

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
COORDENAÇÃO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
SERVIÇO DE ESTÁGIO SUPERVISIONADO EM ADMINISTRAÇÃO**

CARLOS ANDRÉ DA SILVA

**GESTÃO DE COMPRAS NA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DO
MUNICÍPIO DE CABEDELO – PB: PERCEPÇÃO DOS GESTORES SOBRE O
PROCESSO DE COMPRAS**

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

ÁREA: ADMINISTRAÇÃO MATERIAIS

JOÃO PESSOA – PB

ABRIL/2013

CARLOS ANDRÉ DA SILVA

**GESTÃO DE COMPRAS NA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DO
MUNICÍPIO DE CABEDELO – PB: PERCEPÇÃO DOS GESTORES SOBRE O
PROCESSO DE COMPRAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Coordenação do Serviço de Estágio Supervisionado em Administração, do Curso de Graduação em Administração, da Universidade Federal da Paraíba, em cumprimento às exigências para a Obtenção do Grau de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Egídio Luiz Furlanetto.

JOÃO PESSOA – PB

ABRIL/2013

Solicitamos examinar e emitir parecer no Trabalho de Conclusão de Curso do aluno Carlos André da Silva.

João Pessoa, de abril de 2013.

Prof.^a Helen Gonçalves
Coordenadora do SESA

Parecer do Professor Orientador:

Com orgulho, dedico este trabalho a minha mãe Maria José Benício da Silva (in memoriam), que sempre foi o meu exemplo de vida. Com amor e esperança dedico este trabalho ao meu filho, André Vitor, que já está no ventre da minha esposa.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, pois sem Ele eu não estaria aqui.

À Minha esposa Maria Betania da Mota que sempre esteve ao meu lado em todos os momentos da minha vida, sejam eles momentos bons ou ruins.

A minha família, que sempre incentivou meus estudos, confiando na minha capacidade de vencer na vida, através dos estudos. Em especial a meu pai, senhor Antônio Benício da Silva.

Ao meu orientador, Prof. Egídio Luiz Furlanetto, que com muita paciência e compreensão soube entender os meus problemas e dificuldades, conduzindo-me ao caminho mais correto para o desenvolvimento deste estudo.

A minha eterna “Chefe”, Irani Soares da Silva, que passou a ser um anjo na minha vida, dando-me a oportunidade de crescimento profissional.

Aos Meus Amigos e colegas de trabalho Andrea Cajú Eloy e Elinaldo Araújo (Dr. Elinaldo), pelas trocas de experiências, companheirismo, apoio, e pelos bate-papos inesquecíveis durante nossa trajetória de amizade.

A minhas amigas, Katia Cristina e Aline Lopes, pelas trocas de experiências, e companheirismo profissional.

Aos meus colegas de curso Thanner Cardoso, Thiago Santos, Gleyson Dias, Janderson Lima, Samuel Teles, Bruno Costa, Jacion Jonas, Thiago Fortes, Ricardo Sales, Wesley Anderson, Alaincristely Garcia, Priscilla Campos, pelo aprendizado compartilhado durante estes quatro anos e meio.

A todos os meus amigos que contribuíram direta ou indiretamente para a realização deste trabalho.

Amor Incondicional
(Maria José In Memoriam)

RESUMO

SILVA, Carlos André da. Gestão de Compras na Secretaria Municipal de Saúde do Município de Cabedelo – PB: Percepção dos Gestores sobre o Processo de Compras. 76 fl. TCC – Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Graduação em Administração), Universidade Federa da Paraíba, João Pessoa, 2013.

A Gestão de Compras é uma atividade essencial para o gerenciamento de uma organização, seja ela pública ou privada, já que influencia diretamente em seus estoques e principalmente nos relacionamentos com seus clientes, no caso das organizações privadas; e com seus usuários, no caso das organizações públicas. Nas organizações privadas os gestores têm liberdade de ação, em que normalmente serão orientados pelas diretrizes da própria organização. No setor público, o processo de compras segue outra lógica e é regido pela lei das licitações, a qual visa garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e proteger o interesse público selecionando a proposta mais vantajosa para a administração. Portanto, o presente estudo teve como objetivo analisar o processo de compras da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Cabedelo - PB. Foi realizado um estudo de caso de caráter predominantemente qualitativo descritivo, em que foram feitas entrevistas com integrantes do setor de compras da Secretaria de Saúde, além da observação participante por parte do autor. Aspecto esse muito significativo para a coleta de dados e obtenção dos resultados esperados. Quanto aos resultados, foi destacada a importância do processo de compras em uma organização pública, os quais foram descritos e analisados, com base na legislação. Entretanto, foram identificados vários problemas nos processos licitatórios como: falta de planejamento, dificuldade na cotação de preços, falta de uma comissão de recebimento de materiais, falta de um fiscal de contrato, dificuldade de gerenciamento do processo, entre outros. Por fim foram elaboradas algumas sugestões para que o processo de compras seja mais ágil e transparente.

Palavras chaves: Licitação, Compras Públicas, Gestão de Compras.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Macro etapas do processo de Compras.....	50
Figura 2: Licitações Homologadas.	53
Figura 3: Licitações não Homologadas.	54

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Modalidades de Licitação	56
--	----

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
1.1 Delimitação do Tema e Formulação do Problema	12
1.2 Objetivos.....	15
1.2.1 Objetivo Geral	15
1.2.2 Objetivos Específicos	15
1.3 Justificativa	16
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	18
2.1 Compras.....	18
2.2 Gestão de Compras.....	19
2.3 Licitação	20
2.3.1 Princípios da Licitação.....	21
2.3.1.1 Princípio da Isonomia	21
2.3.1.2 Princípio da Legalidade	22
2.3.1.3 Princípio da Impessoalidade	22
2.3.1.4 Princípio da Moralidade.....	22
2.3.1.5 Princípio da Igualdade	23
2.3.1.6 Princípio da Publicidade	24
2.3.1.7 Princípio da Proibição Administrativa	24
2.3.1.8 Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório	25
2.3.1.9 Princípio do Julgamento do Objetivo e dos que lhes são Correlatos	26
2.3.2 Modalidades de Licitação	26
2.3.2.1 Concorrência.....	27
2.3.2.2 Tomada de Preços.....	28
2.3.2.3 Convite.....	28
2.3.2.4 Concurso	29
2.3.2.5 Leilão	29
2.3.2.6 Pregão	30
2.3.3 Sistema de Registro de Preços	31
2.3.4 Contratações Diretas sem Licitação.....	33
2.3.5 Tipos de Licitação.....	35
2.3.5.1 Menor Preço.....	35
2.3.5.2 Melhor Técnica.....	36
2.3.5.3 Técnica e Preço.....	36
2.3.5.4 Maior Lance ou Oferta.....	37
2.3.6 Fases da Licitação.....	37
3 METODOLOGIA	41
3.1 Procedimentos e Tipo da Pesquisa.....	41
3.2 Universo da Pesquisa	42
3.3 Sujeitos da Pesquisa	45
3.3.1 Amostra.....	45
3.4 Coleta de Dados	46

3.5 Tratamento dos Dados	46
4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	48
4.1 Importância do Processo de Compras	48
4.2 Processo de Compras	49
4.2.1 Dispensa de Licitação	58
4.2.2 Gerenciamento do Processo de Compras.....	59
4.3 Análise Crítica do Processo de Compras.....	60
5. CONCLUSÃO	68
5.1 Considerações Finais	68
5.2 Sugestões	69
5.3 Limitações da Pesquisa	71
REFERÊNCIAS	72
APÊNDICE	74

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo consiste no Trabalho de Conclusão de Curso – TCC de Bacharelado em Administração da UFPB – Universidade Federal da Paraíba, em cumprimento à cadeira de Trabalho de Conclusão de Curso II.

A pesquisa aqui apresentada pertence à área de Administração de Materiais, enfatizando a função Compras, em especial Compras Públicas. Possui natureza predominantemente descritiva, estudando as principais características do objeto em estudo, o Processo de Compras da Secretaria de Saúde de Cabedelo no período de 2009 a 2012.

A finalidade do presente trabalho é identificar e analisar como funciona o processo de compras dentro de uma organização pública, em especial a Secretaria de Saúde de Cabedelo, baseada na legislação específica.

Este estudo está estruturado da seguinte forma: o capítulo um, que contém a introdução, a delimitação do tema, a formulação do problema, o objetivo geral e os objetivos específicos, além da justificativa; o capítulo dois compreende a fundamentação teórica com referência aos autores e legislação pertinentes à pesquisa; no capítulo três encontra-se a metodologia utilizada para a realização da pesquisa e obtenção dos objetivos esperados; no quarto capítulo, a conclusão, composta pelas considerações finais, sugestões e recomendações. Por fim, são listadas as referências bibliográficas utilizadas, o Apêndice A roteiro base para entrevista e o Apêndice B lista de entrevistado.

1.1 Delimitação do Tema e Formulação do Problema

A aquisição de qualquer material ou serviço, suprimentos e componentes, representa um fator decisivo na atividade da organização, pois dependendo de como é conduzida pode gerar redução nos custos e melhorias consideráveis nos lucros. Por essa razão, é de fundamental importância que esse processo seja administrado de forma eficiente, ou seja, as organizações devem promover a Gestão de Compras.

A Gestão de Compras é uma atividade essencial para o gerenciamento de uma organização, seja ela pública ou privada, já que influencia diretamente em seus estoques e nos

relacionamentos com seus clientes, no caso das organizações privadas; e com seus usuários, no caso das organizações públicas, além de estar ligada à competitividade e ao sucesso das organizações. As atividades relacionadas a compras envolvem uma série de fatores como seleção de fornecedores, qualificação dos serviços, determinação de prazos de vendas, previsão de preços, serviços e mudanças na demanda, entre outros (BALLOU, 2001).

Todas as organizações, públicas ou privadas, necessitam de adquirir insumos ou serviços e, portanto, se envolvem em processos de compras, contudo esses processos são diferentes, pois enquanto nas organizações privadas os gestores têm liberdade de ação, em que normalmente serão orientados pelas diretrizes da própria organização, no setor público, o processo de compras segue outra lógica e é regido pela lei das licitações, a qual visa garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e proteger o interesse público selecionando a proposta mais vantajosa para a administração, contribuindo assim com a igualdade dos licitantes e com a redução de custo.

A lei 8.666/93, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências (BRASIL, 2012).

O procedimento licitatório é muito complexo, composto por diversos atos, distribuído em fases bem específicas, baseando-se não só no interesse público, mas também em alguns princípios que orientam a licitação. Esta complexidade demanda tempo das autoridades e por vezes exige alguns pressupostos que nem sempre são verificáveis.

O conceito dado por alguns autores para licitação não tem grandes divergências. Em resumo, podemos dizer que a licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos (MEIRELLES, 2003).

São modalidades previstas legalmente: Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso e Leilão, todas previstas na Lei nº 8.666/93. Também há o Pregão, previsto na Lei 10.520/2002 e Pregão Eletrônico no Dec. 5.450/05.

O que irá determinar qual modalidade deve ser escolhida é o valor que se espera despende, ou seja, o departamento de compras faz uma pesquisa de mercado (cotação com pelo menos três empresas) e este deverá ser comparado com objetos com as mesmas características para não haver desigualdade e divergências na comparação e nos preços, a

partir disso, encontra-se a média de pelo menos três preços adquiridos. Após a estimativa deve ser adotada a modalidade de licitação mais adequada, com prioridade especial para o pregão eletrônico, quando o objeto pretendido referir-se a bens e serviços comuns listados no Decreto nº 5.450/05, que regulamenta esta modalidade.

A escolha das modalidades de licitação será determinada em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação: Concorrência: Obras e serviços de engenharia: acima de R\$ 1.500.000,00; Compras e outros serviços: acima de R\$ 650.000,00. Tomada de preços: Obras e serviços de engenharia: até R\$ 1.500.000,00; Compras e outros serviços: até R\$ 650.000,00. Convite: Obras e serviços de engenharia: de R\$ 15.000,00 até 150.000,00; Compras e outros serviços: de R\$ 8.000,00 até R\$ 80.000,00. Pregão: Não há limites de valores.

Um bom planejamento e uma boa gestão de compras dependem de uma equipe de profissionais capacitados e competentes, responsáveis por cada ato do processo de compras. Em gestão de compras, o processo somente termina quando o produto/serviço é entregue e o pagamento é realizado. Portanto, assumem responsabilidades, neste processo, vários profissionais e, todos respondem por irregularidades verificadas naquilo que lhe competem fazer no processo. Deste modo, um ato mal executado no processo pode comprometer toda a aquisição/contratação.

Diante do exposto, o autor escolheu a Secretaria de Saúde do Município de CABEDELLO-PB, cidade vizinha à capital João Pessoa, para ser seu objeto de estudo no intuito de saber como funciona seu processo de compras de forma holística. Vale salientar que por se tratar de um órgão público da área da saúde, é notório que algumas compras sejam específicas desta área, necessitando assim de um bom planejamento das atividades para seu processo de compras.

Por se tratar de uma organização pública, iremos analisar o período compreendido entre 2009 a 2012, equivalente a uma Gestão Municipal.

Assim, o foco deste Estudo está voltado para a análise da seguinte problemática: Como funciona o processo de compras da Secretaria de Saúde do Município de Cabedelo na percepção de seus gestores?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral:

- Analisar o processo de compras da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Cabedelo - PB.

1.2.2 Objetivos Específicos:

- a) Destacar a importância do processo de compras dentro de uma organização, em especial, uma organização pública;
- b) Identificar e Compreender todos os procedimentos envolvidos nos processos licitatórios públicos e regidos por legislação própria;
- c) Avaliar, com base na legislação, todo o processo de compras da Secretaria de Saúde de Cabedelo.
- d) Apontar Alternativas para melhoria do processo de compras da Secretaria de Saúde de Cabedelo.

1.3 Justificativa

O tema escolhido é de grande importância nas organizações, sejam elas públicas ou privadas, pois a área de compras vem deixando de lado a antiga visão de enfatizar a realização de tarefas e operacionalização do processo para adotar uma visão estratégica que agrega valor a qualquer organização. Torna-se ainda mais importante quando se trata de compras públicas, visto que isso também beneficia os profissionais da área, como também alunos e a sociedade em geral, pois saber como funciona o processo de compras dos órgãos públicos serve para termos o conhecimento de como são utilizados os recursos públicos que são pagos através de impostos.

