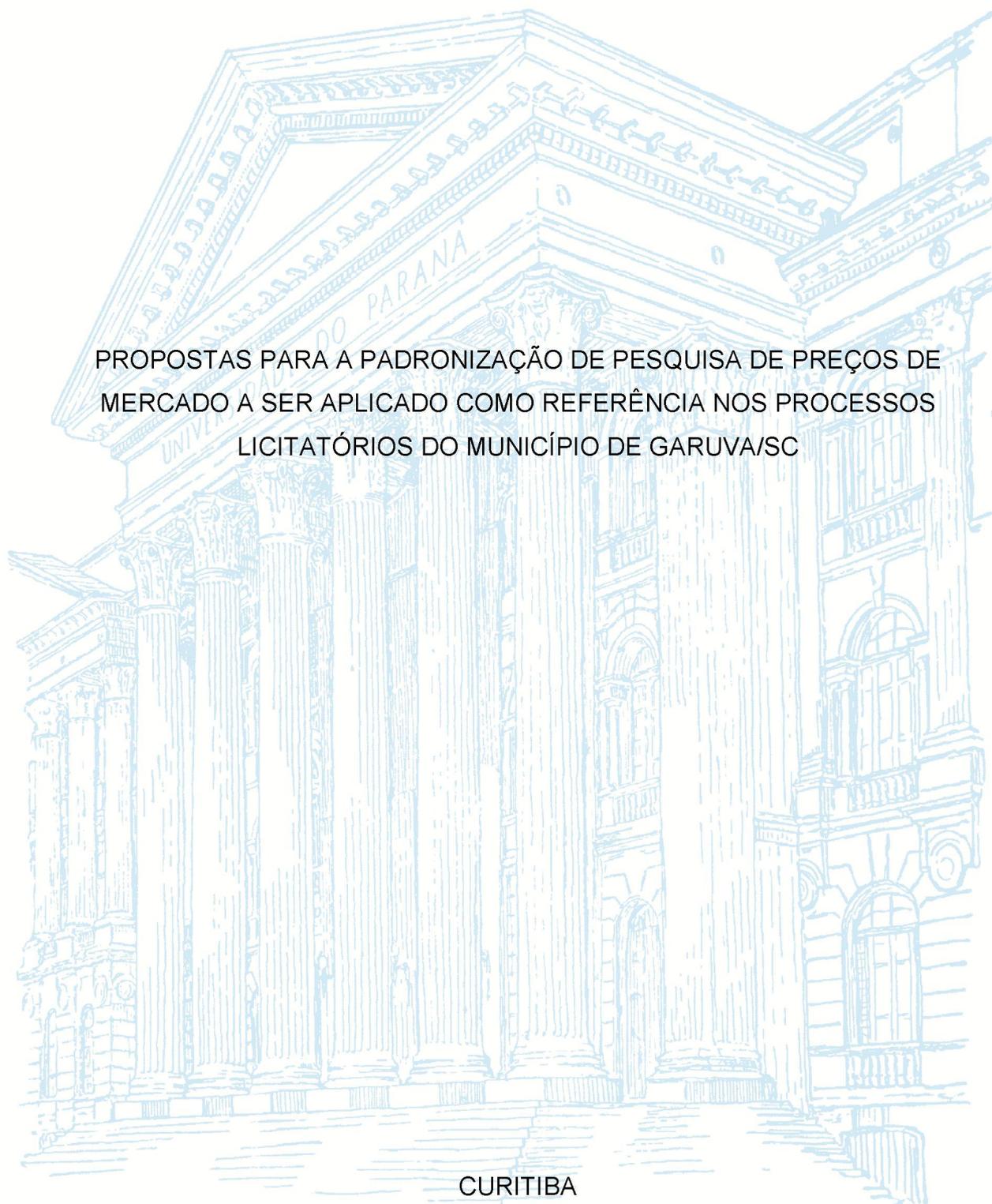


UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

DANIEL WAGNER HEINIG

PROPOSTAS PARA A PADRONIZAÇÃO DE PESQUISA DE PREÇOS DE
MERCADO A SER APLICADO COMO REFERÊNCIA NOS PROCESSOS
LICITATÓRIOS DO MUNICÍPIO DE GARUVA/SC



CURITIBA

2019

DANIEL WAGNER HEINIG

PROPOSTAS PARA A PADRONIZAÇÃO DE PESQUISA DE PREÇOS DE
MERCADO A SER APLICADO COMO REFERÊNCIA NOS PROCESSOS
LICITATÓRIOS DO MUNICÍPIO DE GARUVA/SC

Trabalho apresentado como requisito parcial à
obtenção do grau de Especialista no curso de pós-
graduação lato sensu em Gestão Pública
Municipal, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da
Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Rita Galgani Barchik de Paula

CURITIBA

2019

AGRADECIMENTOS

A Deus, por tudo de extraordinário que tem proporcionado durante a minha existência.

À minha família, pelo apoio incondicional.

RESUMO

O presente trabalho se propõe a analisar os procedimentos adotados pela administração municipal de Garuva/SC, quando da realização de pesquisa de preços de mercado dos bens e serviços pretendidos pela administração, e que acaba por ser utilizada como referencial nos processos licitatórios instaurados pelo município. Durante a apreciação, verificou-se que os diversos setores e órgãos da administração direta realizam suas pesquisas mercadológicas de maneira desorganizada, sem seguir uma necessária padronização, o que pode resultar em prejuízos à administração pública e responsabilização dos gestores, em razão da inobservância às recomendações emanadas das recentes decisões dos Tribunais de Contas da União e do Estado de Santa Catarina. Assim, este projeto técnico propõe a elaboração de uma instrução normativa, com vistas a padronizar os procedimentos de pesquisa de preços, seguindo as determinações das cortes de contas. Acredita-se que a implantação da proposta será uma importante contribuição para o alcance efetivo da contratação mais vantajosa à administração pública.

Palavras-chave: Licitações públicas. Pesquisa de preços. Tribunal de Contas da União. Padronização.

ABSTRACT

The present work proposes to analyze the procedures adopted by the municipal administration of Garuva / SC, when conducting a market price survey of the goods and services intended by the administration, and that ends up being used as a reference in the bidding processes initiated by the municipality. During the assessment, it was verified that the various sectors and organs of the direct administration conduct their market research in a disorganized way, without following a necessary standardization, which can result in damages to the public administration and accountability of the managers, due to the noncompliance with the recommendations emanating from the recent decisions of the Federal Court of Accounts and the Court of Auditors of the State of Santa Catarina. Therefore, this technical project proposes the elaboration of a normative instruction, with a view to standardize the procedures of research of prices, following the determinations of the accounts cuts. It is believed that the implementation of the proposal will be an important contribution to the effective reach of the most advantageous contracting to the public administration.

