

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CONTABILIDADE
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

AUGUSTO SATURNINO DA SILVA

**AVALIAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DE CONTROLE APLICADOS NAS
LICITAÇÕES DE UMA FUNDAÇÃO DE APOIO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE
SANTA CATARINA.**

**FLORIANÓPOLIS
2011**

AUGUSTO SATURNINO DA SILVA

**AVALIAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DE CONTROLE APLICADOS NAS
LICITAÇÕES DE UMA FUNDAÇÃO DE APOIO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE
SANTA CATARINA.**

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof^o. Vladimir Arthur Fey, MSc.

**FLORIANÓPOLIS
2011**

AUGUSTO SATURNINO DA SILVA

AVALIAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DE CONTROLE APLICADOS NAS LICITAÇÕES DE UMA FUNDAÇÃO DE APOIO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA.

Esta monografia foi apresentada como TCC, no curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Santa Catarina, à banca examinadora constituída pelo professor orientador e membros abaixo mencionados.

Florianópolis, SC, 27 de junho de 2011

Professora Valdirene Gasparetto, Dra.

Coordenadora de TCC do Departamento de Ciências Contábeis

Professores que compuseram a banca:

Professor Vladimir Arthur Fey, MSc.

Orientador

Professor Orion Augusto Platt Neto, Dr.

Membro

Professora Ana Cláudia Morais Ramos.

Membro

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente aos meus pais, Nadir e Juceli, que foram responsáveis pela minha formação, dando-me toda a base educacional e o incentivo ao estudo, à minha esposa Juliana, por ter sido companheira e compreensiva principalmente nos momentos de dificuldade, ao Professor Vladimir, que me orientou na execução deste trabalho, aos amigos e colegas que de alguma forma contribuíram, à fundação estudada por ter me dado a chance do aprendizado e agradeço à Deus, pelo dom da vida e a oportunidade de concluir um curso de ensino superior.

“... O estudo, a análise, a correta operacionalização das providências legais e o estabelecimento de um fluxo administrativo eficiente, de molde a obter em cada fase licitatória o resultado exigido, poderão, sim, garantir o suporte necessário à agilização e otimização do processo.”

(Carlos Pinto Coelho Motta, 2008, p. 16)

RESUMO

SILVA, Augusto Saturnino da. **Avaliação dos procedimentos de controle aplicados nas licitações de uma fundação de apoio à Universidade Federal de Santa Catarina.** 2011. 55 p. Monografia do curso Ciências Contábeis – Departamento de Ciências Contábeis, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

As fundações de apoio às universidades têm papel essencial no desenvolvimento das atividades de ensino, pesquisa e extensão. Por administrar recursos de projetos destinados a estas finalidades, elas precisam se adequar às exigências dos órgãos financiadores, de controle e às legislações vigentes. Uma destas exigências é a obrigatoriedade de contratação por meio de licitação. Para garantir o enquadramento pleno ao que determinam as legislações que versão sobre o tema licitação, a fundação precisa possuir procedimentos de controle adequados. Por isso, este trabalho pretende verificar e avaliar a adequação dos procedimentos de controle aplicados nos processos licitatórios de uma fundação de apoio à Universidade Federal de Santa Catarina. Deste modo, esta pesquisa é classificada como um estudo de caso com foco na observação e análise dos procedimentos de controle de licitação. Trata-se também, de uma pesquisa exploratória com abordagem qualitativa dos dados obtidos empregando-se a análise bibliográfica e documental. Para que o objetivo principal fosse atingido, delinearam-se as seguintes etapas: Pesquisa da bibliografia a ser utilizada, aplicação da lista de verificação para identificação dos procedimentos utilizados, identificação e análise dos problemas e por último as sugestões para melhoria. A fundamentação teórica discorre sobre os temas centrais do trabalho, sendo estes, licitação, procedimentos do pregão eletrônico, fundações de apoio às universidades federais e controle da administração. Constatou-se que, apesar de a fundação estudada não dispor de um processo formal de controle dos procedimentos licitatórios, apresentou poucos pontos em não conformidade com as leis. No entanto, estes pontos necessitam de atenção especial, pois podem gerar consequências negativas para a entidade. Por isso, ao final do trabalho, foram feitas algumas sugestões para o aprimoramento de tais questões.

