

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

JAQUELINE A. P. FERREIRA DOS SANTOS

**PROCESSOS LICITATÓRIOS: UM FOCO NA MOROSIDADE
PROVOCADA PELA BUROCRACIA**

SÃO JOSÉ DOS PINHAIS

2011

JAQUELINE A. P. FERREIRA DOS SANTOS

**PROCESSOS LICITATÓRIOS: UM FOCO NA MOROSIDADE
PROVOCADA PELA BUROCRACIA**

Projeto Técnico apresentado à
Universidade Federal do
Paraná como complemento à
obtenção do título de
especialista em Gestão Pública
Municipal.

Orientador: Prof. Osmar Rocha

SÃO JOSÉ DOS PINHAIS

2011

TERMO DE APROVAÇÃO

JAQUELINE A. P. FERREIRA DOS SANTOS

PROCESSOS LICITATÓRIOS: UM FOCO NA MOROSIDADE PROVOCADA PELA BUROCRACIA

Projeto Técnico aprovado como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal, no Curso de Pós-Graduação em Gestão Municipal, Polo Colombo, Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Prof. Osmar Rocha
Orientador

Prof.

Prof.

Prof.

São José dos Pinhais, 15 de outubro de 2011.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	5
1.1	PROBLEMÁTICA	6
1.2	OBJETIVOS	7
1.2.1	Objetivo Geral	7
1.2.2	Objetivos Específicos	7
1.3	JUSTIFICATIVA	7
2	REVISÃO TEÓRICO-EMPÍRICA	9
3	METODOLOGIA	14
4	A ORGANIZAÇÃO PÚBLICA	16
4.1	DESCRIÇÃO GERAL	16
4.2	DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO - PROBLEMA	17
5	PROPOSTA	29
5.1	IMPLANTAÇÃO DA PROPOSTA	31
5.2	RECURSOS	32
5.3	RESULTADOS ESPERADOS	32
5.4	RISCOS OU PROBLEMAS	33
6	CONCLUSÃO	34
7	REFERÊNCIAS	36
8	ANEXO I - FLUXOGRAMA ATUAL DO DEPARTAMENTO DE COMPRAS E LICITAÇÕES DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	38
9	ANEXO II - FLUXOGRAMA PROPOSTO PARA O DEPARTAMENTO DE COMPRAS E LICITAÇÕES DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	39

1 INTRODUÇÃO

Embora muitos autores defendam a existência e o uso da burocracia, outros acreditam que ela é responsável por uma gama de problemas, e dentre eles, a demora excessiva na realização de processos. O que aqui se defende não é a destruição, mas a inovação dos processos burocráticos.

A administração pública é severamente criticada pela demora na execução de seus processos, fato este que torna a imagem tanto do servidor quanto da própria administração deveras negativa.

Com o objetivo de se assegurar um trabalho eficiente para a Divisão de Licitações, visto que essa é conhecida por ser o “coração” da Prefeitura, uma vez que todas as compras e contratações são feitas através dessa, buscou-se informações, por meio de questionários, com esta Prefeitura e com demais órgãos municipais, para comparar dados relevantes à avaliação dos processos licitatórios.

Lembrando que a Lei 8.666/93 é que estabelece as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos, pertinentes a serviços e compras no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e, respeitando assim a legislação, visa-se colaborar com a administração pública no esforço para a diminuição dos prazos para a conclusão dos processos de licitação, sem negar a busca por novas formas de realizar suas atividades, procurando implantar meios facilitadores para isso.

Tais meios facilitadores devem ser, além de úteis, eficazes à realização das atividades principais do Departamento de Compras e Licitações, que são as de adquirir os produtos e serviços necessários para o desenvolvimento dos trabalhos das demais Secretarias desta Prefeitura.

Desta forma, o presente trabalho contribuirá à melhoria deste Departamento para que se possa haver uma diminuição do tempo de tramitação dos processos.

1.1 PROBLEMÁTICA

Os processos licitatórios têm por característica geral atender com qualidade às necessidades dos órgãos públicos, contratando pelo menor preço, e, sempre que possível, de forma rápida e eficiente. Entretanto, a Prefeitura Municipal de São José dos Pinhais conta com um volume acentuado de contratações de urgência por Dispensa de licitação¹¹, o que implica dizer que as licitações por si só dependem de um tempo demasiadamente longo para que as aquisições ou serviços das secretarias sejam atendidos.

Nesse contexto, há ainda apenas um único setor que realiza as licitações dessa Prefeitura e, sendo assim, o volume de processos licitatórios é grande, necessitando ainda mais de agilidade por parte deste Departamento de Compras e Licitações. Dos processos de licitação a que se refere o projeto (pregões/concorrência), são executados por 16 pregoeiros sendo que destes, 05 também trabalham com concorrências, havendo um funcionário administrativo que não realiza apenas a modalidade pregão. Desta forma pode-se verificar que os funcionários realizam mais de um tipo de processo licitatório ao mesmo tempo.

Entretanto, qual é o tempo mínimo necessário para a realização dos processos de licitação e seus desmembramentos e quais são as causas que provocam a morosidade para atingir o tempo mínimo à realização dos processos licitação e seus desmembramentos?

¹ Foram verificados 123 processos de Dispensa de Licitação no ano de 2010.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Racionalizar os processos de licitação em especial pregões e concorrências e seus desmembramentos, a fim de executá-los no menor tempo possível e com qualidade.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Aumentar a agilidade na execução dos processos;
- Ser efetivo no tempo de execução dos procedimentos licitatórios comparado com a média praticada por 4 Prefeituras similares.

1.3 JUSTIFICATIVA

É fato que quanto maior o tempo despendido na realização de um processo licitatório, maior a demora no recebimento, pelas secretarias e até mesmo pela população, dos bens ou serviços solicitados, prejudicando assim as demais repartições da Prefeitura Municipal de São José dos Pinhais.

Uma vez que este tipo de inconveniente ocorra com certa frequência, outras formas de aquisições e contratação de serviços são necessárias para o recebimento de materiais urgentes, de maneira que se recorre às formas que não estimulem a concorrência, o que não é interessante nem para a população e nem para a Prefeitura.

Por outro lado, o funcionário do Departamento de Compras e Licitações acaba por responder pela eficiência (ou a falta dela) do processo, e a demora nos trâmites indica que há incompetência somente por parte do funcionário deste departamento, mesmo que a solução não esteja em suas mãos. Neste sentido uma nova forma de realizar processos, uma inovação na burocracia se faz necessária para

mitigar estes problemas de morosidade tão comuns nas administrações públicas.

2 REVISÃO TEÓRICO-EMPÍRICA

Sistematizada por Weber, a burocracia tem por objetivo conferir caráter racional, sendo um instrumento capaz de assegurar eficiência administrativa. Desta forma, a execução dos processos deveria passar por regras formais, padronizando e conferindo igualdade para o tratamento dos procedimentos, sendo sempre asseguradas as relações de chefia e subordinação.

“Divulgado por Max Weber, na década de 20, o modelo burocrático foi concebido como reação às oligarquias feudais e aos sistemas patriarcais vigentes, responsáveis pela ineficiência organizacional” (MATOS, 1979).

Entretanto, ao se tratar a execução dos processos como procedimentos padronizados, os mesmos acabam por inibir a instalação de formas mais flexíveis de gerenciamento, o que leva à desconsideração da parte humana dentro da organização. Partindo deste princípio, a rigidez burocrática pode acabar produzindo desajustes entre os dogmas imutáveis e o funcionário, pois esta dificulta qualquer tentativa de reformulação dos objetivos formais (Carbone, 1995).