Key-words: Public bids. Price search. Federal Court of Accounts. Standardization.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1	–	ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA SECRETARIA.....	23
GRÁFICO 1	–	PESQUISA DE PREÇOS - NÚMERO DE ORÇAMENTOS.....	25
GRÁFICO 2	–	PARÂMETROS DE PESQUISA DE PREÇOS UTILIZADOS.....	26
GRÁFICO 3	–	NÚMERO DE PARÂMETROS DIFERENTES UTILIZADOS EM CADA PESQUISA	27
FIGURA 2	–	SUGESTÃO DE DIVISÃO DO TEXTO NORMATIVO.....	28

LISTA DE SIGLAS

- BPS – Banco de Preços em Saúde
- FECAM – Federação Catarinense de Municípios
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
- IDMS – Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável
- OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- PIB – Produto Interno Bruto
- SC – Estado de Santa Catarina
- TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
1.1	APRESENTAÇÃO	9
1.2	OBJETIVO GERAL	10
1.3	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	10
1.4	JUSTIFICATIVA	11
2	REFERENCIAL TEÓRICO	12
2.1	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	12
2.2	AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS E O DEVER DE LICITAR	13
2.3	LICITAÇÃO PÚBLICA	15
2.3.1	Princípios que regem os processos licitatórios	16
2.3.2	Fases da licitação	17
2.4	FASE INTERNA DA LICITAÇÃO. A ESTIMATIVA DE PREÇOS	17
2.5	A ESTIMATIVA DE PREÇOS E AS RECENTES DECISÕES DAS CORTES DE CONTAS	19
3	DIAGNÓSTICO E DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA	22
3.1	DESCRIÇÃO GERAL DA ORGANIZAÇÃO	22
3.2	DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA	24
4	PROPOSTA TÉCNICA PARA SOLUÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA	27
4.1	PROPOSTA TÉCNICA	27
4.2	PLANO DE IMPLANTAÇÃO	30
4.3	RECURSOS	30
4.4	RESULTADOS ESPERADOS	31
4.5	RISCOS OU PROBLEMAS ESPERADOS E MEDIDAS PREVENTIVO-CORRETIVAS	32
5	CONCLUSÃO	33
6	REFERÊNCIAS	34

1 INTRODUÇÃO

1.1 APRESENTAÇÃO

Em tempos de fortalecimento da participação popular no controle dos atos de seus governantes, o atendimento às demandas da sociedade com serviços públicos de qualidade e eficiência tem sido cada vez mais exigido. Nesta transição histórica, a administração patrimonialista de outra época tem sido substituída por uma gestão pública pautada em princípios de eficiência, boa governança, transparência e accountability.

Neste caminho, a administração pública, tida por Bobbio (2001) como o conjunto de atividades destinadas à execução de tarefas ou incumbências consideradas de interesse público, obriga-se a respeitar, como regra em suas contratações, um procedimento preliminar determinado e balizado na conformidade da legislação, denominado licitação pública.

Sobre o dever de licitar, Alexandre de Moraes assevera que:

Em decorrência dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e probidade administrativa, os contratos que envolvem responsabilidade do erário público necessitam adotar a licitação, sob pena de invalidade, ou seja, devem obedecê-la com rigorosa formalística como precedente necessário a todos os contratos da administração, visando proporcionar-lhe a proposta mais vantajosa e dar oportunidade a todos de oferecerem seus serviços ou mercadorias aos órgãos estatais, assegurando, assim, sua licitude. A participação da administração pública no pacto contratual deve pautar-se pelos imperativos constitucionais e legais, bem como pela mais absoluta e cristalina transparência (MORAES, 2002, p.37)

Nessa perspectiva, destacam-se ainda os preceitos expostos no artigo 3º da Lei Federal 8.666, de 21 de junho de 1993, conhecida como Lei de Licitações, apontando como principais finalidades da licitação a garantia da observância do princípio constitucional da isonomia, da seleção da proposta mais vantajosa para a administração e da promoção do desenvolvimento nacional sustentável (BRASIL, 1993).

Por seu turno, é certo que para atingir a todas as finalidades da licitação, o gestor público obriga-se a adotar as melhores práticas administrativas, desde os primeiros passos da contratação pública. Torna-se evidente que o planejamento, a definição do objeto e especialmente a estimativa de preços assumem o papel principal dentro do processo licitatório.

Sob este enfoque, o presente trabalho busca verificar como tem sido realizada a pesquisa de preços de mercado dos bens e serviços pretendidos pela administração e utilizada como estimativa de preços nos processos licitatórios do município de Garuva. Em seguida, pretende verificar se os procedimentos adotados estão em consonância com as diretrizes estabelecidas pelos Tribunais de Contas da União e do Estado de Santa Catarina. Por fim, busca propor a padronização, através de instrução normativa, dos procedimentos administrativos a serem adotados na realização de tal pesquisa, procurando utilizar como referencial as orientações das aludidas Cortes de Contas.

A aplicabilidade da proposta certamente irá contribuir para a agilidade dos processos licitatórios no âmbito do executivo municipal, e na busca pela contratação mais vantajosa para a administração pública, pautada na economia de recursos e no atendimento ao interesse público.

1.2 OBJETIVO GERAL

Propor a padronização de pesquisa de preços de mercado a ser aplicado como referência nos processos licitatórios do poder executivo municipal de Garuva, Estado de Santa Catarina.

1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Verificar como tem sido realizada a pesquisa de preços dos produtos e serviços que servem de parâmetro para os processos licitatórios, no âmbito do poder executivo municipal de Garuva;
- Identificar os posicionamentos firmados em Decisões dos Tribunais de Contas da União e do Estado de Santa Catarina, acerca dos procedimentos administrativos a serem adotados na realização de pesquisas de preços;
- Elaborar uma instrução normativa de estimativa de preços dos produtos e serviços para os processos licitatórios municipais, tendo por base as diretrizes das Cortes de Contas.

1.4 JUSTIFICATIVA

As contratações públicas, sejam elas decorrentes de procedimento licitatório ou de contratação direta, devem, em obediência aos preceitos normativos que regem a matéria, ser precedidas de adequada estimativa dos seus custos. Neste sentido, a Lei Federal nº 8.666/93, bem como a Lei Federal nº 10.520/2002 exigem a elaboração do orçamento estimado para a verificação dos valores praticados no mercado para objeto semelhante ao almejado pela administração pública.

Ocorre que, apesar de exigidas legalmente, não há qualquer regramento estabelecido de como devem ser realizadas tais estimativas. Assim, a administração pública tem utilizado, pela prática administrativa e seguindo antigas recomendações de órgãos de controle, a busca por pelo menos três orçamentos para a composição estimada dos preços.

Neste contexto, o município de Garuva, localizado no norte do estado de Santa Catarina, passou a adotar tal conduta na grande maioria dos processos licitatórios, muito embora não haja qualquer padronização para a realização dos orçamentos. Alguns setores realizam pesquisas em estabelecimentos comerciais físicos, outros realizam pesquisa na rede de computadores, mas sem qualquer critério técnico pré-estabelecido. Não obstante, há casos em que os procedimentos licitatórios são iniciados com apenas um único orçamento.

Assim, não são raros os certames licitatórios que implicam em contratações acima do valor de mercado, bem como licitações que resultam em valores aparentemente inexeqüíveis, dada a diferença substancial verificada entre o orçamento e a menor proposta.

Diante disto, a presente proposta visa, num primeiro momento, identificar quais as formas e ferramentas utilizadas atualmente pela administração pública municipal para estimar o valor de mercado dos produtos e serviços pretendidos. Em seguida, busca verificar se o município de Garuva tem seguido as mais recentes decisões dos Tribunais de Contas da União e do Estado de Santa Catarina.

Por fim, pretende-se elaborar proposta de normatização dos procedimentos de estimativa de preços a ser adotada em todos os procedimentos licitatórios realizados pelo poder executivo municipal de Garuva/SC, com vistas a contribuir para o alcance efetivo da contratação mais vantajosa à administração pública.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Após delinear os principais problemas do tema proposto, os objetivos gerais, específicos e a justificativa deste estudo, serão apresentados os principais conceitos teóricos que fundamentam este projeto técnico, buscando contornar de forma sintetizada os tópicos mais relevantes, sem exaurir o assunto.

Primeiramente, realizar-se-á uma revisão teórico-empírica tendo por base a bibliografia utilizada no presente trabalho, destacando-se de início o conceito de administração pública, para em seguida apresentar noções básicas sobre as contratações públicas e o dever de licitar.

Na continuidade, a revisão teórica abordará assuntos específicos sobre licitações, em especial as fases do processo licitatório, dando enfoque à etapa de estimativa de preços, contida na fase interna da licitação.

