

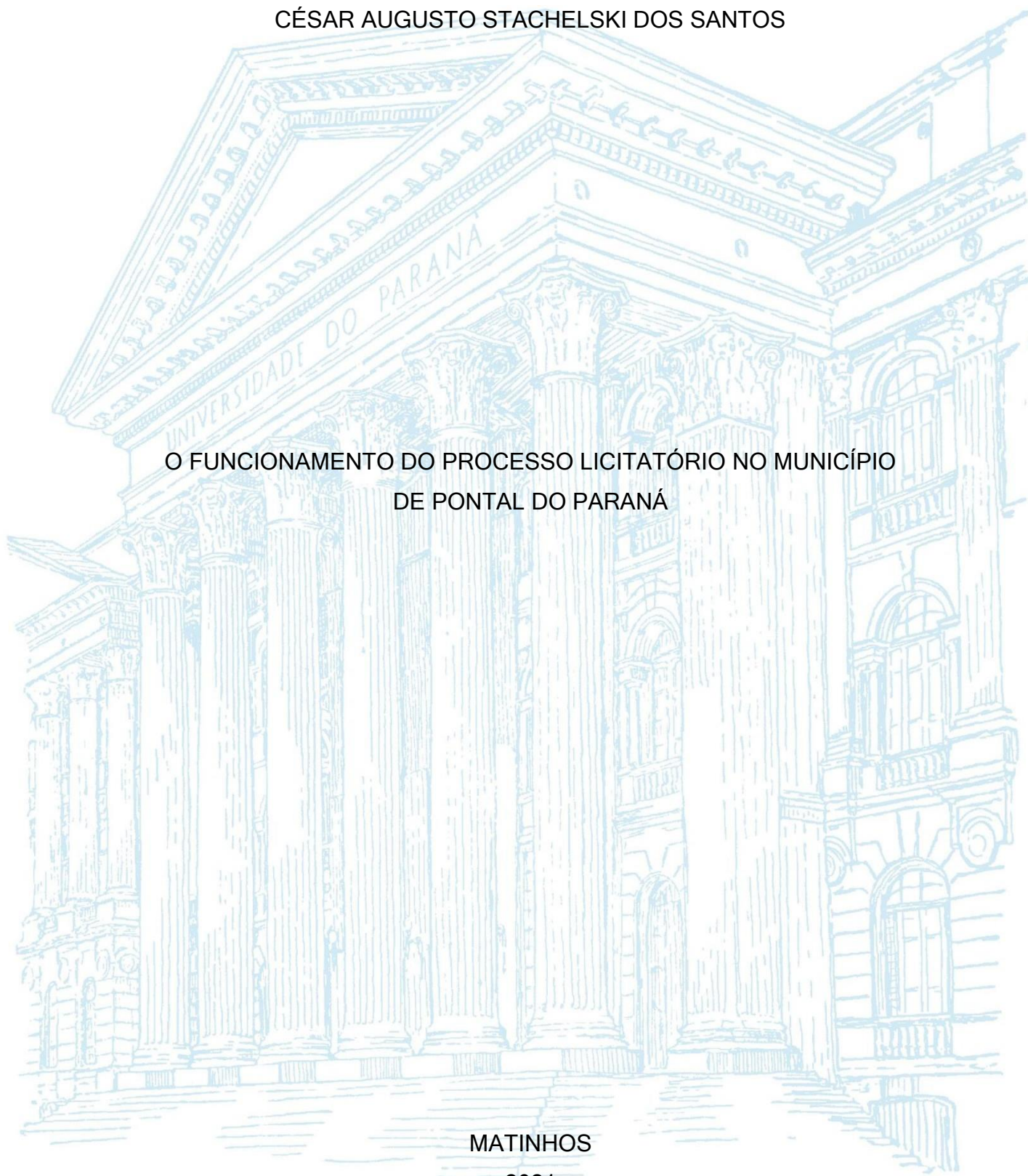
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

CÉSAR AUGUSTO STACHELSKI DOS SANTOS

O FUNCIONAMENTO DO PROCESSO LICITATÓRIO NO MUNICÍPIO
DE PONTAL DO PARANÁ

MATINHOS

2021



CÉSAR AUGUSTO STACHELSKI DOS SANTOS

O FUNCIONAMENTO DO PROCESSO LICITATÓRIO NO MUNICÍPIO
DE PONTAL DO PARANÁ

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Administração Pública do Setor Litoral da Universidade Federal do Paraná, como requisito para obtenção do grau Bacharel em Administração Pública:

Orientador: Prof. Dr. Ivan Jairo Junckes.

MATINHOS

2021

CÉSAR AUGUSTO STACHELSKI DOS SANTOS

**O FUNCIONAMENTO DO PROCESSO LICITATÓRIO NO MUNICÍPIO
DE PONTAL DO PARANÁ**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Administração Pública do Setor Litoral da Universidade Federal do Paraná, como requisito para obtenção do grau Bacharel em Administração Pública, pela seguinte banca examinadora:

16/08/2021

SEI - Documento para Assinatura

Processo:

23075.039460/2021-92

Documento:

3690757



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ATA DE REUNIÃO

ATA DE AVALIAÇÃO DA DEFESA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Aos dezanove dias do mês de março de dois mil e vinte um, às nove horas e trinta minutos, na sala virtual <http://meet.google.com/zsi-ekgx-pve>, reuniu-se a banca avaliadora do trabalho de conclusão de curso, constituída pela **Profa. Dra. Daniela Resende Archanjo** e pela **Prof. Dra. Elaine Cristina de Oliveira Menezes**, sob a presidência do orientador **Prof. Dr. Ivan Jairo Junckes**. O Trabalho de Conclusão do Curso de Bacharelado em Administração Pública, do estudante **César Augusto Stachelski dos Santos**, sob o título: "**O FUNCIONAMENTO DO PROCESSO LICITATÓRIO NO MUNICÍPIO DE PONTAL DO PARANÁ**", foi **APROVADO** e obteve o conceito **APL**. O estudante deverá efetuar as correções solicitadas pela banca e entregar a versão final em formato digital para o orientador e para a assessoria da Câmara do curso de Administração Pública, no prazo determinado pela banca.

Prof. Dr. Ivan Jairo Junckes
Orientador

16/08/2021

SEI - Documento para Assinatura

Processo:

23075.039460/2021-92

Documento:

3690757

Profª. Dra. Elaine Cristina de Oliveira Menezes
Membro da banca avaliadora

César Augusto Stachelski dos Santos
Acadêmico



Documento assinado eletronicamente por **DANIELA RESENDE ARCHANJO, COORDENADOR DA CAMARA DO CURSO DE ADMINISTRACAO PUBLICA**, em 04/08/2021, às 15:59, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **IVAN JAIRO JUNCKES, PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 04/08/2021, às 16:18, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **ELAINE CRISTINA DE OLIVEIRA MENEZES, PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 05/08/2021, às 07:14, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **CESAR AUGUSTO STACHELSKI DOS SANTOS, Usuário Externo**, em 06/08/2021, às 16:59, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida [aqui](#) informando o código verificador **3690757** e o código CRC **8B2D5C95**.

Prof. Dr. Ivan Jairo Junckes.
Orientador - Setor Litoral da Universidade Federal, UFPR.

Prof. Dra. Elaine Cristina de Oliveira Menezes
Setor Litoral da Universidade Federal, UFPR

Prof. Dra. Daniela Resende Archanjo
Setor Litoral da Universidade Federal, UFPR

Matinhos, 19 de Março de 2021

RESUMO

O presente trabalho tem como propósito analisar os pontos críticos na montagem dos processos licitatórios, identificar e mapear cada etapa do processo podendo descrever falhas e possíveis melhorias para tornar as licitações mais eficientes na Prefeitura Municipal de Pontal do Paraná. Foi realizada uma pesquisa de caráter exploratória e qualitativa, através das respostas de nove agentes da administração envolvidos que foram entrevistados. E com base nisso, foi possível identificar suas potenciais falhas e possíveis oportunidades de melhorias encontradas no processo. Nessa perspectiva, identificou-se que grande parte dos erros encontrados nas licitações do Paço Municipal de Pontal do Paraná são relacionados a falta de treinamento de pessoal ou a inexistência de pessoal capacitado. Foram propostas melhorias de modo a suprir e resolver tais demandas.

Palavras Chave: Administração Pública; Licitações; Princípios da Administração Pública; Compras Públicas.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – ORÇAMENTO ANUAL PREFEITURA DE PONTAL DO PARANÁ.....	45
FIGURA 2 – LICITAÇÕES HOMOLOGADAS (VALORES).	45
FIGURA 3 – SERVIDORES ESPECIALIZADOS E NÃO ESPECIALIZADOS.....	47
FIGURA 4 – MAPEAMENTO DO PROCESSO LICITATÓRIO.....	49
 QUADRO 1 – ETAPAS REALIZADAS	 27

LISTA DE TABELAS

TABELA 1	ROTEIRO DE QUESTIONÁRIO A SER REALIZADO COM MEMBROS DO QUADRO FUNCIONAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTAL DO PARANÁ.....	30
----------	--	----

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	REFERENCIAL TEÓRICO	10
2.1	ASPECTOS LEGAIS E FATORES CRITICOS DOS PROCESSOS LICITATORIOS.....	10
2.2	ETAPAS DO PROCESSO LICITATÓRIO	16
2.2.1	Requisição.....	17
2.2.2	Disponibilidade Orçamentária.....	18
2.2.3	Pesquisa de preços	18
2.2.4	Termo de Referência.....	20
2.2.5	Editais.....	21
2.3	GESTÃO DE PROCESSOS	21
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	24
3.1	ENQUADRAMENTO DA PESQUISA	24
3.2	PROBLEMA DE PESQUISA.....	25
3.3	OBJETIVOS	26
3.4	ETAPAS DE PESQUISA	26
3.5	PROCEDIMENTO DE COLETA DE DADOS.....	28
4	DESCRIÇÃO DO CAMPO DE PESQUISA	43
4.1	ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA PREFEITURA DE PONTAL DO PARANÁ.....	43
4.2	DADOS HISTÓRICOS.....	44
4.2.1	Orçamento.....	44
4.2.2	Licitações Homologadas.....	45
4.2.3	Recursos Humanos	46
4.3	O PROCESSO DE COMPRAS NO EXECUTIVO DE PONTAL DO PARANÁ.....	47
4.4	MAPEAMENTO DO PROCESSO LICITATÓRIO	48
5	FATORES CRITICOS IDENTIFICADOS E MEDIDAS COM POTENCIAL DE APROVEITAMENTO DOS PROCESSOS DE COMPRAS	51
5.1	ELABORAÇÃO DA REQUISIÇÃO E ENVIO PARA O RESPONSÁVEL PELA PASTA.....	51

5.1.1	Problemas e fatores críticos levantados na elaboração da requisição e envio para o responsável pela pasta	51
5.2	PESQUISA DE PREÇOS	52
5.2.1	Problemas e fatores críticos levantados na pesquisa de preços	52
5.3	ELABORAÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA.....	53
5.3.1	Problemas e fatores críticos levantados na elaboração do termo de referência.....	54
5.4	ELABORAÇÃO DO EDITAL	55
5.4.1	Problemas e fatores críticos levantados na elaboração do edital	56
6	ANÁLISE DOS DADOS: MEDIDAS COM POTENCIAL DE APRIMORAMENTO DOS PROCESSOS DE COMPRAS.....	56
7	CONCLUSÃO.....	59
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS	61

1 INTRODUÇÃO

O debate sobre os gastos públicos tem sido cada vez mais estratégico tanto para os gestores quanto para a população como um todo, não apenas pelos altos valores financeiros despendidos, como também para o controle dos gastos e busca por melhor eficiência operacional dos serviços prestados à população. O controle de gastos se faz necessário para uma correta gestão financeira dos recursos oriundos dos mais diversos impostos.

Os municípios possuem autonomia administrativa e necessitam adquirir bens e contratar serviços para a manutenção de suas rotinas diárias e prestação de serviços à comunidade em geral. As compras e contratações realizadas por uma prefeitura devem ser realizadas não só no momento certo, como também deve levar em consideração os benefícios que os mesmos trarão a sociedade.

O município de Pontal do Paraná possui uma rotina de atividades prestadas a população através de suas secretarias, e suas compras e contratações de serviços são supridas através dos certames licitatórios. Vista disso, as atividades realizadas dentro das secretarias devem ser contínuas e planejadas devido sua importância frente as demandas do município. O êxito de seus processos licitatórios está diretamente relacionado com o êxito em todas as demais políticas e serviços executados pela prefeitura. Com o objetivo de que as compras e contratações feitas sejam de qualidade, por meio das licitações, a correta execução dos atos administrativos que compõe os procedimentos licitatórios se mostram de suma importância tanto em sua fase interna quanto em sua fase externa.

Na Secretaria de Administração do Município de Pontal do Paraná, o Departamento de Licitações, com o Departamento de Compras e demais secretarias, confeccionam e operam processos licitatórios buscando aquisição de bens e serviços de qualidade (PONTAL DO PARANÁ, 2020). Todavia, a administração enfrenta problemas durante a execução da fase interna que comprometem a contratação de produtos e serviços necessários para o atendimento da população.