A palavra burocracia teve sua origem na França, com a criação do termo *bureaucratie* pelo então ministro Jean-Claude Marie Vincent, como forma de crítica e deboche às repartições públicas. Ainda com sentido negativo, a palavra tinha por finalidade também remeter à morosidade típica dos serviços públicos em geral.

Matos (1979) relata em seu livro “Desburocratização”:

“Nascida sob a égide da eficiência, a burocracia, na prática da grande organização, passa a ser elemento impeditivo de uma efetiva e eficaz expansão. Centrada em processos e não em resultados,

hipertrofia-se a organização, tornando-se crescentemente burocratizada e ineficaz” (MATOS, 1979).

Entretanto, o conceito de burocracia foi utilizado pela primeira vez pelo economista Vincent de Gournay, sendo uma forma de designação do poder exercido pelos funcionários e empregados da administração estatal sob a monarquia francesa (BONILHA, 2009).

Assim como definiu o ministro Vincent, os processos administrativos em geral são comumente conhecidos por se apresentarem de forma morosa e burocrática, fato este que se apresenta contrário a um dos princípios básicos apresentados pelo Direito Administrativo, que é contemplado pelo artigo nº. 37, da Constituição Federal de 1988:

“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 de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Desta forma, conforme entendimento do princípio da eficiência que é citado pelo artigo nº. 37 da Constituição Federal, o site de informações jurídicas Webjur aponta que “A Administração Pública deve buscar um aperfeiçoamento na prestação dos serviços públicos, mantendo ou melhorando a qualidade dos serviços, com economia de despesas.”

Pelo exposto, foram iniciadas discussões acerca da criação de projetos em prol da melhoria dos procedimentos pelos quais os processos públicos eram realizados.

A burocracia é a própria negação da democracia. É notória a aversão do povo brasileiro à complicação burocrática. Longe de representar uma expressão de sua cultura, constitui ela, na verdade, deplorável sobrevivência cultural do Brasil colônia, felizmente confinada à área administrativa (HÉLIO BELTRÃO, para IMPRENSA OFICIAL, 1981).

Após a instituição do Decreto nº. 83.740/79, deu-se início ao Programa Nacional de Desburocratização (PrND), que tinha por objetivo

central a melhoria dos processos administrativos com a promoção da eficiência. Conforme Granjeiro & Castro (1996):

“De 79 a 81, o Programa buscou a simplificação de procedimentos, documentos e decretos, eliminando informações desnecessárias, com repercussão nas esferas subnacionais.” (GRANJEIRO & CASTRO, 1996).

Infelizmente, a burocracia é algo que ainda está presente em diversos setores administrativos, tanto públicos quanto privados, tendo como principal fator negativo a comodidade que ela promove.

Alguns autores defendem o sistema burocrático, alegando que este é, em muitas vezes, confundido com suas perversões, que são as horas de filas, angústias, falta de informação, andanças por infinitos guichês de repartições, entre outras. (ADMINISTRADOR PROFISSIONAL, 2000)

Weber aponta quatro pontos principais em defesa do modelo burocrático, que são: a hierarquia, classificação dos cargos (organização baseada em uma divisão do trabalho), administração profissional (desenvolvimento de uma classe, apresentando as qualificações técnicas necessárias para o bom funcionamento da administração) e o quadro formal (regras e regulamentos escritos e arquivados). (BONILHA, 2009).

Entretanto, segundo Matos (1987), “burocratização é dificuldade, é inércia, é passividade, é dominação, é anti-democracia”.

Também é perceptível o descontentamento da população em geral quanto à demora na execução e/ou finalização de processos, principalmente quando estes são ocasionados pela administração pública. Conforme Castor (1987), a administração pública reage de forma lenta e insatisfatória às mudanças que ocorrem à sua volta, acentuando suas distorções e deficiências.

Kliksberg (1994), ainda afirma que a administração burocrática no serviço público não garante rapidez, nem boa qualidade e nem

custos baixos para os serviços que são prestados à população, muito embora tenha sido criada justamente para tais fins.

Certamente, uma vez que o serviço público é destinado à população, e este, em geral, necessita de maneiras mais eficazes para a execução de seus serviços, acaba-se por ver a burocracia como uma forma de impedimento de medidas que inovem e que, conseqüentemente, possam melhorar o andamento do funcionalismo público. Entretanto, como afirma Matos, 1979:

O objetivo é a contribuição: como cada um com suas potencialidades, pode influir no resultado final. (...) Numa organização formal, burocrática, esse entendimento torna-se inviável, pois devem obedecer-se, em regra, a procedimentos ritualizados. A experiência universal é incontestável ao demonstrar, como conseqüência, a síndrome da burocratização: o papelório, a complexidade processual, a demora decisória, a irresponsabilidade (Matos, 1979).

Porém, o simples fato de desburocratizar necessita principalmente de reorientações, revisões políticas e educação das lideranças, ou seja, é necessária a implantação de uma Estratégia Cultural (MATOS, 1987):

A teoria orienta que o principal problema da administração pública é, na realidade, um problema de construção de incentivos que possam superar a crônica ineficiência dos modelos tradicionais. Modelos marcados por instituições dotadas de maior accountability, credibilidade, e por sistemas de incentivos que potencializem a capacidade gerencial das administrações públicas seriam decisivos para os novos sistemas de governança (REZENDE, 2009).

Alguns autores também afirmam que uma empresa onde o padrão burocrático funciona corretamente necessita principalmente de uma chefia especializada, que entenda e domine seu papel de liderança, de forma que possa amparar seus funcionários. Segundo Matos (1979), “A resposta ao formalismo burocrático só ocorrerá através de gerentes esclarecidos, tecnicamente qualificados e com bons níveis motivacionais.”

Entretanto, isso é algo que dificilmente ocorre em órgãos públicos devido ao fato de esses cargos serem ocupados por pessoas

que não apresentam qualificações gerenciais necessárias para liderar os funcionários da rede pública.

Com base nos fatos apresentados, percebe-se a necessidade de desenvolver uma metodologia capaz de minimizar o tempo despendido desnecessariamente nos processos licitatórios, visto que a finalização destes resulta em aquisições que são de grande importância para a execução dos trabalhos dos demais departamentos da Prefeitura.

3 METODOLOGIA

O trabalho foi dividido em duas etapas distintas, a primeira consistindo na fase do diagnóstico, que envolveu o conhecimento da situação atual dos processos de licitação (pregões e concorrência) da Prefeitura Municipal de São José dos Pinhais, tendo como referencial as prefeituras de Piraquara, Campo Largo, Toledo e Maringá, e a segunda na elaboração de uma proposta que visou inovar as atividades referentes aos processos de licitação.

O levantamento da situação atual foi feito de duas maneiras distintas, uma para se averiguar as condições do setor ao longo do ano de 2010, e outra, para comparar sua eficiência frente às prefeituras que serviram de referencial. De início foi feito o levantamento para averiguar o sistema de controle de 5 processos administrativos, de cada uma das modalidades de licitação (pregões e concorrência)²¹ utilizadas com maior frequência pelas Prefeituras Municipais. Foi também analisado o tempo decorrido de cada processo, e calculada a média para cada modalidade.

Em um segundo momento foi realizado um questionário com funcionários de outros departamentos de licitações, a fim de se conhecer o funcionamento dos processos realizados por secretarias de outras prefeituras, e foi realizada a comparação de eficiência referente ao tempo para os municípios selecionados.

