

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ISABEL CRISTINA HUPALO

A UTILIZAÇÃO EFICAZ DO PREGÃO ELETRÔNICO PARA AQUISIÇÕES E  
SERVIÇOS NO ÓRGÃO PÚBLICO FEDERAL X

CURITIBA

2016

ISABEL CRISTINA HUPALO

A UTILIZAÇÃO EFICAZ DO PREGÃO ELETRÔNICO PARA AQUISIÇÕES E  
SERVIÇOS NO ÓRGÃO PÚBLICO FEDERAL X

Projeto Técnico apresentado como requisito parcial à  
obtenção do título de Especialista em Gestão Pública  
- Modalidade de Ensino à Distância - no Curso de  
Gestão Pública da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Armando João Dalla Costa

CURITIBA

2016

*À Deus por seu amor incondicional, família e amigos que sempre estiveram ao meu lado me incentivando e apoiando em todos os momentos da minha vida.*

## **AGRADECIMENTOS**

Ao orientador, Professor Armando João Dalla Costa pelo acompanhamento e orientação durante a realização do trabalho.

À tutora à distância, Mara Luiza Vargas Barboza pela atenção e disponibilidade dedicadas durante a realização do curso.

Aos professores e tutores presenciais pelos esforços dedicados na transmissão dos conhecimentos requeridos durante os encontros presenciais.

A toda equipe do curso de Gestão Pública pelo apoio recebido e dedicação em oferecer um curso de qualidade e esforços em oferecer toda a infraestrutura necessária para a realização das atividades.

“A menos que modifiquemos a nossa maneira de pensar, não seremos capazes de resolver os problemas causados pela forma como nos acostumamos a ver o mundo”.  
(Albert Einstein)

## RESUMO

O presente trabalho objetiva apresentar uma proposta técnica para a área de licitações no Órgão Federal "X" a partir da análise dos procedimentos adotados na contratação de bens e serviços, identificando os problemas mais recorrentes durante o processo e propondo melhorias passíveis de implantação de acordo com a estrutura operacional apresentada pelo órgão objeto de estudo. Para isso foi analisado a estrutura geral da organização, os recursos disponíveis para o desenvolvimento das atividades e os problemas mais recorrentes na área de licitações do órgão. A partir dessa análise, foi apresentada a descrição dos resultados obtidos para a elaboração da proposta técnica, a qual abordou o plano de implantação, os recursos a serem aplicados, os resultados esperados e os riscos ou problemas esperados e as medidas preventivo-corretivas.

Palavras-chaves: Proposta Técnica. Licitações. Implantação. Resultados. Problemas. Medidas Corretivas.

## **ABSTRACT**

The present work aims to present a technical proposal to the bidding area in Federal Agency X, by analysing the procedures adopted in the contracting of goods and services, identifying the problems more applicants during the process and proposing improvements amenable to agreement with the organizational structure presented by component object of study. For it, the general structure of the Organization was analyzed, the resources available for the development of activities and the problems more recurrent in the bidding area of component. From this analysis, the description of the results obtained for the elaboration of the technical proposal was presented, which approached the deployment plan, the resources to be invested, the expected results and the expected risks or problems and preventive measures corrective actions.

Key words: Technical Proposal. Bidding. Deployment. Results. Problems. Corrective Measures.

## **LISTA DE TABELAS**

**TABELA 01** – Planilha de controle de quantitativos de processos licitatório.....29

## SUMÁRIO

1 – INTRODUÇÃO.....	11
1.1 – APRESENTAÇÃO.....	11
1.2 – OBJETIVO GERAL DO TRABALHO.....	11
1.3 – OBJETIVOS ESPECÍFICOS DO TRABALHO.....	11
1.4 – JUSTIFICATIVA DO OBJETIVO.....	12
2 – REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	14
2.1 – DEFINIÇÃO DO CONCEITO DE LICITAÇÃO E LEGISLAÇÃO APLICADA.....	14
2.2 - DOS PRINCÍPIOS APLICADOS AO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO.....	15
2.3 - AS MODALIDADES DE LICITAÇÃO DE ACORDO COM A LEI nº 8.666/93.....	16
2.4 – OS TIPOS DE LICITAÇÃO.....	18
2.5 – FASES DE LICITAÇÃO .....	19
2.6 – PREGÃO.....	20
2.6.1 – Fases do Pregão.....	21
2.6.2 – Pregão Eletrônico.....	24
2.6.3 – Operacionalização do Pregão Eletrônico .....	25
3 – DIAGNÓSTICO E DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA.....	27
3.1 – DESCRIÇÃO GERAL DA ORGANIZAÇÃO.....	27
3.2 – DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO PROBLEMA .....	28
3.2.1 – Descrição dos resultados obtidos a partir do diagnóstico.....	33
4 – PROPOSTA TÉCNICA PARA SOLUÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA .....	36
4.1 – PLANO DE IMPLANTAÇÃO.....	36
4.2 – RECURSOS A SEREM DISPENDIDOS.....	37
4.3 – RESULTADOS ESPERADOS.....	38

4.4 – RISCOS OU PROBLEMAS ESPERADOS E MEDIDAS PREVENTIVOS-CORRETIVAS.....	38
5 – CONCLUSÃO.....	40
REFERÊNCIAS .....	42

## **1 INTRODUÇÃO**

### **1.1 APRESENTAÇÃO**

O tema a ser abordado nesse projeto técnico será a análise de procedimento licitatório na modalidade Pregão Eletrônico, instituído pela Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 e, utilizado pelo Órgão Público Federal X da Administração Pública Direta para a aquisição de bens e serviços comuns para atender as mais diversas demandas relacionadas à manutenção de suas atividades.

Observa-se que, ao abordamos o tema Licitação, em especial as contratações efetuadas pelo Órgão Público objeto de estudo, por meio do Pregão Eletrônico, surgem muitos questionamentos sobre a eficácia das suas contratações, relacionada à qualidade dos produtos adquiridos e dos serviços que foram contratados.

### **1.2 OBJETIVO GERAL DO TRABALHO**

Abordar a eficácia do processo licitatório na modalidade Pregão Eletrônico utilizado em um Órgão Público Federal, analisando se os procedimentos adotados para a contratação foram eficientes, identificando os problemas mais recorrentes durante o processo, e, partir dessa verificação, propor melhorias viáveis a serem implantadas.

### **1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS DO TRABALHO**

1.3.1 Analisar o fluxo dos procedimentos adotados pelo órgão pesquisado na aquisição e contratação de serviços por meio da utilização do Pregão Eletrônico durante o ano de 2014;

1.3.2 Avaliar a estrutura organizacional e de recursos humanos empregada no processos de contratações de compras a partir do fluxo de atividades identificadas nos procedimentos adotados no item anterior;

1.3.3 Levantar os problemas mais recorrentes;

1.3.4 Propor melhorias diante dos problemas observados.

#### 1.4 JUSTIFICATIVA DO OBJETIVO

A escolha desse tema para elaboração do projeto técnico se justifica tendo em vista que a área de licitações constitui-se uma das funções mais sensíveis dentro dos órgãos públicos, pois tem como objetivo essencial que a Administração contrate aqueles fornecedores que reúnam as condições necessárias visando precipuamente o atendimento do interesse público, considerando os aspectos relacionados à capacidade técnica e econômico-financeira das empresas licitantes, à qualidade do produto ou serviço a ser prestado de acordo com a especificação do objeto licitatório.

Considera-se ainda o crescente acompanhamento por parte da sociedade na fiscalização dos gastos públicos bem como uma posição cada vez mais criteriosa por parte do Estado na aplicação dos recursos, com isso, a licitação é vista como um instrumento que permite aos gestores a transparência e eficiência em seus processos de compras.

Desse modo, considerando a importância inicial do tema, verificou-se no Órgão Público Federal X que algumas das compras realizadas geraram reclamações por parte dos usuários internos, como, por exemplo, cartuchos de tintas que não funcionavam, falta de cumprimento de prazo para entrega de materiais, baixa qualidade da prestação de serviços por empresa terceirizada, entre outros, e ainda, licitações que estavam sendo planejadas e acabaram não sendo realizadas.

Visando delimitar o período de análise serão analisados os processos de licitações ocorridas durante o ano de 2014 abrangendo as modalidades de Pregão Eletrônico e Dispensa de Licitação. Considerando tratar-se de um órgão público que comporta uma estrutura pequena, entende-se ser viável a análise apenas do ano de

2014, pois nesse ano ocorreram contratações de maior vulto como contratação de empresa de serviços de limpeza e contratação de empresa locadora de veículos que demandaram um trabalho mais extenso por parte dos servidores do setor de licitações, permitindo assim, uma observação mais completa dos procedimentos adotados abrangendo o início do processo de contratação até a homologação da licitação pela autoridade competente e posterior assinatura do contrato.

O órgão escolhido para o projeto corresponde ao próprio local de trabalho da aluna que, inclusive atua na área de licitações como pregoeira, facilitando, desse modo, o acesso aos dados que serão necessários para o desenvolvimento do trabalho.

Entretanto, faz-se uma ressalva em relação à divulgação do nome da instituição escolhida para a apresentação do projeto, a qual permitiu o acesso às informações, sob a condição de não ter a sua identificação divulgada. Nesse sentido, será adotado um nome fictício para o trabalho, considerando que foi efetuada consulta preliminar junto ao tutor do curso, o qual informou que não haveria problema.

## 2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Para melhor compreensão do tema a ser tratado, inicialmente será apresentado o conceito de licitação, os normativos legais que regem o tema, os princípios a serem observados no procedimento licitatório, as modalidades, os tipos de licitação e suas fases. Após essa abordagem geral, será apresentado o procedimento licitatório do Pregão Eletrônico, considerando suas especificidades no processo de contratação.

### 2.1 A DEFINIÇÃO DO CONCEITO DE LICITAÇÃO E LEGISLAÇÃO APLICADA

De acordo com Meirelles (2003, p. 264), o conceito de licitação pode ser definido como:

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. (MEIRELLES, 2003, pg. 264).

Desse modo, observa-se que a licitação tem por objetivo fazer cumprir o princípio constitucional da isonomia pelos agentes administrativos na esfera da União, Estados, Distrito Federal e Municípios em consonância com as normas, disposições e ritos da legislação pertinente.

A legislação que regulamenta o procedimento licitatório está centrada na Constituição Federal e as normas e ritos processuais estão disciplinados pela Lei Federal nº 8.666, de 23 de junho de 1993 e alterações. Complementa, ainda, o conjunto, normas de Direito Tributário, Direito Civil, Processual Civil e Direito Administrativo relacionadas ao assunto.

Nesse sentido, o art. 37 da Constituição Federal expressa que:

Art. 37 A Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:  
(...)

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade e 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 permitira as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, 1988).

Por sua vez, o art. 2º da Lei 8.666/93 delimita o objeto sujeito ao procedimento licitatório de acordo com a obrigação acima exposta pela Constituição:

Art. 2º. As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratados com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei. (BRASIL, 1993).

## 2.2 DOS PRINCÍPIOS APLICADOS AO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

De acordo com Justen Filho (2008, p. 54), o princípio consagra “uma diretriz valorativa, cuja aplicação envolve ponderação do aplicador”.

Considerando o art. 3º da Lei nº 8.666/93, os princípios que regem o procedimento licitatório são os elencados abaixo:

a) Isonomia: veda a distinção de qualquer natureza, estabelecendo a igualdade de todos perante a lei, sendo assim, não poderá haver de modo algum distinção entre licitantes, devendo todos serem tratados de forma igual pela administração pública. Tal princípio encontra-se no art. 5º da Constituição Federal;

b) Legalidade: este princípio está previsto no art. 5º, inciso II da Constituição Federal e estabelece que a Administração só pode estabelecer exigências em seus editais de acordo com o que prevê a lei;

c) Impessoalidade: com o objetivo de obter a proposta mais vantajosa para a Administração, os atos administrativos devem ser justos, imparciais, não podendo traduzir-se em favorecimento ou prejuízo de alguns dos participantes;

d) Moralidade: está relacionado com o princípio da legalidade, objetivando que os atos dos servidores públicos sejam compatíveis com a ética, a boa moral e os bons costumes;

e) Publicidade: este princípio preconiza que todos os atos da administração pública deverão ser público, com isso, os editais de licitação deverão ser publicados em diários oficiais ou em jornais de grande circulação, permitindo, assim, que os cidadãos possam acompanhar e fiscalizar os processos em andamento;

f) Proibição Administrativa: este princípio tem por objetivo vedar aos agentes públicos a prática de atos que caracterizem lesão, fraude e prejuízos ao erário público em proveito próprio ou de outrem;

g) Vinculação ao Instrumento Convocatório: a licitação deverá ser processada de acordo com os ditames estabelecidos em Edital, o qual define as regras estabelecidas pela Administração e orienta os participantes, vedando qualquer prática que não esteja prevista em Edital;

h) Julgamento Objetivo: estabelece que a análise da proposta e documentos de habilitação sejam julgados estritamente de acordo com o que consta em Edital, excluindo, com isso, qualquer apreciação subjetiva, tanto da comissão de licitação, como dos próprios interessados.

### 2.3 AS MODALIDADES DE LICITAÇÃO DE ACORDO COM A LEI nº 8.666/93

As modalidades de licitação estão previstas no art. 22 da Lei 8.666/93, quais sejam:

- I – Concorrência;
- II – Tomada de Preços;
- III – Convite;
- IV – Concurso;

## V – Leilão;

O Pregão Eletrônico, que será tratado em um capítulo à parte, foi instituído pela Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.

Os conceitos das modalidades acima elencadas, estão previstos nos §§ 1º ao 5º do art. 22, da Lei nº 8.666/93:

§ 1º Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

§ 2º Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

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

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

§ 5º Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis, prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994). (BRASIL, 1993).

Além das modalidades de licitação acima elencadas, é importante o destacar o art. 24 da referida Lei, que apresenta as hipóteses em que a licitação é dispensável, em que a Administração tem a prerrogativa de, quando defrontar-se com alguma dessas hipóteses, decidir pela contratação direta, devidamente justificada, sendo que tal decisão deverá ser autorizada e ratificada pela autoridade competente e posteriormente publicada em diário oficial, sob pena de nulidade do ato.