Visando a contribuir para o desenvolvimento dos processos de compras do município de Pontal do Paraná e suas secretarias, de modo que sejam recebidos bens e produtos de maior qualidade gerando assim um benefício para organização pública, e conseqüentemente, para a população em

geral, realizamos a presente pesquisa buscando responder a seguinte pergunta de partida: **Quais os problemas, fatores críticos e possíveis aprimoramentos para eficiência na aquisição de bens e contratações de serviços no contexto dos serviços prestados pelo município de Pontal do Paraná?** Através de análise documental e nove entrevistas com pessoas-chave, pesquisamos os processos de compras buscando identificar os problemas, fatores críticos e possíveis aprimoramento nos processos de compras. Apresentamos os resultados na forma de trabalho de conclusão de curso (TCC), composto, além desta introdução, de um referencial teórico e descrição dos procedimentos licitatórios, dos procedimentos metodológicos, da apresentação e discussão dos resultados e, por último, de nossas considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

As contratações realizadas por meio de licitações podem ser analisadas internamente através de indicadores que ajudam a identificar em que secretaria ou departamento o processo é mais célere ou moroso. Desse modo, a fim de que se possa ter um melhor entendimento de gestão dos processos é necessário compreender cada etapa da licitação e verificar o que pode ser analisado e aplicado nos processos licitatórios a fim de se obter melhores resultados. Neste tópico serão abordados os conceitos e base teórica a serem utilizados no presente estudo, como os relacionados a Administração Pública e os seus Princípios, as etapas que compõe um processo licitatório bem como o seu gerenciamento através de seu trâmite interno.

2.1 - ASPECTOS LEGAIS E FATORES CRÍTICOS DO PROCESSO LICITATÓRIO

O conceito de Administração Pública é abrangente e complexo. A ausência de uma definição clara e consistente do termo Administração Pública acontece dos inúmeros sentidos que a própria expressão apresenta, pelos diferentes campos por meio dos quais se executa a atividade administrativa (MATIAS-PEREIRA, 2008). Conforme elucida Meirelles (2013), a Administração Pública. Conforme elucida Meirelles (2013), a administração pública é, formalmente,

“...o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade.” (MEIRELLES, 2013, p.66)

A Administração Pública, compreende tanto os órgãos governamentais, supremos, constitucionais (Governo), aos quais é da competência definir os planos de ação, dirigir, comandar, como também os órgãos administrativos, subordinados, dependentes, aos quais incumbe executar os planos governamentais; ainda em sentido amplo, porém objetivamente considerada, a Administração Pública compreende a função política, que traça as diretrizes governamentais e a função administrativa, que as executa (DI PIETRO, 2003, pag.54). Assim, Assim,

“...a administração pública tem como propósito a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito dos três níveis de governo: federal, estadual e municipal, segundo os preceitos de direito e da moral, visando o bem comum.” (MATIAS-PEREIRA, 2008, p.77)

Seguindo os preceitos da administração pública o município de Pontal do Paraná executa o que é previsto na lei, processa suas aquisições através de licitações, buscando desta forma uma alocação de recurso mais eficiente e transparente, de acordo com o que estabelece o artigo 37 da nossa Carta Magna:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de LEGALIDADE, IMPESSOALIDADE, MORALIDADE, PUBLICIDADE e EFICIENCIA e, também (...).

Segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei lhe permite (DI PIETRO, 2003), diferenciando-se assim do direito privado que permite fazer tudo que a lei não proíbe. Para Matias-Pereira (2008) o controle da legalidade refere-se à adequação da despesa e dos procedimentos a ela inerentes com a legislação que rege a matéria. Despesa legal ou regular é a que submete estritamente aos termos da lei, não divergindo deste em momento algum. Com isso, percebe-se que o princípio da legalidade é fundamental para determinar o sucesso jurídico dos atos praticados pelos agentes da administração pública.

O princípio da impessoalidade define que toda atividade dentro da gestão pública deva ser dirigida a todos os cidadãos, sem distinções de qualquer natureza (SALDANHA, 2006). Com o princípio da impessoalidade a constituição visa obstaculizar atuações geradas por antipatias, simpatias, objetivos de vingança, represálias, nepotismo, favorecimentos diversos, muito comuns em licitações. Ela busca, desse modo, que predomine o sentido de função, isto é, a ideia de que os poderes atribuídos se finalizam ao interesse de toda a coletividade (MEDAUAR, 2009). Este princípio enfatiza a necessidade de vedar tratamentos discriminatórios por parte de agentes da Administração Pública, evitando que interesses pessoais prejudiquem o andamento dos trabalhos realizados pelo Estado.

O princípio da moralidade é de difícil expressão verbal (MEDAUAR, 2009). Nem todos os autores aceitam a existência deste princípio; alguns entendem que o conceito de moral administrativa é vago e impreciso ou que aça por ser absorvido pelo próprio conceito de legalidade. No entanto, antiga é a distinção entre Moral e Direito, ambos representados por círculos concêntricos, sendo o maior correspondente à moral e, o menor, ao direito. Licitude e honestidade seriam os traços distintivos entre o direito e a moral, numa aceitação ampla do brocardo

segundo o qual nem tudo que é legal é honesto (DI PIETRO, 2003). Entende-se então que este princípio se liga muito aos preceitos éticos e valores relativos à honestidade, como explica Saldanha (2006): o bom administrador é aquele agente que busca o melhor e mais útil para o interesse público.

O princípio da publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Daí por que leis, atos e contratos administrativos que produzem consequências jurídicas fora dos órgãos que os emitem exigem publicidade para adquirirem validade universal, isto é, perante as partes e terceiros (MEIRELLES, 2013). Este princípio torna obrigatória a divulgação dos atos, contratos e outros documentos da administração pública para conhecimento e controle dos seus feitos. O instrumento oficial é o jornal, público ou privado, destinado à publicação dos atos. Em geral, são utilizados Diários Oficiais (SALDANHA, 2006). Percebe-se a importância deste princípio, pois é necessário que os administrados tenham acesso e conhecimento dos atos gerados pelo poder público de modo que aja a devida fiscalização por parte da população.

Incluído pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, o princípio da Eficiência, segundo Meirelles (2013) exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. Exige, segundo ele, resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros. Para Medauar (2009) o princípio da eficiência determina que a Administração deva agir, de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população. Sendo assim, conclui-se que a Administração Pública deve alcançar os melhores resultados gastando o mínimo de recursos possíveis para completo atendimento do objetivo.

Para que se elucide melhor como funciona o processo de aquisição realizado por um órgão público é fundamental que se tenha conhecimento do que de fato é uma licitação e quais as particularidades que um processo licitatório enfrenta. Medauar (2009) define licitação como o processo administrativo em que a sucessão de fatos e atos leva a indicação de quem vai celebrar contrato com a Administração. Visa, portanto, a selecionar quem vai contratar com a Administração, por oferecer

proposta mais vantajosa ao interesse público. A decisão final do processo licitatório aponta o futuro contratado. Segundo Meireles (2007, p.27),

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa a propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. É o meio técnico-legal de verificação das melhores condições para a execução de obras e serviços, compra de materiais e alienação de bens públicos. Realiza-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, sem a observância dos quais é nulo o procedimento licitatório, e o contrato subsequente. (MEIRELLES, 2007, p. 27)

Em seu artigo 37, inciso XXI a Constituição Federal determina, o seguinte:

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 econômicas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Segundo o Portal da Transparência do Governo Federal (BRASIL, 2021), em 2020 foram formalizados 130.864 contratos de licitações no valor total de R\$ 54,8 bilhões. Em sua maioria esses recursos tiveram origem no setor privado da economia, portanto em um segmento da sociedade altamente competitivo. Ao contratar compras o Estado promove o retorno desses recursos ao mercado e deve fazê-lo da forma mais transparente e previsível possível, pois implica alocar recursos em fornecedores que competem entre si e cujo faturamento e desempenho pode ser crucial para a sua sobrevivência no mundo dos negócios.

A fim de regulamentar o inciso XXI do Art. 37 da Constituição Federal de 1988, em 1993 foi sancionada a Lei nº 8.666/1993, que estabeleceu normas gerais para licitações e contratos administrativos, pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito dos poderes da União (Executivo, Legislativo e Judiciário) dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. Outras leis seguiram-se regulando a prática, especialmente Lei do Pregão Eletrônico (Lei nº 10.520/2002), a Lei da Microempresa (Lei Complementar 123/2006), a Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC (Lei nº 12.462/2011), o decreto que dispõe sobre o Sistema de Registro de Preços – SRP (Decreto nº 7.892/2013), e muito especialmente a Lei nº 14.133/2021, a nova Lei de Licitações.

Aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, inscritos no caput do Art. 37 da Constituição Federal de 1988, a Lei nº 8.666/1993 acrescentou os princípios da isonomia, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo. A estes a Lei nº 14.133/2021 adicionou, em seu Art. 5º, os princípios do interesse público, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, “assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942”, que no seu Art. 3º estabelece que “Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece”.

Embora o princípio do desenvolvimento nacional sustentável tenha sido incluído na Lei 8.666/1993 mediante uma citação na Lei nº 12.349/2010, ele foi detalhado para efetivação no Decreto nº 10.024/2019 e na nova Lei 14.133/2021. Conforme definido no parágrafo 1º do Art. 2º do Decreto 10.024/2019:

O princípio do desenvolvimento sustentável será observado nas etapas do processo de contratação, em suas dimensões econômica, social, ambiental e cultural, no mínimo, com base nos planos de gestão de logística sustentável dos órgãos e das entidades.

O referido Decreto destaca quatro dimensões da sustentabilidade. Além do tradicional tripé econômico, social, ambiental, inclui também a dimensão cultural, consolidando a sustentabilidade faz parte de todas as etapas do processo de compra e contratação.

Dos princípios à ação, o Art. 22º da Lei nº 8.666/1993 estabeleceu que as modalidades de licitação são a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão. Em 2002 a Lei nº 10.520/2002 instituiu também o pregão como modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns. A Lei nº 14.133/2021, promulgada em abril de 2021, no seu Art. 28 estabelece como modalidades o pregão, a concorrência, o concurso, o leilão e o diálogo competitivo. As modalidades de tomada de preços e convite permanecerão válidas em virtude do decurso prazo de dois anos estabelecido pela nova Lei de Licitações para a revogação das leis nº 8.666/1993 e nº 10.520/2002.

O Departamento de Licitações e Contratos da Prefeitura Municipal de Pontal do Paraná utiliza a modalidade de Pregão, em sua forma eletrônica, para a absoluta maioria dos processos licitatórios. Desta forma, neste trabalho concentramos a

atenção nesta modalidade.

Pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, promovida no âmbito da União, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento por meio de propostas e lances em sessão pública (DI PIETRO, 2003). Diferentemente das outras espécies de licitação, em que a modalidade é estabelecida em função do objeto licitado, o pregão destina-se à aquisição de bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado (MEIRELLES, 2007). As propostas e lances no pregão são feitos em sessão pública, conduzidos pelo pregoeiro e pela sua equipe de apoio. Os valores ofertados decrescem a cada rodada. Será proclamado vencedor o fornecedor que ofertar o material ou serviço pelo menor valor (MATIASPEREIRA, 2008).

A Modalidade Pregão

A Lei nº 14.133/2021, no seu Art. 6º XLI, define pregão como sendo “modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto”. As propostas e lances no pregão são feitos em sessão pública eletrônica, excepcionalmente presencial, e conduzidos por pregoeiro designado pela administração e pela sua equipe de apoio. Os valores ofertados decrescem a cada rodada e será proclamado vencedor o fornecedor que ofertar o material ou serviço pelo menor valor ou que ofereça o maior desconto.

O pregão, além de propiciar maior transparência nos processos licitatórios, possibilita o incremento da competitividade com a ampliação das oportunidades de negócio. Esse processo licitatório proporciona economia imediata nas aquisições de bens e serviços comuns e permite ainda maior agilidade nas aquisições, pois desburocratiza os procedimentos realizados durante as etapas da licitação.

Segundo Matias-Pereira (2008), a utilização do portal eletrônico de compras governamentais, em que todo o processo é automatizado desde a compra até o pagamento, é um modelo que contribui para reduzir sensivelmente a corrupção. A principal vantagem é que todo o processo pode ser feito sem necessidade de contato com os fornecedores. Outros benefícios do pregão para a Administração Pública são uma maior competitividade, a redução burocrática, a transparência e a celeridade processual que acarreta redução de custos. Beneficia igualmente as empresas licitantes, oportunizando maiores possibilidades de negócios, transparência e

celeridade processual, que também acarreta redução de custos.

Iniciado pelo planejamento dos agentes da administração pública o certame licitatório na modalidade pregão é constituído por duas fases: a interna e a externa. As duas fases possuem suas especificidades e particularidades e requerem o atendimento de uma série de requisitos legais e necessitam de uma atenção redobrada por parte daqueles servidores que desenvolvem tais atividades, pois cumpridas as obrigações de cada fase é necessário que seja possível dar início a nova etapa, seguindo a lógica do processo.

Na fase interna, ou também conhecida como preparatória, as atividades são desenvolvidas no âmbito interno da organização e são atos administrativos, com acompanhamento e supervisão da autoridade competente. Nesta fase, os agentes da administração realizam o levantamento das demandas de contratação do órgão no qual atuam, apresentando as devidas justificativas para a contratação e verificam a disponibilidade orçamentaria para tal. Atendidos estes requisitos, será realizada a delimitação do objeto de forma clara e sucinta, e com base neste objeto e nas necessidades já elencadas se procederá a uma pesquisa de mercado a fim de que os preços licitados sejam compatíveis com os praticados pelo mercado.

Após isto será elaborado o termo de referência, que devidamente aprovado pela autoridade competente será então autorizada à confecção do edital da licitação e envio do mesmo para que seja realizado o parecer jurídico e posteriormente a publicação do mesmo. Após cumprir a fase interna, já com edital da licitação publicado no site Compras Governamentais, inicia-se a fase externa do processo licitatório. Nesta fase ocorre a convocação dos interessados, recebimento das propostas, análise das propostas, fase de lances, aceitação das propostas, verificação das condições de habilitação dos licitantes, fase recursal, adjudicação do objeto aos licitantes vencedores e por fim, a homologação do processo. Cada etapa desta fase possui as suas particularidades, contudo, estas não serão alvo de estudo deste trabalho, pois este tem como objetivo identificar as etapas de requisição, disponibilidade orçamentária, pesquisa de preços, termo de referência, edital dos processos de licitação no município de Pontal do Paraná.