Uma vez obtidos os dados destas comparações, analisou-se, através de entrevistas com funcionários envolvidos nos procedimentos licitatórios de cada município, a seleção das melhores práticas no que se referia ao bom caminhar dos trâmites processuais, e a elaboração de

² Foram escolhidas apenas as modalidades mais utilizadas atualmente, uma vez que, após a criação da modalidade pregão (Lei 10.520/2002), houve considerável queda na quantidade de processos de convite e tomadas de preço, principalmente pelo fato de que os pregões não tem limites de valor.

um projeto de implantação das mesmas no Departamento de Compras e Licitações.

4 A ORGANIZAÇÃO PÚBLICA

4.1 DESCRIÇÃO GERAL

O presente trabalho tem como foco a Prefeitura Municipal de São José dos Pinhais, organização pública do Município de São José dos Pinhais, desde o ano de 1897, quando este passou a ser conhecido como município, através da Lei nº 10 da Província de São Paulo, de 16 de julho de 1852 (MAROCHI, para Web site da Prefeitura Municipal de São José dos Pinhais - História).

Este município faz limite com os Municípios de: Curitiba, Piraquara, Morretes, Guaratuba, Tijucas do Sul e Mandirituba.

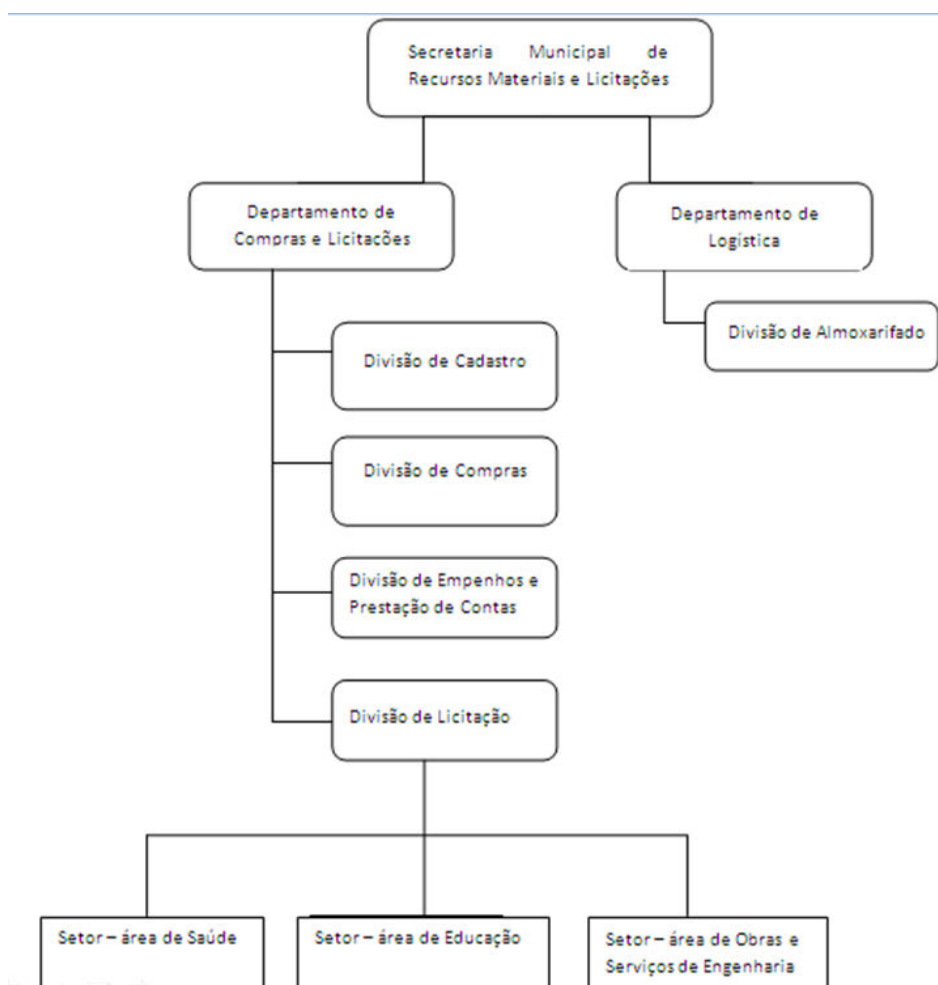
Com um número aproximado de 264.210 mil habitantes (censo - IBGE, 2010), uma área de aproximadamente 925,86Km², e a terceira maior arrecadação tributária do estado do Paraná, o município de São José dos Pinhais pode ser considerado uma cidade de porte médio já pelos valores arrecadados, mesmo apresentando um número inferior a 450 mil habitantes.

Até o início do ano de 2010, esta Prefeitura possuía a Secretaria de Administração, a qual era responsável pelo desempenho de todas as funções administrativas, sendo dividida em Departamentos de: Recursos Humanos, Serviços Gerais, Compras e Licitações e Administração de Frotas.

Atualmente, a Prefeitura Municipal de São José dos Pinhais conta com a Secretaria Municipal de Recursos Materiais e licitações (antigamente denominado apenas como Departamento de Compras e Licitações), criada através da Lei Municipal nº 1.500, de 23 de março de 2010, fazendo parte das Unidades da Administração Geral, e está dividida apenas em dois departamentos, que são Departamento de Compras e Licitações e Departamento de Logística.

4.2 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO - PROBLEMA

A Secretaria de Recursos Materiais e Licitações, através do Decreto nº 065, de 24 de março de 2010 tiveram complementarmente constituídas sua Estrutura Organizacional Básica. Apresenta a seguinte estrutura orgânica, que ainda não está oficializada, entretanto, apesar disso, segue os parâmetros estipulados na Lei Municipal nº. 1.500/2010:



Fonte: Própria

Segundo a Lei Municipal nº. 1.500/2010 apresenta dois departamentos, que são: o Departamento de Logística e o

Departamento de Compras e Licitações, que até então faziam parte da Secretaria Municipal de Administração. A este departamento compete, dentre outras funções, efetuar todas as aquisições de bens e serviços do município. Este departamento atualmente apresenta 24 funcionários, sendo eles divididos em: funcionários (simplesmente administrativos ou pregoeiros), Chefes de Divisão, Diretor e Secretário Municipal.

Na respectiva, o foco do trabalho é pontualizado na Divisão de Licitação que hoje contem três setores, embora estes não estejam ainda ativos. Tais setores são:

- Setor de compras: área de Saúde;
- Setor de compras: área de Educação, e;
- Setor de compras: área de Obras e Serviços de Engenharia.
- A esta divisão compete, conforme disposto no Decreto Municipal nº. 2.078/2008:

- Executar, acompanhar e controlar os procedimentos licitatórios destinados à aquisição de material, obras e prestação de serviços, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade, ouvidos os órgãos técnicos da Prefeitura quando se tratar de materiais e serviços especializados;

- Análise das requisições e o atendimento tempestivo às solicitações de materiais das várias secretarias municipais;
- Prestar informações sobre o andamento dos processos licitatórios;
- Prestar apoio administrativo e logístico às comissões de licitação;
- Definir as normas e critérios para padronização de materiais, equipamentos, impressos, formulários e veículos;
- Elaborar normas e procedimentos com vistas à implementação de rotinas para a tramitação dos processos licitatórios das diversas modalidades;

- Manter registros atualizados das licitações em andamento;
- Controlar e fiscalizar a frequência dos servidores da Divisão;
- Zelar pelo bom desempenho dos servidores da Divisão, cobrando funções e realizando treinamentos;
- Elaborar e analisar relatório mensal da Divisão, encaminhando-o ao Diretor de seu Departamento;
- Promover o acompanhamento da execução física e financeira dos contratos na área de sua atuação;
- Promover o acompanhamento e avaliação da execução dos convênios na área de sua atuação;
- Executar outras atividades que lhe forem atribuídas na área de sua competência; e
- Desempenhar e cumprir as normas do Sistema de Controle Interno.