Por fim, serão delineados conceitos a respeito da importância do controle externo da administração pública municipal exercida pelos Tribunais de Contas da União e do Estado de Santa Catarina, assim como serão apresentadas os mais recentes posicionamentos das cortes de contas, no que se refere aos procedimentos de pesquisa de preços, objeto deste estudo.

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Segundo Matias-Pereira (2016), a administração pública, num sentido amplo, deve ser entendida como todo o sistema de governo, todo o conjunto de ideias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana que determinam a forma de distribuir e de exercer a autoridade política e como se atendem aos interesses públicos.

Não obstante, a administração pública pode ser considerada sob o ângulo funcional e sob o ângulo organizacional. Medauer (2006) descreve que, no aspecto funcional, a administração pública significa um conjunto de atividades do estado que auxiliam as instituições políticas de cúpula no exercício da função do governo. Por sua vez, sob o ângulo organizacional, a administração pública representa o conjunto de órgãos e entes estatais que produzem serviços, bens e utilidades para a população.

Ainda, o conceito de administração pública pode ser visto sob dois aspectos, objetivo e subjetivo. “Numa acepção subjetiva, Administração Pública é o conjunto de pessoas, públicas e privadas, e de órgãos que exercitam atividade administrativa.” De outra forma, “em sentido objetivo, Administração Pública é o conjunto dos bens e direitos necessários ao desempenho da função administrativa.” (JUSTEN FILHO, 2009, p. 165).

Por certo que para compreender a administração pública, faz-se necessário identificar as características mais relevantes que dizem respeito à natureza pública das organizações, diferenciando estas das organizações privadas.

Neste contexto, destaca Matias-Pereira (2016) que ao contrário das organizações privadas, as organizações públicas são regidas pela supremacia do interesse público, bem como pela continuidade da prestação de serviço público. São regidas com recursos públicos, oriundos de contribuições compulsórias de cidadãos e empresas, direcionados para a prestação de serviços públicos com vistas a garantir o desenvolvimento sustentável, sem olvidar da obrigação de utilizá-los de maneira eficiente.

E na busca por disponibilizar os serviços essenciais à sociedade, que viabilizem a execução de suas atividades institucionais direcionadas à satisfação do interesse público, a Administração Pública necessita contratar particulares. É o que ocorre, por exemplo, na prestação de serviços, realização de obras ou reformas, aquisição de bens e produtos, locação de imóveis, dentre várias outras situações.

No entanto, ao contrário das organizações privadas, que possuem ampla liberdade de escolha, a administração pública não pode contratar diretamente com particulares (à exceção das hipóteses legalmente previstas), uma vez que a aplicação de recursos públicos prescinde da observância de uma série de regras e procedimentos a serem executados de forma padronizada.

Assim surge o dever de licitar, presente nas contratações públicas.

2.2 AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS E O DEVER DE LICITAR

A finalidade essencial do processo de contratação pública é satisfazer a necessidade da Administração, obtendo-se a melhor relação custo-benefício mediante tratamento isonômico a terceiros interessados em firmar contrato com o Poder Público (MEDEIROS, 2018).

Como destaque da importância das contratações públicas na economia, tanto no que se refere ao PIB dos países, quanto ao impacto da despesa pública convém enfatizar que o mercado de compras governamentais nos países da OCDE foi calculado, para o ano de 2011, em cerca de 12% do PIB (em média), representando 29% dos gastos totais do Estado (RIBEIRO; INÁCIO JUNIOR, 2014). Isso significa dizer que quase um terço dos gastos públicos refere-se à aquisição de bens para a administração pública, contratação de obras públicas e outros serviços que o Estado não consegue realizar por meio de seus recursos próprios.

É necessário ressaltar que essa busca pela contratação que melhor atende ao interesse público surgiu há alguns séculos, ainda na Europa Medieval, onde se registrou relatos de contratações realizadas pelo poder público e sua preocupação em garantir as propostas mais vantajosas para a Administração e isonomia entre os fornecedores. “Nos Estados medievais da Europa usou-se o sistema denominado “vela e pregão”, que consistia em apregoar-se a obra desejada, e, enquanto ardia uma vela os construtores interessados faziam suas ofertas. Quando extinguia a chama, adjudicava-se a obra a quem houvesse oferecido o melhor preço” (MEIRELLES, 2002, p. 27).

No Brasil, as primeiras regulamentações acerca de seleção de fornecedores remontam à época do Império. Ainda no ano de 1862, o Decreto 2.926 aprovou o Regulamento para as arrematações dos serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, o qual estabelecia ao Presidente da Junta selecionar a proposta mais vantajosa para a administração, dentre aquelas oferecidas pelos concorrentes.

Décadas mais tarde, já no período republicano, o Decreto 4.536, de 28 de Janeiro de 1922 organizou o Código de Contabilidade da União e estabeleceu regras mais consistentes, especialmente no que diz respeito ao critério de seleção, determinando a escolha da proposta mais “barata”, salvo se o edital não dispusesse antecipadamente outra razão de preferência. Além disso, previa um limite máximo de preços, que não poderiam exceder a 10% (dez por cento) dos preços correntes da praça.

Posteriormente, o Decreto-Lei nº 200/1962 estabeleceu a reforma administrativa no âmbito federal, trazendo importantes regras e diretrizes balizadoras dos processos de compras públicas, estendidas aos estados e municípios com a publicação da Lei Federal nº. 5.456/1968.

Não obstante, permaneciam obscuros alguns procedimentos verificados nas licitações, em razão da ausência de previsão legal, que segundo Ribeiro (2007) tratava-se de resquícios de uma administração centralizadora e burocrática, que até certo momento fora viável, o que perdurou até a década de 80, quando novas práticas de governar surgiram através do processo de democratização.

Neste contexto, o processo licitatório ganhou prestígio com a edição do Decreto-Lei nº 2.300/86, e posteriormente com o Decreto-lei nº 2.360/87, instituindo-se, pela primeira vez no país, um Estatuto reunindo normas gerais e específicas sobre licitações e contratos administrativos (RIBEIRO, 2007).

O status de princípio constitucional foi auferido com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu, no art. 37, inciso XXI, a submissão obrigatória pela Administração Pública direta e indireta de todos os entes da Federação:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988)

Como forma de regulamentar o disposto no texto constitucional, foi publicada a Lei Federal 8.666/93, conhecida como Lei das Licitações, ainda em vigor, que estabeleceu normas gerais sobre licitações e contratos administrativos relacionados a todo tipo de aquisição realizada pela Administração Pública. Até os dias de hoje, é a mais importante fonte de informações sobre o assunto.

2.3 LICITAÇÃO PÚBLICA

O conceito de licitação pode ser definido como o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse, inclusive o da promoção do desenvolvimento econômico sustentável e fortalecimento de cadeias produtivas de bens e serviços domésticos (MEIRELLES, 2016). Justen Filho (2009) inclui ainda, no mesmo conceito, a característica de observância ao princípio da isonomia, e a necessidade de ser conduzido por um órgão dotado de competência específica.

2.3.1 Princípios que regem os processos licitatórios

Em complemento ao conceito de licitação, faz-se necessário frisar que o processo licitatório deve ser regido pelos princípios constitucionais elencados no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, e que imperam em todos os atos da administração pública. Vale ressaltar que a importância dos princípios está contida não apenas por se tratarem da origem das demais normas, mas também porque a interpretação de todas elas deve ser realizada com base neles. Portanto, os princípios proporcionam ao administrador solucionar conflitos não previstos explicitamente no texto legal.

Por sua vez, ao lado dos princípios constitucionais, existem princípios específicos que devem ser observados na licitação, dos quais se destacam os princípios da isonomia, da competitividade, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

O princípio da isonomia traduz a necessidade de que todos os atos administrativos devem se pautar no tratamento imparcial dos potenciais interessados em contratar com o poder público, obstando discriminações e extinguindo privilégios.

