922, que organiza o código de contabilidade da União; Decreto 15.783 de 1922, que aprova o regulamento para execução do código de contabilidade pública; Lei 4.320 de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal; Lei 4.401 de 1964, que estabelece normas para a licitação de serviços e obras e aquisição de materiais no serviço público da União.

Nesse sentido, o Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, além de ficar marcado por representar uma reforma administrativa do aparelho estatal, teve a abordagem sobre o tema licitação destacado em um capítulo específico.

Assim, a característica principal do processo licitatório é ser relacionado a procedimentos formais e que tem entre outros objetivos garantir a vantajosidade da contratação para o setor público. Assim previsto no artigo 3º da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, por meio do seguinte texto: “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”, dessa forma, a licitação busca proporcionar maior isonomia aos concorrentes do processo e traz maior competitividade, o que torna as propostas mais vantajosas para a administração.

Esses procedimentos são guiados por princípios previstos na Lei 8.666/93, em seu artigo 3º. No qual também são definidos os princípios norteadores do Administrador nas aquisições de bens e serviços públicos. Eles estão relacionados com o propósito de facilitar a gestão dos recursos públicos, o que vem a contribuir para o planejamento e a transparência dos atos administrativos.

Tais princípios tem a seguinte finalidade: vincular os participantes da licitação, a Administração Pública e todo o processo aos ditames legais estabelecidos, bem como proporcionar tratamento igual a todos os licitantes.

Além disso, é importante mencionar que os atos do administrador devem ser pautados em conformidade com os princípios expressos na lei e nos correlatos, os quais têm como base o princípio do regime jurídico administrativo, que é dividido em dois outros. Um relacionado a prerrogativas da administração pública, o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado e o outro relaciona-se a sujeições, o princípio da indisponibilidade do bem público. Esse balanceamento visa a restringir a administração pública, para que suas prerrogativas públicas sirvam para atingir o interesse público, sem excessos e que assim não hajam desvios de finalidade.

A gestão pública é submetida às leis, na medida em que existe a necessidade de contratação de bens e serviços no setor público. Assim, é necessário observar-se os princípios explícitos e implícitos no ordenamento jurídico brasileiro.

O princípio da legalidade é atribuído de forma diferente à administração e aos particulares. Àquela, são vinculadas as ações determinadas em lei e a estes é permitido tudo o que a lei não proíbe, conforme previsto no art. 5º da Constituição Federal de 1988.

O princípio da impessoalidade tem duas vertentes, uma é norteadora das relações dos gestores públicos com os administrados e outra baseada na proibição de promoção pessoal do agente público relacionada a programas, prestação de serviços, realização de obras ou outro ato. Assim, aquela estabelece o dever de imparcialidade na defesa do interesse público e esta, busca imputar as ações públicas ao órgão ou entidade administrativa da administração pública.

Em relação ao princípio da moralidade, na Administração Pública, tendo em vista as licitações, é possível encontrar situações de conluio entre quem realiza o devido processo, ferindo a moral e caracterizando ofensa direta ao princípio supracitado. Esse tipo de irregularidade administrativa tem impactos jurídicos que podem acarretar anulação do ato, podendo ser realizada pela própria Administração, característica do princípio da autotutela ou pelo Poder Judiciário.

Nesse sentido, a moralidade administrativa se diferencia da moral comum, pois aquela não se vincula ao dever de atendimento a esta, vigente em sociedade.

O princípio da igualdade ou isonomia tem a acepção de que a administração trate os administrados desigualmente, na forma das suas desigualdades. Tal princípio está presente no artigo 5º, o qual menciona que 'Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza'.

O princípio da publicidade visa a transmitir transparência aos atos da Administração Pública e, conseqüentemente, produzir efeitos jurídicos necessários. No entanto, o art. 5º, inc. XXXIII da CF/88 traz as seguintes restrições: “ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

O Princípio da vinculação ao instrumento convocatório está presente na Lei nº 8.666/93 por meio da seguinte literalidade: "A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada." Nesse sentido, o edital dita as regras e condições da licitação e vincula a administração e os licitantes, tornando-se a lei do certame. Assim, não se deve mais ocorrer mudanças nesse instrumento após a publicação dele, exceto se assim exigir o interesse público.

O princípio da economicidade está presente no art. 70 da CF/88 e trata, resumidamente, da promoção de resultados esperados com o menor custo possível. Assim, caracteriza-se pela união da qualidade, da celeridade e do menor custo na prestação do serviço ou no trato com os bens públicos.

O princípio da eficiência foi expressamente evidenciado na Constituição Federal de 1988 por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998, porém já presente implicitamente em normas infraconstitucionais. Esse princípio tem a finalidade de impor a todo o agente público, utilizando os recursos disponíveis, executar as atribuições com presteza, perfeição e rendimento profissional.

O Princípio da Proporcionalidade e Razoabilidade tem o objetivo de ponderar na escolha das decisões, de forma que elas não extrapolem as necessidades previstas para o atingimento das finalidades públicas.

O princípio da celeridade, está presente na Lei nº 10.520, de 2002, como um dos norteadores de licitações na modalidade pregão, com o intuito de simplificar procedimentos e, dessa forma, desburocratizar as decisões.

Nesse sentido, visa a instituir de maior celeridade o certame, cujas inversões propostas ao fluxo normal das licitações permitem diminuir o tempo necessário para o processo de compra e a consequente contratação.

A busca pela melhor proposta é uma das finalidades da Licitação. Por isso, não podem ser adotadas medidas que comprometam decisivamente o caráter competitivo do certame. Assim, as exigências de qualificação técnica e econômica devem se restringir ao estritamente indispensável para garantia do cumprimento das obrigações (art. 37, XXI, CF).

O princípio da finalidade está relacionado com a impessoalidade relativa à Administração, este princípio orienta que as normas administrativas tem que ter sempre como objetivo o interesse público.

2.2 As exceções ao dever geral de licitar

Neste subitem será feita uma análise sobre as exceções ao dever de licitar. Assim, serão revistas a legislação e a doutrina sobre o tema da inexigibilidade e dispensa de licitação, sob a análise de sua efetividade.

Existem muitas formas previstas no ordenamento jurídico que tratam sobre a exceção ao dever de licitar. Todavia, isso não contradiz alguns princípios basilares, como moralidade, impessoalidade e supremacia do interesse público. Nesse sentido, deve-se mantê-los e conjugá-los a outros princípios como a eficiência e economicidade, o que permite formar vínculos contratuais entre a Administração Pública e entidades privadas por meio de inexigibilidade ou dispensa de licitação. Com isso, serão detalhadas abaixo meios possíveis de exceção ao procedimento licitatório.

