

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ - UFPR
PÓS GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA – COLOMBO II
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

**A LICITAÇÃO NO ESTADO DO PARANÁ COMO FORMA DE
CONTROLE OPERACIONAL**

CURITIBA
2011

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ - UFPR
PÓS GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA – COLOMBO II
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

**A LICITAÇÃO NO ESTADO DO PARANÁ COMO FORMA DE
CONTROLE OPERACIONAL**

LUIZ AUGUSTO MORO BIENTINEZ

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao curso de Pós Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Paraná visando a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Edelvino Razzolini Filho

CURITIBA

2011

FOLHA DE APROVAÇÃO

LUIZ AUGUSTO MORO BIENTINEZ

A LICITAÇÃO NO ESTADO DO PARANÁ COMO FORMA DE CONTROLE
OPERACIONAL

BANCA EXAMINADORA:

Curitiba, ___ de ____ de 2011

Dedico este trabalho em primeiro lugar aos meus pais, que me ensinaram o valor do estudo e do trabalho para o homem e em segundo lugar a minha esposa pelo amor e dedicação ao meu crescimento pessoal e profissional.

AGRADECIMENTOS

A Deus que sempre iluminou meus caminhos.

A todos os professores que dividiram comigo seu conhecimento.

Aos colegas com quem compartilhei minhas dúvidas e questionamentos durante esta etapa.

RESUMO

O objeto deste trabalho de conclusão de curso é analisar o sistema de licitações do Estado do Paraná e apontar os pontos fortes e pontos fracos do processo, além de demonstrar o funcionamento do controle operacional em consonância com a licitação, onde atua e como ocorre. As diversas Leis e Decretos Federais e Estaduais serviram de base para este trabalho e nortearam todas as proposições apresentadas, para que se enquadrem nos limites legais. O estudo da estrutura do Departamento Estadual de Administração de Material, órgão responsável pelas licitações e registros de preços do Estado do Paraná, durante alguns meses, veio a levantar alguns aspectos importantes, nunca antes abordados in loco e gerar proposições práticas, estas que, podem vir a ser exemplos a outros órgãos das demais esferas da administração pública e também motivar algumas alterações nas Leis e Decretos Estaduais. Mostra também que os problemas mais significativos em relação às aquisições no setor público não se localizam efetivamente na Lei de Licitações existente mas sim nos trâmites burocráticos e na discricionariedade do agente público frente a montagem e condução dos processos. Foi possível observar o andamento dos processos que ali chegaram e com uma pesquisa qualitativa e descritiva, num estudo de caso, obteve-se acesso aos gargalos, que geram os problemas mais comuns, e também às soluções ali utilizadas, além dos projetos de mudanças que devem acontecer. Conheceu-se o histórico de atuação do órgão e a mudança do foco de atuação do mesmo, com o passar dos anos e com as mudanças de tendências administrativas e de grupos gestores, foco este que atualmente é totalmente voltado para a aquisição. Concluiu-se que a principal ferramenta a ser utilizada para o alcance do melhor resultado é a tecnologia, que hoje encontra-se à disposição de todos, o que agilizará os processos e trará maior qualidade à aquisição e ao controle operacional na administração pública.

Palavras-chave: licitação. controle. leis. decretos. aquisição.

ABSTRACT

The subject of this end of course is to analyze the bidding system of the State of Paraná and point out the strengths and weaknesses of the process, and demonstrate the operation of operational control in accordance with the bidding process occurs and how it operates. The various laws and decrees Federal and State were the basis for this work and guided all the propositions, that fall within legal limits. The study of the structure of the State Department Material Administration, an agency responsible for procurement and records price of Paraná, for a few months, came to raise some important issues never before addressed on site and generate practical propositions, those that can become examples to other organs of other levels of government and also motivate some changes in State Laws and Decrees. It also shows that the most significant problems in relation to acquisitions in the public sector was not actually located in the Bidding Law but in the existing and bureaucratic discretion in the face of mounting public official and driving processes. It was possible to observe the progress of which they arrived and with a qualitative and descriptive case study, we obtained access to bottlenecks that generate the most common problems, and also to the solutions used here, in addition to projects that change should happen. Knowing the track record of the board and change the focus of activity of the same, over the years and the changing trends of administrative and management groups, which currently focus this is totally focused on the acquisition. It was concluded that the main tool to be used to achieve the best result is technology that is now available to all, which will streamline processes and bring higher quality to the acquisition and operational control in public administration.

Keywords: bidding. control. laws. decrees. acquisition.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – Sistema eletrônico de licitações utilizado no Paraná..... 21

LISTA DE ABREVIATURAS

Art. - Artigo

n.º - Número

p. - Página

ed. - Edição

LISTA DE SIGLAS

DEAM - Departamento Estadual de Administração de Material

SEAP - Secretaria de Estado da Administração e Previdência

GMS – Gestão de Materiais e Serviços

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 Apresentação.....	13
1.2 Objetivo geral	13
1.2.1 Objetivos específicos.....	13
1.3 Justificativas.....	13
2 REVISÃO TEÓRICO EMPÍRICA	14
3 METODOLOGIA	17
4 O DEAM	18
4.1 Descrição geral.....	18
4.2 Diagnóstico	19
5 PROPOSIÇÕES	23
5.1 Ao trâmite dos documentos.....	23
5.2 Às publicações.....	23
5.3 Ao protocolo Geral.....	24
5.4 Ao cadastro de licitantes.....	24
5.5 Formação dos preços máximos e das regras.....	25
5.6 Da comissão de avaliação.....	26
5.7 Ao controle operacional.....	26
6 CONCLUSÃO	27
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	29
GLOSSÁRIO	32

1 - INTRODUÇÃO

1.1 - APRESENTAÇÃO

Desde o tempo do Império, quando se tem notícia da primeira licitação realizada no Brasil, visando a contratação de serviços de limpeza da rede de esgotos do Rio de Janeiro, que os administradores públicos seguem em constante evolução nos processos aquisitivos no setor.

