

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

NILSE TERESINHA PISSAIA SETIM

GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS

Centralizar para Controlar

SÃO JOSÉ DOS PINHAIS

2011

NILSE TERESINHA PISSAIA SETIM

GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS

Centralizar para Controlar

PROJETO TÉCNICO apresentado à Universidade Federal do Paraná para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof. José Roberto Frega

SÃO JOSÉ DOS PINHAIS

2011

TERMO DE APROVAÇÃO

NILSE TERESINHA PISSAIA SETIM

GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS
Centralizar para Controlar

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. José Roberto Frega
Orientador

Prof.

Prof.

Prof.

São José dos Pinhais, 13 de outubro de 2011.

SUMÁRIO

RESUMO	5
1 INTRODUÇÃO	6
1.1 PROBLEMÁTICA	7
2 OBJETIVO GERAL	9
2.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	9
2.2 JUSTIFICATIVA	9
3 REVISÃO TEÓRICO EMPÍRICA	12
3.1 CONCEITOS E PRINCÍPIOS	12
4 METODOLOGIA	18
5 A UNIDADE DE ANÁLISE	19
5.1 IDENTIFICAÇÃO DA EMPRESA	19
5.2 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO PROBLEMA	21
6 DEPARTAMENTO DE COMPRAS E O DESENVOLVIMENTO DA CIDADE E A NECESSIDADE DE INFRAESTRUTURA	26
6.1 ORGANOGRAMA	27
6.1.1 Divisão de Cadastro	28
6.1.2 Divisão de Compras	28
6.1.2.1 As compras podem ser:	29
6.1.3 A Divisão de Licitação	29
6.1.4 Problemas mais comuns na Divisão	30
7 LICITAÇÃO: PROCEDIMENTOS LEGAIS	32
7.1 FASES DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO	35
7.2 OBRIGATORIEDADE DA LICITAÇÃO	36
7.3 PRINCIPAIS PROBLEMAS E LIMITAÇÕES	39
7.4 LIMITAÇÕES E DEFINIÇÕES	39
7.5 PROCESSOS DE SOLUÇÕES ALTERNATIVAS MAIS	
PROMISSORAS	40
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS	42
9 REFERÊNCIAS	45

RESUMO

Este trabalho demonstra a importância do Departamento de Compras e Licitação de uma Prefeitura Municipal e propõe duas mudanças: a criação de um modelo de funcionamento que mantenha o quadro de funcionários do mesmo em condição de efetividade, independentemente das mudanças administrativas, e a centralização de todas as compras nesse departamento. Tal condição se justifica por que a capacitação dos funcionários que compõe o DECOL, (Departamento de Compras e Licitações) é bastante especializada e deve ser atualizada em tempo real, devido à dinâmica da legislação referente aos processos para utilização de gastos públicos. Isso requer conhecimento e depende de gastos de verbas públicas nas constantes capacitações. Da mesma forma, foram feitos estudos sobre a Lei 8.666.93 – Lei das Licitações os quais mostram que devem ser obedecidos princípios básicos para realização de compras públicas e que a licitação é o momento da efetivação de um processo que passou por fases específicas de elaboração. A observação do funcionamento do DECOL da Prefeitura de São José dos Pinhais, sempre a luz da Lei 8666/93, deixa claro que os processos licitatórios são indispensáveis para evitar a má utilização de recursos públicos e que podem ser feitas licitações sob diferentes formas: Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso, Pregão e Leilão. Também são apresentados alguns problemas comuns na apresentação da documentação das empresas licitantes e citadas irregularidades que possam ocorrer, caso haja despreparo das partes envolvidas no procedimento: agentes de órgãos públicos e empresas licitantes. Um bom processo licitatório evita a má utilização dos recursos públicos.

Palavras chave: Licitação, Legislação, Departamento de Compras, gastos públicos, funcionários efetivos. Centralização.

GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS

Centralizar para controlar

1 INTRODUÇÃO

A gestão de um órgão público está diretamente ligada à aplicação dos recursos destinados a viabilizar os serviços e os bens de forma impessoal, transparente e organizada.

Para isso, existem leis e normas cujos escopos oferecem o apoio necessário para que haja observância do princípio constitucional da isonomia e da seleção julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento e dos que lhes são correlatos. (art. 3º Lei nº. 8.666 de 21/06/1993 - Licitações e Contratos Administrativos). Assim sendo cabe aos órgãos públicos, qualquer que seja a hierarquização elaborar processos licitatórios para a aquisição de bens ou a contratação de serviços.

Pode-se definir a licitação como “o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contratos.” (Dromi, 1972, p. 254)

A administração pública é responsável por executar obras e serviços, que promovam o Bem Comum da população. A execução das mesmas requer o aporte financeiro administrado por um o gestor, no caso do município, o prefeito da cidade. Contudo, sendo um recurso público, todo o processo financeiro precisa passar por algumas etapas antes da execução final. A princípio faz-se necessário estudos técnicos de viabilidade financeira e orçamentária para realização de qualquer procedimento licitatório. Por falta de conhecimento dos novos

parâmetros que regem os processos licitatórios, muitos gestores acabam tendo problemas na prestação de contas junto ao Tribunal de Contas dos Municípios (TCM). Em 2009, 80% das prestações de contas reprovadas ou aprovadas com ressalva, apresentaram falhas em licitações e contratos. (Dados da mídia televisiva).

Diariamente as notícias jornalísticas nos mostram que inúmeros casos de escândalos financeiros em diferentes áreas da administração pública são oriundos da má interpretação ou simplesmente da ignorância por parte dos gestores, sobre a Lei aqui referida. É do conhecimento geral que o país tem dimensões continentais, com municípios longínquos, administradores sem qualificação específica e outros, oportunistas, que usam os recursos públicos de maneira ímproba.

O Departamento de Compras de qualquer município precisa estar estruturado com funcionários eficientes, especializados, atualizados e conhecedores dos procedimentos legais para condução de uma licitação. Essa afirmativa é essencial nos municípios pequenos.

Tal observação deve-se ao fato de que conhecer profundamente a legislação de Licitações e Contratos, bem como os aspectos procedimentais das Leis N° 8.666/93 e N° 10.520/02 que norteiam a aplicação de recursos públicos e execução de serviços essenciais à população, não se adquire de um momento para outro.

1.1 PROBLEMÁTICA

O conhecimento é essencial para o trabalho em uma Divisão de Compras e Licitação de um município. Se os funcionários efetivos podem ser utilizados pelos gestores, manter o pessoal concursado, efetivo e de alto nível técnico não seria uma solução para combater a corrupção?

Nesse sentido faz-se desnecessária a reafirmação de que o Departamento de Compras não pode ser composto por pessoal alheio ao objetivo da pasta e nem suprido com cargos de comissionados por

funcionários não efetivos. Considere-se que o conhecimento nessa modalidade de trabalho está diretamente baseado em experiência, probidade, conhecimento elevado de legislação, pragmatismo, idoneidade e honestidade.

2 OBJETIVO GERAL

O presente trabalho pretende otimizar a Divisão de Compras de municípios pequenos, com a criação de um sistema centralizado de projetos, licitação e compras, com pessoal efetivamente competente nas diversas áreas da administração pública.

2.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Analisar o funcionamento da Divisão de Compras do município de São José dos Pinhais.
- b) Apreciar os diferentes tipos de licitação pública e as questões da dispensa de licitação.
- c) Conhecer a Lei nº 8.666 de 1993, que regulamentou o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

2.2 JUSTIFICATIVA

Atualmente a administração pública se caracteriza pela descentralização dos serviços e a delegação de funções para um número maior de pessoas e até mesmo por empresas privadas explorando serviços públicos. Isso pode ocasionar grandes desvios de recursos financeiros, uma vez que os valores destes empreendimentos são assumidos pelos cofres públicos, e um mau funcionamento penaliza a coletividade.