Os processos referentes a licitação são inicialmente solicitados pelas diversas Secretarias através de memorandos e ainda contam com o termo de referência, que se trata de um modelo padrão de solicitação, no qual são informados objeto, valor, dotações orçamentárias, prazos e formas de execução dos serviços ou ainda condições de entrega (para as aquisições de bens). Assim que os processos são enviados ao Departamento de Compras e Licitações, através desses memorandos, os mesmos são protocolados e encaminhados ao Prefeito para consentimento.

Após, é iniciado o procedimento de cadastro dos processos, no sistema interno de controle de processos administrativos (PA) e repassado ao funcionário competente a fim de que este possa dar início ao processo, conforme se explicita em fluxograma (ANEXO I).

Assim que é gerado o número de PA, o mesmo, quando se trata de contratação, é encaminhado para a Secretaria Municipal de Finanças, que disponibilizará a ficha de dotação orçamentária e

financeira. Terminado esse trâmite, é encaminhado o processo para o pregoeiro/funcionário elaborar a minuta do edital. É nesta fase que geralmente são encontradas as falhas no pedido, pois só então verifica-se a descrição do objeto, o quantitativo, as somatórias de valores, a documentação específica a ser solicitada no processo, a partir desse momento então o pregoeiro/funcionário entra em contato com um outro funcionário da secretaria solicitante, pedindo que lhe sejam enviados os anexos corrigidos, para que ele possa utilizar-se dos dados digitalizados (para não precisar digitar todas as especificações e valores novamente, evitando assim ocorrerem erros o que poderiam ocasionar danos ao edital e consequentemente gerar questionamentos ou até mesmo impugnações).

Caso haja alterações de valores, é necessário que se encaminhe novamente o processo à Secretaria Municipal de Finanças, para alteração da reserva orçamentária.

Solucionadas as questões, a sequência é encaminhá-lo para a Procuradoria Geral do Município (PGM) analisar e dar o parecer jurídico.

Assim que o processo retorna para o pregoeiro/funcionário, é dada a abertura do processo e encaminhado o edital para a assinatura do Secretário Municipal de Recursos Materiais e Licitações. Assinado o edital, este deve assinar também um extrato para a publicação do mesmo nos diários oficiais, Tribunal de Contas, jornais de grande circulação, Site da Prefeitura e, em caso de pregão eletrônico, no site da Caixa Econômica Federal.

Após a contagem dos prazos mínimos legais, inicia-se a abertura do procedimento licitatório. Em caso de pregões, primeiramente recebem-se as propostas, em caso de concorrências, recebem-se os documentos de habilitação. Nos pregões após a fase de lances e recebimento das documentações das empresas, verificação de habilitação, elaboração de ata e relatório e na concorrência após recebimento das documentações, verificação da habilitação, conferência dos preços, só aí os processos licitatórios são

encaminhados para a PGM novamente, que dará o parecer jurídico final.

Saídos da PGM, os processos retornam ao Departamento de compras e licitações para que sejam encaminhados para o Sistema de Controle Interno (CSCI) para parecer final. Finalizada essa parte, o processo é homologado e são feitos os contratos, que são encaminhados para as empresas assinarem.

O processo novamente retorna ao pregoeiro/funcionário para encaminhar para a Divisão de Empenho, que se encarregará de liberar os empenhos para futuros pagamentos.

Finalmente, após retornar da Divisão de Empenho, é concluído o processo licitatório.

Para esta etapa, foram levantados todos os dados referentes a processos licitatórios, de maneira que os mesmos possam ser executados levando-se em consideração todos os prazos necessários e as condições de cada departamento por quais esses deverão passar.

Esta etapa foi dividida em duas fases:

Na primeira, realizou-se uma análise de todos os trâmites pelos quais os processos da Prefeitura Municipal de São José dos Pinhais passam até sua conclusão, sendo realizada uma pesquisa referente ao tempo que os mesmos levam até o encaminhamento para o departamento posterior.

Ao ser estimado o tempo médio para que cada processo pudesse ser tramitado para o departamento seguinte desta Prefeitura, obtiveram-se dados mais concretos para a identificação dos problemas principais que levam à morosidade durante a execução das licitações.

A segunda etapa contou com uma análise referente a todos os trâmites pelos quais passam os processos nos municípios entrevistados anteriormente (Piraquara, Campo Largo, Toledo e Maringá). Nesta etapa foi possível identificar quais as propostas de melhoria que cada Prefeitura poderia apresentar.

Foram analisados fatores como o tempo de tramitação dos processos, contados a partir do recebimento dos mesmos pelo Departamento de Compras e Licitações da Prefeitura de São José dos Pinhais, bem como quantidade de processos recebidos no ano de 2010 e quantidade de funcionários disponíveis para a realização desses. Sob este aspecto, também foram comparados estes dados com os de outras Prefeituras do Paraná, de forma que se pudesse ter uma estimativa de tempo para a realização dos processos.

Foi elaborado um questionário contendo nove questões, as quais foram repassadas para funcionários de quatro prefeituras distintas: Piraquara, Campo Largo, Toledo e Maringá. Neste questionário, os funcionários deveriam responder qual o tempo médio de realização dos processos licitatórios, quantos processos receberam em média no ano de 2010, quantos pregoeiros o município possui, de que forma ocorre o trâmite dos mesmos até a sua conclusão, e os meios utilizados para a execução dos Pregões Eletrônicos.

Com base nas respostas obtidas nos questionários e, comparando-as com os dados obtidos na Prefeitura Municipal de São José dos Pinhais, após tabulados e conforme gráfico pode-se verificar o seguinte:

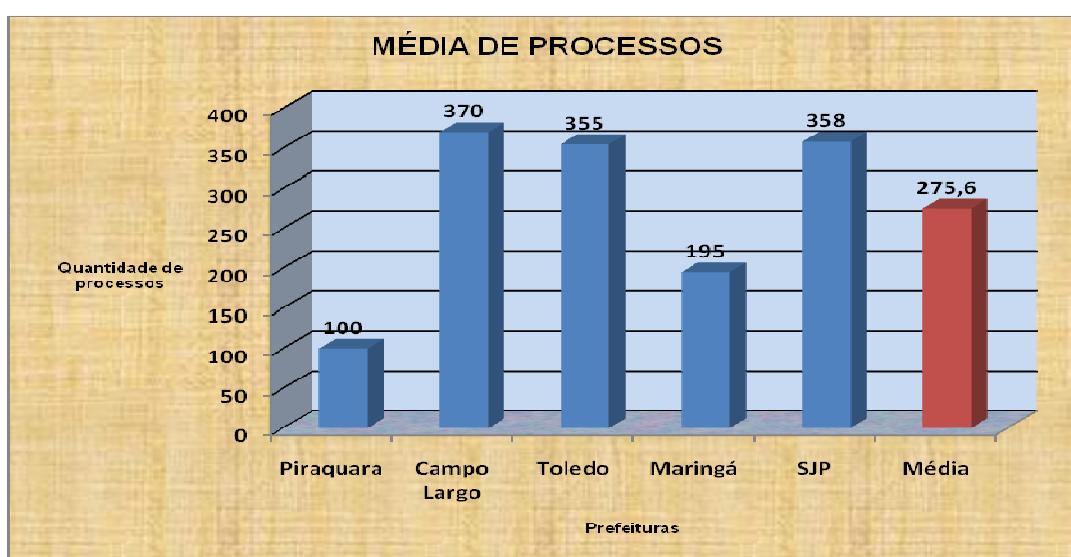


Gráfico 1: Média de Processos
Fonte:

Neste gráfico é possível verificar que há um grande volume de processos licitatórios em três dos municípios acima citados. Em todos os municípios participantes da pesquisa obteve-se o valor de apenas 01 departamento de licitações para cada uma das prefeituras envolvidas. É possível verificar que o município de Campo Largo está com um volume 34,25% acima da média, enquanto que São José dos Pinhais apresenta-se com um volume de 29,89% acima da média de processos.