Por tratar-se de rito normatizado juridicamente é que a tal evolução acontece de maneira morosa, porém, os vários acórdãos e decisões dos Tribunais de Conta pelo país vem sendo a forma de se nortear determinados procedimentos, sem a necessidade de criarem-se novas Leis ou alterar as já existentes.

Atualmente a Lei de Licitações em vigor no país é a Lei n.º 8.666/1993, subsidiada por outras Leis e Decretos mais específicos como a Lei n.º 10.520/2002 que normatiza o pregão ou o Decreto n.º 5.450/2005 que regulamenta o pregão na forma eletrônica.

No Estado do Paraná a licitação é regida pela Lei Orgânica n.º 15.608/2007, que engloba as demais Leis específicas de outras modalidades, também de âmbito Estadual, e também sobre os contratos e convênios. O órgão responsável pelas aquisições do Estado é o DEAM – Departamento de Administração de Material, vinculado a Secretaria de Estado da Administração e Previdência – SEAP, atualmente situada no Palácio das Araucárias, sede provisória do Governo do Estado do Paraná.

A proposta deste trabalho é demonstrar como funciona o sistema de licitações do Estado do Paraná desde o começo da solicitação até o final do procedimento, como se dividem as tarefas e as peculiaridades deste sistema e, paralelo a isto, mostrar como se dá o controle interno e externo através da licitação no Estado, desta forma estar-se-á contribuindo para a melhoria nas compras e consequentemente na qualidade dos gastos públicos.

O Tribunal de Contas do Estado possui inspetorias em todos os órgãos da Administração e analisa as aquisições feitas pelos mesmos, apontando erros, levantando irregularidades e demais informações pertinentes.

O controle interno se dá ao longo do processo, na obediência legal e na publicidade dos procedimentos. Além disso, existe a Secretaria Especial de Controle

Interno que supervisiona todas as contas do Estado.

Ao final deste trabalho estar-se-á apontando algumas deficiências levantadas, os pontos positivos, o que deve continuar e o que deve ser melhorado ou abolido dos processos.

1.2 - OBJETIVO GERAL

Sugerir melhorias nos sistema de licitações do Estado do Paraná, apresentando as fases de controle interno e externo pela qual a licitação se aplica como mecanismo de controle nas contas públicas.

1.2.1 – Objetivos Específicos

Estudar como funciona o sistema de licitações do Estado do Paraná, especificamente no Departamento de Administração de Material – DEAM, órgão responsável pelas aquisições do Governo do Estado;

Levantar os pontos fortes e fracos, sugerir melhorias, servir de base para futuras alterações na Lei Orgânica do Estado;

Relacionar o sistema de licitações do Estado com os mecanismos de controle interno e externo na Gestão Operacional.

1.3 - JUSTIFICATIVAS

Durante muitos anos o Departamento de administração de material – DEAM teve a característica de manter na função de pregoeiro somente servidores de cargos em comissão e, por este motivo é que os servidores de carreira do Estado raramente figuravam na posição. Nesta forma de trabalho os servidores estáveis pouco se especializavam e com a recente troca de gestão houve um esvaziamento do quadro de pregoeiros do departamento. Uma nova filosofia de trabalho veio junto com o novo grupo gestor que assumiu o comando do Estado, no qual o servidor de carreira seria prioridade na função.

Foram feitas realocações de servidores, vindos de outras secretarias, onde já atuavam na área, ocorreram capacitações de servidores do próprio departamento e foram montadas as novas equipes.

Com o foco no envolvimento do servidor de carreira na função compras do Estado é que torna-se interessante levantar a atual situação do órgão visto que novas metodologias de trabalho estão na pauta do atual Governo do Estado e tal levantamento servirá de base para nortear as mudanças propostas.

Também é ponto pacífico que o envolvimento dos servidores com a atividade fim do Estado faz com que a transparência seja maior, pois, independente de grupo de governo ou de preferências políticas, o servidor continuará a prestar seus serviços ao Estado e conseqüentemente terá maior responsabilidade sobre seus atos.

Outro ponto importante é que todo e qualquer trabalho realizado na área de compras públicas traz novos conhecimentos, estes que poderão ser difundidos entre outros órgãos, entre grupos, entre a população e conseqüentemente gerar cidadania.

A pessoa com maior esclarecimento sobre a forma como se é gasto o dinheiro arrecadado, passa a fiscalizar e exigir austeridade. É preciso quebrar as barreiras dos governos para com a população que deve exercer sua cidadania, cobrando, exigindo transparência e o servidor público deve ser o agente que iniciará este processo, aprendendo, questionando, sugerindo e se envolvendo no processo.

2 - REVISÃO TEÓRICO-EMPÍRICA

A Licitação é o procedimento administrativo, através do qual a Administração Pública realiza, por meio de habilitação de proponentes e julgamento de propostas, a aquisição de bens e a contratação de obras e serviços. A realização deste procedimento exige igualdade de condições entre os participantes e transparência dos atos administrativos, em respeito a Constituição Federal, que elenca os princípios gerais da administração pública, que são: o princípio da Legalidade, princípio da Impessoalidade, princípio da Moralidade, princípio da Publicidade e princípio da Eficiência.