2.2.1 Dispensa de licitação

A dispensa de licitação engloba dois tipos: a Licitação Dispensada e a Licitação Dispensável.

A Licitação Dispensada aborda as hipóteses de alienação de bens imóveis ou móveis da Administração Pública. Nesse caso, o gestor não tem a conveniência para fazer a análise do caso concreto. “ é o que decorre do artigo 17, incisos I e II da Lei nº 8.666/1993.” (DI PIETRO, 2012, p. 388).

Conforme Justen Filho (2008, p.287), a dispensa de licitação ocorre nas situações em que a isenção do regular procedimento licitatório para a Administração não significa inviabilidade de competição, diante da relação custos e benefícios.

Em relação aos principais itens que tratam da licitação dispensável, será mais especificado o art. 24 da Lei nº 8.666/1993.

A Lei 8.666, traz a previsão da dispensa de licitação para casos relacionados a valores reduzidos, verificando-se, dessa forma, a intenção do legislador em buscar economicidade e eficiência administrativa, pois os custos referente ao processo licitatório em determinados casos podem ultrapassar os benefícios alcançados com a pretendida contratação, sem o uso do procedimento licitatório.

Nesse sentido, o limite para dispensa de licitação é de até 10% dos valores referentes ao convite, ocorrendo a dispensa em obras e serviços de engenharia com o valor de até R\$ 15.000,00; e em outros serviços e compras com o valor de até R\$ 8.000,00, conforme disposto no artigo 24, combinado com o disposto no artigo 23, a, I e II, da referida Lei.

Ademais, o percentual será de 20% para dispensa da licitação ao se tratar de consórcios públicos, sociedades de economia mista, empresas públicas e por autarquias ou fundações qualificadas como agências executivas, nos termos do art. 24, § 1.º, da Lei 8.666/1993.

Também é possível a dispensa nos casos em que o tempo de duração do processo licitatório torna-se desproporcional à necessidade de urgência da contratação para atendimento do interesse público. Nessa situação, a lei prevê que será efetuada

dispensa somente para bens necessários ao atendimento da situação de emergência ou de calamidade por um período de 180 dias consecutivos e ininterruptos. Esta hipótese costuma ser muito utilizada pela Administração quando há desastres naturais devido à um grande volume de chuvas.(BRASIL. Lei nº 8.666, 1993, art. 24, IV).

Um outro tipo de dispensa é a chamada licitação deserta, a qual, como define a norma, não acuda interessados ao certame licitatório pretendido e, com a devida justificativa, não exista possibilidade de repetição dela sem prejuízo para a Administração, mantidas todas as condições preestabelecidas. (BRASIL. Lei nº 8.666, 1993, art. 24, V).

Outra forma de contratação direta é conhecida como licitação frustrada que ocorre quando as propostas dos licitantes são inexequíveis, hipótese em que todos os concorrentes ficam desclassificados. (BRASIL. Lei nº 8.666, 1993, art. 24, VII). Essa forma de dispensa está relacionada ao art. 48, § 3.º, da Lei 8.666/1993, que possibilita a apresentação de novas propostas, no prazo de oito dias, ou três no caso de convite, caso todas as propostas inicialmente apresentadas sejam desclassificadas.

Já o inciso VIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/1993 traz a seguinte literalidade sobre um tipo de dispensa de licitação: “para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado. Ressalte-se que a norma não abrange as contratações que sejam feitas com entidades da administração pública de direito privado.

Outra possibilidade prevista na lei é que as empresas públicas e as sociedades de economia mista podem contratar sem realizar os procedimentos licitatórios, e as respectivas subsidiárias e controladas para a aquisição ou alienação de bens, prestação ou obtenção de serviços, desde que o preço contratado tenha compatibilidade com o praticado no mercado (BRASIL. Lei nº 8.666, 1993, art. 24, XXIII).

Mais um caso de dispensa de licitação ocorre nos casos em que o ente contratar a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação com entidades de sua administração indireta ou com outro ente da Federação. (BRASIL. Lei nº 8.666, 1993, art. 24, XXVI).

Esses, são alguns casos destacados com o objetivo de demonstrar a viabilidade de contratação direta devido a situações excepcionais, as quais influenciam na economia de recursos públicos. Em suma, nas hipóteses de dispensa, a licitação é possível, diante da possibilidade de competição, mas não é obrigatória. Pode-se afirmar que não é conveniente, pois não é do interesse público. Isso, por motivos relacionados ao valor da contratação, como é o caso dos incisos I e II do art. 24; ou por razões relacionadas à urgência, ou à segurança nacional.

2.2.2 Inexigibilidade de licitação.

Segundo Justen Filho (2008, p.339), a inexigibilidade é decorrente da impossibilidade de haver competição entre os participantes, assim, a licitação torna-se inviável, sem possibilidade de escolha de seleção da proposta mais vantajosa para a administração. Conforme menciona o art. 25 da Lei 8.666/1993: “É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição”.

Dessa forma, a viabilidade da inexigibilidade licitatória abrangida pela citada lei é feita por meio da aquisição de bens que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, sem preferência de marca. Além da contratação de alguns serviços técnicos, mencionados no art. 131 dessa lei, de natureza singular e realizados por profissionais ou empresas de notória especialização. Soma-se aos casos de inexigibilidade as contratações de artistas consagrados pela mídia especializada ou pela opinião pública. Outrossim, vale lembrar que as situações acima mencionadas não limitam as possibilidades de inexigibilidade.

2.3 Modalidades aplicáveis aos processos de licitação

A Lei de licitações e contratos prevê cinco modalidades: Concorrência, Tomada de Preço, Convite, Concurso e o Leilão.

A Concorrência é a modalidade de licitação prevista para as contratações de maior impacto financeiro, ou grande vulto, e possui como requisito peculiar a possibilidade de que qualquer interessado possa participar do certame.

Outra modalidade é a Tomada de Preço, nessa, participam os licitantes, conforme a Lei 8.666, “interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação”.

O Convite é a modalidade mais simplificada, devido às contratações serem de menor impacto financeiro, nessa modalidade é necessário o número mínimo de três licitantes, sendo eles registrados ou não. Existe também a possibilidade de o convite se estender a outros cadastrados na correspondente especialidade que demonstrem interesse com antecedência de até vinte e quatro horas da apresentação das propostas.