A promulgação da lei 8.666/93 resulta em enormes benefícios à sociedade levando-se em conta a importância que tem a regulamentação dos procedimentos licitatórios para que o dinheiro público seja empenhado de forma correta.

Compras públicas ou Licitação é um tema que atualmente vem ganhando destaque por várias irregularidades que acontecem neste tipo de procedimento administrativo utilizado pelos órgãos públicos.

Segundo o art. 3º da lei 8.666/93, a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, e deverá ser processada e julgada em escrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (BRASIL, 2012).

Com base nesses princípios espera-se que seja possível se ter um bom planejamento das atividades e um bom processo de compra nas organizações públicas.

Além disso, vale salientar a importância destes princípios no que diz respeito à transparência dos processos de aquisição de bens e serviços dos órgãos públicos. Uma maneira bastante eficiente de atender a estes princípios é a implantação do pregão eletrônico.

Com essa iniciativa o estado pode contribuir para total transparência a estes processos, redução dos custos através da racionalização e da desburocratização dos processos de compras governamentais, redução das despesas com a obtenção dos melhores preços de produtos e serviços a serem adquiridos, redução de custos dos fornecedores relativos à sua

participação em processos licitatórios, planejamento do processo produtivo dos fornecedores, proporcionando uma visão clara dos produtos e serviços adquiridos, maior publicidade aos certames licitatórios dos órgãos da administração pública em geral com vistas à ampliação da participação dos fornecedores, e maior eficácia e legitimidade aos certames licitatórios, com o aprofundamento do controle pela sociedade.

Particularmente, o interesse do pesquisador em desenvolver este estudo foi motivado devido a sua convivência de oito anos como colaborador da Secretaria Municipal de Saúde de Cabedelo, e por perceber como este assunto vem sendo debatido na sociedade.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico exposto nesse trabalho tem como base a “Lei Geral de Licitações”. A exposição do referencial inicia-se com alguns conceitos sobre Compras, Gestão de Compras e Licitação. Após estes conceitos iniciais, as secções e subsecções subsequentes apresentam detalhes da referida lei, e por fim uma síntese do referencial teórico a ser utilizado na pesquisa.

2.1 Compras

A função compras é um seguimento primordial da Administração de Materiais, sendo essa dita como uma atividade estratégica dentro da organização, pois ela contribui para que a empresa atinja sua missão.

Segundo Webster e Wind (1975, apud POLETTI, 2008), compra é definida como o processo pelo qual as empresas sentem a necessidade de adquirir bens e serviços, colaborando assim com o andamento de todos os demais departamentos da organização, e estes devem ser adquiridos na quantidade correta, no tempo preciso e na quantidade desejada.

Para Costa (1994) compras, termo que pode ser substituído por Administração de Suprimentos, é uma função administrativa interna e responsável por coordenar um sistema de informação e controle capaz de adquirir externamente, para garantir o fluxo de materiais necessários à missão da organização, bens e serviços na quantidade certa, na qualidade certa, da fonte certa, no exato momento e ao preço certo.

Já Cretella (1993) define compras como sendo toda aquisição remunerada de bens e serviços pelo qual um comprador entrega o dinheiro e o vendedor entrega o objeto. Toda compra deve ser efetuada com a mais perfeita caracterização do objeto adquirido para não haver dúvida e erros quanto às requisições solicitadas.

Fazendo uma análise destes conceitos, podemos dizer que: Compras é um processo, uma função administrativa ou toda aquisição remunerada de bens e serviços que colabora com o bom andamento da organização e coordena um sistema de informação e controle; Garantido um fluxo de materiais (bens e serviços), necessários à missão da organização, na quantidade

certa, na qualidade certa, da fonte certa, no exato momento e ao preço certo. (WEBSTER e WIND 1975, CRETELLA 1993, COSTA 1994)

2.2 Gestão de Compras

A Gestão de Compras é uma atividade de extrema importância para um bom gerenciamento das empresas/ou organizações públicas e que influenciam diretamente nos seus estoques e no relacionamento com os clientes/ou fornecedores, estando também relacionada à competitividade e ao sucesso da organização.

Segundo Batista e Maldonado (2008), a gestão de compras é um dos principais pilares de qualquer instituição pública, tendo uma considerável importância estratégica, pois é um dos locais em que se aplicam os recursos orçamentários existentes, por meio da efetivação dos processos de compras de materiais, bens e serviços necessários ao alcance dos objetivos da instituição.

Entende-se como gestão de suprimentos: Aquisição e guarda dos materiais, bens e serviços necessários à manutenção e ao desenvolvimento das atividades realizadas na instituição. A gestão de suprimentos em instituições públicas, notadamente em instituições de pesquisas científicas, propicia o suprimento constante de materiais necessários para utilização nas pesquisas científicas, tais como: equipamentos de laboratório, produtos químicos e reagentes que, pela sua natureza e especificidades, precisam ter qualidade e comprovada eficácia, já que a utilização de materiais e equipamentos de qualidade duvidosa poderá acarretar respostas inadequadas aos ensaios e experimentos científicos realizados na instituição (BATISTA e MALDONADO, 2008).

Ainda segundo Batista e Maldonado (2008), a importância das atividades de compras têm aumentado nos últimos tempos. No caso das instituições públicas ligadas à área de pesquisa científica, esse aumento está diretamente associado ao crescimento das despesas e à complexidade das pesquisas realizadas. Com a adoção das novas práticas de gestão institucional, as organizações públicas tendem a reduzir seus custos internos de manutenção, que aliada à difusão da informação e do conhecimento, pode trazer vantagem competitiva, para garantir a realização dos seus objetivos estratégicos.

Contudo, esta função compras possui diversos procedimentos no que diz respeito às organizações públicas e privadas. As organizações públicas obrigatoriamente necessitam respeitar o orçamento público, a legislação vigente, a sociedade, entre outros. Tendo em vista que no setor público, objeto do presente estudo, as compras ocorrem por meio de licitação, as seções a seguir passarão a tratar deste tema.

2.3 Licitação

O conceito dado por alguns autores para licitação não tem grandes divergências, segundo Meirelles (2003, p. 12), licitação é:

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

De acordo com Mello (1980, p. 8),

O procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados.

No processo de licitação, são vários os documentos e informações que são anexados constantemente e sempre devem ser de forma cronológica, durante a vida útil do processo: pedidos, autorizações, levantamentos, cotações, mapa de preços, despachos, documentos de habilitação, notas de empenho e pagamento, entre outros, que, conjuntamente servem para

compor todos os passos utilizados para efetuar os procedimentos administrativos necessários para realizar um compra.

2.3.1 Princípios da Licitação

A licitação tem uma grande relevância. Constitui uns dos principais instrumentos de controle da aplicação do dinheiro público, possibilitando à administração pública a escolha da proposta mais vantajosa, sempre colocando em igualdade de condições os que queiram participar. Assim sendo, é de fundamental importância o estudo dos princípios administrativos que norteiam este procedimento administrativo.

O artigo 3º da lei 8.666/93 diz (BRASIL, 2012, p. 01):

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento do objetivo e dos que lhes são correlatos.

2.3.1.1 Princípio da Isonomia

A licitação tem como escopo a garantia da observância do Princípio da Isonomia, consagrado no art. 5º, caput, da Constituição Federal (BRASIL, 1988, p. 09), pelo qual “todos são iguais perante a lei”, o que possibilita a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração, de maneira a assegurar oportunidade igual a todos os interessados e o comparecimento do maior número possível de concorrentes ao certame.

2.3.1.2 Princípio da Legalidade

A licitação é constituída de um procedimento vinculado a uma lei, isto é, todas as fases do procedimento licitatório estão rigorosamente disciplinadas legalmente. O descumprimento de qualquer formalidade legal ou regulamentar torna nulo o procedimento. Nos procedimentos de licitação, esse princípio vincula os licitantes e a Administração Pública às regras estabelecidas nas normas e princípios em vigor.

Como consta no artigo 41º da lei 8.666/93 (BRASIL, p. 01), a “Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”. Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar o edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido em até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no parágrafo 1º do art. 113.

2.3.1.3 Princípio da Impessoalidade

Esse princípio obriga a Administração a observar, nas suas decisões, critérios objetivos previamente estabelecidos, afastando a discricionariedade e o subjetivismo na condução dos procedimentos da licitação, ou seja, sem levar em consideração condições pessoais do licitante ou vantagens por ele oferecidas.

2.3.1.4 Princípio da Moralidade

O princípio da moralidade nada mais é do que um conjunto de regras de conduta que regulamenta a maneira como o administrador público deve proceder, dele não podendo se afastar. Além de obediência à lei, o ato administrativo não pode se afastar da própria moral, pois “nem tudo que é legal é honesto”.

A Constituição Federal elegeu, como um de seus princípios fundamentais, a moralidade como um todo, abrindo o caminho para a superação da impunidade na Administração Pública, podendo-se confiar em uma nova ordem administrativa baseada na confiança, na boa fé, na honradez e na probidade.

O princípio da moralidade pública contempla a determinação jurídica da observância de preceitos éticos produzidos pela sociedade. É possível zelar pela moralidade administrativa por meio da correta utilização dos instrumentos existentes na ordem jurídica, entre os quais merece posição de destaque, o processo administrativo, pela extrema amplitude de investigação que nele se permite, chegando mesmo ao mérito do ato ou da decisão, ao questionamento de sua oportunidade e conveniência.

2.3.1.5 Princípio da Igualdade

O princípio da igualdade é um dos principais princípios das licitações públicas, tal princípio veda a existência de quaisquer privilégios para os participantes do certame, sejam privilégios concedidos pela administração pública, pelo órgão licitante ou por outros órgãos da administração, ou seja, privilégios decorrentes de condições artificialmente criadas pelo próprio Estado.

Segundo o artigo 3º da lei 8666/93, parágrafo 1º, é vedado aos agentes públicos (BRASIL, 2012, p. 01):

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos parágrafos 5º a 12º deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991.

II - estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra, entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere à moeda, modalidade e local de pagamentos, mesmo quando envolvidos financiamentos de agências

internacionais, ressalvado o disposto [...] e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991.

2.3.1.6 Princípio da Publicidade

Todos os atos sejam eles decisórios ou não, provenientes da Comissão de Licitação, no que se refere a uma determinada licitação, devem ser publicados nos mesmos meios de comunicação em que foi dada a ciência do edital aos interessados, até os de abertura da licitação e do respectivo contrato, se houver, que podem ser publicados resumidos.

Este princípio tem como objetivo levar ao conhecimento dos interessados os atos da Administração Pública, começando a contagem de prazos para a interposição de recursos e para fins de declínio e prescrição. É desse princípio que deriva a obrigatoriedade de abertura dos envelopes de documentação e propostas em público.

Contudo, não se deve confundir a abertura da documentação e das propostas com o seu julgamento. Enquanto nos dois primeiros o ato é público, no último ele pode ser realizado em lugares fechados e sem a presença dos interessados, para que haja a devida tranquilidade dos julgadores na apreciação dos elementos a serem examinados. É essencial que o resultado do julgamento, seja dada a devida publicidade, a fim de proporcionar aos interessados possibilidade de eventuais recursos administrativos ou o devido uso da esfera judicial.

2.3.1.7 Princípio da Probidade Administrativa

Segundo definição de Silva (2002),

A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial da Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão de direitos políticos (art. 37, parágrafo 4º). A probidade administrativa consiste no dever de o 'funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer'. O desrespeito a esse dever é que

caracteriza a improbidade administrativa. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada. A improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem [...].

Isso quer dizer que todos os funcionários públicos devem agir com honestidade acima de tudo, sem se aproveitar das facilidades de ser um servidor público.

2.3.1.8 Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório

Segundo Nichele (2012), este princípio pode ser verificado no art. 41, caput, da Lei nº 8.666/93 em que “A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital ao qual se acha estritamente vinculada”. O edital, neste caso, torna-se lei entre as partes, assemelhando-se a um contrato de adesão cujas cláusulas são elaboradas unilateralmente pelo Estado. Segundo ele, este mesmo princípio dá origem a outro que lhe é afeto, qual seja, o da inalterabilidade do instrumento convocatório, devendo o estado, nos prazos legais, fazer errata do mesmo.

Por se tratar de uma lei, o edital com os seus termos prendem tanto à Administração, que estará estritamente subordinada aos seus próprios atos, quanto às empresas concorrentes, sabedoras do inteiro teor do edital através da publicação do mesmo. De fato, em regra, depois de publicado o Edital, a Administração não deve mais promover-lhe alterações até findo o certame, proibindo-se a existência de novas cláusulas, exceto ao contrário se exigir o interesse público, manifestamente comprovado. Trata-se de garantia à moralidade e à impessoalidade administrativa, bem como ao princípio da segurança jurídica.

A Administração Pública e as empresas licitantes ficam restritas ao que lhes são solicitadas ou permitidas no Edital, no que diz respeito ao procedimento, à documentação, às propostas, ao julgamento e ao contrato. Todos os atos decorrentes do procedimento licitatório, obviamente, vincular-se-ão ao contrato.

Ainda segundo Nichele (2012, p. 01), a Administração Pública licitante também se encontra subordinada à rigorosa observância dos termos e condições do edital. No instrumento convocatório deverá constar, pelo menos: dia, hora e local da abertura, quem receberá suas propostas e as condições em que devem ser apresentadas, o critério de

juízo, a descrição objetiva do escopo da licitação, a indicação de meio para esclarecimento de eventuais dúvidas, o fornecimento de plantas, as instruções, as especificações, o prazo de cumprimento, a garantia e outros elementos necessários ao inteiro conhecimento do objeto da licitação.

As licitantes que, durante um procedimento licitatório, deixarem de atender aos requisitos estabelecidos no edital, não apresentando qualquer documentação exigida, estarão sujeitas a não serem consideradas admitidas ou poderão ser inabilitadas, recebendo de volta o envelope-proposta (art. 43, II, da Lei 8.666/93) lacrado; se, depois de admitidas ou habilitadas, deixarem de atender às exigências relativas à proposta, serão desclassificadas (art. 48, Inciso I, da Lei 8666/93) (BRASIL, 2012).

2.3.1.9 Princípio do Julgamento do Objetivo e dos que lhes são Correlatos

Neste princípio o administrador deve observar critérios objetivos definidos no ato convocatório para o julgamento das propostas. Afastar a possibilidade de o julgador utilizar-se de fatores subjetivos ou de critérios não previstos no ato convocatório, mesmo que em benefício da própria Administração.