O presidente da Comissão Especial de Combate à Corrupção da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), citado em artigo de Amauri Serralvo para o site do Instituto Brasil Verdade fez o seguinte comentário:

A corrupção ou a má gestão de recursos públicos no Brasil não podem ser medidas. Mas todo o dinheiro público que escorre em pagamentos de propinas, sobrepreços, má execução de obras e enriquecimentos ilícitos pode ser visto como a ponta do iceberg.” Ou, talvez numa metáfora mais indicada, apenas como o cheiro do ralo.¹”

O autor do mesmo artigo ainda avalia que "As instituições têm condições de combater a corrupção, mas o problema é que ela está muito enraizada em praticamente todos os setores da vida pública brasileira. Fato comum sobre o qual não temos como determinar a profundidade". Continua seu pensamento no seguinte texto:

A corrupção com recursos públicos é resultado de uma linha de produção. Como uma indústria que fabrica um carro, em que cada peça e cada operário tem uma importância no resultado final. Esse roteiro já foi mapeado pela Associação dos Peritos Criminais Federais (APCF), que reúne aqueles que fazem pela Polícia Federal os laudos das fraudes. Como costumam dizer no jargão policial, eles já estão cansados de ver o *modus operandi* dos criminosos. Esse caminho pode ser dividido em quatro etapas: a elaboração inicial de um projeto "viciado" para execução de obras; lobby e propina para políticos incluírem os recursos dos orçamentos públicos; execução combinada da licitação para favorecimento de empresas; e, por último, alterações no projeto para lucrar com "adicionais" no custo da obra.²

O diretor-executivo da ONG Transparência Brasil, que se dedica ao combate à corrupção, Claudio Weber Abramo, enfatiza que o excesso de lacunas legislativas favorece a corrupção. O diretor aponta um dos muitos exemplos da criatividade humana: "Uma usina de corrupção é a facilidade para ocupar e distribuir cargos de confiança". Isso nos pequenos municípios é sistematicamente adotado, uma vez que durante as campanhas eleitorais o apoio de destacadas autoridades locais está devidamente agregado à distribuição de cargos, depois do pleito.

Claro está que essa prática é negativa e não se discute que é adotada em todos os níveis de governo e que há completa falta de

¹ (www.brasilverdade.com.br)

² (www.brasilverdade.com.br)

controle sobre a administração do dinheiro público. Se a ocasião faz o ladrão, o Brasil é um país cheio de boas ocasiões. Para controle de recursos são necessárias leis que regulamentem até mesmo o envio de pequenos recursos públicos. Mas as leis, mesmo que fossem criadas, não resolveriam nada se desacompanhadas de fiscalização.

Isto será possível, se os projetos forem avaliados por técnicos que justifiquem as necessidades projetadas, se houver controle orçamentário, licitação devidamente desenvolvida dentro da legislação e acompanhamento da atividade licitada por fiscais ligados ao departamento. Acreditamos que a centralização dos recursos por um Instituto, também controlaria o abuso de gastos por parte do gestor com contratos com dispensa de licitação, como é prática comum, principalmente nos municípios menores.

3 REVISÃO TEÓRICO EMPÍRICA

3.1 CONCEITOS E PRINCÍPIOS

No Brasil, a administração pública está longe de conseguir fiscalizar tudo o que precisa. No caso dos estados e municípios, as câmaras dos vereadores e as assembleias legislativas deveriam fiscalizar todas as contas do poder executivo. Todavia não se pode negar que o trâmite excessivo das verbas nas diferentes repartições e a delegação de competências de negociação por diferentes pessoas, ocasiona a ineficiência dos atuais mecanismos de fiscalização. "O legislativo deveria fiscalizar 100%, mas sabemos que ele não o faz. Muita coisa passa. E outros fazem fiscalização por amostragem. Então, o ralo da corrupção é muito grande".³

Historicamente sabemos que muitos brasileiros hoje estão em ótima situação financeira depois de ocuparem cargos políticos e que possuem patrimônio incompatível com o salário recebido. Esta não é uma situação ocasional, o fato se repete em todo território nacional, sendo que nos municípios menores é muito perceptível. É difícil para os cidadãos analisarem se o dinheiro público estará sendo utilizado de forma indevida, se não forem criadas e levadas ao conhecimento da sociedade, Leis que regulamentem sua aplicação, em prol da comunidade.

A Lei 10520/02, ART 1º, parágrafo único conceitua que: os Bens e serviços comuns são "aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais praticadas no mercado".

³ www.rollingstone.com.br

Fica claro, pois que o conhecimento, a ética e a aplicação das leis são fatores regulamentadores da aplicação dos recursos públicos.

A Lei 8.666 de 21/06/1993 – Lei das Licitações e Contratos Administrativos que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, é o direcionamento para o início de um processo de licitação. É a Lei que garante a lisura e a transparência na realização de compras por órgãos públicos e o princípio da aplicação dos recursos públicos.

A licitação objetiva garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, de maneira a assegurar oportunidade igual a todos os interessados e possibilitar o comparecimento ao certame ao maior número possível de concorrentes. Logicamente, primeiro faz-se a licitação, depois firma-se o contrato.

A Lei nº 8.666 de 1993, ao regulamentar o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, estabeleceu normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

De acordo com essa Lei, a celebração de contratos com terceiros na Administração Pública deve ser necessariamente precedida de licitação, ressalvadas as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação. Os seguintes princípios básicos que norteiam os procedimentos licitatórios devem ser observados, dentre outros:

a) Princípio da Legalidade: Nos procedimentos de licitação, esse princípio vincula os licitantes e a Administração Pública às regras estabelecidas, nas normas e princípios em vigor.

b) Princípio da Isonomia: Significa dar tratamento igual a todos os interessados. É condição essencial para garantir em todas as fases da licitação.

c) Princípio da Impessoalidade: Esse princípio obriga a Administração a observar nas suas decisões critérios objetivos previamente estabelecidos, afastando a discricionariedade e o subjetivismo na condução dos procedimentos da licitação.

d) Princípio da Moralidade e da Probidade Administrativa: é o princípio que deve assegurar de forma simples e objetiva o trabalho em um órgão público, um dever funcional, sem qualquer coerção, sendo que a probidade se dará com o conhecimento de que as verbas públicas devem ser utilizadas em benefício da busca do Bem comum dos cidadãos.

Conforme aponta Celso Antonio Bandeira de Melo, citado em artigo de o princípio da moralidade está intimamente ligado com a idéia de probidade, a sua violação configura violação ao próprio direito, configurando ilicitude, na conformidade do art. 37 da Constituição Federal.

O mesmo texto ainda esclarece que:

O desrespeito ao princípio da moralidade administrativa, exteriorizado em conduta do administrador público enquadra-se nos denominados atos de improbidade conforme encontrados no disposto no art. 37, § 4º, da CF/88,: “Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”. A previsão Constitucional permite por sua vez inclusive a propositura de ação civil pública por ato de improbidade, com base na Lei n.º 8.429/92 para que o Poder Judiciário exerça o controle jurisdicional sobre lesão ou ameaça deles⁴

Em artigo de Ana Rita Tavares, no site Consultor Jurídico encontramos que:

O procedimento licitatório, via de regra é conduzido por uma Comissão de Licitação (permanente ou especial), integrada por três membros titulares e seus suplentes, que, após obter a competente autorização, dá início ao certame (como também é chamado), convocando os interessados, através da carta-convite, ou do edital, a apresentarem suas propostas, e daí por diante realizando as sessões, públicas por determinação legal, com a lavratura de ata, procedendo às fases de habilitação, julgamento e classificação das propostas, com poder de “vida e de morte” sobre os licitantes.⁵

⁴ www.pontojuridico.com

⁵ www.consultorjuridico.com.br

Ela ainda afirma que é comum que se formem comissões por servidores despreparados para atuar nas licitações:

É absurdo, mas é verdade que a grande maioria não detém conhecimento técnico suficiente para conduzir esse importante processo que vai decidir, afinal, o contrato que o Poder Público haverá de firmar com o particular, muitas vezes envolvendo expressivo volume de recursos financeiros.⁶

Com efeito, sabemos que o processo licitatório ocorre muitas vezes apenas de maneira a cumprir a legislação, mas numa visão pragmática existem mecanismos que envolvem fraudes e má utilização de poder decisório por parte de alguns agentes públicos.

A situação mais grave, todavia, é aquela em que o licitante se depara com uma Comissão ímproba, deliberadamente articulada para lesar os fins da licitação. São servidores, acobertados por autoridades hierarquicamente superiores, que se colocam a serviço da fraude, em conluio com determinados licitantes e com as quais dividem os lucros do engodo. Não temem punição, mesmo sabendo que a Lei 8.666/93 tipifica como crime o ato de frustrar o caráter competitivo do procedimento licitatório, levado pelo intuito de obter para si ou para outrem vantagem decorrente do objeto da licitação, assinalando a norma para esses casos, a pena de detenção de dois a quatro anos e multa (art.90).

No Congresso, existem alguns projetos de lei dedicados a combater a corrupção - mas não muitos. Um deles, o PL 7528, de 2006, do deputado Otávio Leite (PSDB-RJ), propõe evitar os conflitos de interesse existentes para aqueles que ocupam cargos públicos com "restrições a ocupantes de cargo ou emprego que tenham acesso a informações privilegiadas" e "impedimentos posteriores ao exercício do cargo", a chamada quarentena. Hoje, nada impede que um funcionário público passe a trabalhar na iniciativa privada e leve com ele toda a gama de informações que possam beneficiar a empresa contratante.

⁶ www.consultorjuridico.com.br

Por esse motivo é que o presente estudo propõe uma nova sistemática para a formação do Departamento de Licitação e Compras formado por pessoal técnico que atenda todas as secretárias municipais e ao mesmo tempo tenham capacidade de auditarem os projetos encaminhados, verificarem a real necessidade dos gastos e acompanharem a execução e a aplicação dos recursos.

O Ministério do Planejamento publicou uma Coletânea de medidas tomadas em diferentes Estados Brasileiros e entre elas a idéia de Central de Compras, aqui descrita conforme o texto original da publicação.

Um órgão ou entidade (que denominaremos de “central de compras”) se dedica a realizar aquisições de vários produtos para outros órgãos e entidades. A central de compras pode trabalhar de forma impositiva, obrigando as demais organizações, por norma, a recorrer a ela para realizar compras de determinados bens e serviços. Por outro lado, ela pode atuar como uma facilitadora, realizando aquisições em larga escala para órgãos e entidades que aderirem à sua chamada. O melhor modelo de centralização de compras é aquele que melhor se adapta às especificidades da organização que o adota.

Qualquer que seja o modelo adotado é possível utilizar o sistema de registro de preços previsto, no âmbito de todas as esferas federativas, pelo artigo 15, da Lei n° 8.666, de 1993, e regulamentado, no âmbito da União, pelo Decreto n° 3.931, de 2001. Nesse sistema, a central de compras registra o menor preço unitário ofertado para determinado produto especificado pela Administração Pública. Assim, os demais órgãos podem solicitar à central de compras a aquisição do produto (até um limite de quantia) ao preço registrado. Preferivelmente, antes de atender ao solicitante, a central deve confirmar se essa possui dotação orçamentária suficiente para arcar com as despesas solicitadas. A utilização da centralização das compras não implica necessariamente na entrega centralizada dos bens adquiridos. Essa centralização de entregas pode reduzir a eficiência da organização pública, pois aumenta as despesas com logística. A prática de centralização é recomendável no caso de bens e serviços gerais e comuns a todos ou à maioria dos órgãos ou entidades envolvidos – como papel e caneta, por exemplo. No caso de bens e serviços mais específicos e singulares, o processo de aquisição deve ser centralizado sob a responsabilidade do órgão ou entidade que tem mais conhecimento técnico sobre o assunto⁷.

Tal dedução também serve para caracterizar a necessidade de técnicos das diferentes secretárias avaliando as solicitações e a

⁷ www.planejamento.gov.br/.../sof/.../

viabilidade das mesmas. A centralização traz muitos benefícios e o mesmo texto expõe que:

A grande vantagem desta prática é permitir a aquisição de produtos em quantidades maiores, o que tende a reduzir o preço da compra. Esse benefício é maior quanto maior for o volume de produtos gerais e comuns adquiridos pela organização. Geralmente não há empecilhos normativos. Já a adoção de um sistema de registro de preços está prevista em lei e decreto, como mencionado anteriormente. Do lado técnico, é preciso constituir um corpo de profissionais capacitados para administrar a central de compras e dotá-los de ferramentas eletrônicas adequadas. Em termos de investimentos iniciais, é preciso considerar a necessidade de se alocar recursos para a nova central de compras⁸.

Os recursos públicos originam-se nos pagamentos de tributos e taxas feitos pela população e por isso são recursos que devem ser destinados a promover o atendimento às suas necessidades e em momento algum podem ser utilizados em benefício de benesses e facilidades. Da mesma forma os funcionários públicos são trabalhadores a serviço da coletividade e precisam estar prontos a desdenhar as ofertas de propinas na execução de seu dever funcional.

A conduta dos licitantes e dos agentes públicos devem ser, além de lícita, compatível com a moral, ética, os bons costumes e as regras da boa administração. Novamente vale reafirmar que a licitação, para a contratação de qualquer serviço público, obras, compras de bens e produtos precisa estar integralmente de acordo com os aspectos legais e o conhecimento de todos os trâmites burocráticos serem da competência de funcionários devidamente qualificados para dar aos recursos públicos a devida importância.

É assim que poderemos redesenhar esse modelo execrável, averso à ética, aos princípios da boa administração, à moralidade e probidade administrativas, que constantemente se apresentam nos noticiários de jornais e na mídia quando infelizmente, a sociedade fica sabendo dos abusos cometidos por aqueles que elegeu.

⁸ www.planejamento.gov.br/.../sof/.../

4 METODOLOGIA

Percebe-se hoje através de noticiários e da mídia em geral que existe um descontrole geral em todas as esferas da administração pública quanto à utilização das verbas públicas em projetos que verdadeiramente atinjam os objetivos propostos no momento da licitação.

O presente estudo está voltado para o funcionamento de um departamento de licitação, tendo como exemplo o da Prefeitura de São José dos Pinhais, com a análise da estrutura e funcionamento do departamento de Compras e Licitação e a competência de ação do mesmo perante aos demais órgãos de administração pública.

É uma pesquisa dedutiva tendo como referência a legislação vigente e o material utilizado neste departamento para embasamento dos trabalhos, tais como: as Leis 8.666/93 e 10.520/2002 que se referem às licitações e contratos e a literatura disponível sobre Gestão Pública, que trate do assunto em pauta.

5 A UNIDADE DE ANÁLISE

5.1 IDENTIFICAÇÃO DA EMPRESA

Empresa: Prefeitura Municipal de São José dos Pinhais

Endereço: Rua Passos de Oliveira, 1101- Centro

Site <http://www.sjp.pr.gov.br>

CNPJ: 761055420001-35

Prefeito Municipal: Ivan Rodrigues

Secretário Municipal de Recursos Materiais e Licitações: Carlos Alberto Gomes de Figueiredo;

Diretor do Departamento de Compras e Licitações: Paulo Cesar Magnuskei;

Chefe da Divisão de Licitações: Bruna Slompo.

O estudo que aqui se refere ao Departamento de Compras e Licitação, da Prefeitura de São José dos Pinhais, mas podendo ser também dirigido às pequenas cidades porque apresentam problemas semelhantes.

A Prefeitura Municipal de São José dos Pinhais conta com atualmente 5.000 (cinco mil) servidores em regime estatutário, sendo aproximadamente 26 (vinte e seis) servidores no setor de licitações, existindo ainda 10 (dez) Cargos Designados e 01 (um) estagiário que auxilia no desenvolvimento das atividades.

Como se pode ver o número de servidores estatutário é compatível com a necessidade para que a administração municipal possa ser organizada com pessoal efetivo, sem a necessidade de contratações nos setores que requerem conhecimento técnico e específico.

A Prefeitura Municipal de São José dos Pinhais presta serviço a população, em várias áreas de atuação: Segurança, Turismo, Saúde, Habitação, Agricultura, Promoção Social, Obras, Educação, Cultura, Esporte e Lazer, Meio Ambiente. Os recursos para isso são obtidos através de arrecadação de impostos do município e de projetos e convênios celebrados entre a Prefeitura e outros entes da federação como Governo do Estado do Paraná e Governo Federal de onde obtêm-se verbas para a viabilização dos projetos da Prefeitura.

A aplicação de verbas em benefício da cidadania e do desenvolvimento do município é o direcionamento desse estudo. Defender a idéia de um setor único que centralize a distribuição dos recursos entre as diversas secretarias municipais, depois de um completo estudo da necessidade real da aplicação. Para tanto, os funcionários efetivos, técnicos e competentes para cada área de administração estariam a postos avaliando cada projeto nas suas especificidades em um único ambiente de trabalho.

Releva registrar que a comissão de licitação tem competência a rigor, para a prática dos atos externos da licitação, ou seja, o processamento do procedimento licitatório desde o recebimento dos envelopes em sessão pública até o envio dos autos á autoridade superior, após a sua conclusão, para manifestação; que a assessoria jurídica cabe, entre outros aprovação do edital no que tange a aspectos formais e jurídicos podendo e devendo apontar irregularidades ou direcionamentos na sua descrição do objeto se de normal percepção; e que ao ordenador de despesas compete autorização da contratação, sua homologação, revogação ou anulação conforme o caso (Revista JML, pág 61).

Neste destaque pode-se observar que houve encaminhamento do objeto em setores diferentes da administração, o que é natural, uma vez que cada qual tem a sua competência de ação, mas se estiverem sendo avaliados por técnicos devidamente ligados aos seus cargos a segurança da real efetivação do objeto do projeto será maior.

Nas cidades pequenas, a centralização das despesas em um setor único, devidamente conhecedor dos diferentes procedimentos licitatórios, é a garantia de que as verbas públicas serão mesmo

aplicadas em prol do bem comum dos cidadãos atendendo as diferentes necessidades em saúde, educação, infraestrutura entre outras.

Causa espécie perceber que determinados funcionários, sem vínculo empregatício definitivo, ditos comissionados, se prevaleçam das verbas e tenham notoriamente um aumento de patrimônio, enquanto estão prestando serviço em órgãos públicos. Isso não é incomum.

5.2 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

A Prefeitura de São José dos Pinhais foi a referência para o modelo de Departamento de Compras e Licitação, contudo, a situação aqui apresentada refere-se a um departamento fictício cuja problemática maior seria a utilização demasiada de brechas da Lei 8666/93 de maneira que o Departamento de Licitação da Prefeitura respondesse com estranheza sobre despesas realizadas na condição de emergência e outros artifícios utilizados na documentação.

Fica claro, pois, que a situação fictícia sobre a indevida utilização de recursos públicos é meramente ilustrativa não se aplicando, portanto à realidade do DECOL de São José dos Pinhais, onde são respeitados os trâmites com observância aos critérios e aos princípios legais.

É possível que a utilização de recursos públicos por parte das administrações em todas as esferas do poder seja feita por gestores que muitas vezes não estão devidamente preparados para a responsabilidade do cargo que ocupam. Cargos esses que são eletivos, e, portanto estão ao alcance de qualquer cidadão, no sistema democrático.

Não está distante de nosso conhecimento como são feitas as campanhas eleitorais no Brasil e até nas menores comunidades as promessas de campanha, o apadrinhamento político, as doações pecuniárias, entre outros conchavos levam à formação de uma equipe administrativa no mínimo, curiosa.

Com isso, pode-se dizer que o despreparo e o desconhecimento de legislação por parte de alguns gestores de pastas levam ao desvio das leis e normas que dizem respeito aos contratos, licitações e outras formas de utilização de recursos públicos.

Não causa surpresa aos cidadãos quando se noticiam irregularidades de gestores que colocam os seus interesses privados em detrimento aos interesses públicos, beneficiando esta ou aquela empresa nos contratos municipais, sem tomar conhecimento da Legislação.

Na realidade, a falta de transparência no trato do que é de interesse público provoca uma série de irregularidades que chegam aos limites da afronta quanto ao nível de entendimento da população. Eis algumas amostras:

- A criação de empresas exclusivamente para a apropriação de recursos destinados a determinados projetos, sem que os mesmos tenham a aplicação destinada ao objeto proposto. É comum que se noticiem tais irregularidades e que as mesmas sejam depois desconsideradas;
- No caso de obras de engenharia e construções muitas tenham início e depois da liberação das verbas sejam paralisadas ou concluídas com alterações nos projetos, sem autorização ou ainda com materiais de baixa qualidade, supressão de etapas, entre outras. Tudo ferindo de maneira abusiva a legislação e o interesse público.

Por outro lado ainda pode-se observar as seguintes irregularidades no uso das verbas públicas: pagamentos indevidos ou superfaturados, emissão de notas fiscais inidôneas com irregularidades ou de empresas inexistentes, conluio entre a empresa licitante e os gestores e desvio de recursos oriundos de esferas federal ou estadual, para serem geridos pelo município. Nesse caso, notícias recentes nos jornais em circulação mostram o descaso pelas mesmas, principalmente quando se apresentam escolas e hospitais que já foram

devidamente dados como concluídos e cujas construções ainda estão somente iniciadas e/ou abandonadas.

O órgão administrativo tem uma função, Daniel Ferreira, (citado na apostila do Curso de aperfeiçoamento em Licitações, pág 5) afirma que função administrativa é "o dever-poder, operativo, exercitado em nome da coletividade e concretizador dos comandos primários gerais e abstratos contidos na norma legislativa" Por isso, existe o controle feito pelo Departamento de Compras e Licitação e nesse setor administrativo é fundamental que os servidores públicos tenham total atenção em todos os trâmites dos processos a eles encaminhados e observem tecnicamente os números solicitados e os vícios advindos da esperteza de se encontrar "brechas" na Lei e tornar as artimanhas uma prática constante.

Em artigo assinado por Katia Brembatti (18/08/2011), A Gazeta do Povo relacionou casos em que a Lei 8666/93 regulamenta a licitação para uso de verbas públicas onde consta:

De acordo com a Lei 8666/93, o poder público pode dispensar a licitação em casos de emergência ou calamidade pública. Outras brechas são: compras que só possam ser entregues por um único fornecedor; contratação de profissionais de "notória especialização" para pareceres, projetos, defesa jurídica, treinamento de pessoal e restauração de bens históricos ou para a contratação de profissional de qualquer setor artístico consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública (Gazeta do povo, 18/08/2011 pág 16).

Contudo, a utilização da aquisição em regime de urgência e sem que haja disputa entre fornecedores é prática corriqueira dos gestores. Também são utilizadas outras brechas que justificam a dispensa de licitação, cite-se como exemplo uma segunda contratação avaliada como "imprevisível" para obter dispensa do processo licitatório

De acordo com Bandeira de Mello "O órgão administrativo não tem disponibilidade sobre o bem público colocado sobre sua guarda, sendo que não pode a seu bel prazer interferir sobre o patrimônio público" (BANDEIRA DE MELLO, 1998, p. 48).

Muitas vezes as irregularidades vão aparecer quando já mudou a gestão, dada à morosidade de controle por parte de Tribunais de

Contas e uma vez denunciadas causam verdadeiros tumultos perante a população que se vê a exigir medidas corretivas e punição.

A necessidade de manter um setor que trabalhe com verbas públicas com funcionários preparados em condição independente de credo político, efetivos e com competência técnica, evita que à mercê de qualquer gestor eleito tudo mude ou comece com filosofia diferente um departamento que deve se pautar pela Lei. Essa prática de recomeçar a cada troca de gestor por meio de eleição é nociva para a municipalidade. Ela é responsável pelas escolas inacabadas, pelas estradas abandonadas às intempéries, pelos projetos não concluídos, e dificultam a continuidade daqueles que deram certo, pois é prática comum não deixar que as “coisas boas” do governo anterior deixem marcas.

A Constituição Federal prevê que a Formação de Conselhos representando a sociedade ajudem a formular as reais necessidades dos investimentos públicos. Isso também na prática não corresponde ao atendimento do interesse público, no final a vontade dos políticos prevalece.

Sabe-se que não existe na prática nenhuma medida que assegure a formação de uma equipe permanente, a autoridade competente estabelece a mesma a seu critério. O que se propõe nesse estudo é justamente a perenidade do pessoal no mesmo departamento, justifica-se tal medida pela garantia da preservação de mentalidades preparadas para o conhecimento do campo de trabalho, com a devida cultura organizacional.

Isso posto, ainda leva à avaliação de que a municipalidade investe na formação e atualização dos funcionários sendo que se os mesmos não estiverem aplicando os conhecimentos em prol do Departamento, será duplamente dispendioso para os lados: o investimento feito pelo município se dilui na troca de funcionários e o saber adquirido não estará disponível no ambiente específico sendo que para o funcionário removido este será inútil, se fora do contexto da formação.

Ainda com referência à centralização das despesas, nos municípios de pequeno porte, todo o procedimento dos gastos públicos desde a requisição do serviço, a licitação, a execução e os pagamentos podem ser fiscalizados e terem a imediata posição quando necessário se o acompanhamento for concentrado em um único departamento.

Para o político a ampliação do número de cargos sem vínculo é interessante, mas para o município é verdadeiramente uma chaga, porque a incompetência administrativa de pessoas estranhas ao trabalho pode causar graves conseqüências impostas à sociedade, principalmente na economia, na saúde e na educação.

6 DEPARTAMENTO DE COMPRAS e O DESENVOLVIMENTO DA CIDADE E A NECESSIDADE DE INFRAESTRUTURA

O município de São José dos Pinhais, situado na Região metropolitana de Curitiba, possui aproximadamente 237 000 habitantes, segundo dados da Prefeitura Municipal. Nas últimas décadas vem passando por um desenvolvimento acelerado, passando de cidade dormitório para a posição de cidade industrializada, sendo hoje a terceira arrecadação municipal do Paraná.

A história da cidade pode ser encontrada no site da Prefeitura www.sjp.pr.gov.br. de autoria da historiadora Maria Angélica Marochi.

A atualização de dados históricos permite verificar que a cidade atravessa um desenvolvimento nunca visto em numero de indústrias importantes tais como, montadoras de automóveis, fabricas de equipamentos automotivos e fornecedores de peças, entre outras.

O aumento populacional devido às oportunidades de emprego nas montadoras trouxe desenvolvimento urbano e ao mesmo tempo em que surgiram novos bairros, apresentou-se a necessidade de infra-estrutura física, social, educacional entre outras.

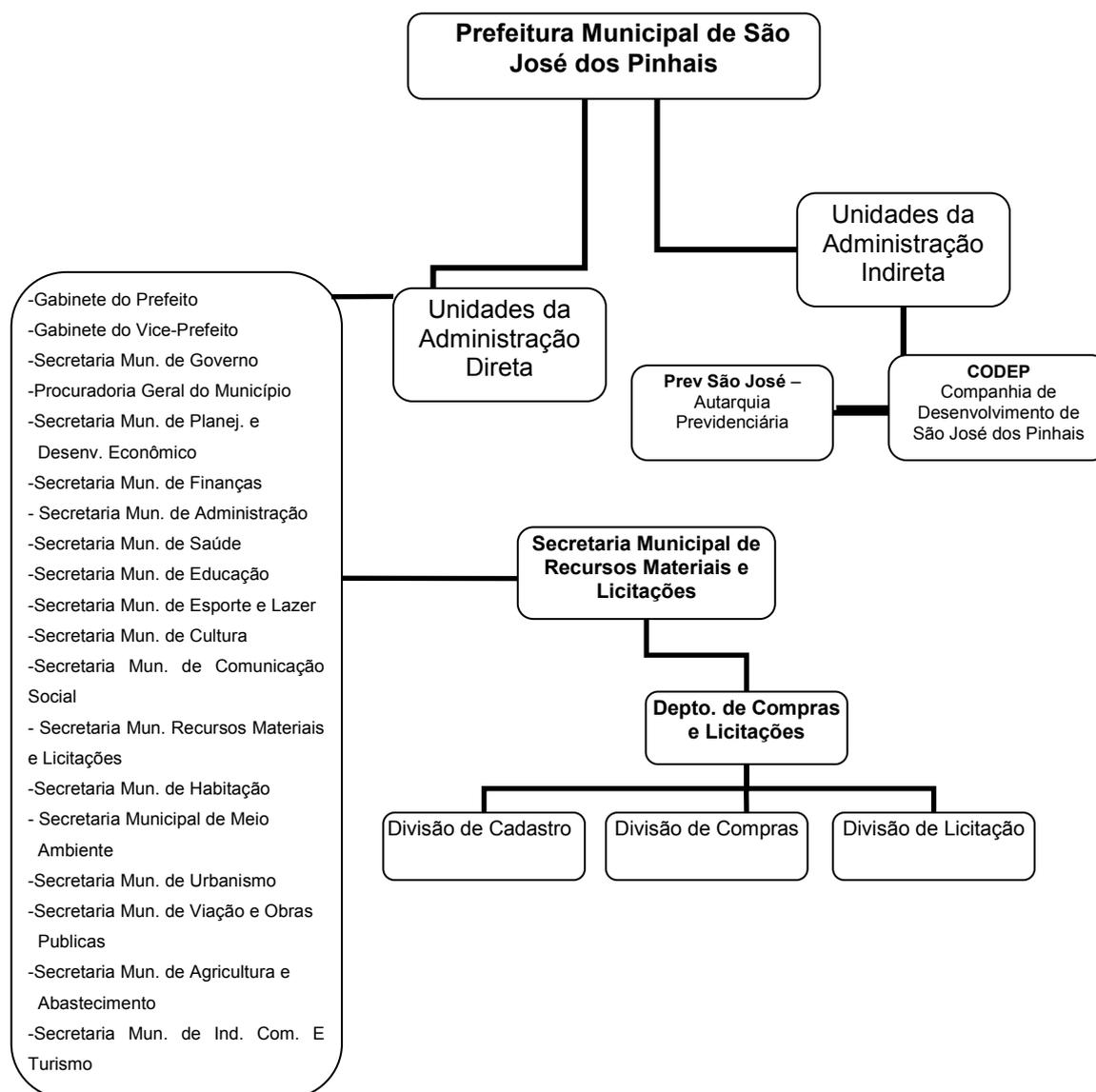
A necessidade de atendimento aos problemas estruturais exige da Prefeitura da cidade execução de obras de diferentes portes para suprir as necessidades assistenciais, ampliar o atendimento à saúde pública, construir escolas e dar-lhes suporte e manutenção.

O crescimento da cidade, que em pouco tempo dobrou sua taxa populacional, segundo índices do Portal da Prefeitura, como já foi dito, requer novas expectativas de gestão. Passou de cidade dormitório da região Metropolitana de Curitiba, para um grande centro industrial. O atual modelo requer profissionalismo por parte de gestores, sendo que na administração pública as necessidades de atendimento em todos os setores aumentaram consideravelmente e os gastos precisam ser

devidamente controlados. As compras para atendimento as necessidades que se apresentam, são atendidas pelo Departamento de Compras, um braço da Secretaria de Recursos Materiais e de Licitação.

O organograma abaixo demonstra a organização do Departamento de Compras e Licitação (DECOL)

6.1 ORGANOGRAMA



Fonte: Prefeitura

6.1.1 Divisão de Cadastro

A operacionalização para a aquisição de compras inicia com o cadastramento de empresas privadas, que pretendem vender para órgãos públicos e para tanto necessitam manter cadastro na Prefeitura. As regras para o cadastro estão previstas na legislação.

A Divisão de Cadastro faz e mantém o cadastro de fornecedores, prestadores de serviços, cadastro de materiais e serviços, descrição dos produtos a serem adquiridos.

As atribuições dessa divisão são a de qualificar, habilitar e avaliar o desempenho de fornecedores junto ao serviço público e manter atualizada a ficha cadastral, com as devidas anotações do serviço prestado de todos os fornecedores em potencial, conforme critérios técnicos previstos na legislação.

A divisão de cadastro utilizando a tecnologia de informação tem condições de manter o nível atualizado, a troca de satisfação e atendimento positivo das diferentes empresas fornecedoras através de uma planilha técnica onde são anotados os detalhes do fornecedor tais como: aprovação do cadastro, material, preço, nível de satisfação, mantendo uma classificação conforme a finalidade de classes e originando um grupo de compras com a finalidade de facilitar o processo de seleção de fornecedores no momento da concorrência.

6.1.2 Divisão de Compras

As compras de menor valor, as que dispensam licitação, tais como material de expediente, produtos que serão enviados para as secretarias, para atendimento às necessidades emergenciais da saúde, assistência social, educação, entre outras são feitas pela divisão de compras. Nos meios ligados ao comércio entende-se que comprar é uma arte e o potencial do comprador prevê qualificações e o total conhecimento, para que os procedimentos sejam feitos da melhor maneira, não dispensando com isso a cotação de preços, buscando o

melhor preço, que atendam as características dos materiais a serem adquiridos, o tempo de durabilidade, de entrega e a inscrição do fornecedor na divisão.

6.1.2.1 As compras podem ser:

- Normal: aquisição prevista, prazo compatível para obter as melhores condições de preço e produto. Ex: aquisição de papel sulfite para a Prefeitura;
- Emergencial: Quando deve atender uma situação de emergência na municipalidade ou oriunda de um problema operacional;
- meio eletrônico (Comprasnet): Bolsa eletrônica de compras com garantia de pagamento aos fornecedores conforme o contrato.

6.1.3 A Divisão de Licitação

A Divisão de Licitação é responsável pela contratação de empresas para prestação de serviços ou aquisição de bens de consumo e/ou permanentes, trabalhos artísticos e outros que sejam necessários para o desenvolvimento das atividades de todas as Secretarias Municipais.

Conforme o artigo 3º parágrafo 3º da referida Lei 8666/93, a licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seus procedimentos, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura.

A comissão de licitação verificará as devidas informações para habilitar as empresas cadastradas a participarem do processo. Qualquer desvio de documentação Inabilitará a concorrente. Para isto existe uma tabela de “check in” onde a Comissão confere se houve o atendimento a todos os itens solicitados, num Instrumento Convocatório.

Um edital apresentando as empresas habilitadas é publicado no jornal e isso atende ao princípio da publicidade que também é

fundamental na administração pública. Apesar de ser devidamente orientado no edital ainda assim as comissões se deparam com problemas, eis alguns:

6.1.4 Problemas mais comuns na Divisão

- Desinteresse quanto a soluções rápidas;
- Desordem dos documentos;
- Demora na entrega de documentos com problemas;
- Informações incorretas quanto à montagem do processo licitatório;
- Demora na solução dos problemas.

Para se estabelecer uma lista de projetos potenciais que podem ser desenvolvidos na Divisão de Licitação, visando à melhoria de seus processos no tocante a desempenho, desburocratizando a diminuição do ciclo do tempo, muitas são as fontes de investigação de problemas que podem ser utilizadas.

Para tanto, algumas sugestões estão aqui apresentadas:

Atender a todos fornecedores, nos sentido de esclarecer possíveis dúvidas quando do lançamento de um Edital observando suas necessidades, suas reclamações e suas opiniões;

Seguir critérios e padrões previamente estabelecidos, com objetivo de medir sua adequação e eficácia;

Analisar criticamente o estado atual do processo licitatório, e aferir a sua capacidade para atender às mudanças;

Analisar outros projetos de melhoria que precisam ser desdobrados em partes administráveis, uma vez que, às vezes a solução de um problema incorre em outro problema anteriormente encoberto;

Ouvir sistematicamente a voz do agente público: servidores, secretários e diretores, estes são os primeiros a observar efeitos indesejáveis e reconhecer as oportunidades de melhorias;

Análise de viabilidade econômica no desenvolvimento de sistemas/projetos;

Elaboração de cronograma físico/financeiro.

À medida que forem surgindo os problemas, podem ser anotadas as prováveis soluções ampliando assim esta listagem.

7 LICITAÇÃO: PROCEDIMENTOS LEGAIS

Licitação é um procedimento administrativo destinado a selecionar, entre outras a proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Todos os órgãos da Administração Pública, das esferas federal, estadual, e municipal e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, quando contratarem os serviços de terceiros, obras, serviços, compras, alienações, permissões e locações, deverão obrigatoriamente, se submeter ao procedimento administrativo prévio de licitação. Infelizmente pela precária estrutura material e pessoal de que dispõem, o Poder Público é quase sempre lesado nas compras dos bens e serviços que necessita para o exercício de suas atividades administrativas (FIGUEREDO, 2002).

Estão obrigados à Licitação todos os órgãos da Administração Pública, os Fundos Especiais, as Autarquias, as Fundações Públicas, as Empresas Públicas, as Sociedades de Economia Mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municipal (art. 1º parágrafo único da Lei 8.666/93).

A Lei 8.666/93 exige licitação para obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações (art. 2º)

Conforme o artigo 3º parágrafo 3º da referida Lei 8666/93, a licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seus procedimentos, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura.

Para que o processo de licitação atenda seus requisitos tanto jurídicos quanto materiais, faz-se necessário a utilização de um sistema capaz de auxiliar a comissão permanente de licitação à tomada de decisões com o objetivo de julgar e escolher a melhor proposta a fim de atender o objetivo da licitação.

Compras no Serviço Público Licitações públicas Responsáveis pela Licitação São responsáveis os agentes públicos designados pela autoridade competente, mediante ato próprio (portaria, por exemplo), para integrar comissão de licitação, ser pregoeiro ou para realizar licitação na modalidade convite. Tem como função receber, examinar e julgar todos os documentos.⁹

Uma compra pode ser definida como a aquisição de produtos, bens ou serviços que são entregues pelo fornecedor ao comprador mediante uma compensação financeira equivalente. Porém comprar não se constitui de um ato isolado, o ato de comprar é na verdade composto por uma série de procedimentos ordenados e que visam satisfazer as necessidades do comprador. A união destes procedimentos é chamada de processo de compra.

As empresas e administrações públicas possuem seus processos de compra regulamentados pela Lei no 8.666/93, também chamada de Lei de Licitações. Esta lei estabelece as situações em que as compras realizadas por entidades governamentais são ou não realizadas através de processos licitatório. Em sua redação a lei 8.666/93 estabelece, dentre outras normas gerais, seis possíveis modalidades de licitação: Concorrência, Tomada de Preços, Carta Convite, Concurso, Pregão e Leilão. (FIGUEIREDO, 2002)

Concorrência: modalidade de licitação utilizada para objetos de grande valor econômico (acima de R\$1.500.000,00 para obras de engenharia, ou R\$650.00,00 compras e serviços)

Tomada de Preços – destina-se a objetos de razoável valor econômico e tem por fim buscar interessados devidamente cadastrados, que possuam a qualificação, a apresentação da proposta mais vantajosa (apresentação de propostas 3 dias antes da data prevista para entrega das propostas)

Convite – apresenta um procedimento mais simples, sendo utilizado para objetos de menor valor e se processa entre pelo menos três interessados do ramo do objeto, na forma da Lei cadastrados ou não, que são previamente escolhidos pela Administração, devendo a entidade estender o convite aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de 24 horas da apresentação da proposta.

A Lei 8666/93, no artigo 22 prevê algumas hipóteses quem podem ser aplicadas na modalidade convite.

⁹ Gestão de compras e Compras no serviço público

Concurso: Utilizado para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios do edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 dias.

Pregão: modalidade de licitação em que a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns é feita em sessão pública por meio de propostas escritas e lances verbais.

Leilão modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens e imóveis inservíveis para a administração ou de bens apreendidos ou penhorados ou para a alienação de bens imóveis previstas no artigo 19, aquém oferecer o melhor lance igual ou superior ao valor da avaliação (Curso de aperfeiçoamento em Licitação, pág 18 Revista JML)

A modalidade pregão pode ser feita de forma presencial ou eletrônica. Conforme a Lei 10.520/02 “poderá ser realizado o pregão por meio de utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica”

Os princípios jurídicos citados na redação do artigo 3º da Lei das Licitações possuem grande importância no cenário das compras públicas. A observância deles que confere aos processos de compras públicas a transparência e legalidade aos olhos da lei e da opinião pública. Esses princípios são: isonomia; legalidade; moralidade; igualdade; impessoalidade; publicidade; economicidade; probidade administrativa; vinculação ao instrumento convocatório; julgamento (CASTRO, 1994) e já citados no presente trabalho.

Reafirmando a importância de se observar esses princípios para que não seja feita nenhuma acusação por parte das concorrentes de terem sido violados ou que por isso houve prejuízo a outrem.

As licitações são julgadas com base nos critérios definidos no instrumento convocatório. Um destes critérios é referente ao tipo em que foi enquadrada a licitação. Segundo o §1º do artigo 45, da Lei 8666/93, os tipos de licitação são:

De menor preço: é considerado vencedor o licitante que ofertou, pelo menor preço, o objeto descrito no edital;

De melhor técnica: leva em consideração a capacidade técnica do licitante, sendo vencedor o considerado tecnicamente melhor;

De técnica e preço: considera a capacidade técnica do licitante e também o preço que ele ofertou;

De maior lance ou oferta: utilizado em casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso, sendo considerado

vencedor aquele que fizer a oferta de maior valor. (FIGUEIREDO, 2002):

7.1 FASES DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

De maneira genérica, as fases que compõe uma licitação são equivalentes para todas as modalidades, exceto para a modalidade pregão. **Preparação:** fase onde se tem início o processo de licitação a partir de abertura de processo administrativo e elaboração do instrumento convocatório. A publicidade da licitação também é feita nesta fase através da publicação do instrumento convocatório nos meios de comunicação devidos:

- **Habilitação:** Nesta fase os interessados em participar da licitação entregam, em envelopes lacrados e separados, a documentação exigida no instrumento convocatório e a sua proposta comercial. Somente é entregue o envelope contendo os documentos para habilitação quando o fornecedor não possuir cadastro prévio;
- **Julgamento:** nesta fase são abertos os envelopes contendo as propostas dos licitantes considerados habilitados. A conformidade de cada proposta é verificada com os requisitos do instrumento convocatório e então julgada e classificada de acordo com os critérios de avaliação também descritos no instrumento convocatório. Por fim, ocorre à escolha e homologação do vencedor por parte da comissão de licitação.

Nos processos de compra públicos que envolvem licitação, as propostas comerciais são entregues em envelopes lacrados que só poderão ser abertos em evento público previamente determinado no instrumento convocatório. Este procedimento é obrigatório por lei e está estabelecido na lei 8.666/93 em seu artigo 3º, § 3º, onde é dito: “A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público ato de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura”.

7.2 OBRIGATORIEDADE DA LICITAÇÃO

Estão obrigados à Licitação todos os órgãos da Administração Pública, os Fundos Especiais, as Autarquias, as Fundações Públicas, as Empresas Públicas, as Sociedades de Economia Mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municipal (art. 1º parágrafo único da Lei 8.666/93).

A Lei 8.666/93 exige licitação para obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações (art. 2º).

A lei aqui citada é bastante ampla e contempla o processo de licitação em todas as suas fases. É também bastante específica, seu entendimento requer constante capacitação e interpretação por meio de consultas e pesquisas jurídicas principalmente no que tange às suas possibilidades de dispensa de Licitação.

A licitação é regra para a Administração Pública, quando contrata obras, bens e serviços. No entanto, a lei apresenta exceções a essa regra. São os casos em que a licitação é legalmente dispensada, dispensável ou inexigível. A possibilidade de compra ou contratação sem a realização de licitação se dará somente nos casos previstos em lei.¹⁰

Atualmente, para atender as necessidades de agilizar as obras estruturais para viabilizar a Copa do Mundo em 2014 e as Olimpíadas de 2016, ambas a se realizarem no Brasil foi criado pelo governo federal um novo modelo de licitação denominado RDC, aprovado em junho, por meio da Medida Provisória 527.

A medida citada estabeleceu uma série de posições contrárias principalmente por estabelecer a inclusão de obras num raio de 350 quilômetros das 12 cidades sede. Elas alertam que isso pode passar de exceção à regra porque a grande parte das obras estão nas regiões mais importantes do país, conforme artigo assinado por Fabiane Ziolla Menezes, no jornal Gazeta do Povo (19/11/2011, pág 13).

O mesmo jornal, (19/09/2011) na sessão do caderno Vida Pública, publicou entrevista com a senadora Gleisi Hoffmann defende essa nova

¹⁰ Compras no serviço publico (ver referências)

modalidade que o STF considera Inconstitucional. Diz ela que se não for considerada essa nova modalidade o governo não tem um plano “B” para o calendário de obras. Diz ela que essa modalidade não foi feita só para as obras da copa, mas que também reduz riscos quanto á qualidade e aos custos dos empreendimentos públicos. Por ser totalmente informatizado o processo licitatório pode acompanhar o andamento de obras em tempo real.

A senadora também defende a idéia da utilização desse novo processo como instrumento para melhorar a realização dos processos licitatórios, que isso não é uma novidade e já é utilizado pela OCDE (Organização Para Cooperação e Desenvolvimento Econômico)

O Município de São José dos Pinhais vai ser contemplado com Obras para a Copa do Mundo e Olimpíadas porque o Aeroporto Internacional Afonso Pena de Curitiba fica localizado no município.

Isso prevê uma grande melhoria estrutural que muito beneficiará a cidade como um todo.

Ainda no mesmo jornal aparecem mudanças mais marcantes no RDC, em comparação à Lei 8.666/93, a saber:

	Licitação em geral	Obras para copa do mundo e Olimpíadas.
Segmentação	O projeto básico deve estar pronto antes do lançamento do edital de execução. A empresa que faz o projeto básico não pode fazer o projeto executivo.	A empresa que vai executar a obra fica responsável pelos projetos básicos e executivos. No edital o governo vai definir parâmetros técnicos para a obra e uma visão global do projeto estético.
Publicidade	Ampla publicidade, em Diário Oficial e em jornal de grande circulação	Não é obrigatória a publicação em jornais, Além disso, obras com valores inferiores a R\$ 150.000,00 (contratação de obras) ou R\$ 80.000,00 (aquisição de bens e serviços) ficam dispensados inclusive de publicação no Diário Oficial.
Inversão de fases	A habilitação (fase de apresentação de documentos e outras obrigações legais) ocorre antes do julgamento das propostas e é feita para todos os concorrentes	A habilitação é feita depois do julgamento das propostas e é exigida somente do vencedor
Modalidade	Obras com valores acima de R\$ 1.5 milhão ou outras compras acima de 650.000,00 devem passar por concorrência pública.	Independentemente do valor as licitações serão feitas preferencialmente por meio de pregão eletrônico.
Prazos para entregar as propostas	De 30 a 45 dias após a divulgação do edital em caso de concorrência pública	De 5 a 30 dias após a convocatória ou a publicação do edital.
Pré-qualificação	A lei permite a pré qualificação sempre que o objeto de licitação recomende a maior análise de qualificação técnica dos interessados	A pré-qualificação é permanente. Um regulamento estabelece condições em que a administração poderá fazer uma licitação restrita aos pré-qualificados.
Bônus por cumprimento de metas	Não há nenhum tipo de bônus	A empresa contratada poderá receber uma remuneração vinculada ao desempenho e cumprimento de metas
Proposta vencedora	Permite apenas convocar os licitantes remanescentes para assinar o contrato nas mesmas condições propostas pelo primeiro classificado	Se o vencedor não quiser assinar o contrato e os demais vencedores não aceitarem assina-lo nos termos ofertados pelo vencedor, o governo poderá usar os preços dos outros classificados desde que não sejam superiores ao orçamento estimado para a contratação.
Recursos	Podem ser feitos após a habilitação e o julgamento das propostas, impedimento ou prosseguimento do processo	Há uma fase única de recurso: até 5 dias após a habilitação. A empresa acusada também tem 5 dias para a defesa.

7.3 PRINCIPAIS PROBLEMAS E LIMITAÇÕES

Os problemas relacionam-se com resultados ou efeitos, portanto, com os produtos dos processos que não atingem desempenhos considerados satisfatório pelo cliente, seja ele interno ou externo. Podem referir-se ao ciclo do tempo, ao custo ou às próprias características do produto exigidas pelos clientes. Dizem respeito à “software”, a “hardware”, a materiais processados, a serviços, ou à combinação deles. Podem se referir aos itens de controle do desempenho e da conformidade de processos ou a itens de controle da qualidade ou adequação do produto.

“O que mais irrita as pessoas no trato com o governo é a arrogância da burocracia. As pessoas hoje em dia, querem ser valorizadas como clientes. Mesmo por parte do governo”. (GAEBLER, OSBORNE 1995, p. 82)

Para se estabelecer uma lista de projetos potenciais, que podem ser desenvolvidos na Divisão de Licitação, visando à melhoria de seus processos no tocante a desempenho, desburocratizando a diminuição do ciclo do tempo, muitas são as fontes de investigação de problemas que podem ser utilizadas.

7.4 LIMITAÇÕES E DEFINIÇÕES

Essa fase envolve a obtenção dos dados e dos fatos a respeito do problema, suas relações com o contexto mais amplo, suas causas, definições e diagnóstico. É o estudo do desenvolvimento do projeto que desenvolve a capacidade de pensar, de definir situações organizacionais, de desenvolver resultados e o mesmo tempo faz com que o resultado desta seja favorável, pois administrar não é apenas executar, precisa também conhecer disciplinas heterogêneas.

Ser responsável pela direção de outras pessoas, ser profissional cuja formação é extremamente ampla e variada é ser agente de

mudança e transformação para poder se ligar aos objetivos que a Divisão de Licitação pretende alcançar por meio da atividade conjunta de todos.

7.5 PROCESSOS DE SOLUÇÕES ALTERNATIVAS MAIS PROMISSORAS

Esta fase envolve a busca de cursos alternativos de ação possíveis e que se mostrem mais promissoras para a solução do problema, satisfação da necessidade ou alcance do objetivo do projeto.

Para lidar com mudanças tão expressivas, os governos empreendedores começaram a se transformar. Passaram a ouvir atentamente o clamor de seus clientes, através de pesquisas de opinião e muitos outros métodos. Começaram a oferecer a seus clientes serviço policiais. Passaram a dar rédeas ao cliente, colocando os recursos em suas mãos e deixando-o livre para escolher quem prestar o serviço.

Isso significa aquecer a competição ainda mais. Os administradores públicos, que até então procuravam selecionar as prestadoras de serviço através de licitações, agora permitem que cada cidadão escolha por si próprio.

Para fazer as instituições públicas tão dirigidas ao cliente quanto às empresas, os governos empresariais aprenderam a financiá-las como empresas. Com as vantagens e conseqüências de se satisfazer o cliente tão evidente, a pressa em agilizar o serviço e evitar a perda de tempo seria intensa. Poderíamos, até mesmo, encontrar órgãos públicos abertos aos sábados ou domingos, operando em um sistema drive-thru (como o auto banco do Banco do Brasil) e se orgulhando de terem as menores filas da cidade. (GAEBLER, OSBORNE, 1995, p.184).

As ameaças que ocorrem na Divisão de Licitação assim como em todos os Departamentos e Secretarias e que emperram os Procedimentos Licitatórios são a burocracia - são necessários diversos pareceres, às vezes repetitivos ao transitar os documentos a vários lugares até que ocorra a licitação; o tempo - o tempo

propriamente dito é dispendioso para a realização plena dos procedimentos; a desorganização e as informações incorretas.

Muitas vezes é proposital a burocracia e o atraso para segurar um projeto, de forma que o mesmo seja requisitado em instante propício e depois seja considerado como objeto de dispensa de licitação, usando brechas da Lei 8666/93 com a empresa interessada.

A Prefeitura vem desenvolvendo através do Departamento de Modernização e Informática da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico, novos programas on-line, que estão diminuindo o fluxo de papéis e idas e vindas de processos, muitas informações realizadas on-line. A Prefeitura criou um setor específico para treinamento, o que valorizará o servidor abrangendo espaço para reciclar os servidores e a troca de experiência entre as secretarias quanto à aquisição de materiais e a prestação de serviços.

Por esse motivo, é que se sugere nesse estudo a centralização dos processos que envolvem gastos públicos, se o investimento em treinamento oferecido aos funcionários efetivos for devidamente mantido e atualizado, ter-se á uma equipe pronta para tomar decisões, com menor probabilidade de erros e maior atuação independente.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta desse trabalho é a centralização das compras das Prefeituras de pequenos municípios com a finalidade de evitar a corrupção, o desvio de verbas e a apropriação de bens públicos para uso particular, que tanto se observa nas notícias veiculadas na mídia. E também a apresentação da idéia de que um departamento de compras deve ser composto por funcionários concursados e capacitados através de diferentes cursos de atualização que os mantenham devidamente cientes da legislação e que, embora mudem as lideranças, os mesmos continuem efetivamente nos postos porque toda a utilização do dinheiro público precisa ser feita segundo critérios legais, nos devidos trâmites, e com fiscalização.

A centralização não se concentrará somente na questão da Legislação sobre Compras e Licitações, conforme Lei 8666/93, mas também na questão de Prestação de Contas e encaminhamento da mesma ao setor de verificação e ao Tribunal de Contas para a aprovação final.

Nesse caso, em respeito ao princípio da publicidade, também serão informadas as obras concluídas com seu respectivo ato de aprovação. Isso para que haja um retorno ao departamento, objetivando o controle de que determinado gasto percorreu os tramites legais e foi devidamente aprovado depois de ter sido utilizado conforme o edital e concluído.

O que se deseja é que técnicos devidamente especializados das diferentes Secretarias do Município, antes de serem lançados os editais para a licitação, já façam o parecer técnico da verdadeira necessidade da despesa e avaliem se a necessidade pecuniária solicitada está a rigor da Lei.

O Departamento de Compras e Licitação estará disponibilizando a condição de negociação com empresas privadas através de cadastro e licitação funcionando com colaboradores efetivos, concursados, cujo salário será obtido com dedicação exclusiva ao trabalho.

O estudo, que contou com o apoio da Prefeitura de São José dos Pinhais que permitiu verificar o funcionamento do departamento de compras e Licitação, em tempo real. Foi possível observar a modalidade de pregão presencial e eletrônico. Observou-se nessa oportunidade a eficiência e a eficácia dos funcionários desse departamento (DECOL)

Verifica-se que a Prefeitura, pela equipe e organização que possui, vem tentando minimizar os problemas internos de modo que todos se adaptem as mudanças. Ocorrem resistências, mas são vencidas com os novos programas e a disponibilização de computadores mais atualizados, a criação da central de treinamento e o incentivo ao estudo tem demonstrado maior satisfação do quadro de servidores e do cidadão são-joseense.

No entanto, não basta a boa vontade, os funcionários do Departamento de Compras e Licitação sabem dos projetos em andamento e serão também fiscais de seu trabalho. Se notarem um aumento excessivo de aditivos e reajustamento de preços realizados após o início do projeto deverão informar as autoridades responsáveis e dar a devida transparência ao fato.

Por certo que isso não se aplica às grandes Prefeituras porque há um processo diferente com o envolvimento de mais funcionários e delegação de obrigações a maior número de pessoas, mas também é possível a observação se o funcionário for consciente de seu papel.

Reafirma-se que proposta desse trabalho é o conhecimento da legislação por parte dos funcionários do Departamento de Compras e Licitação. A permanência no quadro do maior número possível de pessoas capacitadas, apesar da mudança de gestores será de grande importância para a continuidade dos trabalhos no município.

Afinal não se pode desprezar a idéia de que a cada nova administração as coisas se renovam, contudo as Leis que regulamentam o sistema de Compras e Licitação continuam a ser as mesmas para todo o país e o conhecimento dos profissionais garante que os novos gestores não tomem medidas irregulares, por desconhecerem as normas existentes para gastos públicos.

Estudos mais aprofundados por certo irão ampliar o conhecimento sobre centralização de gastos e futuramente serão encontrados os métodos que regulamentarão esta prática.

Note-se que o saber técnico e profissional das divisões são fundamentais para a seqüência dos trabalhos, a municipalidade não pode ficar à mercê da espera, até que os novos gestores tomem conhecimento de como acontecem os processos licitatórios. Principalmente nas áreas de saúde e educação.

9 REFERÊNCIAS

GAEBLER, Ted, DAVID Osborne. Reinventando o governo. Como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Trad. de Sérgio Fernando Guarischi Bath e Ewandro Magalhães Jr. 7 ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Direitos dos licitantes. 4. ed., São Paulo: Malheiros, 1994.

MEIRELES, Hely Lopes 1917 - Direito administrativo brasileiro, 7.ed. Atualizada São Paulo; Editora Revista dos Tribunais, 1979.

DOCUMENTOS DIVERSOS ON LINE

ALOISIO MILANI E ANDRÉ DEAK, A má gestão no Brasil: R\$ 1 de cada R\$ 3 tem irregularidades.
<<http://www.rollingstone.com.br/edicoes/15/textos/1407/>>. Acesso em 15/07/2011.

COLETÂNEA DE MELHORES PRÁTICAS DE GESTÃO DO GASTO PÚBLICO Disponível em:
http://www.planejamento.gov.br/secretarias/.../Coletanea_Melhores_Praticas.pdf> Acesso em 15/07/2011

INSTITUTOBRASILVERDADE. CENTRALIZAÇÃO DE COMPRAS. Disponível em:
http://www.institutobrasilverdade.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=2482&itemid Acesso em 15/07/2011.

PONTO JURIDICO artigo de Marcio Garcia Lauriano Leme, O PRINCÍPIO DA MORALIDADE E PROIBIDADE ADMINISTRATIVA Disponível em:
<http://pontojuridico.com/modules.php?name=News&file=article&sid=188>
Acesso em 21/07/2011

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS. PORTAL ONLINE. Disponível em <<http://www.sjp.pr.gov.br/portal/central>. Acesso 08/08/2011

TAVARES ANA MARIA: Os problemas em licitações e a moralidade administrativa no país <http://www.conjur.com.br/2003-jan>. Acesso em 15/07/2011.

Gestão de compras e Compras no serviço público. <http://www.slideshare.net/mmontai/gesto-de-compras-e-compras-no-servico-público-1989970>. Acesso em 20/09/2011.

PERIÓDICOS

Centro de Estudos Jurídicos do Paraná - Curso de aperfeiçoamento em Licitações e Contratos administrativos - Publicações: Apostila – módulos XI e XIII- JML.

Licitações e Contratos. Manuais de Legislação Atlas 7.ed. São Paulo: Atlas, 1991. Revista JML – ano III/nº 11 – junho 2009

Revista JML - ano III/nº 12 – setembro 2009

ARTIGO DE JORNAIS

BREMBATI, Kátia, artigo publicado na Gazeta do povo em 18/08/2011.

MENEZES: Fabiane Ziolla, no jornal Gazeta do Povo, Artigo: Contratos ficam vulneráveis, alegam seguradoras, publicado no caderno Vida Pública, pág 13. Em 19/09/2011.

LEIS

BRASIL Lei 8666/93 – Lei das Licitações e Contratos.

BRASIL Lei 10.520/ 02 - Institui no âmbito da União Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, modalidade de Licitação denominada Pregão, para aquisição de bens e serviços comuns e dá outras providencias...

BRASIL Medida Provisória 527 de junho de 2011. Prevê: a manutenção em segredo dos orçamentos e gastos das obras da Copa e da Olimpíada.