Por seu turno, o princípio da competitividade veda admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo. Deve servir, ainda, “como norte interpretativo das cláusulas editalícias, de maneira a aumentar o universo de competidores. Afinal, quanto maior a competição, maior será a chance de se encontrar a melhor proposta.” (OLIVEIRA, 2014, p. 23)

A vinculação ao instrumento convocatório está prevista no artigo 41 da Lei de Licitações, segundo o qual “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”. (BRASIL, 1993). Esse preceito veda o descumprimento das normas e condições previstas no edital, vinculando aos seus termos tanto os licitantes quanto a administração que o expediu. O edital se converte na lei interna da licitação (MEIRELLES, 2016).

Por fim, o princípio do julgamento objetivo obriga a administração pública a estabelecer critérios objetivos para o julgamento das propostas apresentadas, e realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação e de acordo com os fatores exclusivamente referidos no edital, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle (ALEXANDRINO; PAULO, 2012).

2.3.2 Fases da licitação

Os processos licitatórios possuem duas fases bem distintas: a interna e a externa. A primeira engloba os atos iniciais e preparatórios praticados por cada órgão e entidade administrativa para efetivação da licitação. Já a fase externa inicia-se com a publicação do instrumento convocatório e consequente abertura de prazo para impugnações.

São atos administrativos contidos na fase interna da licitação, segundo Oliveira (2014): a requisição do objeto, estimativa de valor, autorização de despesa, designação da comissão de licitação, elaboração das minutas do instrumento convocatório e do contrato, análise jurídica das aludidas minutas, entre outras exigências legalmente estabelecidas para determinados casos, como por exemplo, audiências públicas (art. 39 da Lei 8.666/93) ou projeto básico e executivo, para contratação de obras e serviços (art.7º, I e II da Lei 8.666/93).

Na fase externa, além da publicação edital e das impugnações, ocorrem as etapas de habilitação, julgamento das propostas, classificação, homologação e adjudicação.

2.4 FASE INTERNA DA LICITAÇÃO. A ESTIMATIVA DE PREÇOS

Conforme já demonstrado, a fase interna inicia com a requisição do objeto e a estimativa de preços. A requisição do objeto decorre da identificação da necessidade pela administração pública, realizada pelo setor requisitante, devendo estar expressamente indicada e justificada. Acompanhada da requisição de abertura de processo licitatório, segue a estimativa de preços de mercado.

A obrigatoriedade de estimativa de preços vem disposta na Lei de Licitações em diversas situações: (i) como elemento integrante do projeto básico (art. 6º, IX, 'f'); (ii) como condição para deflagração de licitação de obras e serviços de engenharia (art. 7º,V); (iii) como condição para realização de compras (art. 15, caput); (iv) como anexo obrigatório do edital (art. 40, § 2º, II) nas tomadas de preços e concorrência e (v) como condição para contratação direta (art. 7º, § 9º c/c inciso II, § 2º) no caso de dispensa ou de inexigibilidade de licitação (HARPER COX, 2017, p. 4).

O mesmo autor define o orçamento estimativo (ou estimativa de preços) como sendo:

Uma atividade de planejamento financeiro por meio da qual um órgão define um objeto a ser potencialmente contratado, realiza pesquisa mercadológica por meio da cotação de preços em diversas fontes e sob condições de contratação semelhantes, aplica um tratamento estatístico ao recorte amostral encontrado, por fim, realiza uma comparação entre os valores coletados para estabelecer a projeção do preço de mercado do objeto pesquisado para futura contratação. (HARPER COX, 2017, p. 2).

No entanto, não há um procedimento formal, legalmente previsto, para realização da estimativa de preços. Assim, o desafio persiste em como se obter tal parâmetro, tendo em vista que a metodologia para sua aferição ainda é pouco explorada, o que vem causando uma enorme insegurança jurídica, especialmente em municípios de pequeno porte, que registram maior carência de recursos técnicos e humanos.

Hodiernamente, a administração pública tem se valido da utilização de três orçamentos solicitados junto a fornecedores que atuam no ramo de contratação. Na acepção de Niebuhr (2007), a cultura administrativa foi se consolidando num costume “verdadeiramente arraigado” de consultar três ou quatro pessoas que atuem no ramo do objeto a ser licitado, pedindo a eles que encaminhem orçamento informal.

Ocorre que, “se o valor estimado para contratação (valor orçado) pela Administração Pública não for um dado muito bem coletado (ou seja, se a estimativa for irreal), a redução obtida, enquanto resultado do contraste matemático entre o valor orçado e o valor contratado, não está refletindo a economia anunciada”. (SANTANA, 2006, p. 26).

Afinal, “a estimativa de preço está na raiz de problemas como o sobrepreço e o ato antieconômico, que compõem irregularidades graves que podem afetar a gestão dos recursos dos órgãos, bem como levar à responsabilização de servidores participantes dos processos de contratação e de gestão contratual”. (BRASIL, Tribunal de Contas da União, 2012, p.189)

Neste sentido, a estimativa de preços realizada costumeiramente através de orçamentos de três fornecedores tende a apresentar preços superestimados, uma vez que, para as interessadas em contratar com a administração pública não se mostra proveitoso revelar, nesse momento, o real valor a que estão dispostas a negociar. “Afinal, qual seria a motivação do fornecedor em expor seu preço antecipadamente? Se a sua cotação é juntada ao processo, torna-se documento

público, disponível aos concorrentes. Isso pode até ser considerado prejuízo ao princípio da isonomia (Acórdão TCU 1.191/2007–P). Desse modo, para o fornecedor, a cotação seria uma espécie de ‘maldição’.” (FRANKLIN BRASIL, [201-], p.7)

Não por outro motivo é que os órgãos de controle, em especial os Tribunais de Contas da União e do Estado de Santa Catarina têm atualmente adotado novos posicionamentos, no sentido de se buscar uma identificação precisa dos valores praticados no mercado para objeto similar ao pretendido pela administração pública. É que se aponta no item a seguir.

2.5 A ESTIMATIVA DE PREÇOS E AS RECENTES DECISÕES DAS CORTES DE CONTAS

Conforme já foi detalhado, a referência utilizada em grande parte dos órgãos públicos sobre pesquisa de preços em licitações tem sido a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, órgão de Controle Externo competente para fiscalizar as licitações do Governo Federal.

Não obstante, foi o próprio TCU que acabou favorecendo a prática da média dos três orçamentos, ao estabelecer em inúmeros julgados esse quantitativo como mínimo aceitável na verificação da estimativa de preços.

Como exemplo, extrai-se trecho do Acórdão nº 3.026/2010 – Plenário, cujo voto consignou que “a jurisprudência do TCU é no sentido de que antes da fase externa da licitação há que se fazer pesquisa de preço para que se obtenha, no mínimo, três orçamentos de fornecedores distintos” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3.026/2010. Relator: Raimundo Carreiro. Brasília, 10 nov. 2010).

No entanto, as mais recentes decisões do órgão de controle externo federal passaram a defender a utilização de metodologia mais ampla, com um maior número de referências para se aferir uma composição real de preços de mercado.

Posicionamento este é demonstrado, por exemplo, no disposto no Acórdão 2.637/2015, cujo relator foi o Ministro Bruno Dantas, onde restou consignado que para o TCU, uma compra só pode ser considerada vantajosa se ficar comprovado que a pesquisa de preços foi realizada de acordo com a melhor técnica possível

para cada caso (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2.637/2015. Relator: Bruno Dantas. Brasília, 21 out. 2015).

E a respeito do que vem a ser a melhor técnica possível, entende-se que é aquela que utiliza um razoável número de ferramentas para se obter uma ampla pesquisa de preços no mercado, comprovando que os preços estimados para o certame se encontram em conformidade com a realidade do mercado.

Neste sentido, por exemplo, é o voto do Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, exposto no Acórdão 819/2009, que indica algumas ferramentas de pesquisa, além da cotação com fornecedores, como a pesquisa em bases de sistemas de compras, a avaliação de contratos recentes, e a verificação de valores adjudicados em licitações de outros órgãos (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 819/2009. Relator: Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 29 abr. 2009).

Recentemente, o TCU incluiu também como ferramentas de pesquisa de preços a busca na internet em sítios especializados (Acórdão 1548/2018), e o Painel de Preços do Portal de Compras do Governo Federal (Acórdão 718/2018). Da mesma forma, adicionou ainda o Banco de Preços em Saúde (BPS), quando a aquisição se tratar de medicamentos e correlatos (Acórdão 247/2017).

O Tribunal de Contas de Santa Catarina, por sua vez, tem acompanhado a evolução dos julgados verificada no âmbito do TCU, no que se refere à necessidade de ampla pesquisa de mercado para estimar o preço da contratação. A exemplo disso colaciona-se a ementa do Acórdão proferido nos autos da Representação 16/00349495, cujo Relator foi o Conselheiro Luiz Roberto Herbst:

Licitação. Contratação de serviços. Orçamento detalhado de preços unitários e global. Falta de demonstração de ampla pesquisa para elaboração do orçamento da Administração. Ilegalidade. Multa. Nos termos do art. 7º, § 2º, da Lei nº 8.666/93 e do inciso III do art. 3º da Lei Federal nº 10.520/2002, a contratação de serviços somente pode ser licitada se houver orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos, constituindo grave infração à norma legal a falta de demonstração de ampla pesquisa para elaboração do orçamento da Administração, ficando o responsável sujeito às sanções previstas em lei. (SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Representação 16/00349495. Relator: Conselheiro Luiz Roberto Herbst. Florianópolis, 28 mar. 2017)

As citadas decisões demonstram que os órgãos de controle externo passaram a solidificar o entendimento de que a melhor maneira de realizar a estimativa de preços quando da instauração de procedimento licitatório é pela

realização de pesquisa de mercado que priorize a qualidade e a diversidade das fontes.

3 DIAGNÓSTICO E DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

3.1 DESCRIÇÃO GERAL DA ORGANIZAÇÃO

Garuva é um município brasileiro localizado no norte do Estado de Santa Catarina, criado no ano de 1963. Faz divisa com os municípios paranaenses de Tijucas do Sul e Guaratuba, bem como com os municípios catarinenses de Campo Alegre, Itapoá, São Francisco do Sul e Joinville.

Com uma área territorial de 501,4 quilômetros quadrados, a economia do município, antes voltada a atividades agrícolas, artesanais e serviços, tem se diversificado com a implantação de importantes indústrias, devido à sua posição estratégica, próxima dos Portos de Itapoá/SC e São Francisco do Sul/SC, e de importantes centros consumidores (Curitiba e Joinville). Empresas como Marcegaglia do Brasil e Refrex (metal-mecânica), Woerner (sistemas de lubrificação), LS Mtron (montagem de tratores agrícolas), dentre outras, contribuíram para que o PIB do Município aumentasse em mais de 100% (cem por cento) em menos de uma década. (IBGE, 2018).

Em virtude disso, o município ocupa a 54ª posição do ranking estadual do PIB per capita, alcançando R\$ 38.676,33 no ano de 2016. No que se refere à qualidade de vida e o desenvolvimento econômico da população municipal, Garuva alcançou em 2010 um Índice de Desenvolvimento Humano - IDH de 0,725, abaixo da média de 0,774 registrada no Estado de Santa Catarina (IBGE, 2018).

Por outro lado, o Índice de Desenvolvimento Sustentável – IDMS adotado pela Federação Catarinense dos Municípios – FECAM para a aplicação do conceito de desenvolvimento municipal sustentável alcançou 0,624 no município, acima dos 0,593 registrados na média estadual (FECAM, 2018).

Impulsionado pelo expressivo crescimento econômico, a administração municipal previu como orçamento financeiro para o ano de 2019 uma arrecadação de R\$ 65.000.000,00 (sessenta e cinco milhões de reais), 10,3% acima do previsto para o ano de 2018. Tais recursos, em sua maior parte oriundos de fontes externas, são destinados para a prestação dos serviços à população estimada de 17.800 habitantes e para a manutenção da máquina pública, que atualmente conta com aproximadamente 600 servidores, entre comissionados, efetivos e contratados temporariamente.

A administração direta do município é composta por 07 secretarias municipais que atuam no desenvolvimento das atividades públicas, assim denominadas; Administração, Planejamento e Finanças; Desenvolvimento Econômico, Esporte e Turismo; Saúde; Educação e Cultura; Estratégias Rurais, Infraestrutura e Urbanismo; Desenvolvimento Social e Habitação; Saneamento Ambiental. Além destas, compõem a estrutura administrativa direta a Procuradoria Geral do Município e o Gabinete do Prefeito. A referida estrutura administrativa é definida pela Lei Complementar Municipal 44, de 09 de outubro de 2009, recentemente alterada em alguns pontos pela Lei Complementar 104, de 21 de Dezembro de 2017.

Por seu turno, a Secretaria Municipal de Administração, Planejamento e Finanças é gerida por um secretário, com competências de planejamento administrativo, que envolvem a organização dos sistemas e métodos e de política administrativa tributária e econômica.

Sob esta secretaria estão vinculados as demais divisões e departamentos, entre eles o departamento de tributação, de contabilidade, de recursos humanos, de patrimônio, de finanças e de licitações e contratos. A figura a seguir ilustra a divisão por departamentos e setores da referida secretaria, dentro do organograma estabelecido pela norma municipal.

FIGURA 1 – ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA SECRETARIA



FONTE: O autor (2019)

Também previsto na Lei Complementar 44/2009, o Departamento de Licitações e Contratos, vinculado à Secretaria Municipal de Administração, Planejamento e Finanças, para o qual a norma designou, dentre outras atribuições,

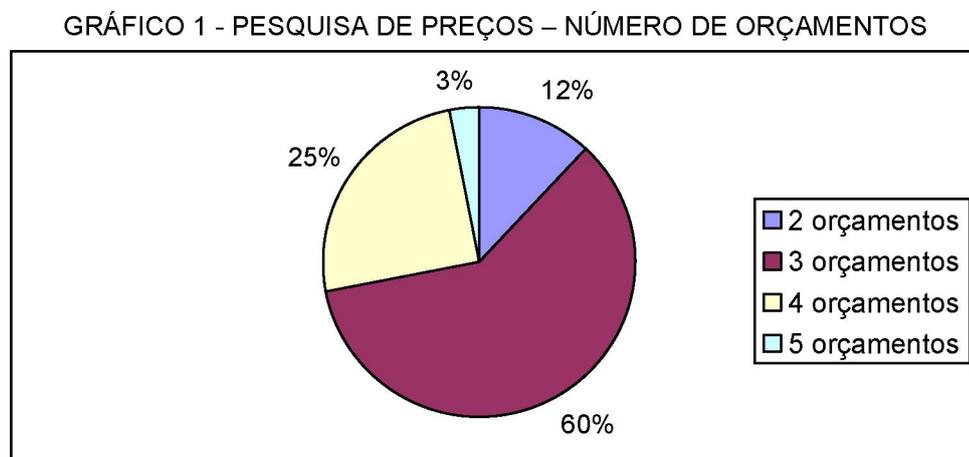
a elaboração do planejamento de aquisição de bens e da contratação de obras e serviços, de forma a evitar a fragmentação de despesas, e a aferição e cotação de preços de mercado ou estimativa de custos.

3.2 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Para a realização do diagnóstico da situação-problema foram realizadas pesquisas nos arquivos do setor de licitações e compras da prefeitura de Garuva/SC, especificamente nos documentos que compuseram os processos licitatórios instaurados no ano de 2018.

Como base da pesquisa, foram analisados 45 (quarenta e cinco) processos licitatórios realizados na modalidade pregão presencial, alcançando em torno de 60% (sessenta por cento) do total de procedimentos de tal modalidade instaurados no ano de referência.

Primeiramente, a análise pautou-se na quantidade de orçamentos utilizados para se buscar o preço referencial empregado em cada processo licitatório. Nesse sentido, verificou-se que ao menos 12% (doze por cento) dos processos licitatórios indicaram preço referencial pautados em apenas dois orçamentos, não refletindo número mínimo recomendado pelos Tribunais de Contas da União e do Estado de Santa Catarina, conforme ilustrado no (GRÁFICO 1).

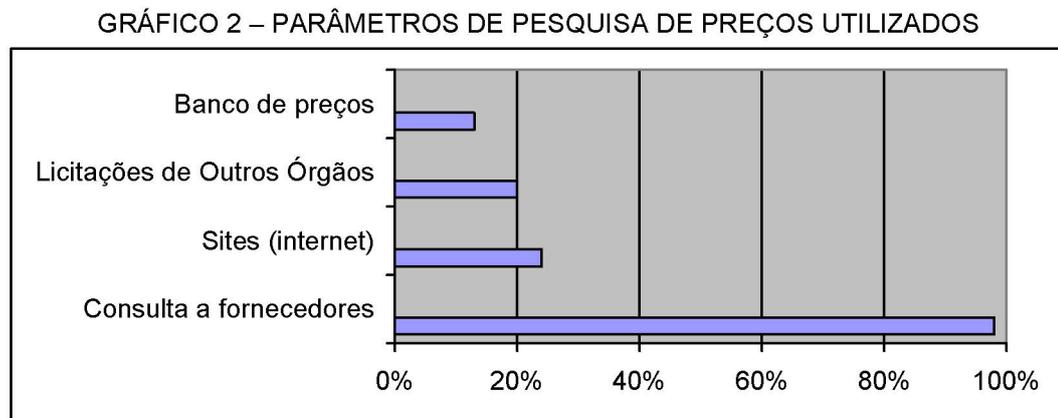


Fonte: O autor (2019)

Importante ressaltar ainda que do total de procedimentos que não atingiram o recomendado pelas cortes de contas, apenas 50% (cinquenta por cento) estão acompanhadas de justificativas do órgão solicitante para tal inobservância.

Não obstante, a análise demonstrou que a referência de preços mais utilizada é a pesquisa de preços com fornecedores, alcançada através de correio eletrônico (e-mail). Do total de procedimentos analisados, apenas 01 (um) não utilizou como referência o orçamento solicitado entre os fornecedores da administração municipal.

Por outro lado, verificou-se que o parâmetro de busca de preços menos utilizado foi a pesquisa em banco de preços, empregado em apenas 13% dos procedimentos licitatórios. No entanto, observou-se que a maior parte destes está relacionada à aquisição de medicamentos e equipamentos hospitalares. Os percentuais de cada parâmetro de pesquisa utilizados na composição dos referenciais de preço dos procedimentos licitatórios analisados estão dispostos a seguir (GRÁFICO 2)



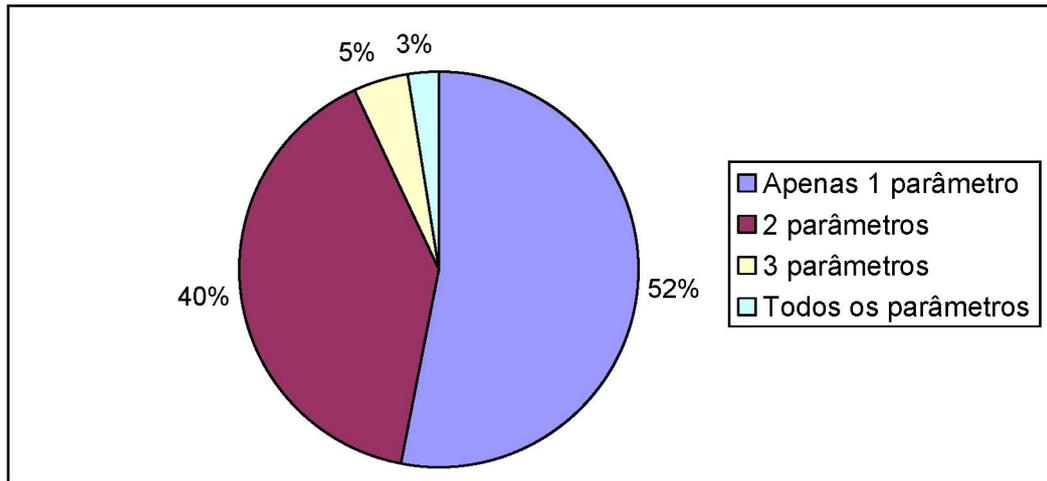
FONTE: O autor (2019)

Ainda, foi possível verificar que, dentre os procedimentos licitatórios analisados, 53% (cinquenta e três por cento) utilizaram na composição do referencial de preços apenas um dos parâmetros recomendados pelas cortes de contas.

Ou seja, embora 88% das pesquisas de preços contemplem três os mais orçamentos, mais da metade delas foram baseadas em apenas um dos parâmetros de buscas, com destaque para o parâmetro consulta a fornecedores.

O (GRÁFICO 3) disposto a seguir sintetiza o percentual de processos licitatórios que utilizaram um ou mais parâmetros de busca de preços referenciais.

GRÁFICO 3 – NÚMERO DE PARÂMETROS DIFERENTES UTILIZADOS EM CADA PESQUISA



Fonte: O autor (2019)

Assim, foi possível identificar quais as formas e ferramentas utilizadas atualmente pela administração pública municipal para estimar o valor de mercado dos produtos e serviços pretendidos através de processos licitatórios, bem como observar que não há qualquer padronização nas pesquisas de preços realizadas. Por outro lado, verificou-se que o município de Garuva, em muitos dos processos, não tem seguido as recomendações emanadas de decisões dos Tribunais de Contas da União e do Estado de Santa Catarina.

4 PROPOSTA TÉCNICA PARA SOLUÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

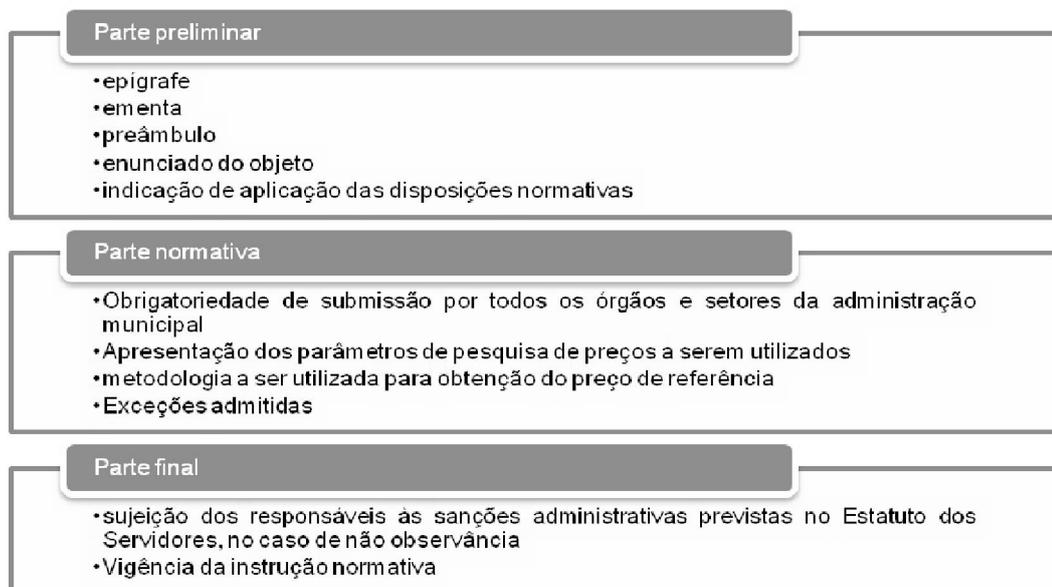
4.1 PROPOSTA TÉCNICA

Tendo por base a situação-problema apresentada, registra-se como indispensável a demonstração, ao Chefe do Poder Executivo do município de Garuva/SC, da necessidade de padronização dos procedimentos de pesquisas de preços de mercado dos bens e serviços pretendidos pela administração e utilizada como estimativa de preços nos processos licitatórios da administração municipal.