2.2 ETAPAS DO PROCESSO LICITATÓRIO

Iniciado pelo planejamento dos agentes da administração pública o certame licitatório na modalidade pregão se consolida com a assinatura do respectivo contrato, podemos afirmar que o Pregão é constituído por duas fases: a interna e a externa. As duas fases possuem suas especificidades e particularidades e requerem

o atendimento de uma série de requisitos legais, e com isso, necessitam de uma atenção redobrada por parte daqueles servidores que desenvolvem tais atividades, pois cumpridas as obrigações de cada fase é necessário que seja possível dar início a nova etapa, seguindo a lógica do processo.

Na fase interna, ou também conhecida como preparatória, as atividades são desenvolvidas no âmbito interno da organização e são atos administrativos, com acompanhamento e supervisão da Autoridade Competente. Nesta fase, os agentes da administração realizam o levantamento de suas necessidades, apresentando as devidas justificativas para a contratação e verificam a disponibilidade orçamentaria para tal. Atendidos estes requisitos, será realizada a delimitação do objeto de forma clara e sucinta, e com base neste objeto e nas necessidades já elencadas se procederá a uma pesquisa de mercado a fim de que os preços licitados sejam compatíveis com os praticados pelo mercado.

Após isto será elaborado o termo de referência, que devidamente aprovado pela autoridade competente, será então autorizada à confecção do edital da licitação e envio do mesmo para que seja realizado o parecer jurídico e posteriormente a publicação do mesmo. Após cumprir a fase interna, já com edital da licitação publicado no site Compras Governamentais e seu extrato no Diário Oficial da União, inicia-se a fase externa do processo licitatório conforme determina o Art.4 da Lei 10.520 (BRASIL, 2002). Nesta fase ocorre a convocação dos interessados, recebimento das propostas, análise das propostas, fase de lances, aceitação das propostas, verificação das condições de habilitação dos licitantes, fase recursal, adjudicação do objeto aos licitantes vencedores e por fim, a homologação do processo. Logicamente, cada etapa desta fase possui as suas particularidades, contudo, estas não serão alvo de estudo deste trabalho, pois este tem como objetivo identificar as etapas e fatores internos que influenciam no resultado final do processo de licitação no município de Pontal do Paraná.

2.2.1 Requisição

A fim de que se inicie um processo licitatório ou qualquer outra aquisição, deve ser feito através de uma requisição, que em suma é a identificação da necessidade pela secretaria ou departamento que necessite tal aquisição ou serviço.

Dessa forma, a responsabilidade por expedir um documento chamado requisição é da Secretaria que identifica tal necessidade a autoridade competente solicitando autorização para abertura de procedimento licitatório para contratação ou aquisição dos itens que lhe são necessários.

Essa requisição deve conter elementos mínimos, como justificativa onde define ser de interesse público a formalização da contratação dos itens solicitados, seguido de uma descrição clara e técnica dos itens que serão adquiridos elencando também qual valor estimado que será gasto para aquisição do material.

A requisição, nada mais é, do que um elemento que busca motivar todos os atos subsequentes para a formalização do processo licitatório. Ato contínuo a identificação da necessidade e aprovação da autoridade competente, será verificada a existência de recursos orçamentários para efetivar a compra do material ou serviço.

2.2.2 Disponibilidade Orçamentária

Após ter sido verificada e comprovada a necessidade de aquisição de determinado bem ou serviço faz-se necessário verificar a existência de recursos orçamentários para firmar o contrato. Conforme exposto no Art. 14 da Lei 8666/93: Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa. Atendido o requisito previsto na legislação em vigor, devem-se montar dentro dos formulários padrões definidos pela administração a pesquisa de preço, e os elementos que irão formar o termo de referência.

2.2.3 Pesquisa de preços

A fim de que seja estabelecido um valor inicial de referência para que se possa estimar o correto emprego dos recursos é necessário que se faça uma pesquisa de mercado, levantando orçamentos de modo que os preços estimados para a licitação sejam compatíveis com os preços praticados pelo mercado. Esta pesquisa de mercado tem uma série de obrigações a serem seguidas e deverá ser

realizada através de quatro métodos, conforme prevê a Instrução Normativa Nº 5, de 27 de junho de 2014 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a qual é transcrita abaixo na íntegra:

- Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral. Parágrafo único. Subordinam-se ao disposto nesta Instrução Normativa os órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG). Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros:
- 2.2.3.1.1.1 - Portal de Compras Governamentais - www.comprasgovernamentais.gov.br;
 - 2.2.3.1.1.2 - Pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso;
 - 2.2.3.1.1.3 - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; ou
 - 2.2.3.2 - Pesquisa com os fornecedores.
- § 1º No caso do inciso I será admitida a pesquisa de um único preço.
 § 2º No âmbito de cada parâmetro, o resultado da pesquisa de preços será a média ou o menor dos preços obtidos.
 § 3º A utilização de outro método para a obtenção do resultado da pesquisa de preços, que não o disposto no § 2º, deverá ser devidamente justificada

pela autoridade competente

§ 4º No caso do inciso IV, somente serão admitidos os preços cujas datas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

§ 5º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores.

§ 6º Para a obtenção do resultado da pesquisa de preços, não poderão ser considerados os preços inexequíveis ou os excessivamente elevados, conforme critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

Art. 3º Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, estes deverão receber solicitação formal para apresentação de cotação. Parágrafo único. Deverá ser conferido aos fornecedores prazo de resposta compatível com a complexidade do objeto a ser licitado, o qual não será inferior a cinco dias úteis.

Art. 4º Não serão admitidas estimativas de preços obtidas em sítios de leilão ou de intermediação de vendas.

Art. 5º O disposto nesta Instrução Normativa não se aplica a obras e serviços de engenharia, de que trata o Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013.

Art. 6º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

Consolidada a pesquisa de mercado, deve ser feito um refinamento na especificação do objeto, verificando se este não está direcionado para um fornecedor, marca ou modelo, que possa vir a inibir a competição, o que não é permitido por lei conforme o parágrafo 5º do Artigo 7 da Lei 8.666/93:

§ 5º É vedada a realização de licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas,

salvo nos casos em que for tecnicamente justificável, ou ainda quando o fornecimento de tais materiais e serviços for feito sob o regime de administração contratada, previsto e discriminado no ato convocatório.

Com todos os elementos prévios em mãos (requisição, comprovante de existência de recursos orçamentários e pesquisa de preços), devidamente revisados e autuados, parte-se para a elaboração do termo de referência.

2.2.4 Termo de Referência

O Termo de Referência é o documento que deverá conter elementos capazes de determinar aspectos detalhados do que realmente pretende se adquirir tendo consigo uma clara definição do objeto.

Este documento estabelecerá a sistemática de execução do contrato, é nele que se encontrarão o detalhe pertinente acerca da execução dos serviços/objetos licitados, como, por exemplo: cronograma físico-financeiro, critérios de aceitação do objeto, obrigações da contratada e da contratante, procedimentos para fiscalização e gestão do contrato bem como prazo de execução e possíveis sanções em caso de descumprimento dos deveres por parte do fornecedor.

Segundo Meirelles (2007) é no termo de referência que se encontra o orçamento, a descrição dos métodos, a estratégia de suprimento e prazos de execução do contrato. A elaboração do Termo de Referência está prevista nos seguintes dispositivos da Lei do Pregão (BRASIL, 2002):

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

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

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

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

São os dados constantes no Termo de Referência que serão utilizados para informar o licitante do que a administração deseja contratar.

Dessa forma, o termo de referência consolida as informações presentes na requisição, pesquisa de preços e existência orçamentária em um único documento além é claro de determinar exatamente a execução dos serviços e as regras para tal, além disso, é com as informações presentes nele que será elaborado o Edital.

2.2.5 Edital

O Edital é o instrumento convocatório da licitação, é o documento que dará publicidade ao processo licitatório. Se o termo de referência dita às regras da execução do contrato propriamente dita, o edital dita as regras de como o certame funcionará. Ele contém todas as informações básicas, condições e procedimentos que se fazem necessários para a correta execução dos procedimentos da licitação.

Segundo a Lei de Licitações (BRASIL, 1993) em seu artigo 40, um edital deve ter obrigatoriamente: indicações do dia e horário para abertura da sessão pública, o objeto da licitação descrito de forma clara e sucinta, as condições de participação na licitação, os procedimentos para o credenciamento do fornecedor, procedimentos para envio das propostas e classificação das mesmas, procedimentos para envio dos lances, critérios e procedimentos do julgamento das propostas, requisitos habilitatórios do licitante, esclarecimentos acerca de recursos e impugnação do edital, informações acerca do pagamento dos serviços contratados, dos procedimentos relativos a adjudicação e homologação das propostas, disposições em caso de sanções administrativas (referentes a inconsistências que possam surgir motivadas pelos licitantes) e disposições gerais.

Além disso, devem ser anexados ao edital o Termo de Referência, a planilha de custo e a minuta do contrato. Realizadas todas as etapas da fase interna do processo de licitação, a administração publicará o instrumento convocatório, o Edital, no Portal de Compras Governamentais e um extrato dele no Diário Oficial da Licitação, iniciando assim a fase externa do processo.

Gestão de Processos e seus Fatores Críticos

A fim de que o processo licitatório se torne mais eficiente e que o objetivo deste estudo seja atingido faz-se fundamental compreender a lógica envolvida nos processos e as implicações que esta tem sobre o resultado final da licitação, seja por aprimorar a celeridade e tornar o processo mais rápido e menos custoso ou até mesmo em relação à perda de informações ou subaproveitamento das mesmas

durante a elaboração da licitação.

Slack (2013) afirma que um processo é uma organização de recursos que transforma insumos em produtos que satisfazem as necessidades internas dos operadores. Já D'Ascensão (2007) relata que processo é um conjunto de causas que provoca um ou mais efeitos controlados por regras específicas. Segundo ele, uma organização pode ser definida como um processo se considerarmos que para produzir um bem ou serviço (efeitos) existem vários componentes (causas) que contribuem para a realização destes efeitos.

O conceito de processo pode ser definido então como uma série de fases que vão recebendo inputs controlados das mais variadas fontes como informações, pessoas, máquinas e materiais geradores de outputs esperados na forma de serviços, informações, matérias ou produtos físicos para que sejam utilizados para um determinado fim. O processo licitatório desde sua concepção até sua homologação é um processo que compreende uma série de tarefas e fases que vão sendo realizadas por pessoas e setores diferentes.

A correta execução de cada uma das fases é fundamental para o andamento de todo o processo. Em cada fase se faz necessário que sejam inseridos os documentos e as informações corretas, tanto em sua condição legal quanto em sua efetividade. A ocorrência de uma precária comunicação entre as partes e o consequente erro no processamento das informações deixará todo o processo mais lento, tais falhas incidirão sobre o resultado final da licitação. Neste sentido, se faz necessário o estudo de processos e seu gerenciamento por parte dos agentes integrantes da administração pública que trabalham com licitações.

A gestão por processos é uma forma de gestão que pratica a interação das variadas tarefas desempenhadas nas empresas em seus diversos setores. O gerenciamento por processos busca analisar e propor uma contínua melhoria dos serviços, de modo que todas as necessidades elencadas pelos servidores ou população sejam sanadas de maneira eficiente impactando diretamente nas suas expectativas iniciais.

Cabe ressaltar que, conforme afirma Slack (2013), podemos definir os processos da forma que quisermos desde que seja utilizada uma estratégia sistemática e padronizada. Pode ser adotado qualquer tipo de sistemática de processos, não existe uma regra clara, basta que o foco esteja na eficiência e nos benefícios que aqueles processos padronizados podem gerar, como, por exemplo: criação de indicadores de desempenho, maior celeridade, foco nas atividades desenvolvidas, entre outros.

Podemos considerar como sendo fatores críticos dentro de uma licitação

aqueles que promovem resultados não satisfatórios ou que não assegurem um desempenho que indique uma bem sucedida contratação do objeto se pretende adquirir ou contratar. Baily *et al.* (2012) estabelecem que a identificação desses fatores permite enxergar as áreas para as quais deve ser dada atenção especial continuada, de forma a alcançar um alto desempenho para as atividades desenvolvidas em um órgão público.

Baily *et al.* (2012) abordam seis pontos-chave, que se relacionam com o sucesso no exito do procedimento licitatório, são eles: qualidade, quantidade, tempo, decisão sobre fonte de suprimentos, preço e negociações. A correta definição do objeto com todas as suas características influencia diretamente no sucesso bem como na qualidade do que se pretende adquirir. A descrição do objeto a ser adquirido, quando realizado de forma clara e não ambígua, é fator determinante para chegar a um preço de referência adequado. Portanto, o preço de referência adequado é consequência direta da definição correta do objeto. As especificações devem partir do próprio setor requisitante com apoio da equipe de compras.

Da mesma forma, a previsão da quantidade de bens e serviços a ser comprado é uma decisão crucial para Administração, pois essa previsão deverá suprir as necessidades por determinado período para que não haja falta ou excesso de estoque. Outro aspecto significativo no sistema de compras públicas é relacionado ao tempo, onde uma simples aquisição pode estender-se por um tempo enorme, devido a necessidade de cumprir várias formalidades, trazendo prejuízo para o governo e para o fornecedor (OLIVEIRA, 2006).