Ao serem questionados quanto ao tempo estimado para a conclusão dos processos licitatórios (Gráfico 2 e Gráfico 3), obteve-se os seguintes resultados:

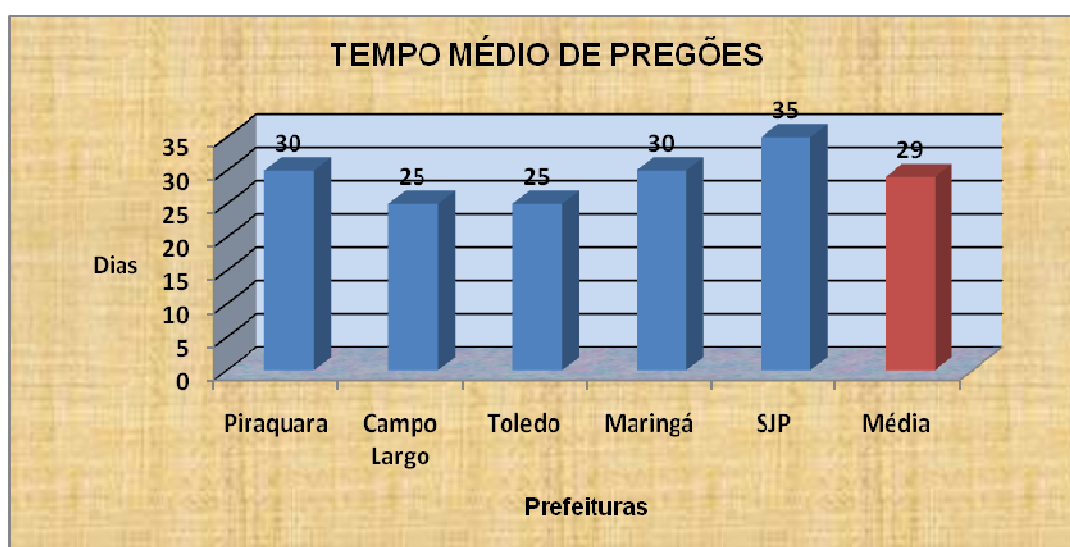


Gráfico 2: Tempo Médio de Pregões
Fonte: Própria

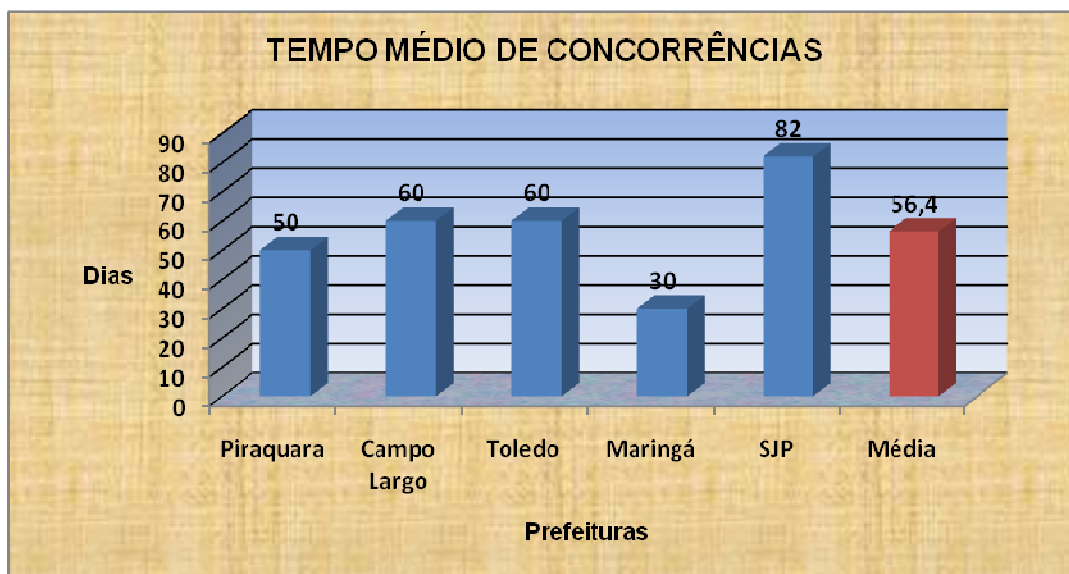


Gráfico 3: Tempo Médio de Concorrências
Fonte: Própria

Com base no gráfico 2, pode-se verificar que, em relação ao tempo de realização de pregões não há grandes variações, visto que todos são realizados em um tempo muito próximo do tempo médio que é de 29 dias. Entretanto, ainda constatando-se que a Prefeitura Municipal de São José dos Pinhais é a que apresenta o maior período de execução, ficando, portanto, 20,68% acima da média do tempo de execução.

Com relação ao tempo de execução das concorrências (Gráfico 3), após a abertura do processo, constatou-se novamente que a Prefeitura Municipal de São José apresenta o maior tempo de execução, ficando 45,39% acima da média do tempo de execução, uma vez que encontra-se também 36,66% acima do segundo maior prazo de execução (Prefeituras Municipais de Campo Largo e Toledo).

O quinto questionamento teve por finalidade saber quantos funcionários havia em cada Departamento de Licitações (Gráfico 4) e, ao saber a quantidade de pregoeiros, pode-se verificar que, mesmo apresentando números menores, ainda assim prefeituras como as de Toledo e Maringá conseguem realizar suas licitações em tempo inferior aos da Prefeitura Municipal de São José dos Pinhais (Gráfico 5).