Por sua vez, evidenciada a imprescindibilidade da medida, a proposta visa apresentar ao gestor público uma sugestão de instrução normativa, com vistas a unificar os procedimentos, bem como amoldá-los aos recentes posicionamentos dos órgãos de controle externo, em especial aos apontamentos contidos nos acórdãos das cortes de contas.

Assim, propõe-se que o texto normativo seja dividido em três partes básicas, consubstanciadas na parte preliminar, na parte normativa e na parte final, subdivididas da seguinte forma na (FIGURA 2).

FIGURA 2 – SUGESTÃO DE DIVISÃO DO TEXTO NORMATIVO



FONTE: O autor (2019)

Seguindo esta disposição, a proposta de texto para a referida instrução normativa foi redigida da seguinte forma, não olvidando que se trata de um esboço

preliminar, que necessariamente será submetido à análise de setores técnicos da administração municipal, e poderá sofrer alterações ao longo da tramitação:

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº, DE XX DE XXXX DE 2019

Dispõe sobre os procedimentos para realização de pesquisa de preços para referencial na aquisição de bens e contratação de serviços em geral

O Prefeito do Município de Garuva, Estado de Santa Catarina, no uso das atribuições que lhe confere a Lei Orgânica do Município, e em observância ao que dispõe a Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, resolve:

Art. 1º O procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços que servem de referencial para a instauração de processos licitatórios para aquisição de bens e contratação de serviços em geral obedecerá ao disposto nesta Instrução Normativa.

Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

I - painéis de preços disponíveis em endereços eletrônicos oficiais;

II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;

III - pesquisas publicadas em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou

IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

§1º Nos casos previstos no inciso II do presente artigo, serão priorizadas pesquisas de contratações realizadas por municípios cujas características se assemelhem ao município de Garuva, como proximidade a grandes centros urbanos e condição logística.

§2º As pesquisas descritas no inciso III serão subscritas pelo servidor que a tiver realizado, e deverão indicar data e hora de acesso, bem como os endereços eletrônicos em que foram encontradas.

§3º As pesquisas de preços realizadas junto a fornecedores deverá ser realizada através de solicitação formal de cotação, devendo esta expressar o quantitativo aproximado a ser determinado nas contratações, conferido prazo de resposta compatível com a complexidade do objeto a ser licitado, o qual não será inferior a cinco dias úteis.

Art. 3º Serão utilizados, como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros adotados neste artigo, desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados.

§1º A escolha do critério ou metodologia a ser utilizada, bem como a desconsideração de valores de preços inexequíveis ou excessivamente elevados deverão ser expressamente justificadas pela autoridade competente.

Art. 4º Será admitida, excepcionalmente, a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores, devendo constar no processo administrativo os motivos que ensejaram a sua inobservância, desde que devidamente comprovada a tentativa de cotação de preços.

Art. 5º O disposto nesta Instrução Normativa não se aplica a obras e serviços de engenharia, cujos procedimentos de pesquisa de preços poderão adotar regras distintas de cotação.

Art. 6º Os servidores do município estarão sujeitos às sanções administrativas previstas no Estatuto dos Servidores Municipais, Lei

Complementar 1/98, no caso de inobservância injustificada do disposto na presente Instrução Normativa.
Art. 7º Esta Instrução Normativa entrará em vigor 60 (sessenta) dias após a data de sua publicação.

Assim, logo que delimitada a epígrafe, o texto sugerido abre apontando a necessidade de observância da norma em todos os procedimentos licitatórios realizados pela administração municipal. Neste contexto, todos os órgãos da administração direta e indireta do município ficam obrigados a realizar ampla pesquisa de preços para todo e qualquer tipo de aquisição de bens e contratação de serviços.

Na sequência, a proposta assinala os parâmetros de pesquisa de preços aceitáveis, sugerindo aqueles apontados nas recentes decisões das cortes de contas delineadas no referencial teórico do presente projeto.

Não obstante, os parágrafos sugeridos para o artigo 2º procuram balizar as pesquisas de preços, de forma a garantir que estas reflitam o valor de mercado regional, não olvidando que, segundo Faria et. al. (2010) o quantitativo adquirido e a logística de entrega influenciam diretamente no preço dos produtos e serviços.

A proposta segue com a especificação da metodologia a ser empregada na obtenção do preço de referência, tão logo estejam disponíveis os diferentes orçamentos obtidos pelo gestor. Neste sentido, frisa-se a necessidade de se excluir, justificadamente, os preços que não correspondem com a realidade mercadológica, por expressarem valores inexeqüíveis ou muito elevados.

Por outro lado, o texto sugerido faz ressalva aos casos em que a pesquisa de preços restar prejudicada em razão da dificuldade em se alcançar o número aceitável de orçamentos. Nestas situações, o gestor deverá apontar os motivos que ensejaram a inobservância do determinado pela instrução, bem como comprovar a tentativa de cotação de preços, como por exemplo, juntando aos autos cópias de emails endereçados aos fornecedores ou resultado de pesquisas infrutíferas em painéis de preços.

Por fim, é reforçada a ideia de obrigatoriedade de aplicação da instrução normativa ao conferir ao ato de inobservância injustificada o caráter de infração administrativa punível através de sanções disciplinares previstas no estatuto dos servidores do município.

Encerrando a proposição, é conferido um lapso temporal de sessenta dias para entrada em vigor da instrução normativa, com o intuito de, neste período, realizar a orientação dos servidores municipais envolvidos, de forma a não haver empecilhos ao seu cumprimento integral.

4.2 PLANO DE IMPLANTAÇÃO

Para a implantação da proposta técnica, o primeiro ato é a apresentação do levantamento da situação-problema ao chefe do executivo municipal, bem como ao secretário municipal de administração e planejamento e ao diretor de licitação e compras do município para fins de conhecimento.

Na sequência, a proposta técnica de padronização de pesquisa de preços, nos termos do projeto de instrução normativa delineado no item acima, será apresentada e discutida, a fim de se buscar a maneira mais eficiente de implantação, não se olvidando das recomendações expressas nos acórdãos dos tribunais de contas da União e do Estado de Santa Catarina.

Com a definição do texto, a instrução normativa deve seguir para publicação em diário oficial do município, passando a vigor após o período indicado nas suas disposições finais. Neste lapso temporal, a Secretaria Municipal de Administração, através do Departamento de Licitações e Compras deverá realizar encontros com servidores designados de cada órgão da administração municipal, com o objetivo de apresentar os novos parâmetros de pesquisa de preços determinados pelo texto normativo.

Transcorrido o período de vacância da norma, o departamento de licitações e compras emitirá memorando interno, endereçado a todos os setores e departamentos da administração pública municipal, informando que a partir do início da vigência da norma as solicitações de abertura de processo licitatório que não estiverem acompanhadas de pesquisa de preços devidamente padronizada.

4.3 RECURSOS

Pelas características do projeto técnico, torna-se evidente que a sua implantação demandará de recursos humanos e materiais.