O Concurso é a modalidade que visa à escolha de trabalho técnico, artístico ou científico. Essa modalidade é aberta a quaisquer interessados, sendo os vencedores remunerados conforme edital previsto em imprensa oficial.

Por fim, o Leilão é a modalidade de licitação que permite a venda de bens inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis, tendo direito a compra o candidato que oferecer o maior lance, devendo ser igual ou superior à avaliação.

2.4 Modalidade Pregão

Em 2002, com a intenção de suprir a morosidade do processo licitatório, foi criada a Lei n. 10.520, regulando a mais nova modalidade de licitação, o Pregão.

O pregão é uma modalidade prevista na lei n. 10.520 de 2002, a qual prevê obrigatoriamente o tipo menor preço, para aquisição de bens e serviços comuns, qualificados por decreto, destinada a seleção da proposta mais vantajosa, independente do valor estimado para a contratação.

Essa modalidade tem especificidades não previstas nas demais, pois possui um procedimento licitatório dotado de características próprias e diferenciadas. Uma dessas

peculiaridades é a possibilidade de que os licitantes possam oferecer lances verbalmente ou por meio de sistema eletrônico, a depender da forma que for realizado o pregão.

O pregão é a modalidade de licitação na qual uma competição entre os licitantes interessados em fornecer bens e serviços comuns é feita por intermédio de sessão pública, por meio de proposta de preços escritas e lances verbais ou por via eletrônica.

Uma das características principais desse instrumento licitatório é a eficiência em seus procedimentos devido à inversão de duas fases no certame. São elas: abertura da proposta passa a ser anterior a habilitação, para que dessa forma seja verificada a documentação apenas do vencedor e caso esse não seja habilitado será analisada a documentação do segundo colocado e assim por diante; e a adjudicação do licitante vencedor passa a ser anterior a homologação.

Existem duas formas de realização da modalidade pregão, a presencial e a eletrônica e a diferenciação entre elas é refletida por “circunstâncias de natureza tecnológica” (JUSTEN FILHO, 2009, p.13)

Em relação às fases do pregão, existe a fase interna em que é feita a verificação de adequabilidade de escolha entre as duas modalidades de pregão: o eletrônico e o presencial. Já a fase externa, é dividida nas seguintes etapas: a convocação; a sessão; o julgamento das propostas; a análise da habilitação; a classificação final; os recursos; a adjudicação; e a homologação.

2.4.1 Pregão presencial

No pregão presencial, o julgamento de preços ocorre em duas etapas. Primeiramente, qualificam-se aqueles que irão ofertar lances, e, na segunda, define-se o vencedor como sendo aquele que, ao término dos lances, ofereceu o menor preço para o objeto licitado.

2.4.2 Pregão eletrônico

No Pregão Eletrônico, todos os licitantes inicialmente habilitados e com produtos ou serviços que atendam às especificações do edital estarão aptos a participar da fase de lances, podendo ofertá-los sucessivamente, desde que inferiores ao último por eles próprios registrado, independente dos valores oferecidos pelos concorrentes, criando-se uma liberdade de redução dos preços propostos para se obter uma relação dos melhores oferecidos por cada uma das empresas participantes do certame.

2.5 O Termo de Referencia

É obrigatória a elaboração do Termo de Referência previamente ao procedimento licitatório, pois servirá de base para elaboração do edital, a exemplo do projeto básico.

Assim, o Termo de Referência deve dispor sobre as condições gerais de execução do contrato, devendo, por isso, conter: a descrição do objeto, de forma precisa, suficiente e clara; os critérios de aceitação do objeto; os critérios de avaliação de custo do bem ou serviço pela administração, considerando os preços praticados no mercado; o valor estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, se for o caso; e o prazo de execução do serviço ou de entrega do objeto. Após elaborado, deve ser aprovado por quem autorizou a realização do procedimento licitatório.

3. Metodologia

A intensão proposta com esta pesquisa é conhecer, descrever e definir os principais conceitos dos processos administrativos para a aquisição de bens produtos e serviços na administração pública, tais como licitação, suas modalidades, os processos de dispensa e inexigibilidade, o pregão (presencial e eletrônico). Desse modo, a escolha da SEPOG como propósito de estudo se deu pelo motivo de ser um órgão estratégico no âmbito da Prefeitura Municipal de Fortaleza e por ser ambiente de trabalho do pesquisador.

A fundamentação teórica do presente estudo foi predominantemente embasada em exaustiva pesquisa bibliográfica, sustentando-se em estudos realizados por intermédio

de periódicos, artigos, resenhas, resumos, documentos e pesquisas de textos legais, observações de revistas on line, jurisprudências e doutrinas relevantes. Valeu-se também a pesquisa da análise de documentos arquivados na Coordenadoria de Gestão de Aquisições Corporativas da Secretaria do Planejamento, Orçamento e Gestão do Município de Fortaleza, tais como pareceres, processos de contratação por meio de licitação pública e outros documentos não publicados, mas de notável importância ao estudo realizado. Numa primeira etapa, foi realizado o levantamento bibliográfico, através do qual foi revisada grande parte da literatura teórica pertinente ao tema, produzida no Brasil. Como forma de embasamento, foi desenvolvida uma pesquisa documental, sistematizando publicações oficiais e administrativas produzidas pelo Município de Fortaleza sobre o tema. Por fim, procedeu-se à análise do material coletado, buscando compreender as conexões entre as teorias e as práticas da utilização dos processos licitatórios na Administração Pública.

Nesse sentido, destacam-se a LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993, a qual regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências e a LEI No 10.520, DE 17 DE JULHO DE 2002, que institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

4 Estudo de Caso

Neste capítulo serão apresentados os procedimentos adotados nos processos licitatórios da unidade pesquisada, ou seja, a Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG), da Prefeitura Municipal de Fortaleza. Assim, serão avaliados os procedimentos adotados nos processos licitatórios desse órgão público.

4.1 Histórico da SEPOG

A Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão foi criada na reforma administrativa realizada pelo prefeito Roberto Cláudio no início de sua gestão, a Secretaria do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG) é uma fusão das antigas secretarias de Administração (SAM) e de Planejamento e Orçamento (SEPLA).

Fonte: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/institucional/a-secretaria-324>

4.1.1 Missão

Fortalecer o planejamento e a gestão municipal, estimulando a participação social e contribuindo para a efetividade dos serviços prestados à sociedade.

Fonte: <http://intranet.sepog.fortaleza.ce.gov.br/2016-06-24-20-31-29>

4.1.2 Avaliação dos processos licitatórios

As entidades da Administração Pública recebem recursos para fazer frente às despesas necessárias à atuação do poder público pelo interesse da coletividade. A maior parte desses recursos devem se submeter a processo licitatório, como acontece com a SEPOG.