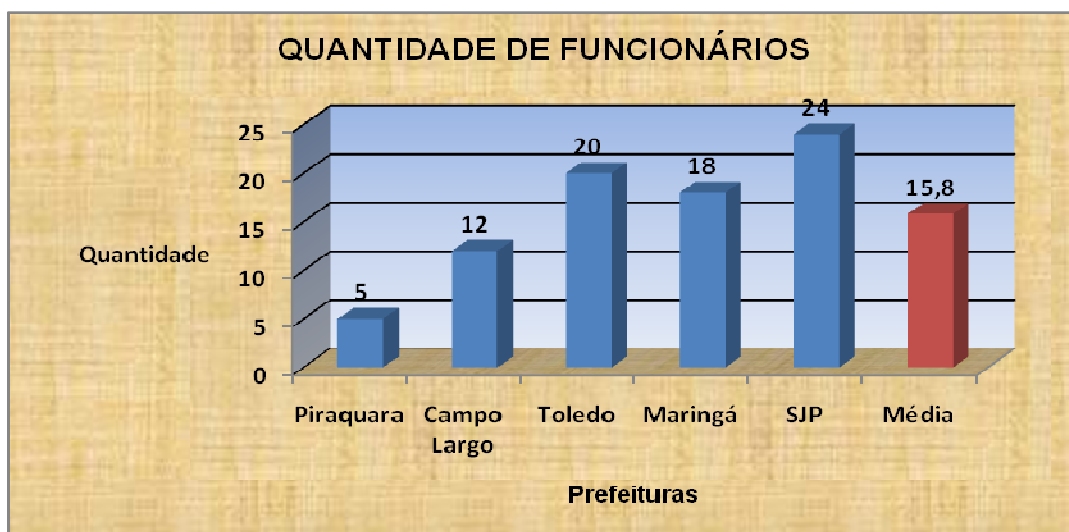


Gráfico 4: Quantidade de Funcionários
Fonte:Própria

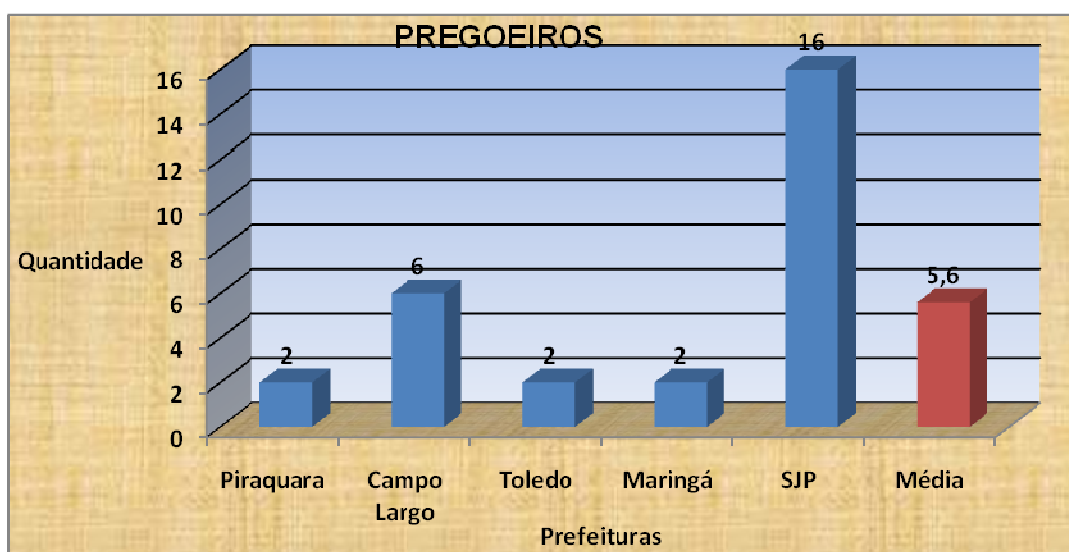


Gráfico 5: Quantidade de Pregoeiros
Fonte:Própria

O Gráfico acima refere-se à quantidade de funcionários e do tempo despendido para a realização dos processos de pregão e concorrência. O tempo é considerado em dias, enquanto a quantidade é por indivíduo. Para cada Município foram analisadas as quantidades de processos licitatórios realizados e a quantidade de funcionários disponíveis para a realização desses. Com base nisso, foi possível verificar que em determinados municípios há um volume grande de

procedimentos licitatórios, entretanto, municípios como Piraquara e Campo largo, que contam com um volume grande de processos em relação ao número de pregoeiros/funcionários disponíveis, o tempo de execução dos pregões e concorrências se mantém dentro dos prazos necessários para suas execuções. Entretanto, como também é possível verificar no gráfico acima, o município de São José dos Pinhais conta com um tempo grande de execução dos procedimentos licitatórios levando-se em conta que fica 20,68% acima do tempo médio para execução dos pregões e 45,39% acima do tempo médio para execução de concorrência, o que não deveria ocorrer, uma vez que este município apresenta a maior quantidade de funcionários, incluindo pregoeiros.

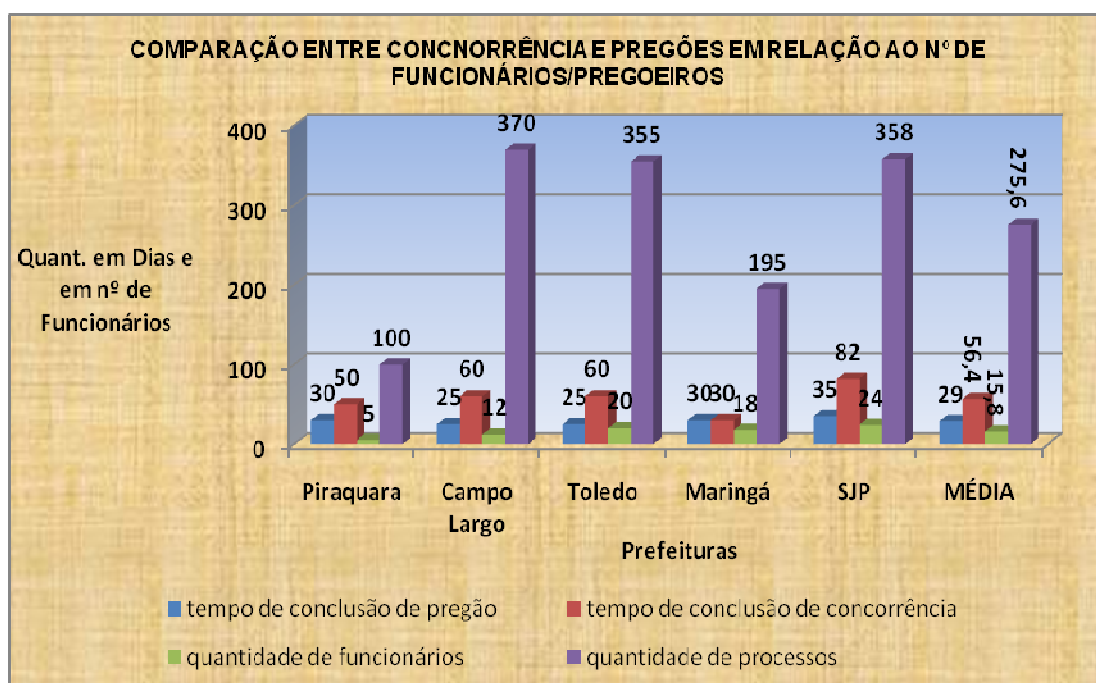


Gráfico 6: Comparação entre Concorrência e Pregões
Fonte: Própria

Após a realização do levantamento dos dados do Município de São José dos Pinhais e dos questionários quanto ao tempo de tramitação dos processos dos municípios anteriormente citados, foi realizado um cálculo para a verificação da eficiência (Ve) para a execução de quaisquer processos licitatórios baseada apenas nos

dispositivos legais (Lei Federal nº. 8.666/93 e alterações; Lei Federal nº. 10.520/2002 e alterações; e a legislação vigente no município de São José dos Pinhais).

Tal cálculo teve por base um valor constante, definido por T_1 , que é o valor aplicado ao somatório de todos os prazos legais por qual passam os processos licitatórios, sendo que:

a) Para os processos de pregão presencial, tomadas de preço e concorrências, são contados como valores da somatória: prazos de publicação, divulgação do edital, análises jurídicas e processuais, homologação, assinaturas de contratos/atas de registro e publicação dos extratos dos contratos/atas;

b) Para os processos de pregão eletrônico, são contados como valores da somatória: prazos de publicação, divulgação do edital, entregas de documentos de habilitação, análises jurídicas e processuais, homologação, assinaturas de contratos/atas de registro e publicação dos extratos dos contratos/atas;

c) Não será aplicado um valor para a constante T_1 quando houver casos de impugnação dos editais ou de manifestações de recursos, uma vez que estes dependem de outros fatores que dificultam a precisão das datas.