No que se refere aos recursos humanos, entende-se que haverá a necessidade da designação de servidores da Procuradoria do Município e da Secretaria Municipal de Administração, Planejamento e Finanças para a análise preliminar do texto sugerido para a instrução normativa. Assim, estima-se que o prazo de 05 (cinco) dias seja suficiente para a apreciação da matéria.

Na sequência, o projeto seguirá para discussão junto ao Gabinete do Prefeito, entendendo prudente o agendamento de, ao menos, duas reuniões com o chefe do executivo municipal. Finalizado o processo de confecção da normativa, esta dependerá de publicação em Diário Oficial do Município, realizada por servidor ocupante do cargo de secretária de gabinete.

Recursos humanos serão necessários ainda na divulgação do novo procedimento de pesquisa de preços aos servidores dos diferentes órgãos da administração municipal. Sugere-se a realização de palestras, com duração estimada de duas horas, nas quais um servidor designado do setor de licitações e compras apresentará as novas ferramentas de cotação de preços, e esclarecerá dúvidas que eventualmente surgirão.

Quanto aos recursos materiais, entende-se que o projeto técnico utilizará computadores e materiais de expediente já existentes na estrutura administrativa. Para a realização das palestras, poderão ser utilizados equipamentos já patrimoniados, como televisor, projetor e telão retrátil. Materiais informativos e explicativos poderão ser confeccionados pelos próprios servidores palestrantes, utilizando materiais para impressão de documentos já existentes no setor de licitação.

4.4 RESULTADOS ESPERADOS

A presente proposta técnica busca afastar as discrepâncias acentuadas verificadas entre o preço de referência utilizado pela administração municipal nos certames licitatórios e o valor final alcançado, com vistas a diminuir as chances de contratações eivadas de irregularidades resultantes de sobrepreço. Assim, espera-se que a medida resulte em aquisições de bens e serviços com valores mais próximos da realidade mercadológica.

Por outro lado, utilizando parâmetros de cotação de preços indicados pelos Tribunais de Contas da União e do Estado de Santa Catarina, espera-se que sejam

reduzidas eventuais responsabilizações de gestores por possíveis contratações superfaturadas.

4.5 RISCOS OU PROBLEMAS ESPERADOS E MEDIDAS PREVENTIVO-CORRETIVAS

Por se tratar de novas diretrizes na administração municipal, pode-se esperar certa resistência em seguir os procedimentos por parte dos servidores, que já estão habituados com a falta de padronização na cotação de preços. Afinal, a resistência a mudanças continua sendo considerada uma das principais barreiras à transformação organizacional bem sucedida (HERNANDEZ; CALDAS, 2001).

A interrupção do projeto, quando da troca de gestão pública, motivada por mudanças radicais de prioridades em função de um viés político, desprezando-se considerações sobre possíveis qualidades ou méritos da implantação da instrução normativa também se apresenta como risco esperado. Como conseqüências, Nogueira (2006) aponta, entre outras, o desânimo das equipes envolvidas e um aumento da tensão e da animosidade entre técnicos estáveis e gestores que vêm e vão ao sabor das eleições.

Como medidas preventivo-corretivas, apontam-se como importantes ferramentas a apresentação periódica dos resultados do trabalho e convencimento, e a realização de reuniões sucessivas de reavaliação do cumprimento dos dispositivos da instrução normativa.

Por outro lado, o envolvimento de servidores efetivos do quadro funcional do município contribuiria para o enraizamento dos novos procedimentos na administração municipal, independente da descontinuidade dos gestores, fazendo com que o cumprimento dos dispositivos aconteça ao natural, sem a percepção de imposição.

5. CONCLUSÃO

A análise dos processos licitatórios realizadas no ano de 2018 pelo município de Garuva/SC, ainda que por amostragem, apontaram que a administração municipal não possui qualquer padronização dos procedimentos de pesquisa de mercado que compõem o preço referencial utilizado nas licitações, e alertaram para a inobservância, em algumas situações, das recomendações verificadas nas recentes decisões dos Tribunais de Contas da União e do Estado de Santa Catarina.

Nesta perspectiva, este trabalho foi idealizado com a intenção de melhorar e aperfeiçoar a logística de compras da Prefeitura de Garuva, de forma a propor a padronização de pesquisa de preços de mercado a ser aplicado como referência nos processos licitatórios do poder executivo municipal. Para tanto, o projeto técnico sugeriu a edição de instrução normativa, cujo texto normativo se amolda aos preceitos estabelecidos recentemente pelas cortes de contas.

Assim, espera-se com a implantação da medida, que a administração municipal consiga realizar aquisições de bens e serviços com valores mais próximos da realidade mercadológica. Por outro lado, acredita-se que a proposta possa auxiliar na redução de eventuais responsabilizações de gestores por possíveis contratações realizadas em discordância com os apontamentos dos órgãos de controle externo.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 20 ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2012.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral de política**. 9. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição: República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 10 jan. 2019

_____. **Lei Federal 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 20 nov. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação: riscos e controles para o planejamento da contratação/** Tribunal de Contas da União. – Versão 1.0. – Brasília: TCU, 2012. 527 p. Disponível em <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/guia-de-boas-praticas-em-contratacao-de-solucoes-de-tecnologia-da-informacao-1-edicao-FF8080816364D7980163D6585C2541A7.htm>>. Acesso em 01 dez. 2018.

BRASIL, Franklin. **Preço de referência em compras públicas (ênfase em medicamentos) – Projeto de melhoria dos controles internos municipais foco em logística de medicamentos**. Brasília (apostila). Disponível em <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15454C22F015458F003AC340A>> Acesso em 15 jan. 2019.

FARIA, Evandro Rodrigues de Faria; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; SANTOS, Lucas Maia dos, SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos. Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por pregão eletrônico. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 06, p. 1405-1428, nov/dez 2010. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6968/5532>. Acesso em 22 fev. 2019

HARPER COX, Carlos Henrique. Orçamento estimativo nas licitações e contratações diretas realizadas pela administração pública. **Revista Eletrônica Jurídico-**

Institucional do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, Ano VII, n. 12, jul/dez. 2017. Disponível em <http://www.mprn.mp.br/revistaeletronicamprn/abrir_artigo.asp?cod=1082> Acesso em 10 jan. 2019.

HERNANDEZ, José Mauro da Costa; CALDAS, Miguel P. Resistência à mudança: uma visão crítica. **Revista de Administração de Empresas**, v. 41, n. 02, p. 31-45, abril/jun. 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rae/v41n2/v41n2a04.pdf>. Acesso em 25 fev. 2019.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades: informações estatísticas**. Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/garuva/panorama>>. Acesso em 10 jan. 2019

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 10ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

MEDEIROS, Claudia Lucio de. A importância do planejamento nas contratações públicas: prevenção de falhas e efetividade nos resultados. **Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará**, Ano IX, n. 2, p. 69-84, jul/dez. 2017. Disponível em <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2018/05/0-CAPA-EXPEDIENTE-SUM%C3%81RIO-1.pdf>. Acesso em 20 jan. 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e Contrato Administrativo**, 13 ed., 2002

_____. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42 ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Orçamento estimado. **Revista Zênite - Informativo de Licitações e Contratos (ILC)**. Edição 165. Zênite. Nov/2007

RIBEIRO, Cássio Garcia; INÁCIO JUNIOR, Edmundo. Mensurando o mercado de compras governamentais brasileiro. **Caderno Finanças Públicas**, Brasília, n. 14, p. 265-287, dez. 2014. Disponível em

http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/cadernos-de-financas-publicas-1/mensur_merc_compras.pdf. Acesso em 20 dez. 2018.

RIBEIRO, Geraldo Luiz Viera. A Evolução da Licitação. **Portal da Classe Contábil**, v 1711, p.1-4, 2007. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/21103-21104-1-PB.pdf>> Acesso em 21 dez. 2018.

SANTANA, Jair E. **Pregão presencial e eletrônico**. Belo Horizonte: Fórum, 2006