O art. 25 por sua vez, traz a previsão de casos em que a licitação é considerada inexigível. O artigo em referência estabelece que, em casos de inviabilidade de competição, a licitação será inexigível. Como exemplo, cita-se o caso de a administração deparar-se com um único fornecedor para um determinado bem ou serviço.

## 2.4 OS TIPOS DE LICITAÇÃO

Os tipos de licitação caracterizam-se por ter como objetivo o critério de julgamento que será adotado para análise da contratação que a Administração pretende realizar.

Os tipos de licitação estão previstos no art. 45 da Lei nº 8.666/93:

I – Menor preço;

II – Melhor técnica;

III – Técnica e preço;

IV – Maior lance ou oferta, para os casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso.

Quanto ao tipo menor preço, o mesmo é utilizado para a compra de bens em que a Administração consegue alcançar seus objetivos apenas especificando os requisitos mínimos de qualidade para poder se efetuar a compra. Caracteriza-se, a compra, por um produto ou serviço padronizado que é comum no mercado e que não é necessário a análise mais detalhada da sua composição ou da forma da prestação de serviços.

O tipo melhor técnica é aplicado quando para se efetuar uma determinada compra e se atingir um determinado interesse público for necessário licitar um objeto com características peculiares que não se encontram presentes na grande maioria dos serviços e produtos comuns encontrados no mercado.

A técnica e preço por sua vez, relaciona-se à seleção de um produto ou serviço com presente, além do fator preço, um diferencial técnico relevante e necessário para a contratação.

De acordo como art. 46 os tipos de melhor técnica e técnica e preço serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial de elaboração de projetos, cálculos, fiscalização e, em especial para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos.

O maior lance ou oferta, é o tipo de licitação que a Administração tem por objetivo a alienação de bens o concessão de direito real de uso, considerando que a proposta vencedora será aquela que oferecer maior valor, conforme leciona Meirelles (2003), "a proposta mais vantajosa é aquela que maior numerário carrear para os cofres públicos, na razão inversa da licitação de menor preço".

## 2.5 FASES DA LICITAÇÃO

O processo licitatório é dividido em duas fases: a fase interna, ou fase preparatória, chamada, também, de processo licitatório e, a fase externa, conhecida como procedimento licitatório.

A fase interna da licitação encontra seu respaldo legal no art. 38 da Lei 8.666/93 e, de, acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU, 2010, p. 140 e 141), observará os seguintes atos preparatórios:

- solicitação expressa do setor requisitante interessado, com indicação de sua necessidade;
- aprovação da autoridade competente para início do processo licitatório, devidamente motivada e analisada sob a ótica da oportunidade, conveniência e relevância para o interesse público;
- autuação do processo correspondente, que deverá ser protocolizado numerado;
- elaboração da especificação do objeto, de forma precisa, clara e sucinta, com base em projeto básico ou em termo de referência apresentado;
- elaboração de projeto básico, prévio e obrigatório nas licitações para contratação de obras e serviços, em caso de concorrência, tomada de preços e convite;
- elaboração do termo de referência, prévio e obrigatório nas licitações para contratação de bens e serviços comuns, em caso de pregão;
- estimativa de valor da contratação, por comprovada pesquisa de mercado, em pelo menos três fornecedores do ramo correspondente ao objeto da licitação;
- indicação dos recursos orçamentários para fazer face à despesa;
- verificação da adequação orçamentária e financeira, em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, quando for o caso;
- elaboração de projeto executivo, que pode ser concomitante com a realização da obra ou serviço;

- definição da modalidade de licitação e do tipo de licitação a serem adotados. (TCU, 2010, pg. 140)

Em relação à fase externa, de acordo com que leciona Justen Filho (2008, p. 483), temos que:

Essa fase externa da licitação desdobra-se em diversas etapas, a saber:

- a) Fase de Divulgação: destinada a dar ciência aos terceiros da existência da licitação (seja para que participem da licitação, seja para que fiscalizem sua regularidade).
- b) Fase de Proposição: destinada à formulação de propostas pelos interessados em participar da licitação.
- c) Fase de Habilitação: destinada à Administração verificar se os interessados possuem condições de satisfazer as obrigações que pretendem assumir.
- d) Fase de Julgamento: destinada à seleção da proposta mais vantajosa.
- e) Fase de Deliberação: destinada à revisão dos atos praticados e avaliação da conveniência e legalidade do resultado. (JUSTEN FILHO, 2008, p. 483)

## 2.6 PREGÃO

O Pregão foi instituído pela Medida Provisória nº 2.026, de 04 de maio de 2000 e tem como objetivo a aquisição de bens e serviços comuns, independentemente do valor estimado para a contratação, em que as propostas dos licitantes são efetuadas por meio de lances em sessão pública.

A Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002 em seu art. 1º, parágrafo único, dispõe com bens e serviços comuns:

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

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

De acordo com Meirelles (2003):

SERVIÇOS COMUNS – serviços comuns são todos aqueles que não exigem habilitação especial para a sua execução. Podem ser realizados por qualquer pessoa ou empresa, pois não são privativos de nenhuma profissão ou categoria profissional. São serviços executados por leigos. (MEIRELLES, 2003)

Por sua vez, Perin (2003, p.173) leciona que:

(...) somente poderão ser classificados como “comuns” os bens e serviços de fácil identificação e descrição, cuja caracterização tenha condições de ser feita mediante a utilização de especificações gerais, de conhecimento público, sem prejuízo da qualidade do que se pretende comprar. Bem comum, para fins da Lei no 10.520, é, por exemplo, um automóvel em que a indicação de apenas algumas características, de conhecimento público e notório, mostra-se suficiente para identificação plena do objeto. (PERIN, 2003, p. 173)

Esta nova modalidade de licitação possibilita ampliar a competitividade com um maior número de licitantes, contribuindo, dessa forma, para a redução dos custos pela Administração em observância às metas de ajuste fiscal, além de permitir maior agilidade nas aquisições, considerando que desburocratiza os procedimentos para habilitação e cumprimento da sequência das etapas do processo.

Uma das características principais do Pregão é a inversão das fases de habilitação e classificação dos licitantes. A inversão das fases permite que seja analisada a documentação somente do licitante que tenha oferecido o menor lance ou melhor proposta.

Em relação à execução do Pregão, temos que o mesmo poderá ocorrer do modo tradicional, em que os participantes comparecem ao órgão licitador, na data e horários determinados e, então, apresentam suas propostas e lances verbais. Entretanto, a Lei do Pregão facilitou e incentivou a utilização do pregão eletrônico, em que não há presença física dos representantes das empresas interessadas, como será detalhado no tópico a seguir.

### 2.6.1 Fases do Pregão

As fases do pregão podem ser identificadas na própria Lei nº 10.520/2002 e correspondem à fase preparatória do pregão e à fase externa.

O art. 3º e 4º da Lei em referência estabelece:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e

IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

(...)