A fórmula utilizada é apresentada conforme abaixo:

$$Ve = P / F + (T_2 - T_1)$$

Ve = Verificação da eficiência

P = quantidade de processos

F = quantidade de funcionários

T_2 = tempo médio de realização dos processos

T_1 = tempo indicado para a realização dos processos

A fórmula foi assim concebida levando em consideração a inversa relação entre a quantidade de processos e o número de funcionários. Para tornar a medida mais próxima da realidade de cada

departamento, foi também contemplada a diferença entre o tempo médio real que cada processo é realizado e o tempo estimado.

Em cima desses resultados, pode ser entendido que quanto menor o valor de Ve obtido, mais eficiente pode ser considerado o departamento do município.

Por óbvio, como citado anteriormente, o objetivo deste trabalho é implantar medidas mais eficientes dentro do Departamento de Compras e Licitações da Prefeitura Municipal de São José dos Pinhais e, através da verificação das medidas mais eficientes adotadas pelos demais municípios, pretende-se aproveitar os procedimentos mais vantajosos que estes utilizam e incluí-los nos procedimentos desta Prefeitura.

5 PROPOSTA

Tais procedimentos, como apresentados anteriormente, envolverão a criação de um núcleo de apoio especializado na verificação de orçamentos e filtragem de pedidos, que terá a participação de funcionários já existentes no Departamento de Compras e Licitações, desta forma, não será necessário um processo de capacitação.

Através dos resultados analisados, pode-se verificar que os processos licitatórios realizados na Prefeitura Municipal de São José dos Pinhais apresentam um período de realização maior do que nas demais Prefeituras em que o questionário foi aplicado.

Como o foco do trabalho foi o de diminuir a morosidade dos processos de licitação, observada pelos problemas encontrados durante a tramitação dos processos administrativos, em uma série de distorções e que as sugestões apresentadas são de melhoria quanto à sua execução.

Levando-se em consideração o respectivo diagnóstico onde constatou:

- Um grande número de funcionários na Prefeitura Municipal de São José dos Pinhais, em contrapartida com as demais;
- Um tempo elevado na execução dos processos licitatórios desta Prefeitura;
- Que os processos das Prefeituras Municipais de Maringá e Toledo são encaminhados para uma Central de Compras, a qual auxilia o departamento de licitação (com análises dos processos e verificação de orçamentos), permitindo maior agilidade na realização das licitações;

- Que, apesar de ser uma atribuição da Divisão de Licitação, atualmente não é feita a análise das requisições de maneira efetiva, correspondendo às necessidades das atividades do processo.

Vislumbrando-se que a solução mais viável é a criação de um núcleo de apoio dentro da Divisão de Licitação, com o qual obter-se-ão como possíveis resultados:

- Redução do número de processos, estimados em 5%;
- Redução do tempo na realização dos processos;
- Maior integração entre as Secretarias, Departamentos, Divisões e funcionários;
- Diminuição na incidência de falhas nos descritivos e nos valores incompatíveis com os praticados no mercado que serão informados nos editais.

Este núcleo de apoio terá um caráter especializado e, terá como papel principal a realização de orçamentos e filtragem dos pedidos. Além de ter como competências específicas:

- Conferência das especificações dos objetos.
- Recebimento dos arquivos digitalizados e repasse imediato aos funcionários designados para a realização das licitações.

Como vai ser realizado o processo:

- Recebimento dos pedidos de orçamento e arquivos digitalizados com as informações do pedido através de contato direto com os representantes responsáveis por cada secretaria;
- Verificação dos objetos;
- Verificação das especificações dos objetos;

- Realização dos orçamentos;

Ou seja, assim que os pedidos de licitação chegarem das diversas Secretarias, este núcleo de apoio selecionará os pedidos de objetos semelhantes e os mesmos serão incluídos em um único processo (conforme ANEXO II). Desta forma, pretende-se diminuir o volume de licitações, uma vez que não haverá mais de uma licitação para um mesmo objeto. Após, será dado o recebimento efetivo do pedido de licitação pela Divisão de Licitações, sendo entregue o processo ao funcionário designado para a atividade.

Ao receber o processo, o funcionário já terá à sua disposição os itens solicitados digitalizados³, agilizando assim a execução de suas atividades, uma vez que não dependerá mais de localizar a pessoa responsável pelo pedido, e ainda pela disposição da mesma em encaminhar os arquivos.

Certamente, tais licitações deverão ser realizadas por meio das modalidades Pregão ou Concorrência do tipo Registro de Preços, que prevê a aquisição de compras ou serviços pelo período de um ano, sem a obrigatoriedade de se requisitar o objeto na sua totalidade, uma vez que se trata de uma estimativa.

5.1 IMPLANTAÇÃO DA PROPOSTA

Para a implantação do projeto, o mesmo será apresentado à Chefe da Divisão de Licitações e ao Diretor do Departamento de Compras e Licitações. Mediante aprovação de ambos, o mesmo será encaminhado para o Secretário Municipal de Recursos Materiais e Licitações para conhecimento e início da implantação.

³ Encontra-se em fase de implantação um sistema de cadastro de itens para padronizar especificações, permitindo, assim, facilitar a montagem dos pedidos e editais.

Após a aprovação da autoridade competente, será apresentado o presente projeto para os demais funcionários para que se possam determinar quais poderão ser responsáveis pelas funções dessa nova Divisão.

5.2 RECURSOS

Para a implantação deste projeto, serão necessários os seguintes recursos:

- Espaço físico destinado ao Núcleo de Apoio;
- Local apropriado para a apresentação do projeto para a chefia da Secretaria Municipal de Recursos Materiais e Licitações;
- Equipamentos multimídia e tela de apresentação;
- Tempo destinado à coleta e organização das informações.

5.3 RESULTADOS ESPERADOS

Espera-se que, com a implantação da proposta, o Departamento de Compras e Licitações de São José dos Pinhais possa ser efetivo na realização dos processos de licitação (pregões/concorrências) tendo como referência a média das 4 Prefeituras que foram objeto de comparação.

Após a aceitação de implantação do presente projeto, o Departamento de Compras e Licitação da Prefeitura Municipal de São José dos Pinhais poderá contar com um núcleo de apoio capaz de auxiliar na diminuição dos trâmites, o que significa dizer que os processos licitatórios poderão apresentar um tempo menor para sua execução.

5.4 RISCOS OU PROBLEMAS

O primeiro problema que pode ser encontrado durante a implantação do projeto é quanto à aceitação de uma proposta de mudança tanto pela chefia quanto pelos próprios funcionários do Departamento, uma vez que organizações públicas tendem a apresentar considerável resistência às Implementações de novos modelos de trabalho. Assim como afirmou Rezende (2009).

A cooperação dos atores estratégicos para a implementação das novas instituições burocráticas depende fundamentalmente da cooperação simultânea dos atores estratégicos na arena de reformas para os propósitos de ajuste fiscal e mudança institucional.

Para tal a solução se confunde com o papel do líder na equipe de trabalho. Se aquele estiver engajado em levar a ação para frente, poderá motivar e trazer para o ambiente de trabalho os benefícios de uma nova ferramenta, e trabalhar com a possível resistência que possa surgir.

6 CONCLUSÃO

Através do presente trabalho, pretendeu-se auxiliar o andamento dos processos licitatórios, tendo em vista que a conclusão destes é de suma importância tanto para o andamento das atividades das demais Secretarias Municipais quanto para os munícipes, que podem ser beneficiados com os materiais de distribuição gratuita e as prestações dos serviços públicos.

Ao final deste processo, espera-se que o Departamento de Compras e Licitações possa desenvolver suas atividades planejando sempre suas ações de forma a minimizar a burocracia excessiva e, assim, fazer jus ao princípio da eficiência.