No presente trabalho concentramos nossos esforços para investigar os fatores críticos relativos aos procedimentos de elaboração da requisição e envio da solicitação de material, pesquisa de preços, elaboração do termo de referência e elaboração do edital por terem sido consideradas como “mais críticas” tanto na pesquisa documental quanto na avaliação dos entrevistados.

3 - O CAMPO DE PESQUISA E OS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente capítulo tem o intuito de apresentar os procedimentos metodológicos que nortearam a pesquisa realizada. Para que fosse possível alcançar os objetivos deste trabalho uma série de atividades que necessitaram ser desenvolvidas para coletar os dados e informações relevantes para o desenvolvimento do mesmo.

O Município de Pontal do Paraná ocupa 202 km² do litoral do Paraná ao sul da Baía de Paranaguá. É um município jovem, desmembrado de Paranaguá em janeiro de 1997, com uma população estimada em 27.915 habitantes em 2020. A preços correntes Pontal do Paraná gerou em 2018 um Produto Interno Bruto (PIB) de R\$ 2,4 bilhões e apresenta um PIB Per Capita de R\$ 91 mil, considerado elevado quando comprado à média dos demais municípios da região (R\$ 50,1 mil) e, especialmente, à média dos municípios do Estado do Paraná que foi de R\$ 38,7 mil naquele mesmo ano (IPARDES, 2020).

A Prefeitura de Pontal do Paraná apresentou um orçamento médio de R\$ 106,3 milhões entre 2018 e 2020, conta com 1.139 servidores ativos e está composta de 14 secretarias municipais: Gabinete; Administração; Finanças e Orçamento; Projetos e Planejamento Urbano; Procuradoria Geral; Assistência Social; Esportes, Lazer e Juventude; Turismo e Desenvolvimento Econômico; Educação; Obras e Serviços Públicos; Meio Ambiente; Saúde; Segurança Pública; e Esportes, Lazer e Juventude (PONTAL DO PARANÁ, 2020).

3.1 PRECEDIMENTOS METODOLOGICOS

Relatamos a seguir a combinação de demonstração com experimentação que orientou e consolidou os procedimentos adotados para alcançamos objetivos da presente pesquisa exploratória. Para Cervo (2007, p.29) o método científico é entendido como “o conjunto de processos orientados por uma habilidade crítica e criadora voltada para a descoberta e para a construção da ciência hoje”. O autor ainda define método como sendo o modo de proceder, sendo ele um ato de fazer, agir, conhecer, alcançar para atingir um fim previamente projetado. No entendimento de Matias-Pereira (2007, p.49) “a metodologia é o conjunto dos métodos que cada ciência particular põe em ação e a colaboração entre demonstração lógica e experimentação é a interação entre ciência e tecnologia”. Neste trabalho realizamos uma pesquisa exploratória visando a um maior

conhecimento sobre o tema ou problema de pesquisa em perspectiva (Mattar, 1994). Na mesma direção, Gil (2002) define que a pesquisa exploratória possibilita maior familiaridade com o problema e ajuda a torná-lo mais explícito sendo seu objetivo principal o aprimoramento de ideias ou intuições.

O êxito na elaboração dos processos licitatórios pode gerar economias não só para a população que terá suas necessidades atendidas com maior eficiência, mas também para os gestores responsáveis pela formalização das etapas que antecedem a contratação. A presente pesquisa tem o intuito de responder a seguinte questão: Quais os problemas, fatores críticos e possíveis aprimoramentos na fase interna das licitações para eficiência na aquisição de bens e contratações de serviços no contexto dos serviços prestados pela Prefeitura de Pontal do Paraná? Para responder à questão de partida foi realizada uma abordagem exploratória, durante o ano de 2020, buscando identificar junto aos processos licitatórios da Prefeitura Municipal de Pontal do Paraná se os mesmos seguiam manuais de boas práticas emitidos por órgãos estaduais e federais.

As informações sobre a organização da Prefeitura de Pontal do Paraná foram obtidas no site da Prefeitura (PONTAL DO PARANÁ, 2020). Os processos foram coletados no Portal Transparência do município (PONTAL DO PARANÁ, 2020) e analisados para verificar se cada etapa da fase interna estava sendo seguida conforme Manual de Boas práticas em Licitações do Governo de Estado do Paraná e do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (ESTADO DO PARANÁ, 2019), cujos indicadores de avaliação podem ser acessados pelo link: https://www.administracao.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-08/manual_boas_praticas.pdf.

O cumprimento às formalidades exigidas para os processos já era esperado, mas precisava ser confirmado. Verificamos, todavia, que a necessidade da prefeitura nem sempre estava bem explicitada nos atos administrativos que formalizam a contratação, pois os documentos possuem informações genéricas que abrem margem para distintas interpretações, ocasionando com issomuitas vezes a não solução do problema que o poder público tenta sanar com essa contratação. Em posse dessas informações decidimos por analisar a fase interna desses procedimentos a fim de verificar o porquê desses documentos que compõe os processos serem feitos com informações genéricas e com margem para interpretações variadas.

Após a fase exploratória foram realizadas pesquisas bibliográficas em artigos, livros, trabalhos acadêmicos e leis sobre compras no âmbito da Administração Pública. A terceira fase desse trabalho foi uma busca qualitativa por informações através de um questionário e entrevistas respondidas por nove servidores em setores-

chave que têm seu trabalho diretamente relacionado com o Departamento de Licitações e Contratos na execução dos processos licitatórios, buscando entender como o funcionamento da fase interna e qual impacto dos problemas verificados frente as contratações feitas pelo município.

3.2 PROBLEMA DE PESQUISA

A presente pesquisa tem o intuito de responder a seguinte problemática: **Quais os problemas, fatores críticos e possíveis aprimoramentos para eficiência na aquisição de bens e contratações de serviços no contexto dos serviços prestados pelo município de Pontal do Paraná?**

Tendo em vista que os funcionários públicos gerem recursos oriundos da população, pagos através de impostos, a constante busca pelo aprendizado e conhecimentos sobre o funcionamento de processos licitatórios deveria ser do interesse de todos os cidadãos.

Desse modo, o correto emprego e o melhor uso desses recursos financeiros geram benefícios para sociedade como um todo. Dentro desse contexto, e, partindo do princípio de que a licitação é o procedimento administrativo, disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, no qual a Administração Pública, fundamentada em métodos objetivos, antepõe a proposta mais vantajosa em observância sempre ao princípio da isonomia, por isso se entende e que a importância do objeto estudado aqui é alta, pois é através das licitações que órgãos públicos realizam suas aquisições de bens de consumo, bens permanentes e contratações de prestadores de serviços.

Nesse contexto, a necessidade de se estudar o assunto é de suma relevância, pois o êxito na elaboração dos processos licitatórios acaba por gerar economias não só para a população que terá suas necessidades atendidas com maior eficiência, mas também para os gestores responsáveis pela formalização das etapas que antecedem a contratação.

3.3 OBJETIVOS

Objetivo Geral

O objetivo geral do estudo é contribuir para o aprimoramento dos processos licitatórios na Prefeitura Municipal de Pontal do Paraná.

Objetivos Específicos

Para alcançar o objetivo geral e nortear o estudo, lista-se a seguir objetivos específicos:

- 3.3.1 Identificar e mapear as etapas do processo de montagem de licitações; - Analisar os problemas e os fatores críticos existentes no atual processo que estão dificultando o sucesso da licitação; e
- 3.3.2 Sugerir possíveis aprimoramentos para eficiência na aquisição de bens e contratações de serviços no contexto dos serviços prestados pelo município de Pontal do Paraná.

3.4 ETAPAS DE PESQUISA

Para responder à questão de partida e atingir os objetivos propostos realizamos as etapas de pesquisa elencadas no quadro 1:

QUADRO 1 – ETAPAS REALIZADAS.

Etapa 1	Delimitação do problema e estabelecimento de objetivos para responder o problema de pesquisa
Etapa 2	Realização de Levantamento Bibliográfico, identificando as fases internas do processo licitatório e os principais conceitos acerca de Licitações
Etapa 3	Coleta de Dados no Campo e Realização das Entrevistas
Etapa 4	Elaboração do método a ser utilizado para Estudo do Processo Licitatório da prefeitura de Pontal do Paraná
Etapa 5	Análise e Discussão dos Resultados
Etapa 6	Sugestões e Propostas de Melhoria
Etapa 7	Conclusão

FONTE: AUTOR (2021)

Anteriormente ao início dos procedimentos de coleta de dados, cabe salientar que foi realizada no ano de 2019 buscando identificar junto aos processos físicos licitatórios da Prefeitura Municipal de Pontal do Paraná se os mesmos seguiam manuais de boas práticas em processos licitatórios. Esses manuais são documentos emitidos por órgãos estaduais e federais que ajudam o entendimento do gestor no desempenho de suas funções e na aplicação daquilo que a Lei de Licitações determina.

Os processos foram coletados no Portal Transparência do município e analisados de forma onde fosse verificada se cada etapa da fase interna estava sendo seguida conforme Manual de Boas práticas em Licitações do Governo de Estado do Paraná.

Preliminarmente foi possível identificar que as compras e contratações feitas pelo município seguem aquilo que a legislação determina, inclusive junto a órgãos de Controle externo como o Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Porém o atendimento ao seguimento da formalidade do processo já era esperado, visto ser considerado nulo qualquer ato que não esteja previsto em lei. Por isso se entende que o seguimento da legislação é pré-requisito para a contratação ou aquisição de um serviço, portanto a problemática encontra-se no real entendimento da necessidade da prefeitura que não tem sido explicitado nos atos administrativos que formalizam a contratação, os documentos possuem informações genéricas que abrem margem para interpretações distintas daquela que o gestor responsável pela elaboração do documento quer passar, ocasionando com isso muitas vezes a não solução do problema que o poder público tenta sanar com essa contratação.

Em posse dessas informações este pesquisador decidiu por analisar as problemáticas da fase interna desses procedimentos a fim de verificar o porquê desses documentos que compõe os processos serem feitos com informações genéricas e com margem para interpretações variadas.

Com isso o trabalho foi construído com base em pesquisas bibliográficas, que foram fundamentadas em artigos, livros, trabalhos acadêmicos e Leis, assim buscando apresentar o envolvimento de compras no âmbito da Administração Pública em específico o município de Pontal do Paraná. A segunda parte deste trabalho é construída através de pesquisa qualitativa, quanto à natureza da referida pesquisa, trata – se de uma pesquisa de investigação. Este método é considerado de grande importância para o entendimento do assunto, pois foram coletadas informações por meio de entrevistas com os setores chaves da administração pública municipal de Pontal do Paraná para construir um melhor entendimento sobre o processo de licitação, como está seu funcionamento em sua fase interna e qual impacto dos problemas verificados frente as contratações feitas pelo município.

Os detalhes das informações levantadas serão explanados nos capítulos posteriores, seguido pela apresentação dos resultados e conclusão.

3.5 PROCEDIMENTO DE COLETA DE DADOS

Este trabalho procura identificar, analisar e propor melhorias para os processos licitatórios realizados pelo município de Pontal do Paraná, tal processo ocorreu através de um estudo de caso contendo relatos dos agentes da administração pública envolvidos diretamente na formulação do processo licitatório e na análise do histórico de problemas relatados por eles. A escolha da Prefeitura de Pontal do Paraná como objeto de estudo se deu porque a unidade em questão é o município onde resido. Além da maioria dos municípios de pequeno e médio porte encontrarem dificuldades em consolidar contratações com qualidade, a escolha desta prefeitura se dá também por conveniência, tendo em vista que o pesquisador integrou os quadros daquela unidade por dois anos.

A coleta de dados foi realizada em um primeiro momento numa pesquisa exploratória para levantamento bibliográfico acerca do assunto. Em um segundo momento, foi realizado um estudo de caso, com entrevistas e elaboração de

questionário. Este documento teve como objetivo coletar informações acerca do funcionamento das etapas dentro dos setores que tem seu trabalho influenciado pelo Departamento de Licitações e Contratos, determinando sua estrutura, seus processos, sua eficiência sempre buscando a análise dos dados e procurando diagnosticar falhas para que fosse possível propor melhorias ao final do estudo. Mattar (1994) afirma que o instrumento de coleta de dados é o documento através do qual as perguntas e questões são apresentadas aos respondentes e onde são registradas as respostas dos dados obtidos. Desse modo, justifica-se então o uso de questionário no estudo de caso como método capaz de fornecer informações para que se torne viável através destas informações a identificação dos problemas e sugerir soluções. O roteiro das questões é listado a seguir:

- 3 Função
- 4 Formação
- 5 Tempo na função
- 6 Experiências anteriores
- 7 Formação/Treinamentos específicos sobre processos licitatórios
- 8 No início de um procedimento licitatório, quais os
- 9 principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?
- 10 Na descrição de um item para que o mesmo possa ser licitado, quais os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?
- 11 Na pesquisa de preços, quais os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?
- 12 Na elaboração e uso termo de referência, quais os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?
- 13 Na elaboração e uso do Edital da Licitação, quais os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?

Quais seriam, em sua opinião, as melhorias que poderiam ser implementadas em cada uma das fases?

O questionário foi aplicado aos cinco agentes públicos que trabalham no Departamento de Licitações da prefeitura de Pontal do Paraná. Além destes, também foram selecionados um agente que tem seu trabalho diretamente afetado com o resultado das licitações, que são servidores de algumas das principais secretarias que compõem a administração (Secretaria de Saúde, Secretaria de Obras, Secretaria de Educação, Secretaria de Administração e os demais servidores que tem suas funções

desenvolvidas no Departamento de Licitações e Contratos e Departamento de Compras que integram a Secretaria de Administração). Foi através destes questionários que foram identificados os problemas e que se buscou uma possível sugestão de melhoria frente aos problemas apresentados. Na tabela 1, encontra-se o questionário que será aplicado, na íntegra, aos servidores integrantes do quadro de profissionais que atuam na área de licitações dentro da instituição.

TABELA 1 – ROTEIRO DE QUESTIONÁRIO A SER REALIZADO COM MEMBROS DO QUADRO FUNCIONAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTAL DO PARANÁ

ROTEIRO DE QUESTIONÁRIO		
ORDEM	QUESITOS	RESPOSTA
01	Função	
02	Formação	
03	Tempo na função	
04	Experiências anteriores	
05	Formação/Treinamentos específicos sobre processos licitatórios	
06	No início de um procedimento licitatório, quais os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações ?	
07	Na descrição de um item para que o mesmo possa ser licitado,, quais os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações ?	
08	Na pesquisa de preços, quais os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações ?	
09	Na elaboração e uso termo de referência, quais os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?	
10	Na elaboração e uso do Edital da Licitação, , quais os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações ?	
11	Quais seriam, em sua opinião, as melhorias que poderiam ser implementadas em cada uma das fases?	

FONTE: ELABORADO PELO AUTOR (2021)

Os questionários foram aplicados no início do segundo semestre de 2020, após a devolutiva dos mesmos pelos servidores responsáveis pelos procedimentos licitatórios foi realizada uma entrevista com cada um deles a fim de sanar possíveis dúvidas quanto ao exposto nos questionários, como informações genéricas ou que deixassem margem para interpretações distintas.

Abaixo seguem os questionários respondidos pelos servidores:

ROTEIRO DE QUESTIONARIO		
ORDEM	QUESITOS	RESPOSTA
01	Função	Assistente Administrativo
02	Formação	Superior completo Bacharel em Administração
03	Tempo na função	4 anos e 6 meses
04	Experiências anteriores	Auxiliar administrativo
05	Formação/Treinamentos específicos sobre processos licitatórios	• Gestão e fiscalização de contratos. (Tribunal de Contas) • Elaboração de Termo de Referência. (Tribunal de Contas). • Manual de Licitação. (Tribunal de Contas) • Compras Públicas. (Sebrae).
06	No início de um procedimento licitatório, quais são os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?	A falta de comunicação entre as secretarias. Muitas vezes uma secretaria dá início a uma licitação, podendo ser ela de interesse comum para as demais secretarias. Quando solicitado as demais secretarias, não tendo um retorno com quantitativo. Sendo assim, depois que o processo já está tramitando a secretaria se pronuncia, com isso gera muito retrabalho e a demora na finalização do processo.
07	Na descrição de um item para que o mesmo possa ser licitado, quais são os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?	A falta de informação, quantitativo e a demora na informação das secretarias com o quantitativo, quando se

		trata de uma licitação de interesse comum.
08	Na pesquisa de preços, quais são os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?	Fornecedores desacreditados, muitos não querem fornecer o orçamento. Pois somente querem passar orçamento se for compra direta.
09	Na elaboração e uso do termo de referência, quais são os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?	A falta de informação, as secretarias mandam de qualquer jeito sem o mínimo de descrição de como será a prestação de serviço ou a aquisição.
10	Na elaboração e uso do edital da Licitação, quais são os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?	Com a falta de informação no termo de referência, fica difícil para a comissão de licitação, elaborar um edital mais claro, com todas as informações para evitar problemas futuro.
11	Quais seriam, em sua opinião, as melhorias que poderiam ser implementadas em cada uma das fases?	Um departamento de compras com no mínimo 5 pessoas. Uma padronização de modelo de licitação. Pois cada secretaria manda num formato o termo de referência. Um fluxograma com o roteiro do processo. Centralizar as compras no departamento de compras. Saindo apenas o descritivo e quantitativo da secretaria.

Tabela 1: Roteiro de Questionário a ser realizado com membros do quadro funcional da Prefeitura Municipal de Pontal do Paraná Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

01. Função: Diretor de Departamento

02. Formação: 3º Grau Incompleto

03. Tempo de função: 7 meses

04. Experiências anteriores: Não

05. Formação/treinamentos específicos sobre processos licitatórios: Não

06. No início de um procedimento licitatório, quais são os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?

R: Quando a ocorre a falta de planejamento na elaboração acaba dificultando a criação do termo de referência.

07. Na descrição de um item para que o mesmo possa ser licitado, quais são os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?

R: A falta de capacitação e treinamento, falta incentivo dos representantes em capacitar seus servidores para que possam adquirir conhecimento e assim elaborar melhor as licitações que atenderam a demanda pública.

08. Na pesquisa de preços, quais são os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?

R: O maior fator crítico no início de uma licitação são os orçamentos, atualmente as empresas não fornecem os orçamentos sabendo que fornecer o orçamento apenas para comparação de preço para uma entidade pública não traz benefício financeiro nenhum para a mesma, ou seja, isso dificulta muito o andamento do processo licitatório.

09. Na elaboração de e uso do termo de referência, quais são os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?

R: Especificação do objeto, fundamentação da justificativa para que não aja questionamentos futuros sem necessidade, descartar ou não fazer estudos técnicos preliminares.

10. Na elaboração e uso do edital da licitação, quais são os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?

R: O edital deverá estar atento para trazer todas as regras aplicáveis àquela licitação como documentos de habilitação, julgamento de propostas, especificações do objeto, prazos etc, além disso, é através do instrumento convocatório que são convocados todos os interessados que atendam ao exigido no edital e queiram participar daquela licitação.

11. Quais seriam, em sua opinião, as melhorias que poderiam ser implementadas em cada uma das fases?

R: Baseado na minha experiência a implementação das ações visando minimizar problemas que possam vir acontecer no processo, inicialmente capacitar os servidores

que atuarão nos processos licitatórios, planejamento na aquisição dos produtos e serviços, estudos técnicos feito por pessoas capacitadas, contratação de sites especializados em pesquisa de preço para agilizar o encontro de cotações assim acabando com a morosidade da procura de orçamentos.

ROTEIRO DE QUESTIONARIO		
ORDEM	QUESITOS	RESPOSTA
01	Função	Diretora do Dept de Meio Ambiente
02	Formação	Bacharel em Gestão Ambiental
03	Tempo na função	2 anos e 5 meses
04	Experiências anteriores	Atendente
05	Formação/Treinamentos específicos sobre processos licitatórios	Não
06	No início de um procedimento licitatório, quais são os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?	Objeto muito bem descrito e elaboração do termo de referência.
07	Na descrição de um item para que o mesmo possa ser licitado, quais são os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?	Detalhar o objeto, com todas as especificações possíveis.
08	Na pesquisa de preços, quais são os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?	Dificuldade em conseguir orçamentos, empresas que passam valores baixos e não participam do certame.
09	Na elaboração e uso do termo de referência, quais são os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?	Desenvolver todos os itens necessários, principalmente se atentar a objeto, prazo, fiscal de contrato e pagamento.
10	Na elaboração e uso do edital da Licitação, quais são os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?	Tem conhecimento técnico específico e cuidar com falta de atenção.
11	Quais seriam, em sua opinião, as melhorias que poderiam ser implementadas em cada uma das fases?	Existir um departamento de técnicos específicos para realizar todo o processo licitatório. Iniciando na elaboração do termo de referência, cotações...

Tabela 1: Roteiro de Questionário a ser realizado com membros do quadro funcional da Prefeitura Municipal de Pontal do Paraná Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

ROTEIRO DE QUESTIONÁRIO		
ORDEM	QUÊSITOS	RESPOSTA
01	Função	COMISSÃO DE LICITAÇÃO
02	Formação	CELEIRO PÚBLICA
03	Tempo na função	3 ANOS
04	Experiências anteriores	32 DE PLANEJAMENTO
05	Formação/Treinamentos específicos sobre processos licitatórios	CURSO DE PROCEDIMENTO DE LICITAÇÃO E PROJETO BÁSICO
06	No início de um procedimento licitatório, quais são os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?	- FAZTA DE PLANEJAMENTO - EVALUATIVOS EMBACOS - TERMOS DE REFERÊNCIA - MAL ELABORADOS
07	Na descrição de um item para que o mesmo possa ser licitado, quais são os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?	- DESCRIÇÃO E EVALUATIVOS BEM ELABORADOS
08	Na pesquisa de preços, quais são os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?	- VALORES DEVEM CORRESPONDER AO LOCAL ONDE SERÁ LICITADO E SUO COTA ESTIMADA POR ESTIMATIVA
09	Na elaboração e uso do termo de referência, quais são os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?	- DESCRITIVO CORRETO DO OBJETO - PRAZOS - QUALITATIVO - FORMA DE EXCLUSÃO - VIGÊNCIA
10	Na elaboração e uso do edital da Licitação, quais são os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?	- DESCRITIVO CORRETO DO OBJETO - EVALUATIVOS - PRAZOS - CRITÉRIO DE JULGAMENTO - DOCUMENTAÇÃO
11	Quais seriam, em sua opinião, as melhorias que poderiam ser implementadas em cada uma das fases?	- SEQUÊNCIAS MAIS CARACTERÍSTICAS PI SUAS FUNÇÕES

Tabela 1: Roteiro de Questionário a ser realizado com membros do quadro funcional da Prefeitura Municipal de Pontal do Paraná Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

ROTEIRO DE QUESTIONARIO		
ORDEM	QUESITOS	RESPOSTA
01	Função	Auxiliar Administrativo
02	Formação	Ensino Superior Incompleto
03	Tempo na função	8 anos
04	Experiências anteriores	Sim
05	Formação/Treinamentos específicos sobre processos licitatórios	Sim
06	No início de um procedimento licitatório, quais são os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?	Organização do processo, conforme lei, clareza e uma boa descrição do item.
07	Na descrição de um item para que o mesmo possa ser licitado, quais são os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?	Um detalhamento correto do item
08	Na pesquisa de preços, quais são os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?	Uma pesquisa de mercado local, e de empresas competentes.
09	Na elaboração e uso do termo de referência, quais são os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?	Um termo bem elaborado com todas as informações necessárias.
10	Na elaboração e uso do edital da Licitação, quais são os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?	Um edital bem elaborado com todas as informações necessárias e conforme a lei.
11	Quais seriam, em sua opinião, as melhorias que poderiam ser implementadas em cada uma das fases?	A execução de todas as informações anteriores.

Tabela 1: Roteiro de Questionário a ser realizado com membros do quadro funcional da Prefeitura Municipal de Pontal do Paraná Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

ROTEIRO DE QUESTIONARIO		
ORDEM	QUESITOS	RESPOSTA
01	Função	Diretora Geral
02	Formação	Administração
03	Tempo na função	3 anos
04	Experiências anteriores	2011 a 2016 – setor privado – gerente administrativo
05	Formação/Treinamentos específicos sobre processos licitatórios	Formação de Pregoeiro pelo TCE/PR
06	No início de um procedimento licitatório, quais são os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?	O principal fator que influencia a eficiência é o objeto que precisa ser uma necessidade real do órgão que vai adquirir, precisa ter dotação orçamentária disponível para aquele tipo de compra e principalmente estar dentro do PPA do órgão.
07	Na descrição de um item para que o mesmo possa ser licitado, quais são os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?	O principal fator que influencia a eficiência é o descritivo detalhado do objeto a ser comprado. Ele precisa ser detalhado o suficiente para evitar a compra de um objeto de pouca qualidade e não pode ser detalhado demais para não haver restrições de participação na licitação.

08	Na pesquisa de preços, quais são os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?	Para uma pesquisa de preço eficiente é necessário ampla pesquisa entre as empresas do ramo do produto a ser adquirido. Quanto mais cotações, mais próximo do valor real de mercado a licitação ficará. .
09	Na elaboração e uso do termo de referência, quais são os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?	No Termo se Referência é necessário ter descrito todas as condições sobre a compra. No caso de serviço, as obrigações e condições para a execução do serviço. No caso de aquisição as condições e obrigações para a entrega do produto.
10	Na elaboração e uso do edital da Licitação, quais são os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?	Para um bom edital é necessário que todas as informações sejam contempladas, desde o início do processo licitatório. Incluindo as condições de participação da licitante no certame.
11	Quais seriam, em sua opinião, as melhorias que poderiam ser implementadas em cada uma das fases?	A maior dificuldade durante o processo licitatório num todo é a falta de pessoas com conhecimento técnico sobre as aquisições/serviços licitados. Uma melhoria que poderia ser

		implantada é a constituição de uma comissão técnica temporária para iniciar os processos que demandam mais conhecimento específico. .
--	--	--

Tabela 1: Roteiro de Questionário a ser realizado com membros do quadro funcional da Prefeitura Municipal de Pontal do Paraná Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

ROTEIRO DE QUESTIONARIO		
ORDEM	QUESITOS	RESPOSTA
01	Função	
02	Formação	PREGOEIRA
03	Tempo na função	SUPERIOR
04	Experiências anteriores	3 ANOS
05	Formação/Treinamentos específicos sobre processos licitatórios	DEP. COMPRAS 7 ANOS GESTAO PUBLICA - IFPR CURSOS TCEPR SEBRAE
06	No início de um procedimento licitatório, quais são os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?	TERMO REF. MAL ELABORADO ESPECIFICAÇÃO INCOMPLETA PESQ. PREÇOS EQUIVOCADA
07	Na descrição de um item para que o mesmo possa ser licitado, quais são os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?	DESCRIPTIVO INCOMPLETO MAL ELABORADO.
08	Na pesquisa de preços, quais são os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?	PESQUISA REALIZADA POR SERVIDOR LEIGO E OBJETO MAL ELABORADO
09	Na elaboração e uso do termo de referência, quais são os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?	FALTA DE CONHECIMENTO TÉCNICO E DE QUALIFICAÇÃO.
10	Na elaboração e uso do edital da Licitação, quais são os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?	TODOS OS FATORES CITADOS NOS ITENS ANTERIORES INFLUENCIAM
11	Quais seriam, em sua opinião, as melhorias que poderiam ser implementadas em cada uma das fases?	QUALIFICAÇÃO E COMPROMETIMENTO DOS PROFISSIONAIS ENVOLVIDOS.