Quem na Administração Pública mais utiliza-se destes princípios senão o pregoeiro? ¹Dagoberto (2008, p.13) descreve assim o pregoeiro:

É sem dúvida a figura central da Administração Pública para aquisição de bens e serviços de natureza simples, que de simples, muitas vezes não tem

1ARAÚJO, Dagoberto Domingos de. Pregão Presencial e Eletrônico: Aprendendo na Prática. 4. ed. Curitiba: Negócios Públicos, 2008. 305 p.

nada. Tem o poder de decidir motivadamente sobre o objeto que está sendo licitado e conta com uma estrutura que lhe permite tomar decisões e resolver os problemas que surgirem na sessão pública, seja presencial ou eletrônica. Responde diretamente pelos seus atos e pela condução do processo licitatório na sua fase externa.

O pregão é uma modalidade de licitação moderna e, com o advento da informática, o pregão na forma eletrônica é a modalidade mais utilizada atualmente no Estado do Paraná. O Artigo 59 (2007, p. 32) da Lei Estadual 15.608/2007² decorre sobre o pregão eletrônico:

Art. 59. O pregão na forma eletrônica realizar-se-á quando a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns for feita à distância, em sessão pública, por meio de sistema que promova a comunicação pela Internet.

Além do pregão eletrônico e do presencial temos ainda as modalidades concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão.

A concorrência é a modalidade na qual os interessados devem comprovar seus requisitos para participação preliminarmente e é utilizado para obras ou serviços de engenharia envolvendo valores acima de R\$1.500.000,00 (Um milhão e quinhentos mil reais).

A 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. Os valores para a tomada de preços estão entre R\$650.000,00 e R\$1.500.000,00 para aquisições e serviços e até R\$1.500.000,00 para obras e serviços de engenharia.

O 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 pela unidade administrativa. O convite será permitido para aquisições e serviços até R\$80.000,00 .

O concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes do edital.

O leilão é a modalidade de licitação 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 Artigo 19³ da Lei 8666/1993, a quem oferecer maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

2 PARANÁ. Lei Estadual n° 15.608, de 16 de agosto de 2007. Diário Oficial [do] Estado do Paraná, Curitiba, PR, 16 ago. 2007.

3 Cita as regras a serem observadas na alienação de bens imóveis na Administração Pública.

Os processos licitatórios são acompanhados pelo Estado através de sua Secretaria Especial de Controle Interno, instituída pela Lei Estadual 15524/2007⁴ de 05/06/2007 e pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná que faz o papel de Controle Externo através de seus inspetores ou auditores.

A Lei 15524/2007 (2007, p. 4) no seu Capítulo IV, Artigo 9º, parágrafo IV nos traz:

CAPÍTULO IV Da Finalidade da Coordenação de Controle Interno – CCI
Art. 9.º - A Coordenação de Controle Interno – CCI terá por finalidade:
IV – avaliação da economia, eficiência e eficácia de todos os procedimentos adotados pela Administração Pública, através de processo de acompanhamento realizado nos sistemas de Planejamento e Orçamento, Contabilidade e Finanças, Compras e Licitações, Obras e Serviços, Administração de Recursos Humanos e demais pertinentes à Administração.

Tem-se então no Estado do Paraná, uma Legislação específica no tocante a aquisições e contratos, um departamento especializado em licitações e o Controle Operacional sendo realizado pela Secretaria Especial de Controle Interno e pelo Tribunal de Contas, que exerce o Controle Externo.

A preferencia nas aquisições do Estado é a de se utilizar o sistema de registro de preços para as aquisições de itens de uso comum aos órgãos. O sistema de registro de preços no Paraná só pode ser realizado pelo DEAM e por este motivo é que as licitações concentram-se no departamento.

O Decreto Estadual 2391/2008 (2008, p. 2) regulamenta o sistema de registro de preços no estado do Paraná:

CAPÍTULO II, Seção I, Artigo 4º. Compete ao Departamento de Administração de Material – DEAM, da Secretaria de Estado da Administração e Previdência – SEAP, a implantação, a execução e o gerenciamento da aquisição de bens e a contratação de serviços através do Sistema de Registro de Preços.

Vários são os aspectos benéficos do Sistema de Registro de Preços em relação aos modelos tradicionais de aquisições tais como a celeridade, o atendimento de demandas imprevisíveis, a redução de volume de estoques, a eliminação dos fracionamentos de despesa, a redução do número de licitações, os tempos recordes de aquisição, a atualidade dos preços e a não obrigação de se ter o recurso no início do processo.

Jorge Ulisses⁵ (2005, p. 77) cita um dos motivos mais comuns a todos sobre

4 Lei Estadual n° 15.524, de 05 de junho de 2007. Diário Oficial [do] Estado do Paraná, Curitiba, PR, 05 jun. 2007

5 FERNANDES, Jorge Ulisses J. Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Pregão

o uso do registro de preços:

É, de fato, comum o contingenciamento do orçamento impedindo o início do processo licitatório e, depois, no final do ano, a liberação de expressivos recursos. Com o SRP, no Tribunal Regional Federal em São Paulo, obteve-se a possibilidade de compras até os últimos dias do exercício financeiro.

Como vê-se, todas as formas de licitação tem o objetivo de agregar qualidade às aquisições e conseqüentemente trazer economia para a Administração. Recursos economizados em aquisições feitas com qualidade podem ser aplicados em áreas mais críticas, trazendo crescimento econômico e social.

Tem os cidadãos, o direito e o dever de fiscalizar tudo o que é gasto com dinheiro público. Marçal⁶ (2001, p. 663) cita a importância que o cidadão tem em exercer seu direito:

É atribuída a qualquer pessoa, física ou jurídica, a legitimidade para exercer o direito de petição ao Tribunal de Contas ou aos órgão de controle interno, envolvendo irregularidade na atividade subordinada à lei de licitações e contratos administrativos. O dispositivo evita que se deixe sem apuração alguma denúncia sob argumento de ilegitimidade no exercício do direito de representação.