Foi verificado, conforme cálculos discutidos anteriormente, que a Prefeitura Municipal de São José dos Pinhais apresentou um número mais alto (14 pontos acima) do que o esperado no cálculo de verificação da eficiência, uma vez que seu valor ótimo seria em torno de 19,94, enquanto que o verificado atualmente foi de 33,94. Isto se apresentou como um problema para esta Prefeitura, uma vez que as demais apresentaram valores de verificação de eficiência mais próximos do desejado, isto é, uma diferença entre o tempo real e o tempo indicado próxima de zero (ou, se possível, nula).

Com a criação deste núcleo de apoio, os procedimentos licitatórios poderão apresentar uma significativa diminuição no tempo despendido até a conclusão. Além disso, com um núcleo de apoio especializado na verificação de orçamentos, dificilmente haverá problemas quanto às médias de valores incompatíveis com os valores de mercado ou excessos de processos licitatórios para um mesmo objeto.

Entretanto, para que este Departamento possa desenvolver seus processos de forma melhorada, é estritamente necessária

principalmente a colaboração tanto da equipe do mesmo quanto das demais Secretarias envolvidas.

7 REFERÊNCIAS

Brasil. Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 de outubro de 1988.

Brasil. Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993. Lei de Licitações. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 de junho de 1993.

Brasil. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Lei do Pregão. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 de julho de 2002.

CASTOR, B. V. J. et al. **Estado e administração pública: reflexões**. Brasília: FUNCEP, 1987.

KLIKSBERG, B. **Como transformar o estado - para além de mitos e dogmas**. Brasília: ENAP, 1992.

MATOS, Francisco Gomes De. **Estratégia para Desburocratizar**. 5. ed. Rio de Janeiro, RJ: CNI DEPARTAMENTO DE ASSISTÊNCIA À MÉDIA E PEQUENA INDÚSTRIA - SESI / DN e SENAI / DN, 1987.

IMPrensa Oficial, COORDENADORIA DE MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. **A Desburocratização do Serviço Público: A Experiência do Estado do Paraná**. Curitiba, 1981.

MATOS, Francisco Gomes De. **Desburocratização**. Rio de Janeiro, RJ: BIBLIOTECA DO EXÉRCITO, 1979.

CARBONE, C. A universidade e a gestão da mudança organizacional a partir da análise sobre o conteúdo dos padrões interativos. **Revista de Administração Pública**, v. 29, n. 1, p. 34-47, jan./mar. 1995.

REZENDE, Flávio da Cunha. Desafios gerenciais para a reconfiguração da Administração burocrática brasileira. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 11, nº 21, jan./jun. 2009, p.344-365.

GRANJEIRO, Wilson; CASTRO, Róbinson G. de. **Administração Pública**. Brasília: Vest-Con, 1996. p20.

O CONCEITO DE BUROCRACIA. Café História. Disponível em: <<http://cafehistoria.ning.com/group/histriasciopolitica/forum/topics/o-conceito-de-burocracia>>. Acesso em: 21 maio 2011.

JORNAL ADMINISTRADOR PROFISSIONAL. Conselho Regional de Administração de São Paulo CRASP:Jornal.Disponível em:

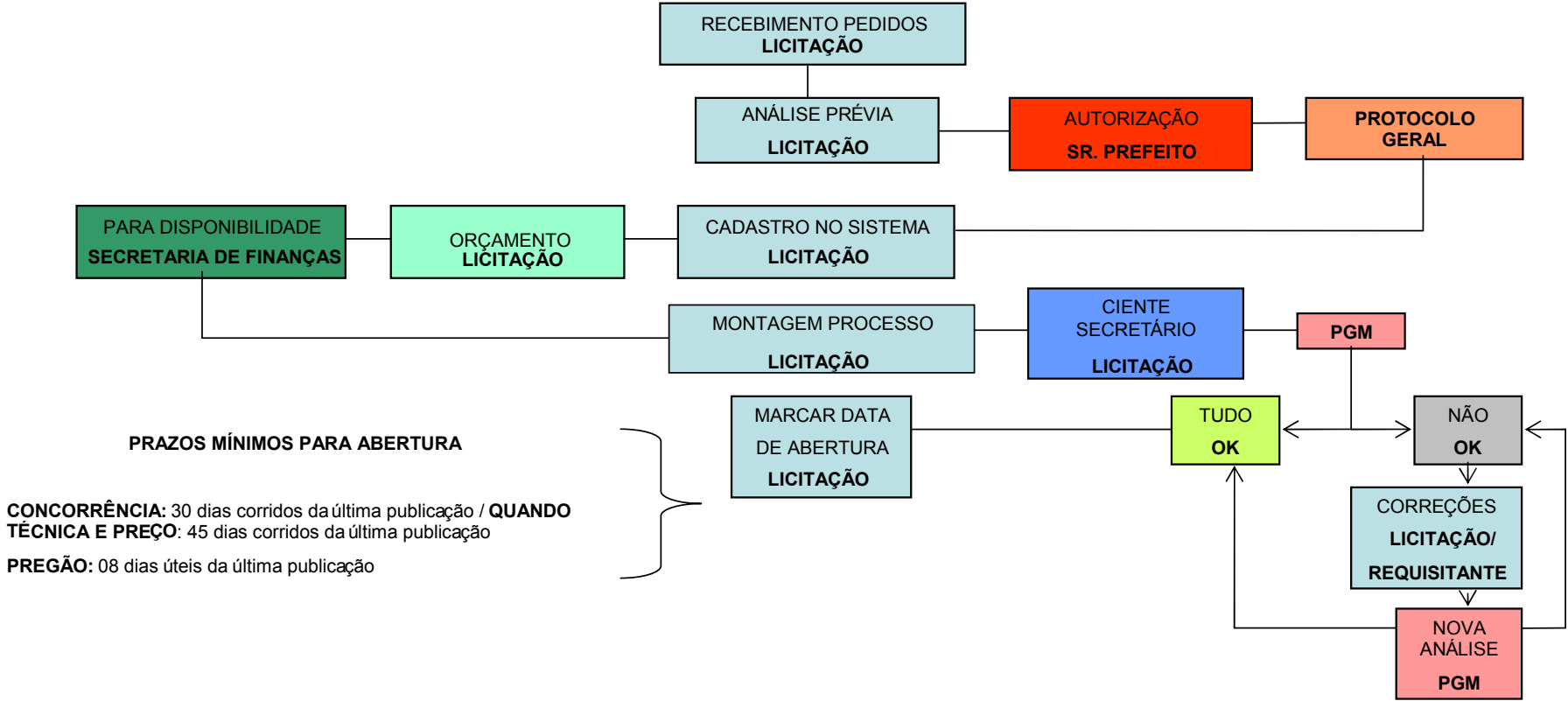
<<http://www.crasp.com.br/jornal/jornal168/sec4.html>>. Acesso em: 21 maio 2011.

SÃO JOSÉ DOS PINHAIS. Decreto nº. 65, de 24 de março de 2010. Estrutura Organizacional Básica da Prefeitura Municipal de São José dos Pinhais.

SÃO JOSÉ DOS PINHAIS. Lei nº. 1500, de 23 de março de 2010. Reorganização da Estrutura Básica da Administração Pública do Poder Executivo da Prefeitura Municipal de São José dos Pinhais.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. População 2010 - São José dos Pinhais - PR. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>. Acesso em 26 de outubro de 2011.

8 ANEXO I - FLUXOGRAMA ATUAL DO DEPARTAMENTO DE COMPRAS E LICITAÇÕES DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS



9 ANEXO II - FLUXOGRAMA PROPOSTO PARA O DEPARTAMENTO DE COMPRAS E LICITAÇÕES DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS