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

I - a convocação dos interessados será efetuada por meio de publicação de aviso em diário oficial do respectivo ente federado ou, não existindo, em jornal de circulação local, e facultativamente, por meios eletrônicos e conforme o vulto da licitação, em jornal de grande circulação, nos termos do regulamento de que trata o art. 2º;

II - do aviso constarão a definição do objeto da licitação, a indicação do local, dias e horários em que poderá ser lida ou obtida a íntegra do edital;

III - do edital constarão todos os elementos definidos na forma do inciso I do art. 3º, as normas que disciplinarem o procedimento e a minuta do contrato, quando for o caso;

IV - cópias do edital e do respectivo aviso serão colocadas à disposição de qualquer pessoa para consulta e divulgadas na forma da [Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998](#);

V - o prazo fixado para a apresentação das propostas, contado a partir da publicação do aviso, não será inferior a 8 (oito) dias úteis;

VI - no dia, hora e local designados, será realizada sessão pública para recebimento das propostas, devendo o interessado, ou seu representante, identificar-se e, se for o caso, comprovar a existência dos necessários poderes para formulação de propostas e para a prática de todos os demais atos inerentes ao certame;

VII - aberta a sessão, os interessados ou seus representantes, apresentarão declaração dando ciência de que cumprem plenamente os requisitos de habilitação e entregarão os envelopes contendo a indicação do objeto e do

preço oferecido, procedendo-se à sua imediata abertura e à verificação da conformidade das propostas com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório;

VIII - no curso da sessão, o autor da oferta de valor mais baixo e os das ofertas com preços até 10% (dez por cento) superiores àquela poderão fazer novos lances verbais e sucessivos, até a proclamação do vencedor;

IX - não havendo pelo menos 3 (três) ofertas nas condições definidas no inciso anterior, poderão os autores das melhores propostas, até o máximo de 3 (três), oferecer novos lances verbais e sucessivos, quaisquer que sejam os preços oferecidos;

X - para julgamento e classificação das propostas, será adotado o critério de menor preço, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital;

XI - examinada a proposta classificada em primeiro lugar, quanto ao objeto e valor, caberá ao pregoeiro decidir motivadamente a respeito da sua aceitabilidade;

XII - encerrada a etapa competitiva e ordenadas as ofertas, o pregoeiro procederá à abertura do invólucro contendo os documentos de habilitação do licitante que apresentou a melhor proposta, para verificação do atendimento das condições fixadas no edital;

XIII - a habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira;

XIV - os licitantes poderão deixar de apresentar os documentos de habilitação que já constem do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – Sicaf e sistemas semelhantes mantidos por Estados, Distrito Federal ou Municípios, assegurado aos demais licitantes o direito de acesso aos dados nele constantes;

XV - verificado o atendimento das exigências fixadas no edital, o licitante será declarado vencedor;

XVI - se a oferta não for aceitável ou se o licitante desatender às exigências habilitatórias, o pregoeiro examinará as ofertas subsequentes e a qualificação dos licitantes, na ordem de classificação, e assim sucessivamente, até a apuração de uma que atenda ao edital, sendo o respectivo licitante declarado vencedor;

XVII - nas situações previstas nos incisos XI e XVI, o pregoeiro poderá negociar diretamente com o proponente para que seja obtido preço melhor;

XVIII - declarado o vencedor, qualquer licitante poderá manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer, quando lhe será concedido o prazo de 3 (três) dias para apresentação das razões do recurso, ficando os demais licitantes desde logo intimados para apresentar contra-razões em

igual número de dias, que começarão a correr do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos autos;

XIX - o acolhimento de recurso importará a invalidação apenas dos atos insuscetíveis de aproveitamento;

XX - a falta de manifestação imediata e motivada do licitante importará a decadência do direito de recurso e a adjudicação do objeto da licitação pelo pregoeiro ao vencedor;

XXI - decididos os recursos, a autoridade competente fará a adjudicação do objeto da licitação ao licitante vencedor;

XXII - homologada a licitação pela autoridade competente, o adjudicatário será convocado para assinar o contrato no prazo definido em edital; e

XXIII - se o licitante vencedor, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, aplicar-se-á o disposto no inciso XVI. (BRASIL, 2002).

## 2.6.2 Pregão Eletrônico

O pregão eletrônico foi instituído pelo Decreto Federal nº 3.697, de 21 de dezembro de 2000 no âmbito da União.

No que se refere aos Estados e Município, podemos observar que o dispositivo legal que os permitem utilizar do pregão na sua forma eletrônica, encontra-se previsto na Lei nº 10.520/02 em seu art. 2º:

Art. 2º Será facultado, nos termos de regulamentos próprios da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a participação de bolsas de mercadorias no apoio técnico e operacional aos órgãos e entidades promotores da modalidade de pregão, utilizando-se de recursos de tecnologia da informação. (BRASIL, 2002).

O desenvolvimento dos trabalhos no pregão eletrônico dar-se-á através dos meios de comunicação à distância, pela rede mundial de computadores – Internet. O sistema se utilizará dos recursos de criptografia que assegurem as condições adequadas de segurança em todas as fases do processo.

Partindo dessa premissa, a chave para identificar os licitantes participantes e sua senha para liberação do acesso, poderão ser utilizadas em quaisquer pregões

eletrônicos em que tenham interesse em participar, com a ressalva apenas de que a chave poderá ser invalidada por requerimento do próprio licitante ou por inabilitação perante o órgão realizador do pregão conforme regulamentação legal.

### 2.6.3 Operacionalização do Pregão Eletrônico

Considerando o que foi exposto em relação à fase externa do pregão, temos que ao acessar o sistema do pregão eletrônico, no caso da União, em que o acesso ocorre através do endereço eletrônico [www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br), e após o licitante se identificar, o mesmo poderá cadastrar sua proposta de preço até a data da abertura da sessão em data e horário determinados em Edital.

No edital e no aviso de licitação constará a data e horário de abertura da sessão pública, além do endereço eletrônico para acesso ao sistema.

A partir do horário determinado no Edital, dar-se-á a abertura da sessão pública do pregão eletrônico, em que, inicialmente, o pregoeiro responsável pela condução do certame, verificará as propostas apresentadas, desclassificando aquelas que não estiverem em conformidade com os requisitos constantes do Edital, contenham vícios insanáveis ou não apresentem as especificações técnicas exigidas.

Caso ocorra a desclassificação de alguma proposta, a mesma deverá ser fundamentada e registrada no sistema, com acompanhamento real por todos os participantes. Após a adoção desse procedimento, o sistema deverá ordenar automaticamente as propostas classificadas, sendo que somente estas participarão da fase de lances.

Em seguida, será dado início à fase competitiva do certame, em que os licitantes deverão encaminhar lances exclusivamente por meio do sistema eletrônico, onde serão informados em tempo real do recebimento do seu lance e do valor consignado em registro. Enquanto a fase de lances estiver aberta, os licitantes poderão oferecer lances sucessivos, observando as regras estabelecidas em edital.

O sistema não aceitará dois ou mais lances de mesmo valor, prevalecendo aquele que for recebido e registrado em primeiro lugar e, durante o transcorrer da sessão pública,

os participantes serão informados, em tempo real, do valor do menor lance registrado, vedada a identificação dos licitantes, a fim de preservar a lisura do certame.

A etapa de lances da sessão pública será finalizada por decisão do pregoeiro, em que o sistema encaminhará aviso de fechamento iminente dos lances, após o que transcorrerá período de tempo de até 30 (trinta) minutos, aleatoriamente determinado pelo sistema, findo o qual será automaticamente encerrada pelo sistema. A descrição dessa funcionalidade é a prevista para os pregões operados no âmbito da União.

Após essa fase, o pregoeiro convocará o licitante vencedor na etapa de lances para enviar sua proposta atualizada e documentos de habilitação de acordo com as exigências estabelecidas em edital. Estando tudo de acordo, o pregoeiro irá declará-lo vencedor do certame.

Considerando o direito de os demais licitantes apresentarem recursos, o pregoeiro abrirá o prazo para a manifestação do recurso na sessão pública, o encaminhamento do memorial dos recursos e eventuais contrarrazões pelos demais licitantes. Nessa fase, caso o recurso interposto seja aceito, o pregoeiro voltará à fase das propostas para recomeço da fase. Caso o recurso seja indeferido, a sessão será encerrada, declarado o vencedor do certame com a consequente adjudicação e homologação pela autoridade competente do procedimento licitatório.

### 3 DIAGNÓSTICO E DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

#### 3.1 DESCRIÇÃO GERAL DA ORGANIZAÇÃO

A organização selecionada para a realização do projeto técnico constitui-se um Órgão Público Federal vinculado à Administração Direta com o escritório central em Brasília e escritórios regionais em todas as capitais da Federação.

O escritório regional no Estado do Paraná localiza-se em Curitiba e sua área de atuação dá-se no âmbito da saúde.

Atualmente o escritório conta com aproximadamente 80 colaboradores atuando diretamente nas atividades institucionais do Órgão. Quanto à estruturação do Órgão em Curitiba, o mesmo apresenta os seguintes setores:

a) Divisão de Convênios: setor responsável pela fiscalização de recursos federais repassados aos Municípios através de convênios na área de atuação do Órgão;

b) Setor de Gestão de Pessoas: setor responsável pelos processos burocráticos referentes aos servidores públicos, como processamento da folha de pagamento, aposentadorias, concessão de benefícios e, também, pelas atividades relacionadas à capacitação e treinamento de servidores, além da assistência à saúde do trabalhador;

c) Serviço de Protocolo: tem sob sua responsabilidade toda a gestão relacionada ao registro, recebimento e movimentação de documentos e processos que tramitam pelo Órgão;

d) Serviço de Auditoria: tem como função a auditoria em serviços relacionados às ações de saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS;

e) Recursos Logísticos: setor responsável pelas compras e infraestrutura necessária para o desenvolvimento das atividades do Órgão, como por exemplo: licitações de produtos e serviços para o funcionamento do escritório, controle patrimonial dos bens e a gestão e fiscalização dos contratos administrativos firmados.

Em relação à estrutura física do Órgão, observa-se uma série de problemas decorrentes de o edifício que abriga a sede ser um prédio antigo, com cerca de 50 anos de uso. Assim, problemas com infiltrações, janelas e portas emperradas, banheiros precários, entre outros são constantes. O órgão não possui em seu quadro regional profissionais de área de engenharia, dependendo exclusivamente do órgão central em Brasília, para estudar a possibilidade de uma reforma mais abrangente, por exemplo.

Para contornar as situações mais urgentes, relacionadas a problemas de hidráulica e elétrica, o Órgão firmou contrato com empresa do ramo de manutenção e serviços gerais por meio de licitação.

Ressalta-se, ainda, no que diz respeito aos servidores em exercício na unidade, que cerca de 90 a 95% já possuem idade e tempo de contribuição para se aposentar, o que agrava em muito a realização das atividades institucionais do órgão e, de acordo, com conversas informais com os próprios servidores, a maioria tem intenção de se aposentar no final do ano de 2016 e início do ano de 2017. Some-se a esse fato a falta de perspectiva de realização de concurso público, considerando que no último, que foi realizado no ano de 2010, a maioria dos servidores empossados já se desligou do órgão em função do pouco atrativo salarial e condições de trabalho oferecidas.

### 3.2 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

O setor escolhido para a realização do trabalho foi o setor de Recursos Logísticos, especificamente a análise das atividades relacionadas aos processos licitatórios, tendo em vista que o setor, conforme descrito anteriormente, é responsável, também, pelo controle dos bens patrimoniais do órgão e pela gestão e fiscalização dos contratos administrativos firmados.

Inicialmente, convém explicar que o setor é composto por 05 servidores que realizam as mais diversas atividades relacionadas às demandas apresentadas pelo órgão. Desses 05 servidores, apenas 02 atuam diretamente com licitações,

especificamente com pregões eletrônicos, e, ainda, um desses atua, também, na área de processos administrativos disciplinares e com isso em algumas ocasiões se ausenta do setor de licitações para desenvolver as atividades relacionadas aos PAD's , o que faz com que muitas vezes o setor precise rever e dar prioridade às contratações mais relevantes, deixando de atender algumas demandas, gerando insatisfação por parte de alguns setores.

Após essa explanação inicial, o processo de coleta de dados para o desenvolvimento desse projeto técnico foi realizado diretamente nos documentos e controles internos que o setor mantém, considerando que a aluna que desenvolve esse projeto técnico atua diretamente na área de licitações do Órgão, objeto de estudo.

Os dados e informações levantados referem-se aos processos licitatórios realizados no ano de 2014 e, alguns, finalizados no início do ano de 2015 através de consulta realizada na Planilha de controle de quantitativos de processos licitatórios realizados.

Inicialmente, a coleta de dados foi feita por modalidades de licitação, as quais foram abaixo elencadas:

Planilha de controle de quantitativos de processos licitatórios no âmbito do Órgão Público Federal X - Ano 2014.

Fundamento Legal	Descrição da Compra	Valor - R\$
Dispensa de Licitação (fundamento legal: Art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/93)	Aquisição cartuchos p/ impressoras – Dispensa nº 01/2014	1.264,00
	Fornecimento de carimbos – Dispensa nº 02/2014	1.500,00
	Fornecimento água mineral – Dispensa nº 03/2014	3.150,00
	Contratação empresa para transporte de mobiliário – Dispensa nº 04/2014	2.500,00
	Contratação de empresa para manutenção predial – Dispensa nº 05/2014	6.230,00
	Fornecimento de gás GLP – Dispensa nº 06/2014	690,00
	Aquisição de aparelho de ar condicionado 30.000 BTU's – Dispensa nº 07/2014	5.720,00
	Conserto cadeiras giratórias – Dispensa nº 08/2014	2.000,00
	Contratação de serviços de vidraçaria – Dispensa nº 09/2014	1.440,00
	Contratação de serviços de conserto de mesas – Dispensa nº 10/2014	375,00

	Aquisição de coletores de resíduos recicláveis – Dispensa nº 11/2014	3.541,60
	Aquisição de coletores de resíduos recicláveis – Dispensa nº 12/2014	1.376,00
	Aquisição de móveis (cadeiras, mesas, estantes) – Dispensa nº 13/2014	5.680,00
	Aquisição material de expediente – Dispensa nº 14/2014	4.285,40
	Contratação de empresa de energia elétrica – Dispensa nº 15/2014	136.800,00
	Aquisição de equipamentos elétricos – Dispensa nº 16/2014	1.638,43
	Aquisição de canecas em porcelana – Projeto Coletivo “Sustentabilidade “ – Dispensa nº 17/2014	1.320,00
	Aquisição de cartuchos para impressoras – Dispensa nº 18/2014	800,00
	Contratação de serviço manutenção impressoras – Dispensa nº 19/2014	245,00
	Contratação de serviços de dedetização – Dispensa nº 20/2014	1.700,00
	Aquisição de material permanente – Dispensa nº 21/2014	3.762,70
	Aquisição de material de expediente – Dispensa nº 22/2014	2.354,00
Inexigibilidade de licitação (Art. 25, Lei nº 8.666/93)	Contratação de serviços de divulgação de matérias pela Empresa Brasileira de Comunicação – Inexigibilidade nº 01/2014	4.644,00
	Contratação de cursos de capacitação – Inexigibilidade nº 02/2014	4.970,00
Pregões eletrônicos (Lei nº 10.520/2002 e Decreto nº 5.450/2005)	Aquisição de cilindros e toner's para impressoras modelo Okidata – Pregão nº 01/2014	17.292,00
	Contratação de serviço para fornecimento de passagens aéreas – Pregão nº 02/2014	95.910,00
	Aquisição de papel sulfite “A4” (600 resmas) – Pregão nº 03/2014	5.883,00
	Aquisição de material permanente – Pregão nº 04/2014	9.549,20
	Contratação de serviços continuados de limpeza e conservação – Pregão nº 01/2015	

TABELA 1 - Planilha de controle de quantitativos de processos licitatórios no âmbito do Órgão Público Federal X

FONTE : Órgão Federal “X” (2014)

De acordo com o levantamento realizado, observa-se que a modalidade de dispensa de licitação é a mais preponderante no Órgão, tendo em vista que a mesma foi aplicada para compras e serviços no valor de até R\$ 8.000,00 no ano, conforme fundamentação legal, à exceção da contratação dos serviços de energia

elétrica, cujo fundamento legal encontra-se no Art. 24, Inciso XXII, da Lei nº 8.666/93.

As inexigibilidades de licitações ocorridas no Órgão relacionam-se a cursos de capacitação promovidos em conjunto com órgãos públicos no âmbito do próprio governo federal e a contratação de empresa pública federal para divulgação e publicidade de matérias legais. Considerando, sua baixa representatividade no universo de contratações, as mesmas foram apenas relacionadas a título de informação.

Por sua vez, os pregões eletrônicos demonstram as contratações da maior representatividade em termos de recursos financeiros e, conforme será demonstrado, consumiram mais tempo e controles mais rígidos para sua execução.

Em relação à análise das informações coletadas, no que se refere às dispensas de licitações, os processos foram concluídos com êxito, não apresentando problemas na contratação, tendo em vista que as mesmas são compras de relativa facilidade de aquisição e caracterização dos produtos e serviços contratados.

No que se refere aos pregões eletrônicos, foi selecionado o Pregão nº 01/2015 (processo iniciado no ano de 2014 que culminou com a publicação do Edital no início do ano de 2015). Este pregão refere-se à contratação de serviços de limpeza e conservação para o edifício-sede do Órgão.

A análise do pregão em referência deu-se mediante a análise direta dos documentos que estavam anexados ao respectivo processo.

Inicialmente o processo foi aberto com o memorando do setor de Recursos Logísticos solicitando à autoridade competente a abertura do processo visando à contratação de empresa especializada em serviços de limpeza e conservação. Após a ciência e autorização, foi iniciada a pesquisa de mercado junto aos fornecedores locais com o objetivo de estabelecer um preço médio para contratação quando do lançamento do Edital.

Essa pesquisa ocorre da seguinte maneira: o órgão contratante seleciona vários fornecedores que atuam no mercado local e, através de e-mail, envia uma solicitação de cotação aos mesmos informando as características básicas do serviço que pretende contratar.

Paralelamente à pesquisa de mercado, o órgão vai formulando seu Termo de Referência, que é o documento básico que contém todas as características do

objeto a ser licitado, as obrigações da empresa que vier a sagrar-se vencedora do certame, a legislação que será aplicada tanto à conduta do pregoeiro como à dos licitantes que participarão do pregão, quando da sua abertura, além das obrigações do órgão contratante para com o vencedor da licitação. Esse termo de referência será anexado ao edital do pregão eletrônico como um dos seus anexos.

Após receber as cotações de pesquisa de preço solicitadas, o órgão terá condições de estipular um preço médio que pretende pagar pelo serviço que será contratado. Ressalta-se que esse preço médio deverá estar dentro dos limites de contratação estipulados por meio de portaria do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a qual é publicada todos os anos atualizando os valores mínimos e máximos para contratação por tipo de serviço e por unidade da federação. Além disso, esse preço médio é inserido em um item específico do termo de referência para que, quando do lançamento do edital, todos os participantes tenham conhecimento do limite que o órgão pretende remunerar o vencedor do certame. Conseqüentemente, os licitantes, no momento da abertura virtual da disputa de lances, ficam condicionados a efetuarem seus lances em valores menores que o valor médio projetado pelo órgão contratante.

Após a formulação do preço médio para contratação (demonstrado por meio de planilha) e a finalização do termo de referência, os mesmos são anexados junto ao memorando inicial e tramitados para o setor financeiro do órgão para informar a disponibilidade orçamentária e os recursos financeiros para a cobertura dos encargos que a contratação irá despender. Após esse trâmite, o processo segue para a autoridade competente para ciência e aprovação e liberação dos recursos orçamentários.

Em seguida, o processo retorna ao setor de Recursos Logísticos, o qual desenvolverá a minuta do edital do pregão eletrônico, do contrato administrativo e anexará ao edital o termo de referência já desenvolvido.

Após todos esses documentos finalizados, ao processo é juntada, ainda, a portaria que institui a comissão de licitação responsável pelo certame e o processo é encaminhado à consultoria jurídica do órgão, que é externo à sua estrutura, para proceder à análise jurídica da contratação conforme determina a Lei nº 8.666/93.

De acordo com a análise jurídica realizada são efetuadas alterações no processo, caso recomendadas pelo consultor jurídico.

Estando tudo de acordo, dá-se a publicação do Edital e, a abertura do Pregão Eletrônico ocorrerá no prazo mínimo de 08 dias úteis. Observa-se que o prazo tem sido de 10 dias úteis, tendo em vista que é o próprio sistema que programa a data mínima para a abertura da licitação quando da divulgação do Edital.

Na data estipulada em Edital, deu-se a abertura da sessão pública do Pregão Eletrônico, onde o pregoeiro analisou as propostas recebidas e deu início à fase de lances. Nessa fase, observa-se que o pregoeiro não pode interferir em momento algum, tendo em vista que o próprio sistema gerencia todo o procedimento. Após a finalização da fase de lances, o pregoeiro por meio do sistema eletrônico solicita o envio da proposta e documentos de habilitação para análise.

No caso do pregão em análise, a primeira colocada não atendeu a uma das condições do edital conforme a análise dos documentos enviados e, por isso, foi desclassificada.

Em seguida, foi convocada a segunda colocada que atendeu a todos os requisitos estipulados em edital e, estando tudo em conformidade, o objeto da licitação foi a ela adjudicado e em seguida abriu-se o prazo para recurso, conforme determinação legal. Nesse pregão não houve recursos e o processo foi homologado pela autoridade competente.

### 3.2.1 Descrição os resultados obtidos a partir do diagnóstico

Inicialmente, o processo de pregão escolhido para análise, deu-se em função de uma série de problemas ocorridos com a empresa que foi vencedora do certame, durante a execução do contrato, sendo os mais graves: o atraso de pagamento de salário e demais obrigações com as serventes alocadas no posto de serviço e os atrasos constantes na entrega do material de limpeza e demais equipamentos para a execução dos serviços por parte das serventes.

Com isso, as serventes, por falta de pagamento de salários e vale transporte, não vinham para executar os serviços de limpeza no edifício. Essa situação gerou uma série de questionamentos por parte dos demais setores do

órgão: como foi contratada uma empresa que não tem condições financeiras de cobrir os próprios custos dos serviços? Como foi aceita uma empresa nessas condições? Tudo isso trazendo reflexos no trabalho desenvolvido pelo setor de Recursos Logísticos.

Inicialmente, cabe salientar que todo o processo seguiu os ritos determinados pela Lei nº 8666/93, culminando na conformidade de todos aos atos e procedimentos adotados em relação ao parecer jurídico e, ainda, conforme parecer de auditoria emitido pelos órgãos de controle.

O que se observou na situação apresentada foi o grave problema pelo qual o setor passa: a falta de estrutura de trabalho, em que praticamente todos os procedimentos são centralizados na figura do pregoeiro: desde a delimitação e especificação do objeto a ser contratado, a pesquisa de mercado e a elaboração do termo de referência e do edital, além da operacionalização do pregão eletrônico no dia da licitação, o que na verdade seria apenas essa a sua competência. As atividades acima relacionadas deveriam ser distribuídas a outros servidores, mas o que se verifica é a falta de capacitação dos mesmos para desenvolver essas atividades de uma forma detalhista e um olhar mais crítico, o que acaba sobrecarregando servidores com mais experiência.

Verificou-se, também, que o tempo médio do processo de contratação foi de aproximadamente 100 dias. Uma das justificativas foi a dificuldade de o mercado responder às pesquisas de mercado solicitadas. Muitos fornecedores não têm interesse em fornecer orçamentos, pois entendem que seus serviços não serão contratados e que os orçamentos serão utilizados para a formulação de preço médio para lançamento de licitação. Outra situação observada foi a de que esse tipo de contratação (serviço de limpeza e conservação) foi a primeira experiência do órgão, refletindo em uma análise e elaboração de um termo de referência mais demorado, considerando a Instrução Normativa nº 02/2008 que rege a contratação de serviços continuados. Todo o trabalho de análise e elaboração do termo ficou centralizado apenas um servidor público.

Outro aspecto observado foi que, durante a análise dos documentos de habilitação, o pregoeiro procedeu à verificação da habilitação fiscal do fornecedor junto ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores do Governo Federal – SICAF e a empresa vencedora do certame apresentava todas as certidões

exigidas em perfeita ordem e os demais documentos exigidos em edital, como Balanço Patrimonial, Demonstração do Resultado do Exercício e índices financeiros consistentes. Entretanto, no campo “Ocorrências” do SICAF, constavam para essa empresa multas e advertências aplicadas por outros órgãos públicos em função do atraso de pagamento de salários e inexecução contratual. Entretanto, conforme explicação do pregoeiro, esses fatos não proíbem e tampouco podem desclassificar uma empresa durante um pregão eletrônico. A empresa só poderia ser desclassificada, caso se constasse no banco de dados do SICAF a sanção de impedimento de licitação no âmbito da União. Conforme entrevista pessoal com o pregoeiro, essa situação dificulta em muito as contratações, pois as empresas apresentam os documentos exigidos para o certame em perfeito ordem legal e jurídica,

porém como a Lei nº 8.666/93 não proíbe a contratação diante desses fatos, o pregoeiro fica impossibilitado de desclassificar a empresa.

## **4 PROPOSTA TÉCNICA PARA SOLUÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA**

De acordo com os resultados obtidos a partir do diagnóstico, inicialmente observa-se que seria necessária a readequação dos servidores lotados no setor, pois conforme relatado, tem-se praticamente um servidor em condições de executar os pregões eletrônicos, tendo em vista que o mesmo dispõe de conhecimentos contábeis e jurídicos necessários à execução dos procedimentos relacionados à utilização do pregão eletrônico. Os demais servidores ficam envolvidos em procedimentos relacionados à manutenção predial e execução de dispensas de licitação que não envolvem tanta complexidade.

Sugere-se, desse modo, que seja alocado no setor, pelo menos mais um ou dois servidores que detenham sólidos conhecimentos contábeis e jurídicos necessários para o desenvolvimento dos procedimentos referente às contratações mediante pregão eletrônico. É possível fazer essa realocação, pois sabe-se de servidores que estão em outros setores em que a demanda de trabalho é menor e, que poderiam, pelo menos, na fase interna do pregão eletrônico serem a eles atribuídas as atividades relacionadas como elaboração de termo de referência, pesquisa de mercado, elaboração de edital, etc.

Entende-se que a alternativa apresentada seria viável, pois os servidores selecionados não precisariam ficar o tempo todo no setor, apenas nos períodos necessários para o desenvolvimento dos procedimentos da fase interna do pregão conforme citado no parágrafo anterior, o que não afetaria o desenvolvimento de suas atividades em seus setores de origem e, além disso, aceleraria o tempo médio de elaboração e execução dos pregões. Outra situação levada em consideração para a proposta sugerida é que não existe a perspectiva de abertura de concurso público para contratação de servidores para os próximos 02 anos no órgão objeto de estudo.

### **4.1 PLANO DE IMPLANTAÇÃO**

Para se implantar a proposta sugerida, inicialmente seriam selecionados pelo menos dois servidores de acordo com as competências requeridas para o desenvolvimento dos trabalhos.

Após essa seleção, os servidores seriam encaminhados para o processo de capacitação para treinamento em pregões eletrônicos por meio da Escola de Administração Fazendária (ESAF) – órgão governamental que detém competência técnica na área de capacitação e treinamento para servidores públicos.

Em relação ao prazo para o desenvolvimento dessa fase estima-se pelo menos 09 (nove) meses, pois os cursos para capacitação de pregoeiros são oferecidos sempre no início do ano civil (entre março e abril) e no meados de agosto/ setembro. Nesse sentido, caso a sugestão seja aceita pela Administração no ano de 2016, esse processo demandaria um prazo de pelo menos 09 meses considerando que, no início do ano, verifica-se que os servidores a serem selecionados saem de férias, forçando a Administração a trabalhar com um período de implantação maior.

#### 4.2 RECURSOS A SEREM DESPENDIDOS

Em relação aos recursos a serem despendidos para a capacitação dos servidores selecionados, em termos financeiros, os gastos seriam da ordem de no máximo R\$ 2.000,00 que correspondem à efetivação das inscrições para participação dos servidores. Considera-se apenas o custo das inscrições, pois o mesmo poderá ser realizado na sede da ESAF em Curitiba, não gerando outros gastos com deslocamento como passagens aéreas/rodoviárias e estadia em hotéis e alimentação extras.

A estrutura física e instalações para a realização do curso são disponibilizadas pelo próprio órgão de capacitação, bem como o material didático que estará incluindo no custo das inscrições.

Os instrutores também são de responsabilidade da ESAF, a qual é responsável pela remuneração dos serviços prestados pelos mesmos, cujo custo, assim como o material didático, encontra-se incluso no valor das inscrições.

#### 4.3 RESULTADOS ESPERADOS

Os resultados esperados após a implantação da proposta sugerida seria a redução de 40% a 50% do tempo despendido para a realização de pregões eletrônicos, ou seja, o prazo médio cairia de 100 dias para 60 a 50 dias, considerando e envolvimento de pelo menos 02 servidores na execução dos trabalhos.

Busca-se também melhorar as pesquisas de mercado realizadas para a formação de preço médio para contratação, considerando que um servidor poderá dedicar-se com mais afinco a essa função, podendo inclusive realizar visitas em empresas solicitando orçamentos e, assim, agilizando esse processo, cujos trâmites atualmente são demorados, pois, como já citado anteriormente, hoje apenas um servidor tem que desenvolver todos os procedimentos, o que o sobrecarrega e torna o trabalho mais moroso. A pesquisa de mercado constitui-se em um dos procedimentos internos do pregão eletrônico mais demorado de ser concluído atualmente, pois a Administração fica dependente de fornecedores para a sua formulação, os quais, muitas vezes, tendo conhecimento que a solicitação é apenas para compor preço de referência para a contratação, não tem interesse em atender. Entende-se que realocando, temporariamente, um servidor para dedicar-se a essa atividade, a mesma poderia ser realizada mais rapidamente.

#### 4.4 RISCOS OU PROBLEMAS ESPERADOS E MEDIDAS PREVENTIVO-CORRETIVAS

Dentre os riscos ou problemas esperados, pode-se apontar o desligamento dos servidores, pois muitos deles se encontram em abono de permanência e já manifestaram interesse em se aposentar até o ano de 2017. Dentre os servidores que entraram recentemente em exercício no Órgão (entre os anos de 2010 e 2013), muitos continuam estudando para outros concursos públicos para outros órgãos públicos que ofereçam salários e estrutura de trabalho melhores.

Como medidas preventivo-corretivas, entendo ser de difícil solução, pois o órgão passa por um grave problema de falta de servidores, o que poderia ser resolvido através da realização de concurso público. O que poderia ser sugerido seria uma “pressão” maior por partes dos escritórios regionais, por meio da realização de reuniões e elaboração de documento apontando tal problema ao escritório central em Brasília, o qual dependeria do aval do Ministério do Planejamento para a autorização de novo concurso. E, sabe-se, que todo esse processo é moroso e dependente de várias negociações.

## 5 CONCLUSÃO

O trabalho apresentado discorreu, inicialmente, sobre os objetivos a serem alcançados por meio da elaboração da proposta técnica. Seguiu-se com a revisão bibliográfica apresentando o conceito de licitação e legislação aplicada, bem como, as modalidades, tipos e fases de licitação. Após, foi apresentado uma síntese da modalidade pregão, em especial o pregão eletrônico, modalidade utilizada pelo órgão objeto de estudo.

Observou-se a partir do diagnóstico da situação problema que uma das situações mais graves que o órgão enfrenta é a falta de servidores para a execução dos trabalhos. Em muitos casos, alguns projetos importantes para o órgão são colocados em segundo plano, pois as atividades cotidianas demandam muito tempo, priorizando os trabalhos que requerem soluções mais imediatas, além disso, tais atividades poderiam ser executadas mais rapidamente, a exemplo do estudo apresentado sobre a contratação de serviços por meio de pregão eletrônico, mas, a falta de servidores no setor de Recursos Logísticos inviabiliza tal medida.

A partir dessa constatação e, considerando a falta de perspectiva de reposição do quadro de servidores para pelo menos os próximos dois anos, entendeu-se que a melhor alternativa para buscar solucionar ou, tentar minimizar os problemas de contratações, seria a realocação de servidores de outros setores do órgão, pelo menos na fase interna dos trabalhos que demanda tempo e relativa complexidade de execução.

Ressalta-se que tal proposta poderia solucionar o problema por um certo tempo, pois o ideal seria a realização de concurso público para suprir a falta de pessoal.

Nesse sentido, para dar continuidade a esse processo sugere-se que, além da adoção da proposta apresentada, seria interessante os órgãos regionais com o apoio do órgão central, reunirem-se e discutirem um plano visando a reposição de servidores públicos, incluindo na discussão a valorização da carreira do servidor, pois, mesmo que tal processo seja demorado e de difícil implantação, não se vislumbra outra alternativa, tendo em vista que a proposta apresentada tende a

suprir as necessidades por algum tempo, considerando os riscos e problemas apresentados na implantação da proposta.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988. 32. ed. São Paulo: NDJ, 2014. 468 p.

BRASIL. Lei nº 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm). Acesso em : 02/11/2015

BRASIL. Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998. Dispões sobre a criação de “homepage” na “Internet”, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/L9755.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9755.htm). Acesso em: 02/11/2015

BRASIL. Medida Provisória nº 2.026, de 04 de maio de 2000. Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Antigas/2026.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/2026.htm). Acesso em: 13/11/2015.

BRASIL. Decreto Federal nº 3.697, de 21 de dezembro de 2000. Regulamenta o parágrafo único do art. 2º da Medida Provisória nº 2.026-7, de 23 de novembro de 2000, que trata do pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3697.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3697.htm). Acesso em: 13/11/2015.

BRASIL. Decreto nº 3.722, de 09 de janeiro de 2001. Regulamenta o art. 34 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dispõe sobre o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/d3722.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3722.htm). Acesso em: 02/11/2015

BRASIL. Decreto nº 3.722, de 09 de janeiro de 2001. Regulamenta o art. 34 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dispõe sobre o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/d3722.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3722.htm). Acesso em: 15/11/2015

BRASIL. Lei nº 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm). Acesso em: 30/10/2015

BRASIL. Lei Complementar nº 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm). Acesso em: 30/10/2015

BRASIL. Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008. Ementa: dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Disponível em: [http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in02\\_30042008.htm](http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in02_30042008.htm). Acesso em: 03/12/2015

BRASIL. Licitações e Contratos. Orientações e Jurisprudência do TCU – Tribunal de Contas da União, 4ª ed. rev., atual., e ampl., Brasília, TCU, Secretaria Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057620.PDF>. Acesso em: 31/10/2015

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008

MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro – 28. ed. – São Paulo: Malheiros Editores, 2003

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

PERIN, Armando Moutinho. Pregão: breves considerações sobre a nova modalidade de licitação, na forma presencial. In Interesse Público, Ano 5 , nº 18, março/abril de 2003. Porto Alegre: Notadez, 2003.

Planilha de Controle de Quantitativos de processos licitatórios do Órgão Público Federal “X” (2014).