O cidadão é muito mais importante e tem muito mais poder do que ele próprio imagina, o que falta é exercê-lo, através de atitudes pró-ativas ao invés de fechar os olhos para o que está se passando ao seu redor.

3 - METODOLOGIA

Este trabalho desenvolveu-se dentro do Departamento de Administração de Material – DEAM, da Secretaria de Estado da Administração e da Previdência – SEAP, do Governo do Estado do Paraná. Durante aproximadamente 5 meses de observação e participação efetiva nos processos de licitação foram levantadas todas as características do sistema de trabalho do Departamento.

Todas as informações foram obtidas através de uma Pesquisa Qualitativa quanto ao método e Descritiva em relação ao objetivo, através de um Estudo de Caso sobre como funciona o sistema de licitações do Estado do Paraná, por onde passam os processos, os trâmites a que obedecem, os resultados, características da equipe de trabalho.

Após as observações efetuadas foram levantados os pontos fortes que

Eletrônico: Contratar com os melhores preços, menor tempo e sem riscos. 2. ed. Belo Horizonte:
6 FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 8. ed. São Paulo: Dialética, 2001. 735 p.

poderão servir de exemplos a outras organizações e os pontos fracos a serem revistos, além de serem base para a formulação de alteração das Leis e Decretos dentro do Estado.

Outro objetivo importante é a forma de como a licitação no Estado serve de base para os Controles Operacionais interno e externo.

4 – O DEAM

4.1 - DESCRIÇÃO

O Departamento de Administração de Materiais - DEAM é uma unidade da Secretaria de Estado de Administração e da Previdência, que tem como atribuições a compra e distribuição de materiais além das licitações de prestação de serviços para os demais órgãos da Administração Direta e, facultativa, para os da Administração Indireta, nos termos da Lei 8.485, de 3 de junho de 1987⁷, e do Decreto 1.180, de 9 de agosto de 1999⁸.

Alteração de Legislação:

Lei nº 13.403, de 21 de dezembro de 2001, autoriza a transformação do Departamento Estadual de Administração de Material - DEAM em unidade de execução programática da Secretaria de Estado da Administração e da Previdência - SEAP.

Decreto nº 6.180, de 22 de agosto de 2002, transforma em unidade Administrativa do nível de execução programática da Secretaria de Estado da Administração e da Previdência - SEAP, passando a denominar-se Departamento Estadual de Administração de Material - DEAM.

Sua estrutura organizacional está assim disposta:

Diretoria – 1 Servidor de carreira;

Assessoria de Gabinete – 2 Servidores em comissão e 2 estagiários;

Coordenadoria de Licitações – 4 equipes sendo:

Equipe 1 – 1 pregoeiro servidor de carreira, 1 servidor comissionado e um estagiário;

Equipe 2 – 2 pregoeiros servidores de carreira, 1 servidor em comissão;

⁷ Dispõe sobre a reorganização da estrutura básica do Poder Executivo no Sistema de Administração Pública no Paraná

⁸ Dispõe sobre o Sistema de Registro de Preços no Estado e a competência do DEAM.

Equipe 3 – 2 pregoeiros servidores de carreira, 1 apoio servidor de carreira;

Equipe 4 – 1 pregoeiro servidor de carreira, 2 apoio servidores de carreira e 1 estagiário.

Coordenadoria de Cadastros de Licitantes do Estado – 1 coordenador servidor em comissão, 1 apoio servidor de carreira e 3 estagiários;

Coordenadoria de Sistema – 1 coordenador servidor de carreira e 2 apoio servidores de carreira;

Coordenadoria de Catalogação de Materiais e Serviços – 1 coordenador servidor de carreira, 1 apoio servidor de carreira e um estagiário;

Assessoria Jurídica – 1 procurador servidor de carreira, 1 advogado servidor de carreira, 1 bacharel servidor em comissão, 2 estagiários.

Coordenadoria de Almojarifados – 1 coordenador servidor de carreira e 1 apoio servidor de carreira.

Quanto ao orçamento do departamento, o mesmo é vinculado ao orçamento da SEAP e possui apenas recursos para o seu funcionamento e manutenção visto as aquisições nas licitações serem realizadas com os recursos oriundos dos órgãos solicitantes, ficando a cargo do DEAM apenas a execução do processo licitatório.

Atualmente o DEAM encontra-se localizado no Palácio das Araucárias, sede provisória do Governo do Estado mas já teve dois endereços anteriores, sendo que, nestes espaços encontravam-se os depósitos de materiais do Estado, atualmente desativados.

O DEAM, em uma determinada época, foi quem gerenciou inclusive a guarda física dos materiais e sua distribuição pelo Estado, mas, com o passar dos anos, esta forma de administração tornou-se cara e o foco do Departamento voltou-se somente para as aquisições, ficando a cargo de cada órgão a gestão do material.

4.2 - DIAGNÓSTICO

O DEAM, que surgiu com o foco na administração e gestão de materiais e estoques, ao longo dos anos acompanhou a tendência e a evolução dos conceitos administrativos e voltou sua atenção para as compras. Especializou-se na gestão compras com a formação de equipes de licitações voltadas a atender as demandas de todos os órgãos da administração direta do Estado.

Os enormes barracões de materiais foram sendo esvaziados e os custos

começaram a ser redimensionados na medida em que os órgãos passariam a dividir tal responsabilidade com o DEAM, até a extinção por completo deste tipo de gestão.

Com a utilização maior do Sistema de Registro de Preços, a guarda dos materiais ficou a cargo do fornecedor pois, o órgão somente solicitará o que necessita de imediato, através da liberação de ordem de compra pelo DEAM. Até o ano de 2010 a equipe de pregoeiros do DEAM era formada por servidores comissionados e os servidores de carreira que lá trabalhavam não tinham grandes expectativas quanto ao seu reconhecimento e capacitação para assumir tal função.

Com a mudança de grupo de gestão, no início de 2011, todos os pregoeiros comissionados foram substituídos por servidores de carreira, uns do próprio DEAM e outros vindos de outros órgãos, onde já atuavam na área.

A remuneração destes novos pregoeiros foi acrescida de gratificações específicas para as funções, aumentando a motivação dos mesmos, além das equipes de apoio que também tiveram sua situação revista.

Apesar do enxugamento da equipe em relação a anos anteriores as demandas tem sido atendidas satisfatoriamente pela atual equipe pois, com a formação dos registros de preços, as demandas de todos os órgãos são atendidas e reduz-se bastante o número de licitações realizadas.

As naturezas dos objetos são divididas entre as equipes, de forma a se especializarem em determinadas áreas e também visando a celeridade do processo, face ao estreitamento da relação com os órgãos, que no caso são os clientes do DEAM. Os processos licitatórios são motivados nos órgãos e seguem para o DEAM, com os termos de referência e as dotações orçamentárias já prontas. Após isso é elaborado o edital e os anexos e então, após os pareceres jurídicos, os processos retornam ao órgão de origem ou para o Governador, para a autorização de abertura, de acordo com a alçada competente. Numera-se como o primeiro gargalo a ser estudado, diminuir os tempos de trâmite entre os órgãos para que se findar a fase interna da licitação, ou seja, até que a mesma seja publicada ela passa por várias mãos.

Após autorizado, o processo passa para a fase externa, com as publicações que são feitas nos jornais, sites e diário oficial, a pedido do DEAM, pelos próprios órgãos, o que sugere-se como o segundo gargalo. Caso fosse publicado diretamente pelo DEAM o tempo diminuiria até a confirmação pelo órgão, visto que os extratos são feitos pelo DEAM e encaminhados aos órgãos para que procedam

com o pedido de publicação.

O Estado possui convênio com o Banco do Brasil (figura 1) para a utilização do seu sistema eletrônico de licitações, o que funciona razoavelmente bem, mas com alguns pequenos problemas de ordem técnica e burocrática. A questão da separação entre o físico e o digital é outro aspecto a se ter maior cuidado, visto o protocolo geral da Secretaria ficar no térreo e o DEAM ficar no terceiro andar. Os servidores do protocolo geral da Secretaria de Administração não conhecem a legislação referente a prazos de recursos e pode vir a acontecer algum problema de extravio de documentação e perda de prazos.

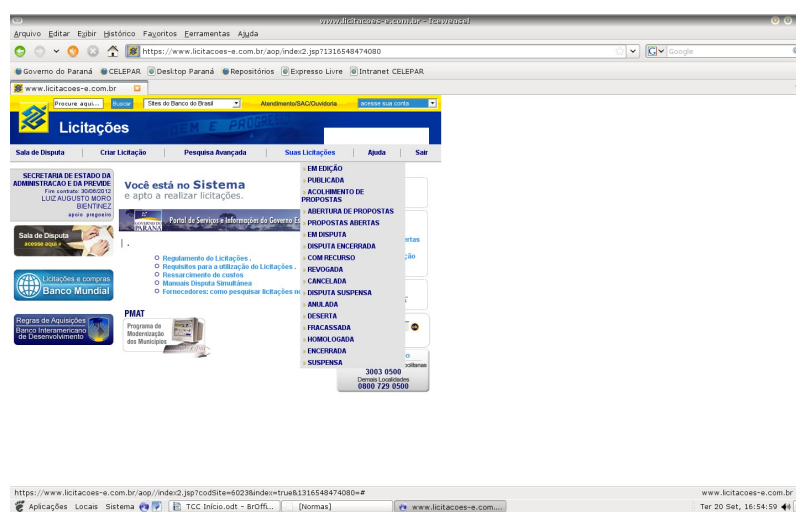


Figura 1, Fonte: www.licitacoes-e.com.br

Após os trâmites da fase externa o processo começa uma nova “caminhada” em busca de sua homologação. Sai da Secretaria e retorna ao órgão de origem ou ao Governador para sua homologação. O grande problema desta fase é a demora dos pareceres jurídicos e a análise pelo comitê gestor, que acontece uma vez por semana, quando se tratam de processos fora da alçada dos Secretários de Estado.

O maior contra senso encontrado é o do registro de preços, que segundo vários autores é uma forma rápida de aquisição mas que, no Estado do Paraná é totalmente o oposto. Tal condição se dá pela burocracia na montagem do processo, que segue uma série de passos e em cada um deles o tempo aumenta. Aponta-se aqui mais um ponto negativo a ser estudado.

Ponto positivo a se denotar é a questão da catalogação de produtos que tem a meta de abranger 100% do que se compra no Estado e o projeto de implantação de um sistema integrado para todo o Estado em relação a gestão de materiais, desde a sua compra até a sua guarda. O sistema existe e está em testes com

algumas Secretarias, que fornecem os subsídios técnicos para sua melhoria constante.

Neste mesmo sistema é utilizado o cadastro de licitantes do Estado do Paraná, que reúne informações fiscais e contábeis de todos os fornecedores do Estado, disponibilizando um certificado que comprova a sua regularidade, a fim de tornar-se um fornecedor habilitado.

Há de se verificar a legalidade da exigência de tal certidão para fins de comprovação perante aos processos licitatórios pois, a Constituição garante a participação de todos em licitações e elenca os documentos que podem ser exigidos, tornando as cláusulas encontradas em editais de licitação do Estado do Paraná cláusulas exorbitantes.

Na questão dos controles operacionais as licitações tem sido acompanhadas pelas inspetorias do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, emanando o controle externo, porém, sente-se falta da atuação do controle interno, que tem acontecido somente no cuidado com a descrição do objeto e formação de preços máximos através do menor de três orçamentos cotados.

Faltam orientações seguras acerca deste procedimento e o pregoeiro tem exercido sua discricionariedade na questão. Alguns Estados não divulgam os preços de suas licitações e conseqüentemente não tem problemas maiores na questão da formação do preço máximo e da restrição de fornecedores. Por muitos anos o Estado comprou mal por fixar preços muito baixos e os fornecedores se obrigaram a entregar produtos de péssima qualidade. Com o tempo os próprios fornecedores aprenderam a inflar os orçamentos no início do processo para garantir a formação de um preço mais alto para o certame.

Outro ponto a ser questionado é o da comissão de apuração de irregularidades, que julga e define as punições aos licitantes que cometem infrações e irregularidades nas licitações. O pregoeiro não tem o poder de decidir qual a punição e aplicá-la sem que antes o processo seja analisado pela comissão, acontece que a mesma vem pecando neste sentido pois, os processos não tem sido analisados e as punições não tem sido aplicadas. Muitos licitantes que cometeram infrações, já conhecidos das equipes de pregoeiros, continuam participando das licitações pois, em anteriores, as punições não foram aplicadas e os processos nem sequer analisados.

Tem-se a ressaltar que a estrutura física é satisfatória, o conhecimento das

equipes acerca do assunto é boa, além das perspectivas em relação as metas previstas que são tangíveis.

5 – PROPOSIÇÕES

5.1 – AO TRÂMITE DOS DOCUMENTOS

Apesar de toda a tecnologia de que se dispõe atualmente, ainda não se consegue render completamente a ela. Impera desde sempre a importância do físico, do folhar processos e dar o de acordo, ainda que isto signifique o deslocamento de tudo que se encontra dentro de um processo, de um local ao outro, das mais diversas formas. Algumas secretarias, a maioria delas, utilizam de seus motoristas, apesar de proibitivo, para levar e buscar documentos o dia todo. Outras poucas se utilizam do malote, que é a via legal do deslocamento dos documentos dentro do Estado, porém, o mais costumeiro é o que se chama de levar debaixo do braço. Muitos processos acompanhados tramitaram em diversos setores para receber um “de acordo”, uma assinatura ou um despacho, o que demandou dias e até semanas. Sugere-se que comece a ser utilizado algo como a assinatura eletrônica digital ou certificado parecido, para se reduzir drasticamente o deslocamento físico do processo. Como está sendo implantado o sistema GMS, poderia o processo passar a ter cunho virtual, em que todos os envolvidos acessariam o sistema, com suas senhas e permissões e fariam seus despachos de forma virtual e online. Para a segurança do processo o pregoeiro se encarregaria de montar o processo fisicamente, para posterior arquivamento. Acreditamos que este tipo de abordagem, aliada a outras proposições, que serão apresentadas na sequência, reduziria em até 70% o tempo de duração da fase interna da licitação.

5.2 – ÀS PUBLICAÇÕES

Os órgãos que solicitam ao DEAM a realização das suas licitações é que são os responsáveis pelas publicações dos atos que integram o processo. Os extratos são confeccionados pelo pregoeiro do DEAM, que solicita ao órgão a publicação dos mesmos. O que acontece as vezes é que os órgãos demoram para providenciar as devidas publicações e as vezes esquecem de fazê-las, gerando

atrasos e remarcações de data de abertura das licitações. Outro problema é que para que a publicação em jornais ocorra, o pedido tem que necessariamente ter a chancela da Secretaria de Comunicação Social, que escolhe em qual jornal será publicado o extrato.

A centralização das publicações no DEAM, sob a responsabilidade do pregoeiro, agilizaria o processo e traria maior controle para o processo que, no final da fase externa, quando o mesmo volta para o órgão solicitante, acaba ficando sem publicação alguma, por não terem sido feitas no DEAM. O custo da publicação pode continuar a ser pago pelo órgão de origem, que faria uma movimentação de crédito ao final do mês para a SEAP, que se encarregaria de pagar os demais envolvidos.

5.3 – AO PROTOCOLO GERAL

A gama de documentos recebidos pelo protocolo geral da SEAP é enorme, dos mais diversos assuntos, porém, os referentes às licitações obedecem a preceitos legais no tocante aos prazos. Os servidores envolvidos não conhecem a legislação de licitações e podem acabar causando algum transtorno, como já verificado, no envio de documentos de habilitação, que acabaram sendo entregues em setores não pertinentes.

O treinamento dos servidores, além de agregar conhecimento, contar pontos para progressões profissionais dos mesmos, trará maior segurança no trato com as documentações referentes a licitações tais como recursos, habilitações jurídicas, etc.

5.4 – AO CADASTRO DE LICITANTES

É indiscutível o número de benefícios que se tem quando todos os fornecedores do Estado estão cadastrados, com suas certidões atualizadas, com seus históricos de compras e de punições em um sistema informatizado, além da guarda física dos documentos comprobatórios, a fim de se respaldar o sistema. Sabe-se também que é uma atividade que demanda tempo e face ao elevado número de fornecedores o trabalho se acumula.

Pode-se verificar que o setor de cadastro tem um número muito reduzido de servidores em relação ao volume de trabalho demandado e que, para algumas licitações o pregoeiro acaba se deparando com a situação de ter o fornecedor com

toda a documentação exigida em lei correta, porém sem o cadastro de licitantes do Estado. Apesar de previsto em Edital, a condição para habilitação do fornecedor de ser cadastrado no sistema, o pregoeiro acaba não desclassificando o mesmo por este motivo, para evitar recursos e acaba solicitando que o cadastro seja feito posteriormente.

A questão é polêmica, mas para que se exija uma mudança na Lei para que todos os fornecedores sejam cadastrados no sistema, a fim de participar das licitações, há de se ter condições de suportar a demanda de serviço, proveniente desta exigência. Paralelo a isso, existe a figura do pregoeiro, que usa sua discricionariedade a favor da economicidade e da eficiência na aquisição, o que serve de respaldo para futuros questionamentos. Não se trata de beneficiar x ou y mas sim de se dar respaldo a uma decisão firme do pregoeiro, na hora de desclassificar um fornecedor, por não estar cadastrado no sistema do Estado, provando que o fornecedor teve sim a oportunidade de fazê-lo, em tempo hábil e ter sua documentação analisada. A intenção realmente é muito boa porém exige acertos e discussões.

5.5 – FORMAÇÃO DOS PREÇOS MÁXIMOS E DAS REGRAS

Por muitos anos, no Estado do Paraná, a formação dos preços máximos das licitações se dava através de 4 orçamentos, coletados no mercado e, com o de menor valor, formava-se o preço máximo para a disputa. A intenção era a de se economizar e acabar com os preços inflados que apareciam nos processos.

Com o passar do tempo o quadro apresentado foi o seguinte, fornecedores entregando materiais de péssima qualidade, setores de compra com uma enorme dificuldade de cotar no mercado, tendo que recorrer a internet, e os orçamentos que conseguiam não retratavam a realidade pois, as empresas cotavam preços absurdamente mais caros em se tratando do Estado. Com a mudança da regra do jogo, para orçamentos de mercado e sem a necessidade de se pegar o menor valor, podendo-se utilizar a média de preços, ficou mais fácil para o órgão chegar a realidade do mercado porém, a regra da licitação no Estado precisa mudar.

Em primeiro lugar sugere-se a ocultação da divulgação do preço máximo da licitação para os licitantes pois os mesmos, quando postam suas propostas, sempre o fazem com o preço máximo e algumas vezes por serem os únicos participantes

acabam frustrando o caráter competitivo e frustrando a economicidade, pois se negam a reduzir o preço e o certame acaba sendo homologado assim mesmo, face a necessidade da contratação urgente pelo órgão. Com a supressão do preço máximo o licitante já entrará com uma oferta melhor e a chance disso ocorrer diminui. O valor que o Estado poderá pagar fará parte do processo, porém não será divulgado no Edital.

Outro ponto a se discutir é a edição de um Decreto que regulamente a definição do preço máximo que atualmente ficou muito vago e sem definição alguma, tornando vago o entendimento da questão, visto o processo passar em vários órgãos e cada qual com seu entendimento, discordando entre si.

5.6 – DA COMISSÃO DE AVALIAÇÃO

Este tópico é de suma importância no que diz respeito à moralização das licitações, não só no Estado mas como em todo o país, nos mais diversos órgãos, prefeituras, etc. Várias empresas que fraudaram documentos, atrasaram a entrega ou execução dos serviços, entregaram produtos ou prestaram serviços sem qualidade, continuam a participar de licitações, pois as comissões de avaliação não retornaram os processos com os devidos julgamentos. A alegação é a falta de tempo para se executar tal tarefa. Sugere-se que sejam montadas equipes multidisciplinares e que tenha-se um tempo da semana dedicado a esta atribuição, sob forma de comitês ou de reuniões que tratem somente daquele assunto.

Talvez pela falta de cobrança e também a falta da figura de quem cobrará o resultado é que a avaliação não acontece, mas com a forma proposta existiria uma agenda e conseqüentemente resultados. A cobrança viria da equipe que demandou o julgamento, tendo a responsabilidade de cobrar o resultado do comitê.

5.7 – AO CONTROLE OPERACIONAL

Como foi exposto no capítulo anterior o controle interno tem pecado em sua atividade junto às licitações do Estado pois, tem sem mostrado tímido na parceria com os setores de compra. Propõe-se de forma urgente uma parceria entre a Secretaria de Controle Interno e os diversos setores de compra em todo o Estado, de forma a auxiliar nos questionamentos e balizar futuras decisões das comissões

de licitações e dos pregoeiros.

Muitos servidores só tem suas questões pessoais respondidas da pior maneira possível, ou seja, com recebimento de recursos, com citações ou reprovações dos Tribunais de Contas, com revogações de processos, etc.

Propõe-se que, da mesma maneira que o Tribunal de Contas do Estado mantém suas inspetorias permanentemente em cada órgão do Estado, a Secretaria de Controle Interno mantenha um canal de comunicação, caso não disponha da opção das inspetorias, para que os compradores, pregoeiros, diretores, financeiros, sejam capazes de ter seus questionamentos esclarecidos de forma ágil pelo controle interno, desta forma tornando o processo de compra mais assertivo, mais ágil e mais transparente.

6 - CONCLUSÃO

Ao longo dos anos a Administração Pública sofreu grandes transformações, motivadas pelas novas técnicas de controle e compilação de dados, pelas novas Leis, pela evolução tecnológica, pelas novas teorias da administração e sobretudo pela evolução das pessoas que fazem parte deste sistema. No DEAM não foi diferente, muitas mudanças ocorreram durante os anos, visões diferentes, novas tendências e gestões e principalmente a evolução da democracia brasileira, motivo este que aumentou a necessidade de transparência das contas públicas e dos atos praticados pelos administradores públicos.

Atualmente, com o foco na aquisição, o DEAM é parte fundamental na governabilidade do Estado pois, se a aquisição não funcionar de forma correta, de nada valerão as políticas públicas formuladas e aprovadas, os planos de governo, orçamentos e todo o resto.

Este estudo serve de base para alertar os administradores públicos sobre a importância da licitação como controle operacional, visto ser o ponto crucial da transparência e da visibilidade do gasto do recurso arrecadado.