A correta aplicação dos recursos públicos e o alcance dos objetivos para os quais foram disponibilizados constituem responsabilidade do administrador desses recursos, pelos quais deve responder. A boa conduta não se esgota no cumprimento das formalidades legais, é essencial que o ato praticado seja econômico e também resulte em benefícios para a Administração Pública, nesse caso, para a SEPOG.

No presente trabalho, foram verificados alguns procedimentos licitatórios, a fim de se avaliar o controle nos processos licitatórios. Assim, chegou-se a algumas conclusões sobre essas etapas.

Na identificação e análise da necessidade de contratação, constatou-se a existência de procedimentos claros e documentados a serem cumpridos para a constatação da necessidade, conveniência e oportunidade das contratações, pois o processo licitatório corporativo nasce da necessidade comum dos órgãos da PMF. A Célula de Gestão de Aquisições Corporativas e de Registro de Preços (CEARP) abre o Plano de Suprimento e encaminha um ofício circular informando o número do plano, com data limite para preenchimento.

Na identificação da necessidade e da definição do objeto, a área que solicita a aquisição do bem ou serviço participa dessa etapa, oferecendo os subsídios necessários para permitir uma tomada de decisão bem fundamentada. Até a finalização do processo,

a CEARP auxilia e esclarece todas as dúvidas quanto ao objeto, quantitativo e prazo para todos os órgãos que por ventura precisem de ajuda.

Em relação à pesquisa de mercado, o edital é instruído com o mapa de preços (três propostas) que norteará o preço médio e o valor estimado que a PMF poderá pagar. Ao final da licitação a Central de Licitações de Fortaleza - CLFOR encaminha o relatório da licitação com o valor estimado, licitado e a economicidade. Para arrematar o lote, a empresa deve apresentar nova proposta de preço com o valor apresentado no lance. No caso de objetos não licitados anteriormente é feita uma busca nos sistemas de compras públicas, assim como na internet para melhor definição do item.

Na fase da definição do objeto e das condições do edital, a área demandante do bem ou serviço a ser licitado participa efetivamente da etapa de definição detalhada do objeto.

Na abertura da licitação e elaboração do edital, todo processo é analisado antes de ser encaminhado para assessoria jurídica para parecer jurídico e novamente analisado pela Central de Licitações de Fortaleza (CLFOR), antes da impressão final do edital.

Na elaboração do parecer jurídico, as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes são previamente examinadas e aprovadas pela Coordenadoria Jurídica da SEPOG.

Na assinatura do edital, o original do edital é datado, rubricado em todas as folhas e assinado pelos secretários dos órgãos e entidades da PMF, permanecendo no processo de licitação, e dele extraindo-se cópias integrais ou resumidas, para sua divulgação e fornecimento aos interessados.

Em relação à constituição da comissão, existem regras para a composição da Comissão de Licitação, prevendo as condições constantes do art. 51, caput da lei 8.666 de 21 de junho de 1993 (mínimo de três membros, sendo pelo menos dois deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes da entidade). Anualmente são publicadas portarias, nos termos do decreto 13.512/2014 com relação dos servidores e suas funções.

Na publicação do edital ou divulgação do convite, existe a publicação da homologação do resultado da licitação no diário oficial do município de Fortaleza.

Na fase que é realizada habilitação, propostas, julgamento, homologação e adjudicação, existem procedimentos para orientar a Comissão de Licitação nas etapas de habilitação, abertura e julgamento das propostas, em conformidade com o previsto na Lei 8.666 de 21 de junho de 1993, realizados por meio de ata de sessão pública. Já, em relação à conformidade de registro de gestão, é realizada na CEARP por pessoal capacitado, para analisar o processo como um todo.

Na fase de celebração e execução do contrato, são estabelecidos controles para a fase de execução do contrato, desde a celebração até a sua extinção, já que a mesma comissão que faz a licitação redige o contrato de acordo com o modelo disponibilizado pela coordenadoria jurídica, e as cláusulas previstas no edital são as mesmas do contrato. Nessa fase, também existe um representante da Administração para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato, designado por meio de portaria ou por cláusula contratual, conforme o art. 67 da Lei 8.666 de 21 de junho de 1993.

Portanto, a avaliação dos procedimentos licitatórios deve ser realizada, para que haja eficiência na utilização dos recursos públicos. Dessa forma, contribuindo para o bom desempenho nos processos licitatórios.

4.1.3 Dados de Compras Realizadas pela SEPOG

No Exercício de 2017, a Coordenadoria de Gestão de Aquisições Corporativas - COGEC da SEPOG, por meio da Célula de Gestão de Aquisições Corporativas e Registro de Preços (CEARP) realizou diversas compras de materiais de consumo e permanentes ou serviços executados no âmbito corporativo; podemos observar que essas informações foram separadas por Modalidade de Licitação, no quadro a seguir:

QUADRO 01 - Compras realizadas por modalidade de licitação referente ao exercício de 2017

Numero	Modalidade	Objeto
36/2017	Pregão	A seleção de empresa para o registro de preços visando aquisições futuras e eventuais de equipamentos de informática para data center, com entrega, garantia e suporte técnico, instalação e configuração para atender as necessidades da prefeitura municipal de fortaleza
78/2017 - B	Pregão	o registro de preços visando futuras e eventuais aquisições de serviços de instalação de cabeamento estruturado para rede de dados e telefonia corporativa de multisserviços da prefeitura municipal de fortaleza, compreendendo acessórios e materiais com instalação necessários para o funcionamento, todos novos e de primeiro uso
104/2017 - A	Pregão	Registro de preços, visando futuras e eventuais contratações de pessoas jurídicas para a prestação de serviços de transporte terrestre de passageiros para os servidores, empregados e colaboradores, da prefeitura municipal de Fortaleza, por meio de táxi e por demanda, devendo ser disponibilizado pela contratada solução tecnológica que possibilite a operação e a gestão das solicitações das corridas, através de aplicação web e aplicativo mobile.