Encontramos no Art. 45, da Lei 8.666/93 (BRASIL, 2012, p. 01) que:

O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

2.3.2 Modalidades de Licitação

O Direito Administrativo, enquanto ramo do Direito Público fundamenta-se em dois preceitos básicos: a supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade, por parte da administração, dos interesses públicos (FIGUEIREDO, 2001). A administração

pública possui diversas prerrogativas ou privilégios, desconhecidos no direito privado, mas por outro lado, está sujeita a inúmeras restrições, as quais limitam sua atividade a determinados princípios e fins que jamais podem ser ignorados.

A Lei nº 8.666/93 estabelece como modalidades de licitação, a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão. A Medida Provisória nº 2.026, de 4 de maio de 2000, instituiu o pregão presencial como nova modalidade de licitação. A reedição da Medida Provisória, em 28 de julho de 2000, incorpora inúmeros aperfeiçoamentos de redação destinados a melhor esclarecer aspectos do rito do pregão, o Dec. 5.450/05 incorpora Pregão eletrônico e o Dec. 3.931/01, o Sistema de Registro de Preços.

As três primeiras espécies previstas (concorrência, tomada de preços e convite) são, sem dúvida, as mais importantes. Em regra geral, dependem do valor que a administração irá provavelmente contratar com o fornecedor, ou seja, a partir dos patamares de valor estabelecidos em lei, corresponderão as distintas modalidades.

Para a escolha da modalidade de licitação, poderão ser usados dois critérios: o qualitativo (a modalidade é definida em razão das características do objeto licitado, independente do valor da estimativa, no caso do pregão) ou o quantitativo (que é definida em razão do valor estimado, quando não é obrigatório o qualitativo, demais modalidades).

2.3.2.1 Concorrência

Entende-se por concorrência, a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto. Conforme o artigo 23, parágrafo 3º da lei das licitações, a concorrência é a modalidade de licitação cabível, qualquer que seja o valor de seu objeto, tanto na compra ou na alienação de bens imóveis, ressalvando o disposto no art. 19 da mesma lei, como nas concessões de direito real de uso e nas licitações internacionais, admitindo-se neste último caso, observados os limites deste artigo, a tomada de preços, quando o órgão ou entidade dispuser de cadastro internacional de fornecedores ou o convite, quando não houver fornecedor do bem no seu país. Para as obras e serviços de engenharia o valor é acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) e para compras e demais serviços o valor é acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

A utilização da modalidade concorrência torna-se obrigatória, independentemente do valor do contrato, nas seguintes hipóteses estabelecidas no artigo 23, parágrafo 3º: a) Na compra de bens imóveis; b) Nas alienações de bens imóveis para as quais não se tenha adotado a modalidade leilão, imóveis cujas aquisições derivaram de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento; c) Nas concessões de direito real de uso; d) Nas licitações internacionais (BRASIL, 2012).

2.3.2.2 Tomada de Preços

É a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observadas a necessária qualificação. A publicidade deve ser observada na tomada de preços, com obediência às mesmas normas da concorrência, porém com uma diferença, definida no artigo 21, parágrafo 2º, III, da Lei n.º 8.666/93, em que é exigido que a publicação se faça apenas em quinze dias de antecedência, salvo para os contratos sob o regime de empreitada integral ou para as licitações de melhor técnica ou técnica e preços, quando o prazo passa para quarenta e cinco dias. A contagem do prazo observa a norma do parágrafo 3º do mesmo dispositivo.

O registro cadastral deve ser mantido pelos órgãos e entidades que realizem frequentes licitações, devendo ser atualizados anualmente, conforme artigo 34 da Lei n.º 8.666/93. É facultada a utilização de registros cadastrais de outros órgãos ou entidades da administração pública. Para as obras e serviços de engenharia o valor é de até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) e para compras e demais serviços o valor é de até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

2.3.2.3 Convite

É a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o

estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas. Note-se que não há obrigatoriedade de divulgação da carta-convite pela imprensa, conquanto seja o bastante a afixação do mesmo em local próprio da repartição. Para as obras e serviços de engenharia o valor é de até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) e para compras e demais serviços o valor é de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

2.3.2.4 Concurso

Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias, conforme artigo 22, parágrafo 4º da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 2012).

É uma espécie mais simples que a concorrência, já que dispensa as formalidades específicas desta. O concurso não confere ao(s) vencedor (es) qualquer direito a contratar com a Administração. Note-se que a execução do projeto escolhido será objeto de outra licitação, já em qualquer das outras modalidades, para a consecução do objeto, nos moldes da proposta vencedora do primeiro certame (CARVALHO, 2008).

Segundo Meirelles (2003, p. 28), “o prêmio não significa uma mera liberdade da administração. No concurso, a premiação final funciona como fator de incentivo aos possíveis interessados em particular do concurso”. O prêmio tanto pode ser em dinheiro quanto em outra honraria. O concurso deverá ser objeto de ampla divulgação. Embora a lei cite quarenta e cinco dias, a administração estará obrigada a adotar prazos ainda mais longos, se for o caso.

2.3.2.5 Leilão

No Art. 22, parágrafo 5º da lei 86.66/93 (BRASIL, 2012), podemos encontrar a definição de leilão como sendo a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para venda de bens móveis inservíveis para administração ou de produtos legalmente apreendidos

ou penhorados, ou para alienação de bens imóveis, prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

Segundo Izaac Filho (2000, p. 42), “o leilão é procedimento tradicional dentro do direito comercial e processual. A omissão da Lei remete a aplicação das regras pertinentes a outros ramos”. O leilão se peculiariza pela concentração, em uma única oportunidade, de inúmeros atos destinados à seleção da proposta mais vantajosa. Além disso, o leilão se diferencia pela possibilidade de multiplicação de propostas por parte de um mesmo interessado, ou seja, formulando verbalmente suas propostas.

Segundo Dias (2000), há dois tipos de leilão: o comum, que só pode ser efetuado por um leiloeiro oficial, se houver, e é regulamentado por legislação federal pertinente, mas as condições de sua realização poderão ser estabelecidas pelo órgão interessado; e o administrativo que é utilizado para a venda de mercadorias apreendidas como contrabando ou “esquecidas” nas alfândegas, nos armazéns ferroviários ou nas repartições públicas, cujas normas são também regulamentadas pela administração interessada.

2.3.2.6 Pregão

Atualmente, as modalidades: concorrência, tomada de preços e convite, são aplicadas a obras e serviços de engenharia de relevante complexidade técnica e intelectual. Não se aplicando às contratações de serviços comuns por força da Lei 10.520/02 que institui nova modalidade chamada pregão.

O Artigo 4º § 1º do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, regulamenta e torna obrigatória a utilização do pregão na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente. O Pregão pode ser realizado em reunião pública, com a presença dos licitantes (Pregão Presencial) ou por meio da internet (Pregão Eletrônico), admitindo, inclusive, o uso de recursos de tecnologia da informação.

Com isso apresenta-se a definição legal do pregão: para aquisição de bens e serviços comuns poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta lei. Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado (BRASIL, 2002).

Fernandes (1999) define pregão, juridicamente falando, como uma modalidade de licitação pública e pode ser conceituado como procedimento administrativo por meio do qual a Administração Pública, garantindo a isonomia, seleciona fornecedor ou prestador de serviço, visando à execução de objeto comum ao mercado, permitindo aos licitantes, em sessão pública presencial ou virtual, reduzir o valor da proposta por meio de lances verbais ou virtuais, sucessivos.

Segundo Polleti (2008), o pregão pode ser classificado como Pregão Eletrônico ou Presencial, sem limites de valores. A modalidade Pregão é composta pelo pregoeiro habilitado por meios de certificação de cursos nesta área juntamente com sua equipe de apoio que é responsável por realizar o pregão. É uma das modalidades mais simples e mais rápidas realizadas na Administração Pública. Ele é conhecido como leilão inverso, pois a empresa ganhadora é a que der o menor lance.

2.3.3 Sistema de Registro de Preços

A Lei nº 8.666/93 diz em seu artigo 15º, que as compras, sempre que possível, deverão: ser processadas através de sistema de registro de preços, que o registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado, que os preços serão publicados trimestralmente e deve ser regulamentado por decreto. O que realmente aconteceu em 2001, quando ele foi regulamentado pelo decreto 3.931.

Segundo Carvalho (2008), alguns autores consideram o Sistema de Registro de Preços apenas um ato administrativo, enquanto outros o conceituam como uma modalidade especial de licitação. Vejamos:

Para Justen Filho (2005, p. 144), “o registro de preços é um contrato normativo, constituído como um cadastro de produtos e fornecedores, [...], para contratações sucessivas de bens e serviços, respeitados os lotes mínimos e itens do edital”.

Já de acordo com Furtado (2007, p. 01),

O SRP não se trata de modalidade de licitação, como as previstas no artigo 22 da Lei de Licitações, nem na Legislação do Pregão, mas sim, uma forma que a Administração dispõe de realizar suas aquisições de bens e serviços sem a necessidade da existência de orçamento prévio para a realização do

procedimento licitatório, mediante o fato de que nesse sistema a Administração Pública não tem obrigatoriedade de contratação depois de registrado o preço.

Leão (1997, p.17) afirma que “o sistema de registro de preços consiste num procedimento especial de licitação e contratação, a ser adotado para compras cujos objetos sejam materiais, produtos ou gêneros alimentícios de consumo frequente pelo Poder Público”.

Gasparini (1995, p. 299), considera o SRP como: “o arquivo de bens e serviços, selecionados mediante concorrência, utilizáveis pela Administração Pública em suas futuras contratações”.

Segundo Fernandes (1999, p. 31),

Sistema de Registro de Preços é um procedimento especial de licitação que se efetiva por meio de uma concorrência ou pregão *sui generis*, selecionando a proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela Administração.

Carvalho (2008) conta que no Sistema de Registro de Preços, a diferença reside no objeto da licitação. Nas demais modalidades, o processo licitatório visa escolher um fornecedor e uma proposta para uma contratação exclusiva, e ser efetivada posteriormente pela administração. No SRP, o processo licitatório visa escolher um fornecedor e uma proposta para contratações não especificadas e seriadas, que poderão ocorrer quantas vezes forem necessárias, ficando a proposta selecionada à disposição da administração.

O Sistema de Registro de Preços tem características bastante positivas para a administração pública, entre elas, a redução significativa de gastos com gestão de grandes estoques e a não necessidade de disponibilizar um grande volume de capital em uma única compra, devido ao fato de que estas serão realizadas de forma gradativa, atendendo a cada necessidade que venha a surgir.

Para fins deste estudo não vamos tratar o sistema de registro de preço como uma nova modalidade de licitação, e sim como um procedimento especial de licitação que se efetiva por meio de uma concorrência ou pregão *sui generis*, selecionando a proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela Administração (FERNANDES, 1999).

Com isso, o Sistema de Registro de Preços trata-se de um procedimento baseado no planejamento de um ou mais órgãos públicos para futura contratação de bens e serviços, por meio de licitação na modalidade de concorrência ou pregão, em que as empresas vencedoras assumem o compromisso de fornecer bens e serviços a preços e prazos registrados em uma ata específica. A contratação só é realizada quando melhor convier aos órgãos/entidades que integram essa ata.

De acordo com o disposto no parágrafo único do artigo 1º do Decreto 3.931/01, temos as seguintes definições:

O Sistema de Registro de Preços (SRP) é o conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativa à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras. A Ata de Registro de Preços é o documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, onde se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas.

O Órgão Gerenciador é o órgão ou entidade da Administração Pública responsável pela condução do conjunto de procedimentos do certame para registro de preços e gerenciamento da Ata de Registro de Preços dele decorrente; e o Órgão Participante é o órgão que faz parte dos procedimentos iniciais do SRP e integra a Ata de Registro de Preços.

2.3.4 Contratações Diretas sem Licitação

Segundo a lei 8.666/93, é permitida a dispensa de licitação, podendo ocorrer até um valor limite (R\$ 8 mil e R\$ 16 mil, respectivamente, para bens e serviços ou obras e serviços de engenharia), em oportunidades excepcionais de emergência, calamidade, guerra e quando o processo licitatório conduzir a resultados antieconômicos (BRASIL, 2012).

Além dessas, várias outras hipóteses de dispensa foram previstas em lei, relativamente a produtos ou serviços com características peculiares, sendo que posteriores emendas estabeleceram outras situações de dispensa, que atualmente têm um total de 24 exceções, previstas em lei. São bem aceitas inúmeras situações de inexigibilidade, que se aplicam a produtos ou serviços de natureza singular que pressuponham “notória especialização”, ou na contratação de profissionais artísticos.

Segundo Justen Filho (2002, p. 31), “a supremacia do interesse público fundamenta a exigência, como regra geral, de licitação para contratações da Administração Pública”. No entanto, existem hipóteses em que a licitação formal seria impossível ou frustraria a própria consecução dos interesses públicos. Por isso, autoriza-se à Administração adotar outro procedimento, em que formalidades são suprimidas ou substituídas por outras (JUSTEN, 2002).

Segundo Nobre (2006), com o advento da Lei nº 8.666/93, têm-se três diferentes modalidades de contratação direta: licitação dispensada, licitação dispensável e inexigibilidade de licitação. Todavia, em se tratando de nomenclaturas diferentes, Nobre relata que alguns doutrinadores afirmam não haver distinção entre essas duas primeiras modalidades de contratação direta. A discussão surge nos arts. 17, 24 e 25 da Lei nº 8.666/93 (NOBRE 2006).

Para alguns, no art. 17, estariam os casos em que a licitação foi dispensada pelo próprio legislador, tendo o administrador o dever de cumpri-la compulsoriamente. Já o art. 24 traz a autorização de dispensa por parte do legislador, cabendo a este decidir sobre o seu emprego (NOBRE 2006).

O mesmo pensa Meirelles (2003, p. 253), quando ele afirma que a “licitação dispensada é toda aquela que a própria lei declarou-a como tal (art.17, I e II), e dispensável é toda aquela que a Administração pode dispensar se assim lhe convier”.

Justen Filho (2002, p. 210) opõe-se a essa ideia ao citar que “em ambos os casos, o legislador autoriza a contratação direta. Essa autorização legislativa não é vinculante para o administrador”. Ou seja, cabe ao administrador escolher entre realizar ou não a licitação já que é perfeitamente possível a realização de licitação nas hipóteses do art.17, desde que o administrador repute presentes os requisitos para tanto.