Evidenciou-se que os principais problemas levantados não se justificam no rigorismo das Leis e Decretos regentes da matéria e sim na burocracia criada ao longo de anos e enraizada na cultura organizacional do setor público, com seus nichos de poder indissolúveis e apegos a formalismos desnecessários mas que trazem ao servidor o status necessário a atender suas necessidades.

Todas as proposições apresentadas são de caráter extremamente prático e com a exceção da proposição ao trâmite digital do processo, as demais são de fácil aplicação, necessitando apenas de uma visão gerencial a respeito do assunto ao invés da tradicional visão reacionária às mudanças, comum no serviço público.

Com toda a combinação proposta é que se abrirá uma nova gama de percepções sobre o papel do servidor público e do gestor na organização pública, que passou de mero burocrata à fonte de ideias e inspiração para uma nova gestão, voltada ao cidadão, razão de ser de todos os servidores públicos, tema este que poderá ser alvo de uma próxima pesquisa no Estado, a fim de se capacitar de forma correta os servidores.

REFERÊNCIAS

RAMOS, J. Baptista. Tribunal de Contas: **Princípio de Legalidade e Legalidade da despesa**. Rio de Janeiro: Forense, 1980. 281 p.

ARAUJO, Dagoberto Domingos de. **Pregão Presencial e Eletrônico: Aprendendo na Prática**. 4. ed. Curitiba: Negócios Públicos, 2008. 305 p.

SANTANA, Jair Eduardo; ANDRADE, Fernanda. **Legislação: Coleção 10 anos de pregão**. 4. ed. Curitiba: Negócios Públicos, 2008. 166 p.

FILHO, Marçal Justen. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 8. ed. São Paulo: Dialética, 2001. 735 p.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Contratação Direta Sem Licitação: Modalidades, dispensa e inexigibilidade de licitação**. 1. ed. [Brasília]: Brasília Jurídica. 447 p.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Pregão Eletrônico: Contratar com os melhores preços, menor tempo e sem riscos**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. 809 p.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Diário Oficial [da] República federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm> . Acesso em: 27 jun. 2011. 16:46:22.

PARANÁ. **Lei Estadual nº 15.608, de 16 de agosto de 2007**. Diário Oficial [do] Estado do Paraná, Curitiba, PR, 16 ago. 2007. Disponível em: <<http://celepar7cta.pr.gov.br/SEEG/sumulas.nsf/319b106715f69a4b03256efc00601826/b9a73f02292062988325733e0068bfbe?OpenDocument>> . Acesso em: 27 jun. 2011. 16:50:50.

BRASIL. **Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001**. Diário Oficial [da] República federativa do Brasil, Brasília, DF, 20 set. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3931htm.htm> . Acesso em: 27 jun. 2011. 16:55:30.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Diário Oficial [da] República federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 jul. 2002. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/2002/L10520.htm>> . Acesso em: 27 jun. 2011. 17:00:22.

BRASIL. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006**. Diário Oficial [da] República federativa do Brasil, Brasília, DF, 15 dez. 2006. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/leiscomplementares/2006/leicp123.htm>> . Acesso em: 27 jun. 2011. 17:01:27.

BRASIL. **Decreto nº 3.555, de 08 de agosto de 2000**. Diário Oficial [da] República federativa do Brasil, Brasília, DF, 09 ago. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm>. Acesso em: 27 jun. 2011. 17:04:38.

BRASIL. **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005**. Diário Oficial [da] República federativa do Brasil, Brasília, DF, 31 mai. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em: 27 jun. 2011. 17:07:35.

BRASIL. **Decreto nº 5.504, de 05 de agosto de 2005**. Diário Oficial [da] República federativa do Brasil, Brasília, DF, 08 ago. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5504.HTM>. Acesso em: 27 jun. 2011. 17:09:20.

BRASIL. **Decreto nº 6.204, de 05 de setembro de 2007**. Diário Oficial [da] República federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 set. 2007. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/94521/decreto-6204-07>>. Acesso em: 27 jun. 2011. 17:30:04.

PARANÁ. **Decreto nº 2391, de 24 de março de 2008**. Diário Oficial [do] Estado do Paraná, Curitiba, PR, 24 mar. 2008. Disponível em: <<http://celepar7cta.pr.gov.br/SEEG/sumulas.nsf/fcc19094358873db03256efc00601833/2fb8b317686fe3df8325741800690b16>> . Acesso em: 27 jun. 2011. 17:32:05.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Diário Oficial [da] República federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 27 jun. 2011. 17:36:34.

PARANÁ. **Lei Estadual nº 15.524, de 05 de junho de 2007**. Diário Oficial [do] Estado do Paraná, Curitiba, PR, 05 jun. 2007. Disponível em: <<http://celepar7cta.pr.gov.br/SEEG/sumulas.nsf/319b106715f69a4b03256efc00601826/f11185431e17cfbd832572fa00438bb2?OpenDocument>> . Acesso em: 17 ago. 2011. 14:50:40.

GLOSSÁRIO

Rito: É o trâmite completo que se deve seguir para realizar um procedimento, como se fosse uma receita

Acórdão: Julgamento dos Tribunais de Conta em que todos os Ministros ou

Lei Orgânica: Lei que engloba as demais Leis relativas ao tema e torna-se única.

Controle Interno: Controle exercido pelo Estado para suas próprias contas.

Pregoeiro: Servidor com formação específica para condução da modalidade de licitação denominada pregão.

Administração Indireta: Órgãos do Estado com estatuto próprio, com personalidade jurídica própria, ex: Autarquias.

Fase interna: Todo o trâmite da licitação que acontece antes da sua publicação.

Fase externa: Todo o trâmite da licitação que acontece após a sua publicação.

Cláusulas exorbitantes: Cláusulas que estão em desacordo com a Lei ou que exigem mais do que a lei relativa ao tema.