109/2017	Pregão	A seleção de empresa para o registro de preços visando aquisições futuras e eventuais de estantes de aço, para atender as necessidades dos órgãos e entidades do município de fortaleza
126/2017	Pregão	A seleção de empresa para o registro de preços visando aquisições futuras e eventuais de café e açúcar, para atender as necessidades dos órgãos e entidades do município de fortaleza.
134/2017	Pregão	Contratação de empresa especializada no fornecimento de solução integrada de segurança de perímetro (firewall), que possibilite a visibilidade e controle de tráfego, filtragem de conteúdo web, prevenção contra ameaças de redes modernas, filtro de dados, vpn e controle granular de banda de rede, compreendendo fornecimento de equipamentos e softwares integrados. appliance, licenciamento e garantia de atualização para atender as necessidades da prefeitura municipal de Fortaleza.
237/2017 - A	Pregão	O registro de preços, para futuras e eventuais aquisições de recargas de gás liquefeito de petróleo – glp.
242/2017 - A	Pregão	O registro de preços, para futuras e eventuais contratações de empresa especializada na recarga de extintores de incêndio, para atender as necessidades dos órgãos e entidades da prefeitura de Fortaleza.
247/2017	Pregão	A seleção de empresa para o registro de preços visando aquisições futuras e eventuais de material permanente para atender as necessidades dos órgãos e entidades da prefeitura de Fortaleza.
255/2017	Pregão	A seleção de empresa para o registro de preços visando aquisições futuras e eventuais de óleos lubrificantes, graxas e combustível (óleo diesel, etanol e gasolina comum) para abastecer a frota de veículos oficiais dos órgãos e entidades da prefeitura de Fortaleza, com dispositivo para o controle de abastecimento, fornecimento e instalações de bombas e tanques e todos os serviços de instalação necessários ao perfeito funcionamento sem ônus para o município.

294/2017	Pregão	O registro de preços visando futuras e eventuais aquisições de extintores, para atender as necessidades dos órgãos e entidades da prefeitura de Fortaleza
316/2017	Pregão	O registro de preços visando à contratação de empresa especializada em prestação de serviços de controle de vetores e pragas, compreendendo os serviços de desinsetização, desratização e descupinização, para atender as necessidades dos órgãos e entidades da prefeitura municipal de Fortaleza
339/2017	Pregão	O registro de preços, para futuras e eventuais aquisições de água mineral sem gás, acondicionada em garrafões plásticos de 20 (vinte) litros, para atender as necessidades dos órgãos e entidades do município de Fortaleza
350/2017	Pregão	O registro de preços para futura e eventual contratação do serviço de seguro contra acidentes pessoais para os estagiários da prefeitura municipal de Fortaleza
353/2017	Pregão	Registro de preços visando futuras e eventuais aquisições de material de expediente diversos, para atender as necessidades dos órgãos e entidades da prefeitura de Fortaleza

Fonte: <http://www.tcm.ce.gov.br/licitacoes/index.php>

As informações apresentadas acima, foram retiradas do portal de licitações do TCM, nela são apresentadas as compras realizadas pela COGEC, no exercício 2017. Essas informações estão acessíveis a qualquer cidadão que queira acompanhar o quanto foi gasto, por unidade gestora, por tipo de licitação e até mesmo por tipo de material. Além disso, utilizou-se informações disponíveis internamente na COGEC.

Vemos que a COGEC somente realizou compras através da modalidade de Pregão Eletrônico, principalmente por meio de SRP.

4.1.4 Modalidade Pregão Eletrônico Realizado pela SEPOG.

Os prazos das modalidades clássicas, em sua maior parte, são longos e influem negativamente no planejamento operacional da SEPOG. Além disso, os atos procedimentais geravam trâmites lentos e esbarravam-se em vários recursos que travavam a fluidez do certame.

Diante disso, a SEPOG, por meio da COGEC passou a adotar a estrutura inovadora do pregão eletrônico, caracterizada pela inversão das fases, e o ambiente virtual da Internet, onde se dá a sessão pública, que possibilitaram adequação dos meios físicos e alocação de pessoal de maneira eficiente na composição das seções destinadas a tratar dos processos de aquisição. O pregão eletrônico adquiriu um aspecto de influência relevante para o planejamento das operações e das ações administrativa da SEPOG, reduzindo significativamente os prazos. Além disso, ficou evidenciada uma maior transparência no processo licitatório, com o acompanhamento, pelos participantes do certame, dos procedimentos na sessão pública o que diminui o volume de recursos que emperravam o andamento da disputa no modelo tradicional.

Foram realizados no ano de 2017 quinze pregões eletrônicos no âmbito corporativo referente aos materiais pelos quais são responsáveis a CEARP. Porém, como exemplo, adotamos três pregões, um de serviço de transporte terrestre por meio de táxi, um de aquisição de combustível, óleos lubrificantes e graxas e um de aquisição de material de expediente. Observando-se suas variações entre o preço de referência e o lance ganhador do item.

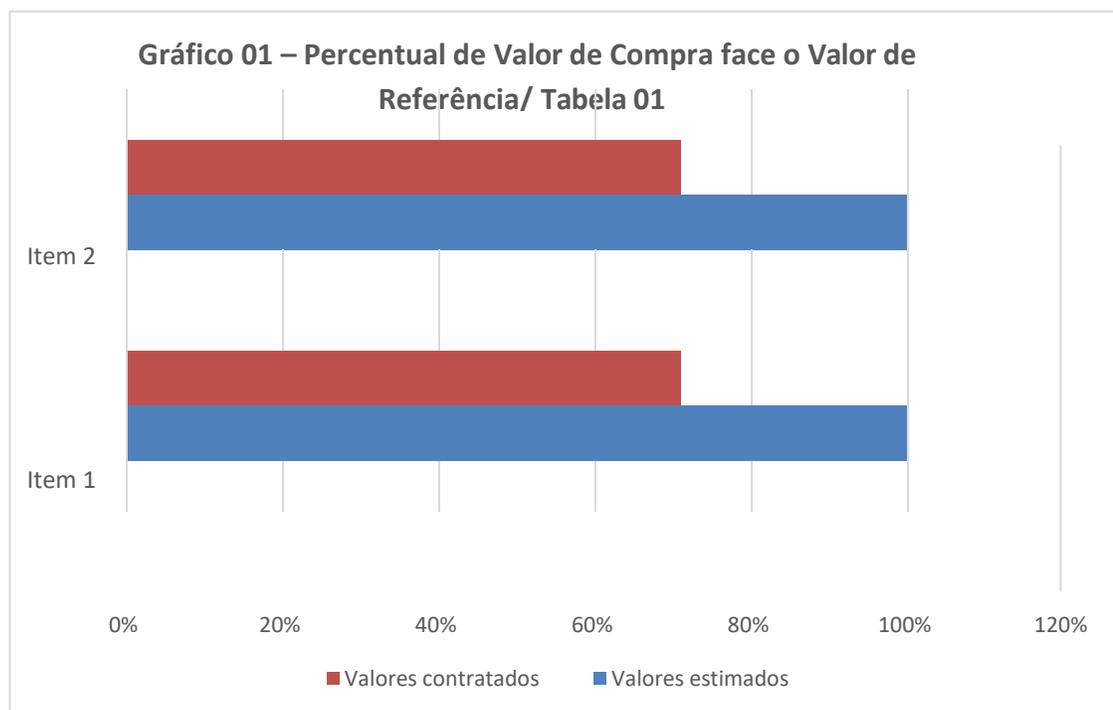
Tabela 01 - Compras realizadas Pregão nº 174/2017 - A da SEPOG

Item	Valor Referência R\$	Melhor lance R\$
Contratações de pessoas jurídicas para a prestação de serviços de transporte terrestre de passageiros para os servidores, empregados e colaboradores, da prefeitura municipal de Fortaleza por meio de táxi e por demanda, devendo ser disponibilizado pela contratada solução tecnológica que possibilite a operação e a gestão das solicitações das corridas, através de aplicação web e aplicativo mobile, conforme quantitativo, requisitos e funcionalidades especificadas no termo de referência deste edital, para o período de 12 meses. (item 1 – vencedor ampla concorrência).	R\$ 620.431,00	R\$ 440.259,00

<p>Contratações de pessoas jurídicas para a prestação de serviços de transporte terrestre de passageiros para os servidores, empregados e colaboradores da prefeitura municipal de Fortaleza, por meio de táxi e por demanda, devendo ser disponibilizado pela contratada solução tecnológica que possibilite a operação e a gestão das solicitações das corridas, através de aplicação web e aplicativo. Funcionalidades especificadas no anexo a – termo de referência deste edital, para o período de 12 meses. (item 2 – vencedor me/epp/coop.)</p>	R\$ 204.960,00	R\$ 145.440,00
Média de desconto na compra do valor de referência		29,04%

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

A tabela acima apresenta informações de prestação de serviços de transporte terrestre de passageiros, nela podemos verificar os tipos de itens adquiridos pela SEPOG no exercício 2017. Podemos perceber facilmente a diminuição significativa do valor de referência com relação ao melhor lance dos participantes da licitação, sendo a média de desconto final de 29,04% (vinte e nove vírgula zero quatro por cento).



Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

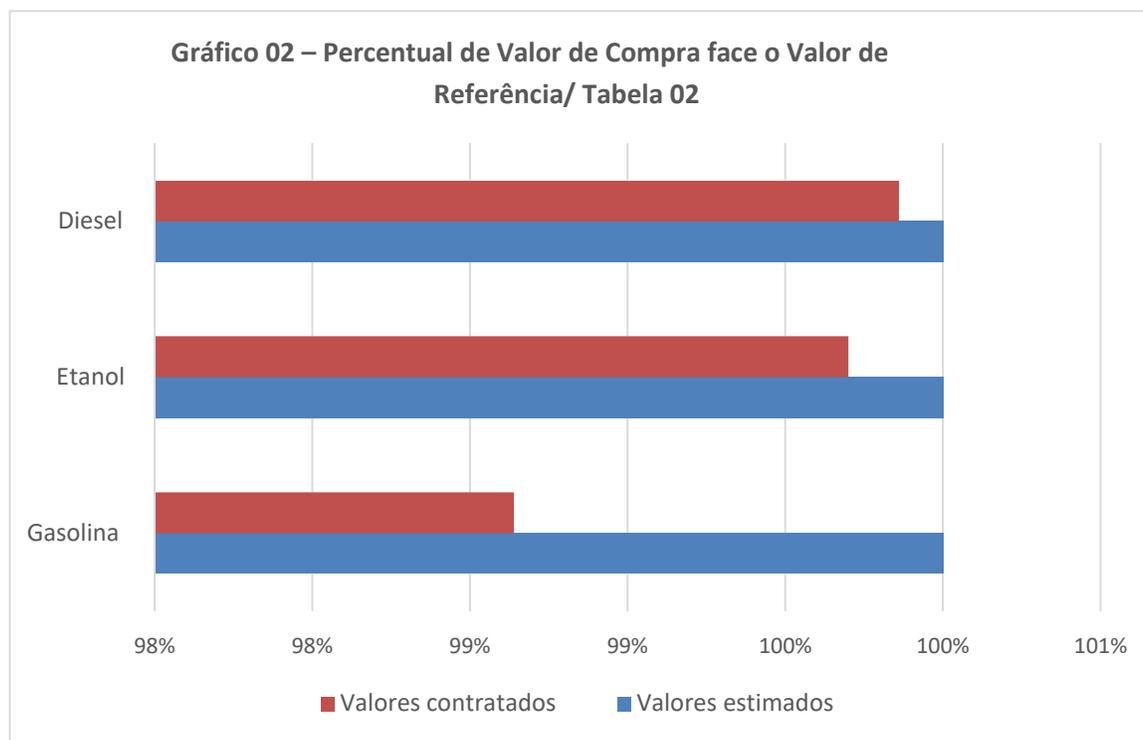
Observa-se no gráfico acima, que os itens adquiridos tiveram o mesmo percentual de redução, ou seja, de economia em relação ao preço de referência aplicado como base para a prestação de serviços de transporte terrestre de passageiros, tendo assim o princípio da economicidade sendo atingido em tal pregão.

Tabela 02 - Compras realizadas Pregão 255/2017 da SEPOG

Item	Valor referência R\$	Melhor Lance R\$
Gasolina	R\$ 5.666.569,20	R\$ 5.590.400
Etanol	R\$ 352.200,96	R\$ 351.155,20
Óleo Diesel	R\$ 4.705.356,10	R\$ 4.698.850
Média de desconto na compra do valor de referência		0,78%

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

A tabela 02 apresenta informações sobre a redução de custo por produtos adquiridos, o qual apresentou uma média de 0,78% (zero vírgula setenta e oito por cento) de redução em relação ao valor referência.



Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Mais uma vez o valor de referência teve uma redução face aos lances, podemos verificar que o valor reduzido em percentual contratado da gasolina, do etanol e do diesel em relação ao valor de referência foi respectivamente de aproximadamente 1,36%, 0,30% e 0,14%.

Além disso, é importante destacar que o único lote arrematado nessa licitação foi o de combustível de um total de 16 lotes. Esses outros quinze lotes foram fracassados e eram relacionados a aquisições de óleos lubrificantes e graxas.

Tabela 03 - Compras realizadas Pregão 353/2017 da SEPOG

Item	Valor referência R\$	melhor lance R\$
Caixa para arquivo morto em papelão Kraft, ondulada, cor parda, dobrável, medindo aproximadamente 350mm x 135mm x 240mm. (item 1 – ampla concorrência)	179.114,40	152.993,55
Caixa para arquivo morto em papelão Kraft, ondulada, cor parda, dobrável, medindo aproximadamente 350mm x 135mm x 240mm. (item 2 – participação exclusiva me/epp/coop.)	57.744,00	49.323,00
Corretivo líquido à base de resina, água e pigmentos brancos, atóxico, inodoro, não ressecante, pincel de aplicação para apagar erros esferográficos, datilográficos, desenhos, xérox, fax e impressora embalagem: tubo com 18ml, com dados de identificação do produto, marca do fabricante, data de fabricação e prazo de validade. (item 3 – participação exclusiva me/epp/coop.)	35.029,13	7.728,49
Fita adesiva transparente rolo de aproximadamente 55mm x 50m. (item 4 – participação exclusiva me/epp/coop.)	68.202,81	42.050,97
Fita adesiva, material de papel Kraft, tipo gomada, rolo de aproximadamente 50mmx50m. (item 5 – vencedor me/epp/coop.)	131.928,50	127.427,41
Fita adesiva, material de papel Kraft, tipo gomada, rolo de aproximadamente 50mmx50m. (item 6 – participação exclusiva me/epp/coop.)	42.500,00	41.050,00

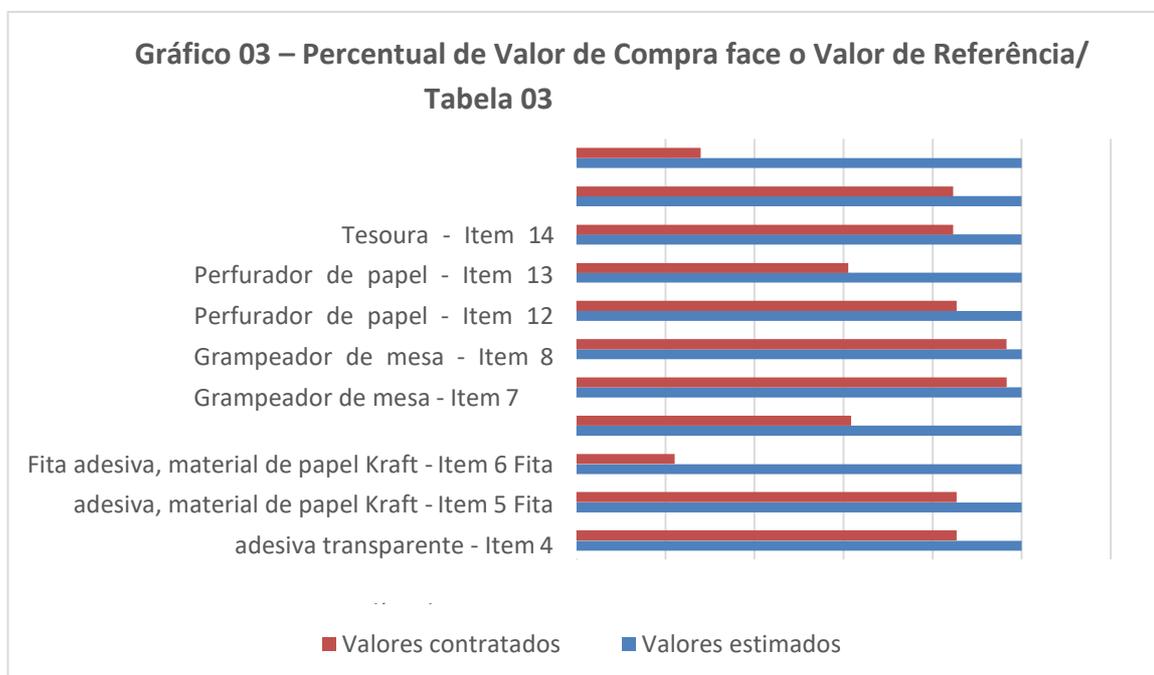
Grampeador de mesa, estrutura metálica, durável para grampear, grampos 26 / 6, capacidade para 08 folhas de 75G/m2 (grampo aberto), 20 folhas de 75g/m2 (grampo fechado), acabamento cromado. (item 7 – vencedor me/epp/coop.)	122.880,00	104.963,44
Grampeador de mesa, estrutura metálica, durável para grampear, grampos 26 / 6, capacidade para 08 folhas de 75G/m2 (grampo aberto), 20 folhas de 75g/m2 (grampo fechado), acabamento cromado. (item 8 – participação exclusiva me/epp/coop.)	40.960,00	24.997,68
Perfurador de papel, tamanho pequeno, em metal resistente de boa qualidade 02 furos (perfurar no mínimo 25 folhas). (item 12 – vencedor me/epp/coop.)	124.278,00	105.151,20
Perfurador de papel, tamanho pequeno, em metal resistente de boa qualidade 02 furos (perfurar no mínimo 25 folhas). (item 13 – participação exclusiva me/epp/coop.)	37.982,80	32.137,12
Tesoura grande, com cabo anatômico em polipropileno preto, parafuso em aço inox reforçado e lâminas em aço inoxidável para cortar papel, medindo 21 cm. (item 14 – participação exclusiva me/epp/coop.)	52.502,80	14.647,84
Média de desconto na compra do valor de referência		21,35%

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

A tabela 03 acima, apresenta informações sobre aquisição de material de expediente para atender as necessidades da Prefeitura Municipal de Fortaleza, nela podemos verificar que a redução em relação ao valor de referência foi significativa, chegando a média de 21,35% (vinte e um virgula trinta e cinco por cento) de redução em relação ao valor estimado para a referida licitação.

Ademais, verifica-se que dos 14 lotes licitados, 11 foram arrematados e os lotes 9 a 11 foram fracassados. Outrossim, desses lotes arrematados nessa licitação 10 tiveram como empresa vencedora uma microempresa, a qual, por benefício da lei complementar 123/2006, tem a vantagem de ganhar a disputa de preços, em caso de proposta de preço com valor 5% superior ao de uma empresa que concorre a um lote de ampla concorrência. Já em casos de lotes que não excedam ao valor de R\$ 80.000,00, somente podem participar micro e pequenas empresas e empresa de

pequeno porte. Assim, tal microempresa conseguiu arrematar tanto os lotes com destinação exclusiva para ME e EPP quanto lotes que foram destinados a ampla concorrência.



Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Neste último gráfico do exemplo vemos que há lotes com grandes reduções percentuais nas aquisições. Isso é verificado em uma compra por aproximadamente 12% do valor de referência no item 3, tamanha a concorrência do item, considerando-se que se a administração realizasse outra modalidade de Licitação, poderia não ter um desconto tão grande no valor de referência.

Verifica-se que a redução média por item nos Pregões analisados é muito maior, isso se justifica por ser maior a motivação dos licitantes em participar de um certame que proporcione ganhos maiores, uma vez que tendo seus preços adjudicados no Sistema de Registro de Preços, os que forem sagrados vencedores do certame, fornecerão para a Administração, pelo período definido em edital, um volume expressivo de materiais para todos os órgãos e entidades da Prefeitura Municipal de Fortaleza.

Essa iniciativa de centralizar o pregão de determinado tipo de material por uma só secretaria, traz vantagens como:

Redução dos custos operacionais do processo licitatório com menos pregões abertos;

Maior competitividade no certame, por haver mais fornecedores interessados em participar da licitação; e

Maior redução dos preços em função das grandes quantidades de materiais e do maior número de licitantes.

5 Conclusões

A instituição do Pregão Eletrônico como nova modalidade de licitação, de observância obrigatória pela Administração Pública, incluindo-se a Prefeitura Municipal de Fortaleza, confere uma modernização do sistema de compras públicas, com o objetivo de se alcançar os preceitos constitucionais que devem pautar a atuação do Administrador Público.

Dentre as diversas modalidades de licitação, a modalidade do pregão eletrônico, permitiu a Administração Pública uma considerável economia. Tem como principais características, a inversão da ordem na fase de habilitação, onde se possibilita verificar a habilitação apenas da vencedora do certame, resultando em uma redução significativa de tempo, e a possibilidade de reunir maior número de interessados, pois o processo é realizado em meio virtual, além da possibilidade de realizar diversos lances, sem ter uma restrição quanto ao valor do contrato futuro.

Com a análise dos dados coletados, pode-se verificar que a modalidade do pregão eletrônico se destaca das outras modalidades por ser a mais utilizada na aquisição de bens e serviços comuns, permitindo a Administração Pública uma economia percentual considerável sobre o valor inicial de referência.

Tratando-se de um meio mais célere e eficaz para as contratações, que possibilita a participação de um número maior de interessados, reduzindo conseqüentemente os custos e valores das propostas, o pregão eletrônico atende

plenamente o princípio constitucional da eficiência, com a agilização e simplificação do procedimento, evidenciada na inversão de fases que lhe propicia mais efetividade, uma vez que permite uma maior participação de diversos tipos de empresas, e por conseguinte um número maior de propostas analisadas, resultando maior economia para cofres públicos, uma vez que ocorre uma significativa redução dos valores inicial das ofertas.

Com isso, tem-se que os objetivos propostos pelo presente trabalho foram atendidos, pois foram examinados os aspectos referentes aos procedimentos licitatórios, em especial a modalidade pregão na sua espécie eletrônica, pois todas as aquisições no período 2017 foram efetivadas por meio dela, sendo abordados seus princípios bem como suas vantagens, servindo assim como ferramenta de apoio a todos os envolvidos nas atividades relacionadas às compras públicas.

Dirimiram-se também as dúvidas acerca da aplicabilidade desta espécie de licitação na Administração Municipal, sobre tudo no âmbito da SEPOG, pois como foi visto, aplica-se perfeitamente a legislação acerca do tema, a despeito de qualquer norma interna.

Vê-se que todos os benefícios apresentados pela utilização do pregão eletrônico são perfeitamente aplicáveis à SEPOG, que está conseguindo melhores resultados em suas compras e contratações de serviços, por meio deste instrumento.

Além disso, foi possível verificar que, dos processos administrativos abertos para a modalidade pregão, todos tiveram o tipo de licitação alinhado às características dos itens descritos no edital. Também, pode ser notado que não houve fracionamento de despesa, prática condenada pelos tribunais de contas, porém houve o parcelamento do objeto contratual, por serem divisíveis e economicamente viáveis.

Portanto, a utilização do Pregão eletrônico pela SEPOG vem dirimir as dificuldades anteriormente enfrentadas com a utilização da Lei 8666/93, que oferece como meio de licitação as modalidades tradicionais, estas tem como características a maior morosidade no processo, excesso de burocracia, além oferecer baixo índice de economia, competitividade e transparência.

Não se pode negar que a nova modalidade de licitação também tem limitações, logo que, só é possível a contratação de bens e serviços comuns, até porque o Decreto 5.450/05, que oficializa o uso do pregão eletrônico, não obriga a utilização do pregão eletrônico em todas as contratações de bens e serviços comuns.

Apesar de ocorrerem algumas falhas no processo de pregão eletrônico, os benefícios da tecnologia da informação são inegáveis. Como exemplo podemos destacar maior agilidade e economia nas compras realizadas pela SEPOG no exercício 2017, além da maior transparência no processo.

O Sistema de Registro de Preços tem um mecanismo processual muito inteligente, sendo tal fato caracterizado pela não obrigatoriedade de aquisição imediata dos bens e serviços registrados nas Atas de Registro de preços. Esta ferramenta, aliado a possibilidade de outras Unidades Administrativas utilizarem a mesma Ata de Registro de Preços para contratarem, são citados como vantagens pelo uso do SRP e, com isso, são tidos como responsáveis pelo sucesso administrativo do SRP no âmbito da Administração Pública.

Finalmente, pode-se dizer que o Sistema de Registro de Preços (SRP) é uma ferramenta das compras públicas que trouxe muitas vantagens a Administração Pública, como o caso da não obrigatoriedade de contratação automática e da possibilidade de planejamento, além da eficiência, caracterizada, principalmente, na redução dos recursos empregados nas compras públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

_____. **Direito administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

BITTENCOURT, Sidney. **Licitação passo a passo**. Comentando todos os artigos da Lei n.º 8.666/93 totalmente atualizada. 7.ª Ed. Fórum. Belo Horizonte. 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. **Pregão**: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico. 5 ed. São Paulo: Dialética, 2009.

REFERÊNCIAS ELETRÔNICAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 mar. 2018.

_____. **Decreto n.º 5.450**, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm. Acesso em: 02 jun. 2018.

_____. **Lei n.º 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8666cons.htm. Acesso em: 30 mar. 2018.

_____. **Lei n.º 10.520**, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 30 mar. 2018.

_____. **Lei complementar n.º 123**, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei

no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 02 jun. 2018.