A inexigibilidade está regulada no art. 25 da Lei e difere da dispensa por tratar de casos em que a disputa é inviável em razão da natureza específica do negócio pretendido pela Administração, o que torna impossível a competição entre eventuais interessados, pois não se pode pretender melhor proposta quando apenas um é proprietário do bem almejado pelo Poder Público ou reconhecidamente capaz de atender às exigências da Administração concernente à realização do objeto do contrato, isso tudo independe da vontade do legislador. A inexigibilidade deriva da natureza das coisas, enquanto a dispensa é produto da vontade legislativa (NOBRE, 2006, p. 20).

2.3.5 Tipos de Licitação

O tipo de licitação é muito confundido com modalidade de licitação. Tipo é o critério de julgamento utilizado pela administração pública para a seleção da proposta mais vantajosa. Modalidade representa um conjunto de regras que devem ser observadas na realização de um determinado procedimento.

Em seu artigo 45, parágrafo 1º, a Lei 8.666/93 estabeleceu 04 (quatro) tipos de licitação para a adoção em qualquer modalidade, exceto no concurso, não podendo a Administração adotar outro tipo que não um dos previstos na legislação competente (art. 45, parágrafo 5º), nem tampouco combinar dois ou mais tipos (licitação híbrida). São eles: menor preço; melhor técnica; técnica e preço e maior lance ou oferta. A não referência ao tipo de licitação proposta no ato convocatório acarreta a nulidade do certame, embora haja entendimento que esta situação atrai o tipo menor preço. A seguir vamos descrever cada uma delas.

2.3.5.1 Menor Preço

É o tipo de licitação que deve se levar em conta, no julgamento das propostas, o fator preço como critério determinante da proposta ganhadora, isso depois de ser observado o atendimento a todas as exigências do ato convocatório, inclusive no que disser respeito à exercibilidade (praticável) ou inexequibilidade (impraticável) de seus valores.

Sundfeld (1995, p. 47) diz que “Em suma: o menor preço é não o numericamente inferior, mas o que, sendo-o, ao mesmo tempo apresenta-se como justo, compatível com o do mercado, e exequível, por permitir a fiel e integral execução do objeto contratado”. Conforme consta no (art. 45 parágrafo 2 e 3), no caso de empate entre duas ou mais propostas, depois de obedecido o disposto no parágrafo 2º do art. 3º desta Lei, a classificação se fará, obrigatoriamente, por sorteio, em ato público, para o qual todos os licitantes serão convocados. Entre os licitantes considerados qualificados, a classificação se dará pela ordem crescente dos preços propostos (BRASIL, 2012).

2.3.5.2 Melhor Técnica

Este tipo de licitação só será utilizado exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos.

Conforme o artigo 46º da lei das licitações no parágrafo 1º diz que nas licitações do tipo "melhor técnica" será adotado o seguinte procedimento claramente explicitado no instrumento convocatório, o qual fixará o preço máximo que a Administração se propõe a pagar.

I - serão abertos os envelopes contendo as propostas técnicas exclusivamente dos licitantes previamente qualificados e feita então a avaliação e classificação destas propostas de acordo com os critérios pertinentes e adequados ao objeto licitado, definidos com clareza e objetividade no instrumento convocatório e que considerem a capacitação e a experiência do proponente, a qualidade técnica da proposta, compreendendo metodologia, organização, tecnologias e recursos materiais a serem utilizados nos trabalhos, e a qualificação das equipes técnicas a serem mobilizadas para a sua execução;

II - uma vez classificadas as propostas técnicas, proceder-se-á à abertura das propostas de preço dos licitantes que tenham atingido a valorização mínima estabelecida no instrumento convocatório e à negociação das condições propostas, com a proponente melhor classificada, com base nos orçamentos detalhados apresentados e respectivos preços unitários e tendo como referência o limite representado pela proposta de menor preço entre os licitantes que obtiveram a valorização mínima;

III - no caso de impasse na negociação anterior, procedimento idêntico será adotado, sucessivamente, com os demais proponentes, pela ordem de classificação, até a consecução de acordo para a contratação;

IV - as propostas de preços serão devolvidas intactas aos licitantes que não forem preliminarmente habilitados ou que não obtiverem a valorização mínima estabelecida para a proposta técnica.

2.3.5.3 Técnica e Preço

Assim como o de “melhor técnica”, esse tipo de licitação será utilizado exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual. Importante observar que, segundo o art. 45, parágrafo 4º da Lei de Licitações, para contratações de bens e serviços de informática, deverá ser adotado, obrigatoriamente o tipo de licitação técnica e preço. Conforme descrito no artigo 46º da lei das licitações no parágrafo 2º nas licitações do tipo "técnica e preço" será adotado, adicionalmente ao inciso I do parágrafo anterior, o seguinte procedimento claramente explicitado no instrumento convocatório:

- I - será feita a avaliação e a valorização das propostas de preços, de acordo com critérios objetivos preestabelecidos no instrumento convocatório;
- II - a classificação dos proponentes far-se-á de acordo com a média ponderada das valorizações das propostas técnicas e de preço, de acordo com os pesos preestabelecidos no instrumento convocatório.

2.3.5.4 Maior Lance ou Oferta

Este tipo de licitação é utilizado nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso. Aquele licitante que apresentar o maior lance será declarado vencedor, desde que atenda às exigências do edital. Sempre neste tipo de licitação será usada a modalidade de leilão, sendo vencedor quem ofertar o maior preço, desde que o mesmo seja igual ou superior ao valor previamente avaliado pela Administração.

2.3.6 Fases da Licitação

O artigo 38º da lei 8666/93 trata do procedimento administrativo da licitação (BRASIL, 1993), afirmando que:

O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente [...].

Os procedimentos da licitação ocorrem em dois momentos distintos, que são chamados de fase interna e fase externa.

Na fase interna são desenvolvidas várias ações: quando se tem um planejamento objetivo e bem definido, a fase interna fica bem mais fácil. Não havendo planejamento, as ações da fase interna serão aquelas semelhantes às de um planejamento feito às pressas sem a qualidade que se requer. Os passos da fase interna são: Levantamento das necessidades, levantamento do custo estimado das necessidades, requisição, aprovação da autoridade administrativa, abertura do processo administrativo, elaboração do projeto básico (exclusivamente para obras e contratações diretas) ou elaboração do termo de referência quando se tratar de pregão com a devida aprovação da autoridade administrativa, elaboração do edital e seus anexos, elaboração da minuta do contrato, quando houver, análise e aprovação jurídica do edital e seus anexos e publicação do edital.

Nesta fase, o ponto mais importante para que as empresas públicas consigam comprar com qualidade e escolhera proposta mais vantajosa para administração pública. É um planejamento adequado de todas as ações envolvidas, mas para isso necessita-se de uma equipe qualificada.

Podemos conceituar Planejamento como toda e qualquer atividade que conduz ao estudo prévio e sistemático de um problema, com a intenção de saná-lo. Neste estudo se determinam os objetivos a alcançar, estabelecendo uma prioridade entre eles, bem como as metas a serem alcançadas, formulando-se ações que orientarão a realização dos mesmos, com o fito de ordenar-se um conjunto de procedimentos destinado a atingir, com precisão e eficiência, os fins pretendidos. Segundo Dias (2000, p. 19), “para que as metas estejam recobertas pelo manto da legalidade, hão de ser em prol do interesse público e do bem comum”.

O planejamento de compras visa definir bens e serviços que a organização necessitará num determinado período de tempo. O período de tempo indicado no planejamento definirá se será um planejamento estratégico ou um planejamento pontual. O planejamento para mais de um ano, podemos dizer que é um planejamento estratégico. Em compras públicas,

planejamento estratégico se alinha ao plano plurianual que tem a duração de quatro anos, como previsto no artigo 165º da Carta Magna.

O planejamento na área de compras não define somente quais as necessidades, mas, sobretudo, o quantitativo, em que serão aplicados os produtos e serviços, a forma, as estratégias de suprimentos e a metodologia usada para suprir as necessidades. Ele é importante para reduzir os custos de aquisição sem perder a qualidade dos bens e serviços adquiridos. Adquirir de forma econômica não significa somente comprar pelo menor preço. Inclui também a aquisição da quantidade adequada, de produtos e serviços adequados no momento adequado.

A falta de planejamento acarreta no excesso de urgências, justamente porque há falta de procedimento que permita antecipar as demandas, levando à falta de tempo suficiente para a elaboração de estudos técnicos preliminares como determina a lei 8666/93 que atendam adequadamente as fases seguintes.

Elencamos algumas consequências da falta de planejamento: compra direta, impugnação de edital, representações perante o tribunal de contas, eventuais suspensões e até demandas jurídicas questionando o mérito dos requisitos, repetições e atrasos que, ao fim, impactam atividades de interesse público ou ocorrem aquisições de produtos de baixa qualidade e contratações de empresas desqualificadas que trazem mais problemas do que as soluções que a organização necessita.

A fase externa da licitação começa com a publicação do edital. É nesta fase que começa o certame, seja o pregão eletrônico, em que os participantes concorrem por meio de lances no sistema eletrônico ou presencialmente no pregão presencial. Nesta fase ocorrem: o julgamento da proposta, a declaração do primeiro colocado, o julgamento da habilitação, a declaração do vencedor, a adjudicação e a homologação. Após isso, inicia-se a fase da contratação com a respectiva assinatura do contratado e a fase de execução do contrato, na qual ocorre a fiscalização e a gestão do mesmo. Sendo recebido o objeto contratado: bens, serviços ou obras, ocorrem o pagamento. Feito o pagamento, encerra-se o processo de compra ou contratação.

Portanto, o presente estudo tem como base a Lei 8.666/93 e suas alterações, desta forma, a mesma vai servir de embasamento para conseguir analisar o processo de compras da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Cabedelo, bem como compreender todos os procedimentos envolvidos nos processos licitatórios da referida instituição, destacando a importância do processo de compras no intuito de identificar e avaliar, com base nesta legislação, todo o processo de compras da Secretaria de Saúde de Cabedelo.

Diante do exposto, apresentam-se os Procedimentos Metodológicos utilizados na realização da pesquisa.

3 METODOLOGIA

Neste capítulo apresentam-se os procedimentos metodológicos utilizados para a realização da pesquisa. Explanando o tipo da pesquisa, o universo da pesquisa, os sujeitos, a amostra utilizada, a forma de coleta de dados, o tratamento e análise dos mesmos.

3.1 Procedimentos e Tipo da Pesquisa

O Presente Trabalho constitui-se de uma pesquisa de campo, fundamentada teoricamente em ampla consulta bibliográfica, em que se buscou analisar a luz dos princípios de uma legislação específica os procedimentos realizados pela Secretaria de Saúde no município de Cabedelo de forma qualitativa, no que se refere ao setor de compras na aquisição de produtos/equipamentos/serviços.

Este estudo foi desenvolvido a partir da elaboração de uma Pesquisa de Campo, realizada na Secretaria de Saúde do Município de Cabedelo – PB. Como sabemos, a pesquisa de campo procede à observação de fatos e fenômenos exatamente como ocorrem realmente, à coleta de dados referentes aos mesmos e, finalmente, à análise e interpretação desses dados, com base numa fundamentação teórica consistente, objetivando compreender e explicar o problema pesquisado.

Assim como qualquer outro tipo de pesquisa, a de campo parte do levantamento bibliográfico. Exige também a determinação das técnicas de coleta de dados mais apropriadas à natureza do tema e, ainda, a definição das técnicas que serão empregadas para o registro e análise. Dependendo das técnicas de coleta, análise e interpretação dos dados, a pesquisa de campo poderá ser classificada como de abordagem predominantemente quantitativa ou qualitativa. Numa pesquisa em que a abordagem é basicamente quantitativa, o pesquisador se limita à descrição factual deste ou daquele evento, ignorando a complexidade da realidade social (FRANCO, 1985).

Podemos classificar esta pesquisa, quanto ao objetivo e à forma de estudo, como empírica e descritiva, pois, segundo Prestes (2012, p. 30), na pesquisa descritiva, “se observam, registram, analisam, classificam e interpretam os fatos, sem que o pesquisador lhes

faça qualquer interferência”. Já a pesquisa empírica é aquela dedicada a codificar o lado mensurável da realidade, ou seja, ocupa-se daquilo que pode ser medido (PRESTES, 2012).

3.2 Universo da Pesquisa

Para delimitar o universo desta pesquisa, decidiu-se que ela iria abordar o funcionamento do processo de compras da Secretaria Municipal de Saúde de Cabedelo – PB na percepção de seus gestores.

Cabedelo, no período de 2009 a 2012 teve como gestor maior, o prefeito José Francisco Regis, que foi reeleito nas eleições de 2008. Cabedelo é um município portuário pertencente à área metropolitana do Estado da Paraíba. O município limita-se ao Norte com o Oceano Atlântico, a Leste com o Oceano Atlântico, a Oeste com os municípios de Santa Rita e Lucena e ao Sul com o município de João Pessoa.

Dentre suas atividades econômicas, predomina, pela ordem, o comércio, inclusive o de derivados de petróleo, os serviços de operações portuárias, a pesca, a indústria e o turismo.

O município se encontra em 2º lugar no ranking do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM, na Paraíba com 0,757. Fazem parte do município de Cabedelo os distritos: Renascer; Poço; Intermares, Camboinha, entre outros.

Segundo Silva (2011), Cabedelo faz parte da região metropolitana de João Pessoa e, conforme a Norma Operacional da Assistência a Saúde (NOAS), está habilitado em Gestão Plena do Sistema Municipal (GPSM).

Ainda segundo Silva (2011), ao assumir a GPSM, Cabedelo teve que assumir as responsabilidades de cumprimento de metas estabelecidas no Pacto de Gestão e a elaboração dos instrumentos de gestão, como o Plano Municipal de Saúde e o Relatório Anual de Gestão, ambos submetidos à aprovação do Conselho Municipal de Saúde, buscando contemplar a Agenda de Saúde Municipal que deve estar de acordo com as agendas estadual e nacional. Cabedelo tem também a responsabilidade de se integrar à rede estadual com a finalidade de programar ações e serviços no Sistema Municipal, com o oferecimento e o atendimento em qualidade e quantidade suficiente de serviços para a sua população. Com destaque para a Gerência de unidades ambulatoriais e hospitalares próprias e a organização da rede de atenção básica (SILVA, 2011).

Cabedelo recebe, através do Fundo Municipal de Saúde, o montante total de recursos federais correspondentes ao limite financeiro programado para o município, compreendendo a parcela destinada ao atendimento da população própria e aquela destinada ao atendimento à população referenciada (SILVA, 2011).

A Secretaria de Saúde de Cabedelo, no período supracitado para a realização da pesquisa, trabalhou sob o CNPJ: 09.012.493/0001-54, está situada na Rua Duque de Caxias, S/n, Centro, Cabedelo – PB, tendo como Secretário de Saúde, José Marinette Bezerra; e, como Secretária Adjunta de Saúde, Irani Soares da Silva, e apresentava corpo de 980 funcionários até 31/12/2012. A Área de atuação e saúde pública oferecendo à população atendimento médico, atendimento odontológico, consulta com vários profissionais especializados, remédios, exames laboratoriais, exames especializados, cirurgias eletivas, cirurgias complexas, cestas básicas, órteses, próteses e etc.

Os setores da Secretaria de Saúde são divididos em blocos: Gestão Administrativa e Financeira, Gestão Especializada, Assistência Farmacêutica, Gestão de Atenção Básica, Gestão Hospitalar e Gestão de Vigilância em Saúde.

Estes setores têm a missão de desenvolver programação, elaboração e execução da política de saúde do Município, através da implementação do Sistema Municipal da Saúde e do desenvolvimento de ações de promoção, proteção e recuperação da saúde da população com a realização integrada de atividades assistenciais e preventivas, como a vigilância epidemiológica, sanitária, orientação alimentar e de saúde do trabalhador, prestação de serviços médicos e ambulatoriais de urgência e de emergência, promoção de campanhas de esclarecimento, objetivando a preservação da saúde da população, a implantação e fiscalização das posturas municipais relativas à higiene e à saúde pública, articulação com outros órgãos municipais, estaduais e federais e entidades da iniciativa privada para o desenvolvimento de programas conjuntos, execução orçamentária de sua área e outras atividades correlatas.

A Secretaria Municipal de Saúde em Cabedelo – SESCAB é o Órgão Gestor da Saúde Municipal que compõe a Prefeitura da cidade, tendo como missão “promover o fortalecimento das Políticas Públicas de Saúde no Município, através de ações de Vigilância em Saúde, Atenção Básica, Assistência Especializada e Hospitalar, no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS, com a participação do Controle Social, visando à melhoria da qualidade de vida dos cidadãos cabedelenses”.

Observando os princípios e diretrizes do SUS, a SESCAB garante: a Universalidade (saúde como direito de todas as pessoas, cabendo ao Estado assegurar este direito),

promovendo o acesso às ações e Serviços de Saúde independentemente de cor, sexo, religião, poder aquisitivo, ocupação, ou outras características sociais ou pessoais; a Equidade (minimização das desigualdades, investindo mais onde a carência é maior), e; a Integralidade (considera o usuário como um todo) observando todas as suas necessidades, e integrando as ações de promoção, prevenção, tratamento e reabilitação, e ainda envolvimento e articulação com outras políticas públicas.

A Secretaria Municipal de Saúde tem também a responsabilidade de atuar como instrumento de agregação de valores sociais no nível municipal, observando aspectos econômicos, financeiros, de gerência técnica e administrativa, além de preconizar o acolhimento humanizado de sua clientela.

A Estrutura Organizacional da Secretaria Municipal de Saúde, gerenciada com autonomia administrativa e não financeira, compreende uma instância colegiada assim recentemente formatada: Conselho Municipal de Saúde (CMS); Seis gerências; Seis assessorias; Vinte e três direções; Cinquenta e nove coordenações; e Cinco supervisões.

A Rede Assistencial contempla três níveis, quais sejam: Nível primário; Nível secundário; e Nível terciário, com oferta de atendimento domiciliar, ambulatorial e hospitalar.

Além da Sede Administrativa, a SESCAB abriga: 19 Unidades Básicas de Saúde da Família; 01 Núcleo de Assistência à Saúde da Família (NASF I), com duas Equipes; 01 Centro de Fisioterapia; 01 Centro de Referência em Saúde; 01 Serviço de Atenção Especializada em DST/AIDS (SAE); 01 Laboratório de Controle de Endemias; 01 Laboratório Central de Análises Clínicas; 01 Centro de Atenção Psicossocial Tipo 1, para assistência aos usuários portadores de transtornos mentais graves (CAPS I); 01 Centro de Atenção Psicossocial Tipo AD, para Assistência à pessoas que fazem uso prejudicial de Álcool e outras Drogas (CAPS AD); 01 Centro de Especialidades Odontológicas (CEO); 01 Hospital e Maternidade de Média Complexidade, incluindo um Laboratório de Análises Clínicas.

Esses Estabelecimentos de Saúde em Cabedelo compreendem a Rede de Atenção e Cuidados à Saúde.

A organização desses níveis de assistência é prioridade em qualquer esfera de governo, pois define a visão estratégica da Gestão.

Cada nível possui seu papel e responsabilidade, estando todos subordinados as diretrizes e princípios do SUS, quais sejam: Acesso Universal, Equânime e Integral; Participação da sociedade através do Controle Social; Hierarquização e integralidade das ações.

3.3 Sujeitos da Pesquisa

Diferentemente de algumas secretarias do município de Cabedelo, e até mesmo de outros municípios da Paraíba, a Secretaria de Saúde de Cabedelo é responsável pelas suas compras, portanto, existe um setor dentro da secretaria responsável por todas as compras da mesma, este setor tem a responsabilidade de planejar, executar e controlar todo o processo de compras. Mas apesar de que a mesma apresenta gestão plena municipal, o montante total de recursos federais correspondente ao limite financeiro programado para o Fundo Municipal de Saúde, é gerenciado pela Secretaria Municipal de Finanças, e todas as licitações do município são feitas pela Comissão Permanente de Licitação,

Isso só aconteceu, porque o prefeito decidiu centralizar os recursos financeiros de todo o município e todos os gastos das secretarias passaram a serem gerenciados pela Secretaria de Finanças, por isso os dados da pesquisa foram obtidos através de documentos e informações fornecidas pela Secretaria de Saúde do Município, pela Secretaria Municipal de Finanças e pela Comissão Permanente de Licitação, através de seus colaboradores, devido a estes órgãos fazerem parte do processo de compras da Secretaria de Saúde.

No início, pretendia-se fazer a entrevista com cada um destes órgãos, porém a responsável pelo setor de compras da Secretaria de Saúde informou que tinha todas as informações necessárias, assim, o trabalho de coleta de dados aconteceu por meio de entrevista semiestruturada a 05 (cinco) integrantes do setor de compras, além de documentos internos de cada um dos setores mencionados no parágrafo anterior. De acordo com Kant (2007, p. 28), “a entrevista tem importância fundamental e pode ser considerada uma das mais importantes técnicas de pesquisa social”.

3.3.1 Amostra

Para a efetuação da pesquisa foi escolhida uma amostra, o setor responsável pelas compras, este setor foi escolhido por ter uma vinculação mais significativa com o problema investigado.

As informações necessárias foram obtidas através de:

- 05 integrantes do Setor de Compras da Secretaria de Saúde de Cabedelo; (entrevista e documentos internos);
- Secretaria de Finanças (documentos internos);
- Comissão Permanente de Licitação (documentos internos).

3.4 Coleta de Dados

Este estudo utilizou a entrevista para obtenção de informações importantes. O tipo de entrevista realizada foi à entrevista semiestruturada, com um roteiro base de perguntas, apoiados na Lei 8.666/93.

A entrevista foi necessária, pois através dela foi surgindo novos questionamentos sobre o problema pesquisado, além dos presentes no roteiro da entrevista, sendo que todas as informações foram anotadas pelo entrevistador. As entrevistas foram realizadas simultaneamente com os cinco integrantes do setor responsável pelas compras, ocorreram em três dias anteriormente agendados, tendo em média cinquenta minutos de duração cada uma.

Outro instrumento utilizado foi à técnica da observação. "A observação é uma técnica de coleta de dados muito utilizada para conseguir informações utilizando os sentidos na obtenção de determinados aspectos da realidade" (LAKATOS, 1990, p. 186). A observação foi realizada através de forma participativa, pois o pesquisador é colaborador do Setor de Compras da secretaria, possuindo um conhecimento sobre os procedimentos de compras utilizados pela Secretaria de Saúde. A observação participante consiste na participação real do observador na organização estudada, facilitando o rápido acesso as informações.

Todas as técnicas mencionadas acima foram adotadas no intuito de facilitar, auxiliar e adquirir conhecimento e informações necessárias para a realização deste estudo.

3.5 Tratamento dos Dados

As perguntas foram subdivididas em grupos para uma melhor compreensão de como funciona o processo de compras da Secretaria de Saúde de Cabedelo, com isso, depois de

obtidas as informações necessárias a partir da entrevista realizada com a equipe do setor de compras da secretaria; documentações internas e observações do pesquisador, foi feita uma análise qualitativa dos dados a luz da legislação específica a fim de atingir os objetivos específicos propostos neste trabalho.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo, apresentam-se e discutem-se os resultados encontrados na coleta de dados, realizada através da observação do pesquisador, por ser colaborador da organização pública estudada, bem como na entrevista e documentações cedidas pelos sujeitos da pesquisa.

A entrevista foi direcionada ao setor responsável pelas compras da Secretaria de Saúde, que se chama Gestão Administrativa e Financeira, o setor tem uma Gestora Administrativa e Financeira, um Diretor Administrativo, uma Diretora Financeira, uma Coordenadora de Almoxarifado, além de um Técnico Administrativo. Devido à falta de espaço físico estes setores atuam em salas diferentes, isso acaba deixando ainda mais moroso o andamento do processo de compras.

No organograma deste setor existem mais 04 (quatro) cargos que são: um Coordenador de Compras, dois Analistas de Pesquisa de Preços e um Coordenador de Transporte, mas esses cargos não estão preenchidos, com isso a Gestora Administrativa e Financeira e o Diretor Administrativo assumiram também essas funções. Para facilitar o processo de compras, cada setor é responsável por uma parte do processo, a Gestora Administrativa e Financeira e o Diretor Administrativo são responsáveis por gerenciar todo o processo de compras, mas devido ao quantitativo reduzido de profissionais, participa também da elaboração e execução do mesmo. A Diretoria Financeira é responsável pela elaboração do QDD – Quadro Demonstrativo das Despesas, Dotação Orçamentária e Acompanhamento Financeiro/Empenho/Pagamento, e o Almoxarifado é responsável por recebimento de parte dos materiais.

Afim de melhor analisar o resultados obtidos através dos instrumentos de coleta expostos neste trabalho. Apresentam-se os resultados a seguir, tendo como base o roteiro de perguntas apenso a este trabalho.

Vale salientar que os resultados apresentados a seguir, foram obtidos através do consenso entre a maioria dos entrevistados.

4.1 Importância do Processo de Compras

Na intenção de destacar a importância do processo de compras de uma organização pública, foi perguntado aos integrantes da amostra qual a importância do processo de compras dentro da secretaria de saúde. A resposta foi:

“O processo licitatório é importante, porque além de garantir o atendimento à população através das aquisições necessárias para seu atendimento, destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, ou seja, para que haja igualdade entre os licitantes, selecionar a proposta mais vantajosa para administração pública e dar maior transparência aos gastos públicos”. (S1).

Além disso, destacaram a importância do setor de compras dentro da Secretaria de Saúde, que é bem mais que um setor de apoio logístico para manutenção das rotinas internas da Secretaria, é um setor fundamental dentro de qualquer organização pública, pois impacta diretamente no funcionamento dos Serviços de Saúde, e conseqüentemente traz efeito para a população. Mas infelizmente a maioria dos setores não vê assim, “*nosso setor é visto como um setor de apoio logístico nas rotinas diárias da secretaria*”. (S1).

Através das respostas fornecidas pelo setor de compras foi verificado que o único setor que realmente conhece sobre a importância do processo de compras dentro da secretaria é o próprio setor de compras, pois a maioria dos outros setores apenas faz suas solicitações de acordo com suas necessidades, “mas não sabem ou não querem saber” como funciona o processo de compras, desconhecendo as exigências estabelecidas na lei das licitações destaca (S1).

4.2 Processo de Compras

Com o objetivo de compreender todos os procedimentos envolvidos nos processo licitatórios públicos e regidos por uma legislação própria. Apresenta-se a seguir um fluxograma com uma visão macro do processo de compras da Secretaria de Saúde.



Figura 1: Macro etapas do processo de Compras. Fonte: Elaborado pelo autor.

Explica-se abaixo de forma resumida, cada uma das etapas do processo de compras evidenciadas na Figura 1.

Levantamento das Necessidades: Nesta parte do processo, os setores fazem suas solicitações de acordo com suas necessidades, depois disso fazem uma consolidação por tipo de objeto a ser licitado, sabendo o tipo do objeto define-se o tipo de licitação. Fazendo isto, é realizada uma pesquisa de mercado com no mínimo três cotações para ter-se uma estimativa de quanto será gasto, solicita-se à diretoria financeira a dotação orçamentária para saber se há previsão de recurso para aquisição daquele bem ou serviço, a estimativa de preços também serve para definir a modalidade de licitação a ser escolhida, com estas informações o Secretário de Saúde faz o pedido de autorização para abertura do processo licitatório ao Prefeito através de ofício, o prefeito autoriza e encaminha à CPL – Comissão Permanente de Licitação.

Realizar Processo Licitatório: Nesta etapa, a responsabilidade de conduzir o processo fica por conta da CPL, além da elaboração do edital, a publicação, as convocações, a adjudicação e a Homologação. Depois do contrato assinado pelo prefeito e pelas empresas vencedoras do processo licitatório, a CPL encaminha cópia das propostas e contratos das empresas vencedoras para que a secretaria de saúde possa fazer o pedido de empenho e posteriores pedidos às empresas.

Fazer Pedido às Empresas: A responsabilidade no processo volta a ser da secretaria de saúde, com posse das propostas e contratos, a secretaria faz a divisão dos itens de acordo com a consolidação e faz o pedido do empenho à Secretaria de Finanças, estes empenhos podem ser valor global ou parcelado, dependendo da necessidade dos setores (normalmente é global). Recebido o empenho, é feito o pedido às empresas, as empresas entregam o pedido ou realizam o serviço, a secretaria de saúde confere e atesta o recebimento do pedido ou a realização do serviço.

Realizar Pagamento: Nesta fase, a responsabilidade é da Secretaria de Finanças, a Secretaria de Saúde encaminha as notas fiscais para pagamento, indicando com qual recurso e conta será paga a despesa e a Secretaria de Finanças é responsável pelo pagamento.

De acordo com a lei o fluxo do processo de compras da Secretaria de Saúde, está correto, contudo a maneira como o mesmo é executado não é a mais correta.

Abaixo, abordam-se os procedimentos mais importantes destacados pelos entrevistados, sequenciados de acordo como o roteiro base de perguntas.

- **Planejamento**

Perguntado aos entrevistados se existia um planejamento para as compras da Secretaria, foi respondido que não há exatamente um planejamento, mas que dois meses antes de acabar o exercício, são feitas reuniões com todos os Gestores, Diretores e Coordenadores dos setores pertencentes à Secretaria de Saúde para definir como os setores irão fazer suas solicitações para o próximo exercício, nestas reuniões ficam definidos os prazos que os setores deverão entregar o planejamento de suas necessidades. Todas as solicitações deverão ser separadas por tipo de material/serviço (material de expediente, limpeza, informática, mobiliários, medicamentos etc.), são definidas, também, as pessoas que vão ficar responsáveis por consolidar cada tipo. Normalmente, são profissionais técnicos de cada área, como por exemplo, os medicamentos são consolidados por uma farmacêutica.

- **Padronização**

Na questão da padronização, a Secretaria de Saúde não tem nenhum processo de formulação de padronização, segundo a Gestora Administrativa e Financeira:

“Não, nossas compras não são padronizadas, mas desde 2010 implantamos uma planilha para cada objeto (material de expediente, material de limpeza, medicamentos, etc.), a fim de facilitar, tanto as solicitações dos setores, como a consolidação destes itens, mas até hoje estas planilhas não foram bem assimiladas pelos setores devido a vários fatores, entre eles estão a

grande rotatividade dos solicitantes, e falta de habilidade na utilização das planilhas.” (S1).

- **Quantitativo de Itens Solicitados**

Em relação ao quantitativo de itens solicitados para atender as necessidades dos setores pertencentes à Secretaria de Saúde, o setor informou que na maioria das licitações o quantitativo solicitado não atendem as necessidades no decorrer do ano, mas isso só acontece com alguns itens, em média 40% das quantidades solicitadas acabam não sendo suficientes, às vezes, outro processo licitatório é feito para a compra dos itens que acabarão antes de terminar o ano. Por outro lado, também acontece de sobrar até 40% dos itens previstos, acontecendo isso muitas vezes eles pedem para empresas entregarem os itens que estão faltando e faturarem os itens que estão sobrando, conseguindo assim atender a demanda dos setores.

- **Licitações Homologadas**

Perguntamos se todas as licitações solicitadas são homologadas, nos foi informado que não. Na Figura 2, demonstra-se um panorama das solicitações de licitações que foram requeridas pela Secretaria de Saúde ao prefeito, no período de 2009 a 2012.

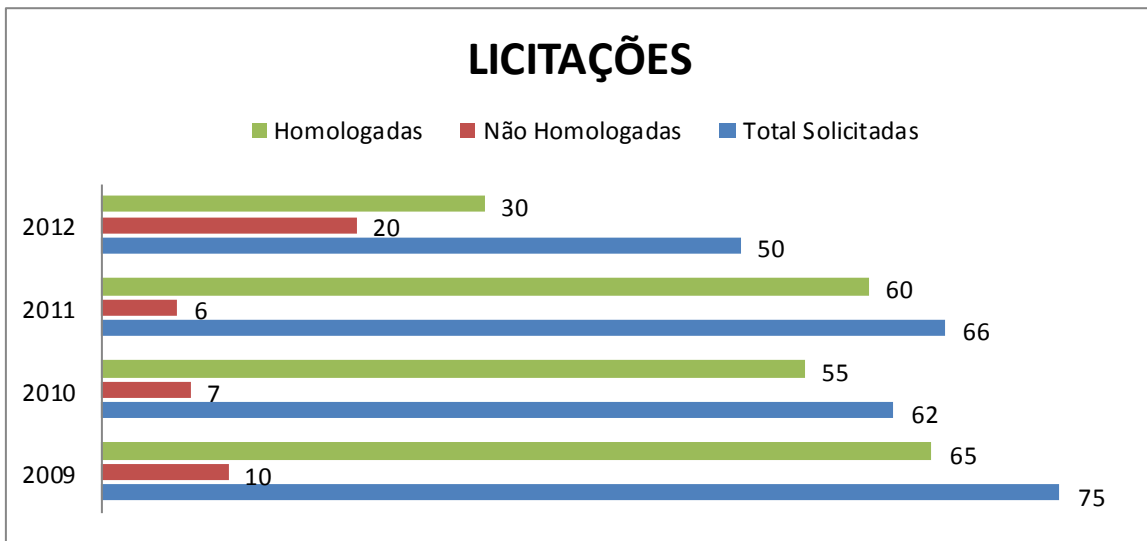


Figura 2: Licitações Homologadas. Fonte: Pesquisa de Campo.

Como podemos ver, em 2009 foram solicitadas 75 (setenta e cinco) licitações, mas apenas 65 (sessenta e cinco) foram homologadas, ou seja, só 87% das solicitações, enquanto que as outras 10 (dez) não homologadas representam 13% restantes.

Em 2010, foram solicitadas 62 (sessenta e duas) licitações, porém foram homologadas 55 (cinquenta e cinco) licitações, representando um total de 89%, as 7 (sete) que não foram homologadas representam 11%.

No ano seguinte, foram solicitadas 66 (sessenta e seis) licitações das quais foram homologadas 60 (sessenta), o que representa 91% e as 6 (seis) não homologadas representam 9%.

Já no ano de 2012 foi o ano com a menor homologação de licitações, tendo apenas 30 (trinta) licitações, de 50 (cinquenta), homologadas, representando apenas 60%, enquanto que 40% não foram homologados.

Surgiu a curiosidade de saber o motivo para que as licitações não fossem homologadas e os motivos foram vários, conforme demonstrados na Figura 3, a seguir.

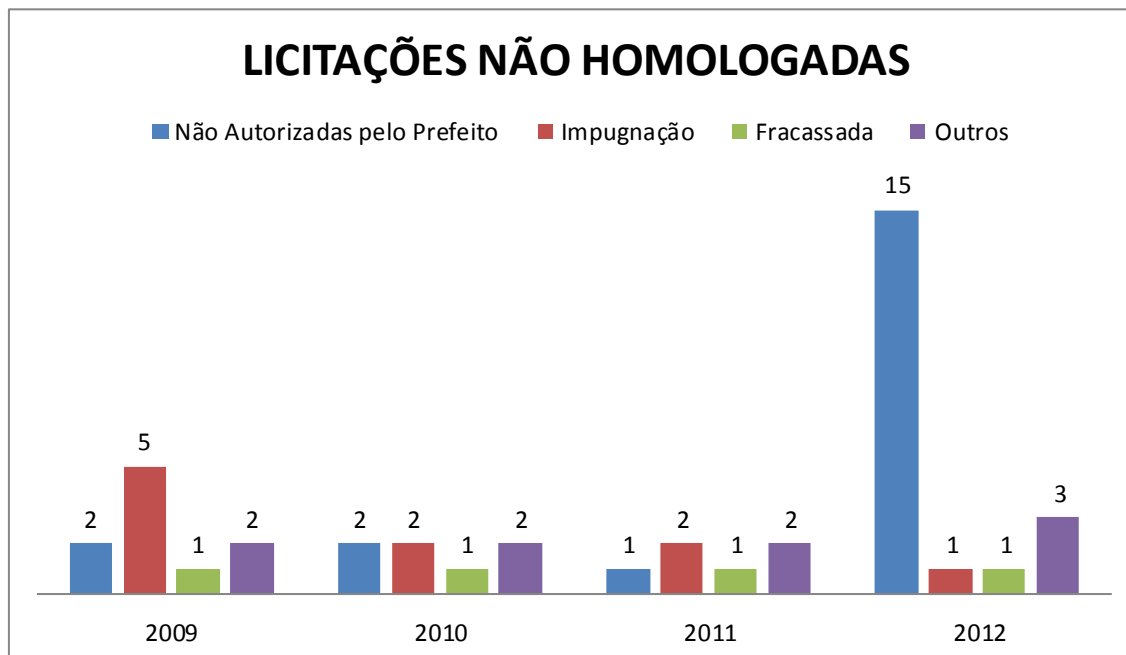


Figura 3: Licitações não Homologadas. Fonte: Pesquisa de Campo.

O fato que chama a atenção nesta figura é que no ano de 2012, o prefeito não autorizou 15 (quinze) licitações, o motivo foi porque nesse ano foram realizadas as eleições municipais, e as fiscalizações do TCE-PB Tribunal de Contas do Estado da Paraíba e do Ministério Público são mais frequentes e mais rigorosas. As licitações fracassadas ocorreram porque todas as empresas participantes foram desabilitadas, ou por não ter documentação suficiente, ou pelos preços praticados por eles estarem muito acima do mercado. Quando isso acontece é dado um prazo de 8 (oito) dias para empresas se adequarem, caso contrário será lançado um novo edital.

Nas licitações impugnadas o principal motivo foi a não correta especificação dos itens, viciando para uma marca específica, impossibilitando a concorrência e ferindo o princípio da isonomia.

- **Comissão de Licitação**

A Secretaria de Saúde não tem uma comissão de licitação própria, todas as licitações da prefeitura, inclusive a da Secretaria de Saúde de Cabedelo, é feita pela Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura. Isso acontece, porque o prefeito centralizou todos os

processos de licitação em um só lugar. Por isso, a Secretaria não tem controle de como anda o processo na fase externa, devido à dificuldade de interação com a comissão, a Secretaria de Saúde colocou um representante na comissão de licitação, a fim de agilizar os processos da SESCAB. Essa atitude teve poucos resultados positivos em termos de informações de como anda o processo, mas isso não adiantou muito porque este representante não tem autonomia nos processos da Secretaria. A ordem dos processos é determinada pela Presidente da Comissão. Alguns processos licitatórios da SESCAB são juntados com os das outras secretarias e isso acaba deixando o processo mais moroso, prejudicando o andamento dos serviços de saúde.

Em relação à Comissão Permanente de Licitação, em um “desabafo”, a entrevistada disse que:

“Infelizmente não temos uma comissão de licitação própria, pois isto acaba nos dando muita dor de cabeça, além de não termos autonomia de escolher o tipo de modalidade de licitação, não conseguimos ter uma interação com a comissão, não conseguimos acompanhar de forma eficiente o processo de licitação, muitas vezes só sabemos que o processo terminou quando um fornecedor liga perguntando quando vamos fazer o pedido, muitas vezes acontece deles já trazerem a mercadoria sem ao menos termos pedido, pois a comissão de licitação já tinha solicitado o empenho direto à Secretaria de Finanças, pois todos os empenhos são feitos na contabilidade geral. Outro problema nosso é não termos um setor de contabilidade dentro da secretaria”. (S1)

- **Modalidades Utilizadas**

Quando foi explicado que a SESCAB não participa da escolha da modalidade de licitação surgiu a curiosidades de saber as modalidades de licitação utilizadas pela SESCAB. Então com base nas licitações homologadas de 2009 a 2012, a Secretaria de Saúde não fez as

seguintes modalidades: Tomada de Preços, Concurso, Leilão e Pregão Eletrônico, conforme demonstrada na Tabela 1, abaixo.

Tabela 1: Modalidades de Licitação. Fonte: Pesquisa de Campo.

MODALIDADES DE LICITAÇÃO				
MODALIDADE	2009	2010	2011	2012
CONCORRÊNCIA	1	0	1	0
TOMADA DE PREÇOS/CONCURSO/LEILÃO	0	0	0	0
CONVITE	25	20	27	17
PREGÃO PRESENCIAL	39	35	32	13

Percebe-se que as modalidades mais utilizadas são o pregão presencial e o convite, em alguns pregões presenciais é utilizada a ata de registro de preços. Outra pergunta foi sobre a adesão à ata de registro de preço que é um procedimento muito utilizado dentro dos órgãos públicos, a chamada “carona”. Este procedimento só começou a ser feito na secretaria no ano de 2010, mas não foi bem visto pelo setor de compras da secretaria de saúde porque quando o setor de licitação encaminhava algumas atas para adesão, era verificado que os itens que existiam na ata não atendiam às necessidades da Secretaria, nem no que diz respeito às especificações dos produtos, nem ao menos nos quantitativos dos itens, como por exemplo, em uma planilha com 100 itens para licitação de material de expediente, aparecia uma ata com apenas 60 itens, mas por determinação da comissão de licitação a SESCAB, era obrigada a fazer adesão à ata.

Segundo os entrevistados a Secretaria de Saúde não era contrária às atas de registro de preços e sim ao modo que elas eram encaminhadas para a secretaria. Às adesões estavam substituindo as licitações, ficando muitos itens importantes de fora do processo de compras, levando a SESCAB a fazer uma prática que não é bem vista pelo tribunal de contas, a empresa fazia entrega de itens que não estão nas atas, e fatura os itens que estão na ata.

Outro ponto a destacar é que a Secretaria de Saúde ainda não aderiu ao Pregão Eletrônico. Segundo os entrevistados este é um assunto bastante debatido entre os gestores, mas ainda há uma resistência por parte do prefeito. O mesmo alega que a prefeitura ainda não tem capacidade tecnológica para tal, conforme frisou (S1).

- **Recebimento/Acompanhamento do contrato**

Em relação ao recebimento dos materiais contemplados do processo licitatório, não existe uma comissão de recebimento por parte da Secretaria de Saúde, os participantes da entrevista informaram que existem alguns setores que estão autorizados a receber estes materiais adquiridos, são eles: o Almoxarifado Central (insumos e mobiliários); Farmácia Central (medicamentos e material médico hospitalar); Hospital (todos os materiais e equipamentos exclusivos do hospital); Centro de Especialidades Odontológicas (material odontológico) e Laboratório Municipal (insumos de laboratório). Mas na prática não é isso o que acontece, todos os setores acabam recebendo mercadorias, mesmo não sendo autorizados a isto, e isso acaba atrasando os pagamentos de fornecedores, pois os setores demoram a repassar as notas para o setor de compras, que por sua vez muitas vezes nem sabe se as mercadorias realmente chegaram. Isso acontece por não existir uma definição de quem será responsável por solicitar o empenho, quem deve fazer os pedidos às empresas, e nem tão pouco quem vai receber.

Em relação ao acompanhamento da execução do contrato, a secretaria de saúde não dispõe de profissional específico, conforme exige a lei em alguns casos. Não existe um acompanhamento da execução em si, só é feito um acompanhamento de saldos e valores. Não a uma verificação se os produtos entregues estão de acordo com o licitado, não tem um acompanhamento dos serviços, ou se eles realmente foram feitos da forma correta. Isso acontece por dificuldade na elaboração do edital, são enviadas apenas as solicitações e muitas vezes não são enviadas as exigências de como deve ser recebido, quem vai receber etc. Não se pode exigir das empresas qualidade no fornecimento, se não está claro que é isso que se quer.

Outro ponto negativo apresentado é sobre a má formulação do contrato, fazendo com que ocorram problemas com a empresa contratada. O § 1º do artigo 54 da Lei nº 8.666 menciona que:

Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam (BRASIL, 1994).

Foi relatado que: "Em alguns casos, certos procedimentos necessários que assegurem o regime de execução ou a forma de fornecimento não são descritos no contrato, e a empresa contratada não quer fazê-los, e muitas empresas ainda alegam que o contrato não pode ser alterado". (S3)

Porém, o artigo 65 da Lei nº 8.666 diz que os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I unilateralmente pela Administração:

- a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;
- b) [...]

II por acordo das partes:

- a) [...]
- b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários; [...] (BRASIL, 1994).

Seguindo a sequência apresentada no roteiro de perguntas para a entrevista, apresenta-se a seguir como são realizados os processos de dispensa de licitação feitos pela Secretaria de Saúde.

4.2.1 Dispensa de Licitação

Segundo o setor de compras, existem vários motivos que levam a Secretaria de Saúde a fazer a contratação direta. Por se tratar de uma organização pública da área da saúde, muitas

coisas são de urgência e por isso acabam constringendo a secretaria a fazer muitas contratações diretas. Pedimos para elencar algumas situações; Compras de pequenos valores; Exames Urgentes; Medicamentos; Cirurgias Urgentes; Demanda Judicial; Aquisições de Licitações desertas, que não apareceram licitantes; Locações de Imóveis; Inexigibilidades, etc.

Os critérios utilizados para contratação direta, segundo o setor de compras, são baseados na Lei das licitações, que autoriza a Administração a fazer contratação direta por meio de dispensa. As contratações mais utilizadas são as compras de pequenos valores, usando limite de oito mil reais para compras e serviços comuns. Normalmente depois de feitas estas aquisições, são lançados os editais para a licitação destes itens adquiridos que não foram suficientes para atender as necessidades.

Pode-se observar que isto é uma prática de fracionamento de licitação, proibidas pela lei de licitações. Estas práticas são passíveis a fiscalização do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.

Para gerenciar todo este processo de compras, parte da premissa de que necessita-se do auxílio de ferramentas e de tecnologia específicas da área de gestão pública, com isso surgiu a necessidade de saber como é feito o gerenciamento do processo, por quem é feito e quais as ferramentas utilizadas para gestão do processo.

4.2.2 Gerenciamento do Processo de Compras

O Gerenciamento de todo o processo de compras é feito pela Gestora Administrativa e Financeira e pelo Diretor Administrativo. O setor de compras em “tese” é responsável por receber todas as solicitações, verificar os quantitativos, verificar as especificações, consolidar, fazer pesquisa de preços, pedir dotação orçamentária, despachar com o Secretário de Saúde, encaminhar para a comissão de licitação depois de autorizado pelo Prefeito, receber o processo pronto da comissão, solicitar empenho, receber os empenhos, repassar aos setores para que façam as solicitações, receber as solicitações, fazer os pedidos às empresas, receber as notas fiscais, pedir pagamento etc.

O setor também é responsável por assessorar e dar apoio logístico aos setores na realização de eventos, viagens e etc. Isso tudo sem ter uma estrutura adequada de equipamentos e sem nenhum sistema informatizado de gerenciamento.

Todo o acompanhamento de saldo, prazos e valores são feitos em planilhas de Excel, planilhas essas que não geram nenhum tipo de relatório, ficando quase impossível de acompanhar de forma eficiente todo o processo de licitação, além das outras atribuições do setor. Além disso, nenhum setor da SESCAB tem um sistema informatizado, nem de banco de dados.

4.3 Análise Crítica do Processo de Compras

Como base no referencial teórico faz-se uma análise qualitativa dos resultados explanados na seção anterior, com ajuda dos instrumentos de coleta definidos para esta pesquisa.

No processo de compras da Secretaria Municipal de Saúde de Cabedelo, destacam-se os seguintes problemas: Falta de Planejamento; Dificuldade na Cotação de Preços; Falta de Capacitação; Ausência de Fluxogramas; Falta de Padronização; Dificuldade na Especificação dos Materiais; Orçamento Reduzido; Falta de Interação com a Comissão de Licitação; Falta de Comissão de Recebimento; Falta de um Fiscal de Contratos; Dificuldade na Gestão do Processo de Compras.

Na sequência, serão analisados em detalhes cada um deles e feitas as devidas críticas, com base na lei. Vale salientar que, caso estes problemas identificados não sejam sanados podem comprometer todo o processo de compras, pois cada etapa deste processo depende uma da outra.

- **Falta de Planejamento**

O primeiro ato falho a criticar é que não existiu na Secretaria de Saúde um planejamento adequado para fazer suas solicitações. Mas como fazer um planejamento adequado se os setores solicitantes não têm uma referência? Isso acontece porque eles não

fazem um controle de consumo. Sempre usam o ano anterior como ‘referência’ para suas solicitações.

Os setores não fazem um planejamento usando como critério as suas ações e sim como base o ano anterior. Nunca foi feito um levantamento do que realmente foi consumido durante o ano anterior, nem o alinhamento deste consumo com as ações desenvolvidas por eles e nem ao menos como orçamento disponível. Sempre é utilizado o planejamento no ano anterior. Alguns diminuem, outros acrescentam e fazem suas solicitações sem ao menos saber se têm recursos para isto (normalmente não tem recurso suficiente), deixando esta responsabilidade com a Gerência Administrativa e Financeira.

Conforme comentado no referencial teórico, a falta de um planejamento correto pode acarretar nas seguintes consequências: Compra direta, impugnação de edital, representações perante o tribunal de contas, eventuais suspensões e até demandas jurídicas questionando o mérito dos requisitos, repetições e atrasos que, ao fim, impactam atividades de interesse público e quando não é isso, ocorrem aquisições de produtos de baixa qualidade e contratações de empresas desqualificadas que acarretam mais problemas do que as soluções que a organização necessita.

- **Dificuldade na Cotação de Preços**

Através da observação participante foi verificado que este contratempo está deixando o processo de compras da Secretaria de Saúde mais moroso. Estes atrasos podem acarretar em muitos problemas, ocasionando o desabastecimento de materiais necessários ao bom atendimento dos serviços de saúde à população. Tem-se esta dificuldade porque além de o setor de compras ter uma equipe reduzida, as empresas não querem desprender um funcionário para fazer cotação apenas para estimativa.

Conforme destacado no decorrer do trabalho, o resultado da estimativa de preços serve como um fator determinante para a escolha da modalidade de licitação a ser realizada, exceto quanto ao pregão.

Serve também para verificar a existência de recursos orçamentários, suficientes para realização da despesa.

A estimativa deverá ser feita com no mínimo empresas, pode ser feita também com base em preços fixados por órgão oficial competente ou com os constantes no registro de preços, ou ainda preços para o mesmo objeto vigente em outros órgãos, desde que em condições semelhantes. Sem a estimativa não se pode dar andamento no processo, pois as organizações públicas não podem fazer aquisições sem uma ampla pesquisa de mercado.

- **Falta de Capacitação**

A falta de capacitação dos profissionais envolvidos nas compras da Secretaria de saúde é um fator de grande relevância, dos cinco entrevistados apenas dois fizeram cursos relacionados à licitação pagos pela Secretaria de Saúde.

Devido as constantes mudanças na lei de licitações e o surgimento de outras. Estes profissionais necessitam de constante atualização para poderem desempenhar suas atividades da melhor forma possível, é importante que todos os que estão envolvidos direta ou indiretamente no processo de compras conheçam o mínimo sobre as exigências estabelecidas em lei.

Sobre os setores solicitantes, esses apresentam um fator relevante, o fator é "nem todos os integrantes possuem conhecimento sobre a Lei de Licitação e Contratos. A Secretaria de Saúde não investe na capacitação destes funcionários".

- **Ausência de Fluxogramas**

Outro problema sério é a inexistência de um fluxo de processo definido. Atualmente, qualquer organização tem seus fluxos de processos definidos, isto é uma falha muito grande, que deve ser corrigida o mais rápido possível. Os fluxogramas são importantes porque mostram como os setores se relacionam facilitando a comunicação entre eles. Não tem como compreender os processos de uma organização sem estes fluxos definidos.

A falta de fluxos é outro fator que contribui para a morosidade dos processos. Na Secretaria de Saúde, um processo que precisa de uma definição de fluxo é o de solicitação de empenho. Atualmente, depois que a licitação é concluída, não se sabe de quem é responsabilidade de fazer a solicitação de empenho a Diretoria Financeira para que a mesma possa solicitar o empenho a Secretaria Finanças. A dúvida é se os setores solicitantes fazem o pedido primeiro ao setor de compras, ou eles pedem diretamente a Diretoria Financeira.

É fato que a Secretaria de Saúde necessita pactuar estes fluxos de processos o mais rápido possível, para que haja maior celeridade nos processo de compras.

- **Falta de Padronização / Dificuldade de Especificação de Materiais**

Podemos dizer que a padronização nas especificações dos materiais a serem adquiridos pela Secretaria de Saúde é determinante para que se consiga comprar produtos de qualidades. Conforme determina o I do Art. 15 da lei 8666/93.

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;

Foi visto que as compras da SESCAB não atendem este princípio, principalmente nas aquisições de equipamentos. Foram identificados muitos equipamentos comuns, mas com especificações diferentes, entre eles estão: Móveis, Computadores, Impressoras e etc. Isso eleva o custo de manutenção destes equipamentos, bem como afeta a apresentação da organização, pois não existe uma padronização do serviço, evidenciando que não existe uma interação entre eles.

- **Orçamento Reduzido**

Outra dificuldade levantada foi em relação à dotação orçamentária. No decorrer do ano é feito um levantamento de quais materiais precisam ser adquiridos e quais serviços a serem prestados, mas quando é verificado que o orçamento disponível, está abaixo do que se necessita, faz com que haja uma adequação das compras às necessidades dos Setores. Muitas vezes por falta de planejamento.

A SESCAB costuma fazer suas solicitações de empenho de forma global, isso acaba comprometendo o orçamento, pois as compras públicas devem ser feitas de forma gradual, parceladas, em consonância com os repasses feitos pelo Ministério da Saúde.

Também foi verificado que alguns processos que chegaram a SESCAB, através da Comissão Permanente de Licitação, as dotações orçamentárias que estavam contidas no contrato não condiziam com o informado pela Secretaria de Saúde. Isso acontecia porque muitas vezes essa informação era esquecida de ser mencionada na solicitação de licitação.

- **Dificuldade de Interação com a Comissão Permanente de Licitação**

Devido ao prefeito ter centralizado todos os processos licitatórios da Prefeitura, foi designada através de portaria pelo próprio prefeito a Comissão Permanente de Licitação, isso resultou em muitos problemas para a Secretaria de Saúde. Sobre a relação entre a Secretaria de Saúde e a Comissão Permanente de Licitação foi ressaltado que "a comissão não proporciona flexibilidade em relação à escolha da modalidade, formulação dos editais, e no pedido de materiais". Sendo o processo licitatório centralizado, a comissão de licitação toma muitas decisões por conta própria, pelo fato de ser só lá que é feito o processo, fazendo com que a elaboração do edital seja mais demorada, pois é elaborado só pela comissão, sem a colaboração da SESCAB.

- **Falta de uma Comissão de Recebimento de Materiais e Condições Adequadas de Armazenamento**

Outro ponto analisado foi os locais para o armazenamento dos produtos adquiridos (almoxarifado e a farmácia central), em visita a estes setores constatou-se que eles não são adequados para o recebimento de materiais, tendo um espaço físico insuficiente e estrutura física deteriorada. Isso ocasiona a perda de alguns materiais por mofo, além da falta de um sistema de controle de estoque, o que dificulta saber os prazos de validade dos medicamentos, dentre outros materiais.

Conforme explicitado no § 7º, com relação às compras deverão ser observadas ainda:

- I - a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca;
- II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;
- III - as condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material.**

Conforme prevê o § 8º do Art. 15 da Lei 8666/93.

§ 8º O recebimento de material de valor superior ao limite estabelecido no art. 23 desta Lei, para a modalidade de convite, deverá ser confiado a uma comissão de, no mínimo, 3 (três) membros.

Foi identificado que a Secretaria de Saúde, não atende este inciso, pois não existe uma comissão de recebimento, em nenhum caso.

- **Falta de um Fiscal de Contratos**

Na Secretaria de Saúde também não existe a figura de um fiscal de contratos, conforme determina o Art. 67 da Lei 8666/93.

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotarà em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2o As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

Isso dificulta a fiscalização do contrato, e dificulta também saber se a empresa contratada está realmente obedecendo ao que foi estipulado no contrato de execução.

- **Dificuldade na Gestão do Processo de Compras**

Foi verificado que a Gestão do Processo licitatório da SESCAB, feito pelo setor de compras, é muito falha, pois não se tem as ferramentas necessárias para contribuir com o gerenciamento do processo. Além de não possuir infraestrutura física e tecnológica necessária, é notório que os outros setores da Secretaria de Saúde não estão dando a devida importância ao setor de compras. Todos os setores precisam entrar em sintonia, para que haja fluidez no processo, respeitando cada etapa do processo.

- **Dificuldade em Atender aos Princípios**

Perguntado aos entrevistados como a Secretaria de Saúde faz para atender os princípios norteadores da licitação, foi respondido por eles que todo o processo de compras da Secretaria de Saúde é feito em observância a estes princípios, mas por falha em alguns procedimentos que por eles não explicados, acontece de ferir estes princípios.

Ao analisar o processo de compras da Secretaria de Saúde podemos observar que muitos procedimentos utilizados por ela não atendem os princípios da Legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

O princípio da legalidade é ferido quando a Secretaria de Saúde e as empresas vencedoras do processo licitatório não cumprem com os procedimentos estabelecidos no edital, como por exemplo, a não existência de um fiscal de contrato. Foram analisados alguns

processo licitatórios e foi visto que em todos eles informavam que existia um fiscal de contrato, mas que na realidade não existe.

Por Cabedelo ser uma cidade pequena, onde “todo mundo conhece todo mundo”, o princípio da impessoalidade é o mais violado, representantes de empresas conseguem informações privilegiadas sobre os processos licitatórios. Levando vantagem sobre as outras, infringindo assim também o princípio da igualdade.

Outro princípio que é violado é o da moralidade, muitos equipamentos e materiais adquiridos nos processos licitatórios foram furtados de dentro da Secretaria de Saúde, e nunca foi instaurado um processo administrativo para apurar os fatos.

O processo de licitação para aquisição de um Mamógrafo para Hospital Municipal Padre Alfredo Barbosa, foi impugnando, por que as especificações apresentadas pela Secretaria de Saúde estavam direcionando para uma marca específica, impossibilitando assim a competitividade entre os licitantes. Transgredindo o princípio da igualdade.

Como comentado no referencial teórico, todos os atos provenientes da Comissão de Licitação, no que se refere a uma determinada licitação, devem ser publicados nos mesmos meios de comunicação em que foi dada ciência do edital aos interessados. Contudo, algumas licitações pertencentes à Secretaria de Saúde são omitidas pela Comissão de Licitação. A prefeitura de Cabedelo tem um site www.cabedelo.gov.br, onde deveria divulgar todas as suas licitações, mas em alguns casos isso não acontece.

Existem alguns relatos onde houve a improbidade administrativa, mas sem fundamentos nem provas concretas que possam evidenciá-la neste trabalho, contudo vale a pena salientar que a Probidade Administrativa consiste no dever de o ‘Funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer.

5. CONCLUSÃO

5.1 Considerações Finais

Entende-se que o presente estudo conseguiu alcançar o objetivo geral da pesquisa: analisar o processo de compras da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Cabedelo – PB, além de compreender todos os procedimentos envolvidos nos processos licitatórios públicos regidos por legislação própria; foram alcançados também os objetivos específicos, destacando a importância do processo de compras dentro de uma organização, em especial a Secretaria de Saúde de Cabedelo; Identificando e avaliando, com base na legislação, todo o processo de compras da Secretaria de Saúde de Cabedelo.

Após uma apresentação e aprofundamento do tema, iniciou-se a pesquisa exploratória, utilizando a técnica de entrevista com um roteiro semiestruturado, contendo questões abertas e agrupadas de forma sequencial para um melhor entendimento de como funciona o processo, além da técnica da observação dos fatos por parte do autor/colaborador da organização pesquisada.

Na análise geral do processo foram identificados vários gargalos que dificultam o andamento dos processos de aquisições realizados pela Secretaria de Saúde de Cabedelo, afetando a qualidade destas aquisições. A seguir apresentam-se os principais problemas encontrados.

Problemas encontrados no setor de compras:

- As aquisições da Secretaria Municipal de Saúde de Cabedelo não são realizadas de forma planejada, isso muitas das vezes resulta na fragmentação de licitações do mesmo objeto, aumentando assim os custos operacionais necessários à realização do processo e custos de contratação, morosidade nos processos, além de aumentar a carga de serviços do setor responsável pelas compras (Gestão Administrativa e Financeira).

- Falha na comunicação com os setores solicitantes, almoxarifado, diretoria financeira, comissão de licitação e secretaria de finanças. A tramitação do processo de compras da SESCAB não é monitorada e as solicitações feitas pelos setores apresentam falta de padrão, dificultando a consolidação dos itens.
- Dificuldade em conseguir as três cotações conforme pede a lei; isso é um grande problema, pois sem uma estimativa, não se pode dar andamento ao processo de licitação, pois se faz necessário o uso de um parâmetro na hora do julgamento das propostas.
- Depois de concluída, a licitação não existe um responsável para zelar a fiel execução do contrato conforme foi acordado entre as partes.
- Não existe um sistema informatizado de acompanhamento dos processos licitatórios, devido a isso se dá a dificuldade em se fazer o controle de saldos das licitações, controle de saldo dos empenhos, controle dos pedidos realizados às empresas e controle dos prazos de término de contrato.
- Computadores com vírus, devido às más instalações físicas da rede de computadores, dificultando o acesso aos arquivos e impressões. Além disso, a internet é lenta, dificultando a comunicação via e-mail com os fornecedores, e isso acarreta no atraso da entrega de materiais.

Todavia, se estes fatos não forem levados em consideração, serão vários os prejuízos que estes problemas causarão à administração. Portanto, depende da vontade do administrador, pois todos os problemas citados são passíveis de solução, mas acarretam custos e muito trabalho para os envolvidos. Portanto apontam-se logo abaixo algumas alternativas para melhoria do processo de compras da Secretaria de Saúde de Cabedelo.

5.2 Sugestões de Melhoria

Conclui-se este trabalho com algumas sugestões de melhoria para o processo de compras da Secretaria de Saúde de Cabedelo.

1. Sugere-se que a Secretaria de Saúde deveria dar uma maior importância a seu processo de compras, por se tratar de uma área fundamental dentro da organização, que impacta diretamente no funcionamento dos serviços de saúde, e conseqüentemente na saúde da população usuária do serviço.

2. Planejamento sistematizado do consumo alinhado ao planejamento estratégico da organização e alinhado ao orçamento previsto.

3. Sugere-se uma elaboração e pactuação de um fluxo de processos (já que não existe na Secretaria) redesenhando todo o processo de compras, com isso espera-se reduzir os prazos, simplificar o trâmite e garantir a qualidade nas compras realizadas pela Secretaria de Saúde de Cabedelo.

4. Além disso, observa-se a necessidade de qualificar a demanda, o que possibilita comprar melhor, e acompanhar todo o processo do início ao fim, é garantir um gerenciamento dos contratos, para isso necessita-se de softwares específicos, além de profissionais qualificados e compromissados.

5. Qualificação permanente dos profissionais envolvidos no processo, principalmente os que solicitam os materiais, fazendo palestras para um melhor nivelamento conceitual entre as áreas, por exemplo.

6. Criação de uma Comissão de Licitação dentro da Secretaria de Saúde, e com isso facilitar a comunicação, além de autonomia nos processos licitatórios.

7. Implantação do pregão eletrônico, com essa iniciativa a Secretaria de Saúde poderá contribuir para total transparência em seus processos, além de redução dos custos através da racionalização e da desburocratização dos processos de compras, redução das despesas com a obtenção dos melhores preços de produtos e serviços a serem adquiridos, maior publicidade aos processos licitatórios da Secretaria com vistas à ampliação da participação dos fornecedores, e maior eficácia e legitimidade aos certames licitatórios, com o aprofundamento do controle pela sociedade. Atendendo aos princípios norteadores da licitação.

8. Criação de uma Central de Compras, com assessoramento de técnicos de todas as áreas, para a criação de um banco de dados único (catálogo de produtos/serviços) padronizado, com as especificações técnicas e de padrão de qualidade mínimas, possibilitando

um processo de compras mais ágil, com aquisição de materiais/serviços de qualidade, com a melhor oferta de preço de acordo com a necessidade do setor solicitante.

9. Padronização métrica para a execução dos contratos, com a utilização de sistemas de informação para monitoramento e pactuação de acordo os serviços, facilitando o seu acompanhamento.

10. Compra ou locação de um galpão para recebimento, armazenamento e distribuição de todos os materiais adquiridos. Criação de comissão de recebimento para cada tipo de material de acordo com as exigências técnicas.

11. Informatização do setor de compras, almoxarifado, farmácia central e todos os setores solicitantes, possibilitando uma maior integração entre eles, dando maior agilidade e confiabilidade ao processo.

5.3 Limitações da Pesquisa

As limitações da pesquisa foram referentes à coleta de dados, devido ao pouco tempo para pesquisa por parte do autor, e também em razão a vários fatores externos; em virtude disso, houve redução da amostra pesquisada, limitando-se ao setor de compras. Além disso, a legislação específica ao estudo vem sofrendo constantes mudanças, dificultando a análise dos dados. Apesar de o autor ser colaborador da organização pesquisada, algumas informações importantes não foram fornecidas devido ao sigilo das mesmas e à ética profissional.

REFERÊNCIAS

BALLOU, Ronald H. *Gerenciamento da cadeia de suprimentos: planejamento, organização e logística empresarial*. 4ª ed. Porto Alegre: Bookmann, 2001.

BATISTA, M. A. C.B.; MALDONADO, J. M. S. V. *O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S)*. RAP: Rio de Janeiro 42(4):681-99, jul/ago. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm> Acesso em: 15/out/2012.

CARVALHO, C. H. S. *Os efeitos do sistema de registro de preço nas compras públicas: estudo de caso da secretaria municipal de obras, serviços básicos e habitação da cidade de Manaus*. Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro: 2008.

CRETELLA, J. J. *Das licitações públicas*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

COSTA, A. L. *Sistemas de compras privadas e públicas no Brasil*. Revista de Administração, v. 35, n. 4, São Paulo: out./dez., 2000.

DIAS, A. C. de A. V. *Licitação e desenvolvimento sustentável: o cooperativismo como uma resposta à questão social*. Monografia do Curso de Pós-Graduação em Análise de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, 2000.

FERNANDES, J. U. J. F. *Contratação direta sem licitação*. 4. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1999.

FIGUEIREDO, L. V. *Curso de direito administrativo*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

FURTADO, M. R. *Sistema de Registro de Preços: considerações práticas*. Clubjus, Brasília-DF: 07/Nov./2007.

GASPARINI, D. *Direito Administrativo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

IZAAC FILHO, N. R. *Sistema de Compras Eletrônicas por Leilão Reverso: Estudo dos Impactos Observados na Experiência do Estado de São Paulo*. Dissertação de Mestrado em Administração, Escola de Administração de Empresas de São Paulo - EAESP, Fundação Getúlio Vargas, 2000.

JUSTEN FILHO, M. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 9. ed. São Paulo: Dialética, 2002.

KANT, I. *Metodologia do trabalho científico*. 23. ed. São Paulo: Artmed, 2007.

LEÃO, E. G. *O Sistema de Registro de Preços: uma revolução nas licitações*. Campinas: Bookseller, 1997.

MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, C. A. B. *Licitação*. Revista dos Tribunais, São Paulo: 1980.

_____. *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. São Paulo: Malheiros, 1993.

NICHELE, R. L. *Princípio da vinculação ao instrumento convocatório*. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1701>> Acesso em: 15/out/2012.

NOBRE, M. E. C. M. *Contratação direta, dispensa e inexigibilidade de licitação: regra ou exceção na secretaria de educação básica do Estado do Ceará*. Monografia apresentada ao curso de Administração Fazendária, da Faculdade Christus, Fortaleza: 2006.

PRESTES, M. L. de M. *A pesquisa e a construção do conhecimento científico: do planejamento aos textos, da escola à academia*. 4. ed. São Paulo: Rêspel, 2012.

POLETTI, C. A. *A relação entre empresa privada e órgão público: As vantagens e desvantagens para a empresa privada participar nas vendas aos órgãos públicos*. Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Administração de Empresa da FACECAP/CNEC Capivari, SP: 2008.

SILVA, A.; RIBEIRO, J. A.; RODRIGUES, L. A. *Desvendando o Pregão Eletrônico: e-gov – Cotação eletrônica – registro de preços – internet – Administração Pública*. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

SIMÕES, Erica. MICHEL, Murillo. *Importância da Gestão de Compras para as Organizações*. Revista Científica Eletrônica de Ciências Contábeis. Garça/SP, maio2004. Disponível em: < <http://www.revista.inf.br/contabeis03/pages/artigos/cc-edic03-anoII-art03.pdf>>. Acesso em: 02 out. 2012.

SUNDFELD, C. A. *Licitação e contrato administrativo*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

APÊNDICE

APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista Semiestruturada

O Roteiro aqui exposto tem como base a lei geral das licitações, com intuito de alcançar os objetivos geral e específicos, propostos no trabalho.

A) Destacar a importância do processo de compras dentro de uma organização e em especial uma organização pública.

1) Qual a Importância do processo de compras para a Secretaria de Saúde?

B) Compreender todos os procedimentos envolvidos nos processos públicos e regidos por legislação própria.

2) Como funciona o processo de compras por licitação da secretaria de saúde? Desde a solicitação até a entrega e pagamento, descreva o processo detalhadamente.

A) Como é feito do planejamento das solicitações? Quando começa? Quem solicita?

B) Existe uma padronização nas compras da Secretaria? Conforme determinado no I do Art. 15 da lei 8666/93.

C) Os quantitativos solicitados nas licitações suprem o que foi planejado?

D) Todas as Licitações solicitadas são homologadas? Se não Cite os Motivos?

E) Existe uma Comissão de Licitação dentro da Secretaria de Saúde?

F) Quem recebe? Existe uma comissão de recebimento? Conforme prever o § 8º do Art. 15 da Lei 8666/93.

G) Existe um acompanhamento da execução do contrato? Conforme determina o Art. 67 da Lei 8666/93.

H) Quais os principais motivos para a aquisição por dispensa de licitação? Quais os critérios utilizados?

D) Como é gerenciado este processo? Quem gerencia? Quais as ferramentas utilizadas?

C) Identificar e avaliar, com base na legislação, todo o processo de compras da Secretaria de Saúde de Cabedelo.

APÊNDICE B - Amostra

Entrevistados

Nome	Cargo	Tempo no Cargo	Fez Curso	Identificação
Andrea Caju Eloy Nível Superior	Gestora Administrativa e Financeira	3 anos	Sim	S1
Carlos André da Silva Nível Superior (concluinte)	Diretor Administrativo	4 anos	Sim	S2
Alda Maria Serafim Nível Superior	Diretora Financeira	4 anos	Não	S3
Maria Helena Macedo Nível Médio	Coordenadora de Almocharifado	4 anos	Não	S4
Pedro Roberto de Lima Nível Técnico	Técnico Administrativo	2 anos	Sim	S5