Tabela 1: Roteiro de Questionário a ser realizado com membros do quadro funcional da Prefeitura Municipal de Pontal do Paraná Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

ROTEIRO DE QUESTIONÁRIO		
ORDEM	QUESITOS	RESPOSTA
01	Função	PREGOEIRO
02	Formação	CONTADOR
03	Tempo na função	MAIO DE 2015
04	Experiências anteriores	NÃO
05	Formação/Treinamentos específicos sobre processos licitatórios	CURSOS ESPECÍFICOS
06	No início de um procedimento licitatório, quais são os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?	CONTATO DE PREÇOS
07	Na descrição de um item para que o mesmo possa ser licitado, quais são os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?	ESPECIFICAÇÃO CORRETA DO ITEM VC DE SEJA GARANTIA
08	Na pesquisa de preços, quais são os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?	A PESQUISA TEM QUE SER COM EMPRESAS DO MESMO RITO
09	Na elaboração e uso do termo de referência, quais são os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?	ESPECIFICAÇÃO DO MODELO, TEMPO E LOCAL DE ENTREGA, QUALIFICAÇÃO TÉCNICA.
10	Na elaboração e uso do edital da Licitação, quais são os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?	SEGUIR SEMPRE O TEMPO DE REFERÊNCIA
11	Quais seriam, em sua opinião, as melhorias que poderiam ser implementadas em cada uma das fases?	MODIFICAÇÃO NAS ESTATÍSTICAS DE PREÇOS E TERMOS DE REFERÊNCIA

Tabela 1: Roteiro de Questionário a ser realizado com membros do quadro funcional da Prefeitura Municipal de Pontal do Paraná Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

ROTEIRO DE QUESTIONARIO		
ORDEM	QUESITOS	RESPOSTA
01	Função	Assistente Administrativo
02	Formação	Superior (Administração e Ciências Contábeis)
03	Tempo na função	21 anos
04	Experiências anteriores	
05	Formação/Treinamentos específicos sobre processos licitatórios	Cursos de Termo de Referência e Fiscalização de contratos (TCE/PR)
06	No início de um procedimento licitatório, quais são os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?	
07	Na descrição de um item para que o mesmo possa ser licitado, quais são os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?	A descrição exata do item, no nível de especificação que atenda às necessidades do órgão
08	Na pesquisa de preços, quais são os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?	Conseguir junto as empresas as cotações que refletem o que é praticado no mercado.
09	Na elaboração e uso do termo de referência, quais são os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?	
10	Na elaboração e uso do edital da Licitação, quais são os principais fatores críticos que influenciam na eficiência das licitações?	
11	Quais seriam, em sua opinião, as melhorias que poderiam ser implementadas em cada uma das fases?	Os gestores em cada pasta devem ter o conhecimento tácito ou explícito para reconhecer as reais necessidades e as demandas de cada setor, referente aos produtos e serviços que usarão posteriormente. O órgão público deve ter a preocupação em tomar medidas para promover e incentivar a qualificação profissional dos servidores.

Tabela 1: Roteiro de Questionário a ser realizado com membros do quadro funcional da Prefeitura Municipal de Pontal do Paraná Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

4 DESCRIÇÃO DO CAMPO DE PESQUISA

Neste capítulo será feita a análise dos resultados coletados. Serão apresentados os resultados obtidos que foram coletados por meio de entrevistas, observação do pesquisador, análise de documentos e do conteúdo disponível para consulta pública no sistema de compras do governo federal (www.comprasgovernamentais.gov.br). As entrevistas, realizadas com nove agentes da administração pública de diferentes secretarias e departamentos tiveram como foco coletar informações acerca da estrutura do processo licitatório dentro da Prefeitura de Pontal do Paraná bem como identificar os erros, gargalos e possíveis sugestões de melhorias que integram a confecção de todo o processo.

4.1 ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA PREFEITURA DE PONTAL DO PARANÁ

A estrutura administrativa da prefeitura de Pontal do Paraná está composta de 14 secretarias municipais, assim definidas: Secretaria Municipal de Administração, Secretaria Municipal de Finanças, Secretaria Municipal de Governo, Secretaria Municipal de Planejamento, Procuradoria Geral do Município, Secretaria Municipal de Assistência Social, Secretaria de Assistência e Inclusão Social, Secretaria de Cultura, Esporte e Lazer, Secretaria Municipal de Turismo e Desenvolvimento, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Habitação e Assuntos Fundiários, Secretaria Municipal de Obras e Assuntos Urbanos, Secretaria Municipal de Infraestrutura, Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Segurança, Cidadania e Direitos Humanos, Secretaria Municipal de Esporte, Lazer e Juventude.

Cada secretaria conta com um servidor responsável pela parte de compras e licitações, onde os mesmos identificam as mais variadas necessidades de contratação que vão desde pedidos de materiais de escritório a equipamentos cirúrgicos de alto valor agregado.

Estes pedidos são direcionados ao “Departamento de Licitações e Contratos”, órgão da Secretaria Municipal de Administração, responsável pela condução dos processos licitatórios e elaboração dos contratos administrativos.

O Departamento de Licitações e Contratos envolve-se na 2ª parte da fase interna de um processo licitatório, que trata da elaboração de editais e publicação dos avisos de licitações, organizando, entre o montante de requisições recebidas, o enquadramento nas mais diversas modalidades de licitação definidas pela Lei Geral de Licitações, Lei nº 8.666/1993.

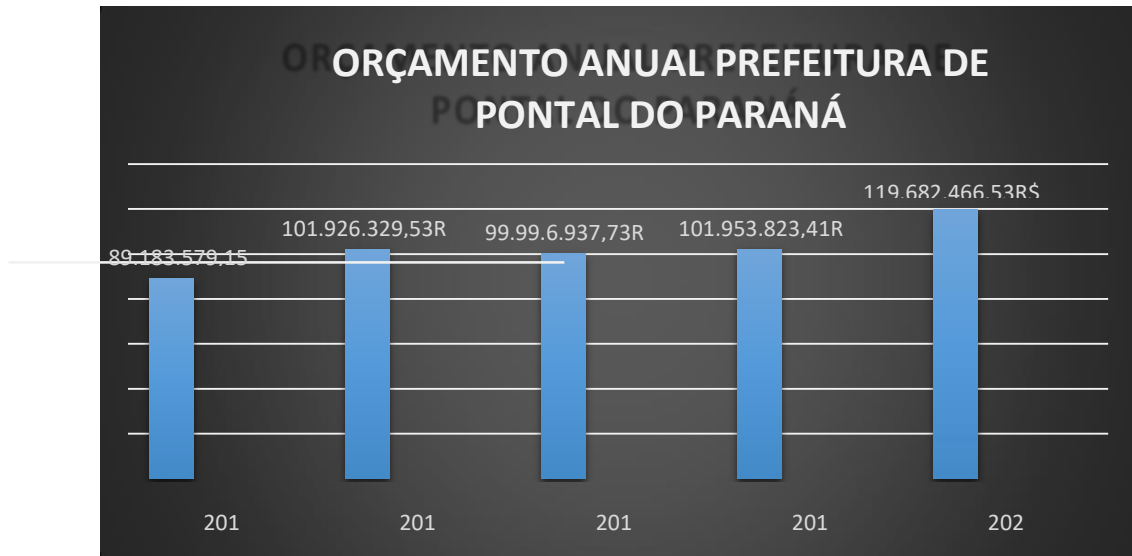
4.2 DADOS HISTÓRICOS

Entendida a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Pontal do Paraná, é importante analisar o contexto histórico acerca dos dados referentes a orçamento anual, a quantidade de processos licitatórios homologada pela unidade e a estrutura de pessoal do Departamento de Licitações e Contratos a fim de determinar o quanto podem influir e servir de parâmetro para o correto aproveitamento dos mesmos.

4.2.1 Orçamento

O gráfico apresentado na Figura 1 indica o histórico de recursos anualmente recebidos pela Prefeitura entre os anos de 2016 e 2020. Os dados foram obtidos através do Portal Transparência percebe-se pelos dados apresentados que os valores que são repassados têm um valor alto que vem aumentando anualmente, com exceção do ano de 2018 que teve uma diminuição do valor arrecadado.

FIGURA 1 – ORÇAMENTO ANUAL PREFEITURA DE PONTAL DO PARANÁ.

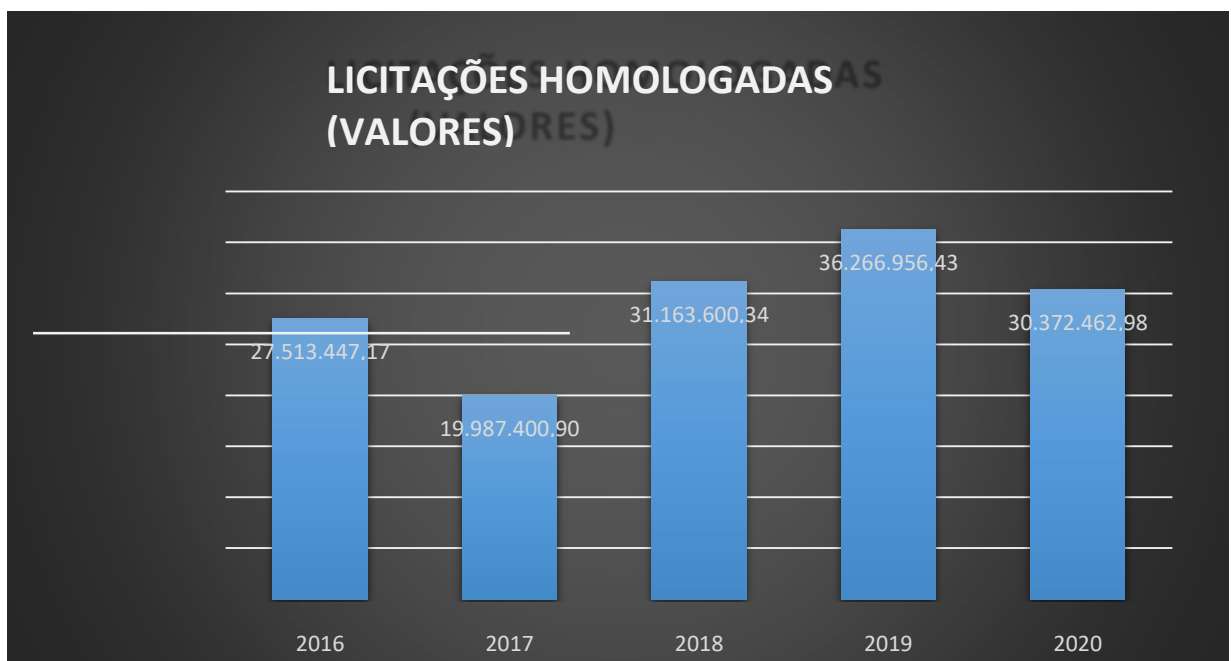


FONTE: ELABORADO PELO AUTOR COM BASE NOS DADOS DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

4.2.2 Licitações Homologadas

A figura 2 mostra os valores dos pregões homologadas entre os anos de 2016 a 2020.

FIGURA 2 – LICITAÇÕES HOMOLOGADAS (VALORES).



FONTE: ELABORADO PELO AUTOR COM BASE NOS DADOS DA PORTAL TRANSPARÊNCIA

Através do gráfico percebemos uma oscilação nos valores homologados dos processos licitatórios. Conforme prescrito no Artigo 37 da Constituição Federal, a obrigatoriedade de licitar é fundamental para um correto gasto dos recursos públicos e constata-se através dos dados apresentados que a Prefeitura de Pontal do Paraná tem envidado esforços para manter anualmente o quantitativo de licitações homologadas de modo a cumprir as obrigações previstas em lei. Logicamente o valor das licitações homologadas não significa maior eficiência das mesmas.

4.2.3 Recursos Humanos

Em relação aos recursos humanos disponíveis tanto no Departamento de Licitações como nas demais secretarias, a figura 4 representa o quantitativo de servidores responsáveis pela parte de licitações. O gráfico em questão divide os servidores em “Especializados” e “Não especializados”.

O município de Pontal do Paraná tem seu efetivo dividido entre servidores concursados e comissionados, dessa forma, alguns servidores têm especialização na área de Administração Pública assim como outros não. Definiu-se então, que os servidores que trabalharam na área e atuam na Prefeitura, mas não tinham formação na área eram “Não Especializados” e assim foram retratados na figura 4.

Além destes servidores, há, dentro do efetivo de servidores que são formados para trabalhar na área de administração pública, sendo assim, tais servidores foram representados na Figura 4 como “Especializados”

FIGURA 3 – SERVIDORES ESPECIALIZADOS E NÃO ESPECIALIZADOS.



FONTE: ELABORADO PELO AUTOR COM BASE NOS DADOS DO PORTAL TRANSPARÊNCIA

4.3O PROCESSO DE COMPRAS NO EXECUTIVO DE PONTAL DO PARANÁ

Para a aquisição de bens ou contratações de serviços, no município de Pontal do Paraná, as Secretarias Municipais, primeiramente, estabelecem suas necessidades através de um levantamento e de informações baseadas no consumo de anos anteriores dos produtos que necessitam ser adquiridos.

Então, é elaborada uma descrição do objeto, seja ele bem ou serviço, para que seja feito um levantamento de preços com as empresas do ramo, junto ao Departamento de Compras, que integra a Secretaria Municipal da Administração, ou pelas próprias Secretarias interessadas.

A partir da pesquisa de preços, que deve conter pelo menos três cotações, é elaborada uma média do preço de mercado ou valor máximo de referência pago pela Administração, para servir como base para a licitação.

Após, é encaminhada uma requisição para abertura de um processo licitatório, onde deverá estar a dotação orçamentária, que consiste na verba prevista como despesa em orçamentos públicos com destinação específica, com saldo suficiente para cobrir as despesas do certame.

Toda via, deverá ir uma justificativa devidamente assinada pelo ordenador da despesa, sendo este o Secretário da respectiva Secretaria que identificou a demanda por determinado bem, a tabela com a média de preço do mercado e as cotações que levaram a essa média e, por fim, a descrição do objeto, do bem ou serviço que desejam adquirir.

Vencida a primeira etapa o processo devidamente autuado segue para o Departamento de Licitações e Contratos da Prefeitura de Pontal do Paraná, que é parte integrante do objeto de estudo deste trabalho, é composta atualmente por cinco servidores. Uma Auxiliar Administrativo que faz parte da Comissão de Licitação, dois Pregoeiros, um Procurador Municipal o Presidente da Comissão de Licitação. Os Pregoeiros têm a sua função explanada no Decreto que Regulamenta o Pregão 10.024/2019 (BRASIL, 2019).

Este decreto determina que o pregoeiro seja o encarregado de conduzir os pregões desde a análise das propostas, passando pela condução dos procedimentos relativos aos lances, além de ser o responsável pela análise dos recursos e por indicar o vencedor do certame. A decisão do pregoeiro é então encaminhada a Autoridade Competente que julga homologar ou não o trabalho desempenhado pelo pregoeiro.

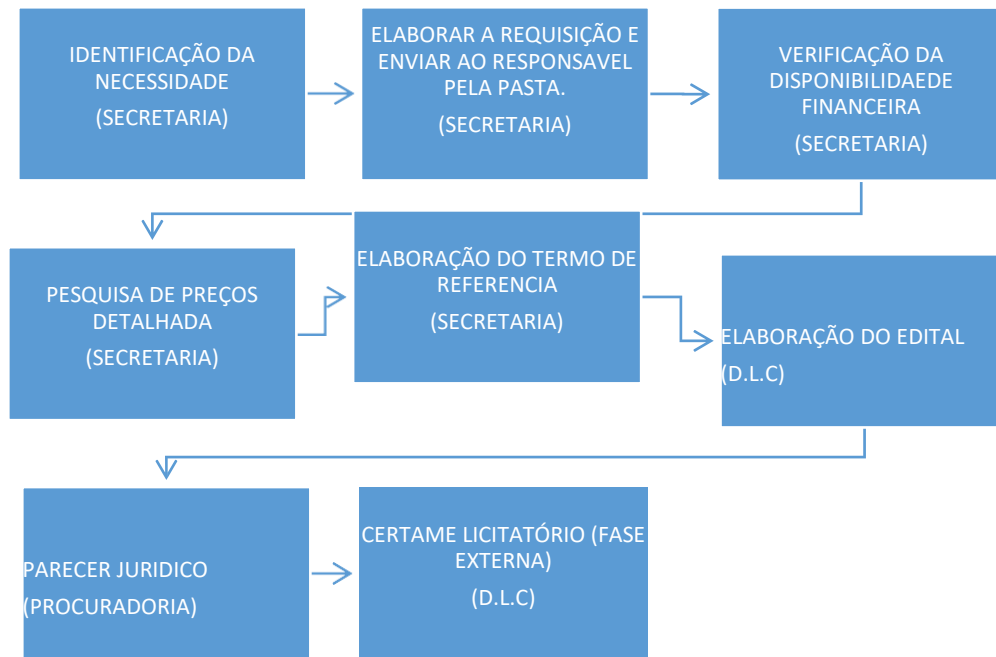
4.4 MAPEAMENTO DO PROCESSO LICITATÓRIO

Elucidada sua estrutura administrativa e os dados históricos referentes as licitações feitas pelo município levantadas nas entrevistas, é possível efetuar o mapeamento do processo licitatório do paço municipal.

O fluxograma ilustrado na figura 5 realiza a identificação de cada etapa da fase interna do processo e possibilita a análise de cada um deles que é feita concomitantemente.

Oliveira (2006) definiu que a administração por processos deve ser analisada constantemente de modo que o redesenho das atividades desenvolvidas impliquem em melhorias frequentes em todas as partes do processo. A correta observação de cada fase do processo e das constatações realizadas em cada ponto é fundamental para o completo atendimento dos objetivos deste trabalho.

FIGURA 4 – MAPEAMENTO DO PROCESSO LICITATÓRIO.



FONTE: PRÓRIO AUTOR (2021)

5 – FATORES CRÍTICOS IDENTIFICADOS E MEDIDAS COM POTENCIAL DE APRIMORAMENTO DOS PROCESSOS DE COMPRAS

Aqui será apresentado um breve resumo sobre o conceito de cada um dos tópicos relativos aos procedimentos internos licitatórios conforme a legislação determina, seguido pelos problemas e fatores críticos identificados em cada uma dessas etapas. Posteriormente, no próximo capítulo serão abordadas as medidas com potencial de aprimoramento dos processos de compras em Pontal do Paraná seguido por fim da conclusão.

5.1 ELABORAÇÃO DA REQUISIÇÃO E ENVIO PARA O RESPONSÁVEL PELA PASTA

Realizado o levantamento de uma necessidade de um material ou serviço, deve o setor requisitante redigir um documento, denominado Requisição, que explique de forma clara e sucinta o objetivo que se deseja alcançar com a aquisição daquele material/serviço justificando assim a sua efetiva contratação.

A requisição ainda deve conter o quantitativo estimado do que deve ser adquirido além da descrição básica do material/serviço em relação a: cor, tamanho, capacidade, tipo de unidade (unidade, par, pacote, dúzia), e todas as outras que forem julgadas necessárias exceto em relação à marca (BRASIL, 1993).

A requisição é um documento simples que serve de base para a elaboração da pesquisa de mercado e da especificação técnica do material a ser adquirido, todos os dados nela apresentados serão utilizados pelo Departamento de Licitações e Contratos no momento da elaboração do Termo de Referência.

A correta especificação, de forma detalhada, clara e sucinta do objeto é um fator importantíssimo na eficiência de um processo licitatório, é por meio dela que os fornecedores (empresas) irão se basear para a entrega dos materiais/serviços e que influenciará diretamente na qualidade dos produtos a serem recebidos.

5.1.1 Problemas e fatores críticos levantados na elaboração da requisição e envio para o responsável pela pasta

Houve consenso nas entrevistas coletadas junto aos servidores que compõem o Departamento de Licitações e Contratos de que a maioria das requisições que chegam até lá, chegam com especificações problemáticas.

Os problemas são variados, desde falta de detalhamento técnico do produto a ser adquirido, enquadramento incorreto das justificativas perante a legislação em vigor, até mesmo, direcionamento por ocasião das descrições técnicas dos itens a serem adquiridos.

As razões para este tipo de acontecimento são devidas à falta de servidores especializados em licitações públicas nessas respectivas secretarias o que não acontece com os servidores que atuam no Departamento de Licitações e Contratos, pois todos possuem formação específica em licitações. Neste contexto o município de Pontal do Paraná utiliza alguns servidores sem especialização para elaborar as requisições gerando assim um documento pobre já no início do procedimento licitatório e que tem contribuído para que o município realize compras de baixa qualidade.

5.2 PESQUISA DE PREÇOS

A licitação mais utilizada na Prefeitura de Pontal do Paraná, conforme já citado, é a do tipo Pregão na modalidade eletrônica. Matias-Pereira (2008) define que a licitação do tipo pregão ocorre em sessão pública na qual os valores ofertados pelos fornecedores a um determinado item decrescem a cada rodada, sendo declarado vencedor aquele que ofertar o material ou serviço pelo menor valor.

Além disso, para que se tenha uma referência inicial do valor do item a ser licitado este deve ser aferido através de uma pesquisa de mercado. A Instrução Normativa Nº 5, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão homologada em junho de 2014 estabeleceu todos os métodos necessários para a realização da pesquisa de preços.

Com base nas cotações extraídas do mercado é estabelecido o valor inicial de um item da licitação. A referida Instrução Normativa (IN) determina que a

pesquisa de preços deva conter ao menos três orçamentos obtidos no mercado e o valor a ser atribuído como referência inicial do item na licitação será a média dos orçamentos obtidos ou o menor valor dentre os três ou mais orçamentos coletados.

Cabe ressaltar que, caso seja escolhida a opção de cálculo do valor através da média, devem ser excluídos deste cálculo valores inexequíveis e valores excessivamente elevados.

Em relação à obtenção dos orçamentos devem ser utilizados um ou mais de um dos 4 métodos disponibilizados pela IN: licitações já realizadas e homologadas disponíveis no Portal de Compras Governamentais; pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso (exceto sítios de leilão ou de intermediação de vendas); contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; ou pesquisa direta com os fornecedores.

5.2.1 Problemas e fatores críticos levantados na pesquisa de preços

Conforme relato das entrevistas realizadas, as principais problemáticas que se apresentam nessa etapa estão relacionadas com a dificuldade dos servidores em conseguir os orçamentos junto a iniciativa privada, pois os problemas que se apresentam vão desde a empresa não oferecer o orçamento sabendo que o mesmo é apenas para formação de média de preços, até empresas que enviam orçamentos com preços muito baixos sem depois participar da disputa no certame, o que acaba muitas vezes deixando vários itens que precisam ser comprados sem oferta de lance, ocasionando assim grande morosidade no êxito daquela contratação.

Outra questão levantada nas entrevistas é sobre as pesquisas serem feitas por servidores leigos que não se atentam a exigências determinadas em lei antes de consultar por determinado item que se deseja adquirir, a exemplo usam orçamentos retirados da internet sem as devidas informações como data de validade da proposta e especificações incompletas, além de realizar o levantamento com empresas que não tem o mesmo porte, causando com isso uma enorme disparidade entre os preços levantados o que impede uma real aproximação ao que está sendo praticado pelo mercado conforme determina a legislação.

5.3 ELABORAÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA

Justificada a necessidade da aquisição, delimitado o objeto a ser adquirido, decidida a quantidade necessária e determinados os valores de referência obtidos através das pesquisas de preço, o processo está pronto para seguir a sua próxima fase que é a elaboração do termo de referência.

Meirelles (2007) define que é no termo de referência que as empresas fornecedoras tomarão conhecimento de como será a execução do contrato firmado na licitação, assim sendo, é nele que se encontra o orçamento, a descrição dos métodos, a estratégia de suprimento e todos os prazos de execução do contrato.

A Lei do Pregão (BRASIL, 2002) determina em seu artigo 2º, incisos I, II e III, os itens obrigatórios que devem conter no termo de referência a fim de que os contratos firmados tenham regras concretas para a sua devida execução.

Com isso, define-se que um termo de referência é um documento técnico que deve conter os seguintes itens: delimitação clara e sucinta do objeto, justificativa da contratação (determinando o fim a que se destina a mesma), valores iniciais estimados para a aquisição de cada item, quantidades necessárias, delimitação de prazos e de local de fornecimento dos materiais/serviços, deveres do contratado e da contratante, mecanismos a serem utilizados para fiscalização do contrato e sanções administrativas em caso de descumprimento do mesmo.

A administração pode ainda incluir outras exigências desde que as mesmas não restrinjam o caráter competitivo que o certame licitatório deve promover para as empresas.

5.3.1 Problemas e fatores críticos levantados na elaboração do termo de referência

O termo de referência é um documento de extrema importância no processo licitatório e para que o mesmo seja considerado eficiente ele deve conter todas as especificações técnicas necessárias para o atendimento eficaz das necessidades do município. Na prefeitura de Pontal do Paraná o termo de referência é elaborado pelo Secretário responsável pela pasta, após é encaminhado ao Departamento de Licitações e Contratos para elaboração do edital. Os relatos obtidos nas entrevistas demonstram algumas situações que prejudicam a eficiência do processo licitatório.

A maioria dos termos de referência utilizados nas licitações elaboradas pelas secretarias municipais não seguem uma padronização entre os termos de referências, além de alguns documentos não apresentarem especificações corretas, quantitativos, forma de execução, prazos obrigações da contratada, obrigações da contratante entre outros.

Além disso, há um problema na parte de treinamentos e capacitação dos servidores, não há na prefeitura, além dos pregoeiros e dos servidores do Departamento de Licitações, outros servidores habilitados e habituados a elaborar os termos de referência, essa situação aliada a falta de comunicação entre a secretaria requisitante e as demais, faz com que esta fase do processo licitatório se torne um gargalo e, conseqüentemente, influa negativamente na eficiência de todo o processo licitatório.

5.4 ELABORAÇÃO DO EDITAL

O termo de referência, como já visto, retrata as formas e métodos de execução do contrato. Já o edital refere-se à execução da licitação, do certame licitatório propriamente dito. No edital que se encontram as regras, condições e procedimentos necessários para o bom andamento da licitação.

Di Pietro (2003) define o edital como sendo o instrumento convocatório da licitação e Medauar (2009) afirma que o instrumento convocatório é a lei da licitação e deve ser cumprido durante todo o processo licitatório.

Além disso, é com a publicação do Edital, nos meios de comunicação previstos em lei, que o processo encerra a fase interna da licitação e parte para a fase externa.

Todas as especificações que um edital de licitação deve conter estão estabelecidas no artigo 40 da Lei das Licitações (BRASIL, 1993). Um edital bem redigido fornece ao pregoeiro, no momento da execução do certame licitatório, uma gama de informações e procedimentos legais que o habilitarão a realizar o certame sem que ajam problemas judiciais futuros. A boa compra, a aquisição com qualidade passa por um certame licitatório bem desenvolvido, conseqüentemente, o grau de importância do edital bem elaborado é alto em relação ao resultado da licitação.

5.4.1 Problemas e fatores críticos levantados na elaboração do edital

Assim como na questão do termo de referência, há um gargalo na parte de elaboração do edital de licitação, atualmente apenas os pregoeiros do Departamento de licitações e contratos estão habilitados e habituados a confeccionar este documento, fazendo com que muitos processos licitatórios tenham a confecção do edital atrasada em relação à data que o setor requisitante necessitaria do material/serviço a ser contratado.

Não obstante, é de extrema importância que os servidores responsáveis pela elaboração dos editais possuam grande experiência e conhecimento acerca da legislação em vigor, um edital mal elaborado poderá implicar problemas judiciais futuros para a prefeitura.

Dessa forma, a necessidade de treinamento e reciclagem dos conhecimentos por parte daqueles que executam essa função é imprescindível tendo em vista que a legislação sofre constantes atualizações modificando por vezes a sistemática dos certames licitatórios.

Entretanto, tendo em vista a alta demanda de atividades do município, a atual equipe do Departamento de Licitações e Contratos não tem participado de nenhuma atividade deste gênero.

Os problemas que se apresentam a equipe de pregoeiros responsáveis por confeccionar os editais esbarram nas problemáticas enfrentadas nas etapas anteriores, pois o edital é fundamentado por um termo de referência bem-feito, com descritivo e quantitativos corretos daquilo que se deseja licitar, auxiliando assim a equipe de pregoeiros no êxito da elaboração desse documento.

6 ANÁLISE DOS DADOS: MEDIDAS COM POTENCIAL DE APRIMORAMENTO DOS PROCESSOS DE COMPRAS.

Realizada a devida análise dos dados coletados no capítulo anterior pode-se concluir que há algumas questões inseridas no processo licitatório da Prefeitura Municipal de Pontal do Paraná que poderiam ser aprimoradas. Logicamente, sabe-se que os problemas apontados são extensos e carecem de tempo para que sejam resolvidos. As sugestões aqui propostas se baseiam nos princípios da administração pública e estão de acordo com o previsto na Lei das Licitações (BRASIL, 1993) e Lei do Pregão (BRASIL, 2002) para propor melhorias no processo licitatório do paço municipal.

O primeiro problema verificado foi relacionado a necessidade de capacitação técnica dos recursos humanos disponíveis. Muitas falhas encontradas nos processos licitatórios de Pontal do Paraná ocorrem devido a erros praticados pelos servidores que atuam na construção dos processos licitatórios. Isso se deve, justamente por não possuírem a capacidade técnica necessária para o desenvolvimento daquela atividade.

O Departamento de Licitações e Contratos conta atualmente com cinco integrantes, sendo que todos eles possuem formação na área de licitações, porem os demais servidores integrantes das secretarias que atuam em processos licitatórios não possuem tal formação. Como proposta de melhoria acredita-se que a prefeitura deveria investir na capacitação desses servidores das secretarias, contando também com constantes cursos de reciclagem no decorrer dos anos pois devido ao grande número de legislações e orientações novas que surgem a todo o momento estar atualizado sobre essas mudanças se mostram de suma importância. Oliveira (2006) definiu que a administração por processos deve ser analisada constantemente de modo que o redesenho das atividades desenvolvidas impliquem melhorias frequentes em todas as partes do processo. O constante aperfeiçoamento de cada engrenagem do processo licitatório é dever de todos, de modo que a eficiência em cada um deles seja a máxima possível. Cabe ressaltar, que este não é só um problema verificado na Prefeitura de Pontal do Paraná, conforme conversas realizadas com os servidores, a grande maioria dos municípios de pequeno e médio porte brasileiro passam por situações como essa, nesse sentido, deveria o paço

municipal proporcionar e incentivar a formação técnica de seu pessoal de modo a evitar problemas judiciais futuros e garantir que os princípios da administração pública sejam respeitados.

A elaboração da requisição e envio dela ao secretário da pasta, a elaboração do termo de referência e elaboração do edital de licitação também apresentam problemas que podem ser relacionados a falta de capacidade técnica de pessoal. Em uma situação ideal, a solução para este problema seria a simples substituição destes servidores sem formação por servidores capacitados para o desenvolvimento dessas atividades, entretanto, esta é uma solução inviável visto que vários desses cargos são ocupados por servidores comissionados que não necessitam de formação técnica na área para serem nomeados. Nas requisições, foi ressaltado que elas possuem especificações técnicas pobres e genéricas. A proposta de melhoria seria uma série de palestras e instruções, realizadas semestralmente, organizadas pela própria equipe do Departamento de Licitações visto que todos possuem formação na área de modo a orientar e ensinar estes servidores a realizar corretamente a redação das requisições, evitando assim o retrabalho da equipe do Departamento de Licitações em corrigir tais documentos. Quanto à elaboração do termo de referência e do edital de licitação, são situações que serão sanadas mediante resolução dos problemas que existem nas fases anteriores.

O segundo problema verificado foi em relação a identificação das necessidades pelo setor requisitante. Atualmente os registros históricos das compras não são cruzados em tempo hábil com outras secretarias, o que explica em partes a morosidade desses processos até sua conclusão. Algumas necessidades são elencadas quando ocorre a falta do material e a solução se dá por reação, o que faz com que a resposta para o problema seja na maioria das vezes tardia. A sugestão de melhoria seria a correta utilização do sistema de controle informatizado dos estoques existentes e o devido registro do consumo desses materiais.

Desse modo, nos anos posteriores, já seria possível identificar quanto cada secretaria necessita de recursos e materiais para a manutenção das suas atividades bem como em que época do ano as mesmas são necessárias. Tal controle ajudaria muito o Departamento de Licitações e Contratos para que fosse possível uma organização e programação das licitações que devem ser realizadas, de modo que,

antes dos materiais virem a faltar à compra das reposições já estivesse encaminhada.

Conforme exposto por Medauar (2009) o princípio da eficiência determina que a Administração deva agir, de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população. Uma melhora no planejamento afetaria diretamente resultados melhores na eficiência dos trabalhos do Departamento de Licitações e Contratos da Prefeitura Municipal de Pontal do Paraná.

O terceiro problema verificado refere-se à etapa da Pesquisa de Preços. A legislação desta etapa é bem rigorosa e a IN que determina como deve funcionar a pesquisa de preços já limita bastante as formas de como a mesma deve ser realizada. A sugestão é o atendimento as orientações do Ministério do Planejamento e Tribunal de Contas do Estado.

A IN nº5 (BRASIL, 2014) determina que ajam três empresas diferentes cotando um material específico, mas ela permite que o preço a ser licitado não seja somente o mais barato, pode ser também uma média aritmética entre os três desde que não haja uma disparidade muito grande nestes orçamentos.

A sugestão então seria utilizar um preço de uma licitação já realizada, atendendo assim ao que determina a IN e os demais orçamentos de empresas do mesmo porte. Realiza-se após isso o cálculo da média dos três e o resultado desta conta é o preço a ser licitado. Dessa forma a orientação da IN estão atendidas e o Departamento de Licitações e Contratos conseguirá maior sucesso em suas licitações, pois o tempo que o as secretarias e o Departamento de Compras levará para finalizar o levantamento se reduzirá, auxiliando assim em uma maior celeridade nessa etapa do processo.

7 CONCLUSÃO

O estudo realizado buscou analisar a estrutura funcional do Departamento de Licitações e Contratos da Prefeitura de Pontal do Paraná no que tangia a fase interna dos processos licitatórios desenvolvidos por seus servidores. Fica clara a necessidade da administração pública em comprar ou contratar bens e serviços através de processos licitatórios tendo em vista o que a Constituição Federal determina em seu artigo 37, inciso XXI:

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 econômicas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Deste modo, é dever dos agentes da administração realizar tais processos com a maior eficiência possível. Com isso, os objetivos deste trabalho foram definidos com o intuito de identificar todas as etapas do processo licitatório em sua fase interna e assim analisar os problemas existentes e sugerir melhorias nestas etapas contribuindo assim para o aumento da eficiência dos processos realizados.

Durante o estudo foi possível identificar as etapas e fatores do processo que eram as mais problemáticas. Verificou-se que os principais problemas encontrados foram: falta de treinamento dos agentes envolvidos nas etapas dos procedimentos licitatórios, poucos servidores dentro das secretarias com conhecimento em licitações públicas, não uso do sistema informatizado de controle efetivo dos estoques e dificuldade de compreender a lei e a legislação vigente.

A falta de treinamento e pessoal capacitado foi elemento presente em todas as entrevistas. De acordo com os entrevistados essa não é uma realidade só da Prefeitura de Pontal do Paraná, mas sim da grande maioria dos municípios de pequeno e médio porte. Um agente público mais capacitado gera um processo melhor elaborado e conseqüentemente os recursos públicos tem um destino mais condizente com o que a sociedade espera. De modo que seja possível aumentar a eficiência é necessária a criação de uma metodologia de treinamentos ao público interno garantindo capacitação e constante atualização dos conhecimentos dos quadros tendo em vista que o assunto é alvo de repetidas mudanças e alterações.

Em relação ao controle apurado dos estoques e um planejamento para efetivação das compras está relacionado diretamente ao conceito de eficiência, de organizar e planejar o gasto para o momento certo evitando desta forma desperdícios e até mesmo a recompra de materiais de baixa qualidade. Além disso, é possível relacionar isso com a questão da sustentabilidade que é algo que deve ser buscado também pelos gestores públicos.

A busca pela melhoria contínua não deve ser só um objetivo do meio privado, o setor público deve priorizar sempre a busca de maior eficiência afinal os recursos que ali são empregados são da sociedade como um todo.

Pode-se concluir que a metodologia utilizada para desenvolvimento do trabalho foi adequada. A observação e coleta de dados in loco foi fundamental para compreender toda a sistemática da fase interna do processo licitatório e possibilitou que os objetivos propostos fossem todos atingidos com êxito. Garantiu-se assim que o resultado desse trabalho fosse uma série de sugestões e proposições de melhoria as fases internas do processo licitatório da Prefeitura Municipal de Pontal do Paraná contribuindo para que o mesmo aumente sua eficiência.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

BRASIL, **Constituição de 1988**, Constituição da República Federativa do Brasil; Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao.htm. Acesso em: 10/08/2020.

BRASIL, **Decreto nº 10.024**, Regulamentação do pregão, de 20 de setembro de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm Acesso em: 07/12/2020

BRASIL, **Decreto nº 77.46**, Regulamenta o Art. 3º da Lei de Licitações 8666/93 de 5 de junho de 2012 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7746.htm Acesso em: 07/12/2020

BRASIL, **Lei nº. 8.666**, Lei de Licitações, de 21 de julho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm> Acesso em: 10/08/2020

BRASIL, **Lei nº 10.520**, Lei do Pregão, de 17 de julho de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm. Acesso em: 10/08/2020.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, **Instrução Normativa nº5**, de 27 de junho de 2014, disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-dia-5-de-junho-de-2014>>. Acesso em: 10/08/2020.

BRASIL, Tribunal de Contas da União; **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU** / Tribunal de Contas da União. - 4ª Edição, revisada, atualizada e ampliada - Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

D'ASCENÇÃO, Luiz Carlos M., **Organização, sistemas e métodos**: análise, redesenho e informatização de processos administrativos, 1ª Edição, São Paulo: Atlas, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito Administrativo**, 15ª edição, São Paulo: Atlas, 2003.

GIL, Antônio Carlos, **Como elaborar projetos de pesquisa**, 4ª edição, São Paulo: Atlas, 2002.

LEITE, Francisco Tarciso, **Metodologia Científica**: métodos e técnicas de pesquisa: monografias, dissertações, teses e livros, Aparecida-SP: Ideias e Letras, 2008

MATIAS-PEREIRA, José, **Curso de Administração Pública**: Foco nas instituições e Ações Governamentais, São Paulo: Atlas, 2008.

MATIAS-PEREIRA, José, **Manual de Metodologia da Pesquisa Científica**, São Paulo: Atlas, 2007.

MATTAR, Fauze Najib. **Pesquisa de Marketing**: metodologia, planejamento, execução, análise, 1ª Edição, São Paulo: Atlas, 1994.

MEDAUAR, Odete, **Direito Administrativo Moderno**, 13ª edição, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito Administrativo Brasileiro**, 39ª Edição, São Paulo: Malheiros, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes, **Licitação e Contrato Administrativo**, 14ª Edição, São Paulo: Malheiros, 2007.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de., **Administração de Processos**: Conceitos, Metodologia e Práticas, São Paulo: Atlas, 2006.

Portal Transparência Prefeitura Municipal de Pontal do Paraná:
<http://transparencia2.pontaldoparana.pr.gov.br:9995/portaltransparencia/licitacoes>

S. KAHLMEYER-MERTENS, Roberto... [et al], **Como elaborar projetos de pesquisa**: linguagem e método, Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SALDANHA, Clezio, **Introdução à Gestão Pública**, 2ª edição, São Paulo: Saraiva, 2006.

SILVA, R. C. dá, **Compras Compartilhadas Sustentáveis**, 2014, Disponível em:
<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/artigoscompras-compartilhadas-sustentaveis>. . Acesso em: 08/08/2020

SLACK, Nigel, **Gerenciamento de Operações e Processos**: princípios e práticas de impacto estratégico, 2ª Edição, Porto Alegre: Bookman, 2013.