Palavras-chave: Licitação, procedimentos de controle, fundações de apoio, pregão eletrônico.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Resumo das modalidades de licitação, seus limites e publicidade.....	20
Quadro 2: Processos utilizados na pesquisa	49
Quadro 3: Apresentação dos dados obtidos a partir do modelo de Spinelli	52
Quadro 4: Controle para realização de licitação na modalidade pregão eletrônico	55

LISTA DE BAREVIATURAS E SIGLAS

AICPA – *American Institute of Certified Public Accountants*

AUDIBRA – Instituto dos auditores internos do Brasil

DOU – Diário Oficial da União

IFES – Instituições Federais de Ensino Superior

MP – Ministério Público

n.º - Número

p. - Página

TCU – Tribunal de Contas da União

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
1.1 TEMA E PROBLEMA	9
1.2 OBJETIVOS	10
1.2.1 Objetivo geral	10
1.2.2 Objetivos específicos	10
1.3 JUSTIFICATIVA	11
1.4 METODOLOGIA DA PESQUISA	12
1.5 LIMITAÇÕES DA PESQUISA	14
1.6 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO	14
2 REVISÃO DA LITERATURA	15
2.1 LICITAÇÃO	15
2.1.1 O que é Licitação	16
2.1.2 Princípios da Licitação.....	17
2.1.3 Responsáveis pela Licitação	18
2.1.4 Modalidades e tipos de Licitação	19
2.1.4.1 Leilão	21
2.1.4.2 Concurso.....	22
2.1.4.3 Concorrência.....	22
2.1.4.4 Tomada de Preços.....	23
2.1.4.5 Convite	23
2.1.4.6 Pregão	24
2.1.5 Contratos.....	25
2.2 PROCEDIMENTOS DO PREGÃO ELETRÔNICO	27
2.2.1 Fase interna.....	28
2.2.2 Fase externa	29
2.2.3 Documentos exigidos no pregão eletrônico	31
2.2.4 Modelo para verificação de procedimentos	32
2.3 FUNDAÇÕES DE APOIO ÀS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR.....	32
2.4 CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO.....	34
2.4.1 Controle interno	34
3 ESTUDO DE CASO.....	37
3.1 APRESENTAÇÃO DA FUNDAÇÃO ESTUDADA	37
3.2 CONTROLE INTERNO DAS LICITAÇÕES NA FUNDAÇÃO	38
3.3 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS	39
3.4 SUGESTÕES PARA MELHORIA DOS CONTROLES	42
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	43
4.1 CONSIDERAÇÕES QUANTO AOS OBJETIVOS	43
4.2 CONSIDERAÇÕES QUANTO AOS RESULTADOS DA PESQUISA	44
4.3 SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS	45
REFERÊNCIAS	46
APÊNDICES.....	49
APÊNDICE A – RELAÇÃO DOS PROCESSOS SELECIONADOS PARA ANÁLISE ..	49
APÊNDICE B - QUADRO APRESENTAÇÃO DOS DADOS OBTIDOS	50
ANEXOS	53
ANEXO A – ADAPTAÇÃO DA LISTA DE VERIFICAÇÃO DE SPINELLI.....	53

1 INTRODUÇÃO

Desde o seu início a busca do homem por qualidade de vida move-o sempre a descobrir e a inventar maneiras de satisfazer suas necessidades. Dessa forma, evoluiu, desenvolvendo dentre outras coisas, a roda, a agricultura, a energia elétrica e a internet.

O homem continua em busca de novos conhecimentos e tecnologias que o ajude a satisfazer cada vez mais suas necessidades e expectativas. Dentro desse contexto citam-se as Instituições de Ensino Superior e de pesquisa científica e tecnológica como grandes pilares fomentadores do conhecimento e do desenvolvimento humano. Segundo Silveira (2007, p.1),

É nas universidades públicas que se realiza a maior parte das pesquisas que viabilizam o aprofundamento do estudo sobre as ciências conhecidas e desenvolvidas nos dias de hoje. [...] elas são responsáveis por desenvolver atividades de ensino, pesquisa e extensão com o objetivo de ampliar o conhecimento científico utilizado pelo homem no aprimoramento de sua qualidade de vida.

Para desenvolver as atividades que se esperam delas, quais sejam de ensino, pesquisa e extensão, as universidades públicas precisam obter recursos financeiros do Estado. Porém, nem sempre este tem condições de fornecer recursos compatíveis com as necessidades de cada uma delas. Além disso, Silveira (2007, p.4) afirma que “as universidades, como todo ente público, estão sujeitas às regras orçamentárias e burocráticas exigidas pela Administração superior do Estado, o que, muitas vezes, gera lentidão na execução de suas tarefas.”

Por este motivo, surgiram as Fundações de Apoio às Instituições Federais de Ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica, sendo a relação entre elas e as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) regida pela lei n.º 8.958/1994, sua mais recente alteração lei n.º 12.349/2010 e pelo Decreto n.º 7.423/2010. O artigo primeiro da lei 8.958/1994 define como finalidade de tais fundações “[...] dar apoio a projetos de pesquisa ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, inclusive na gestão administrativa e financeira estritamente necessária à execução desses projetos”. Elas surgem como uma forma de acelerar o alcance dos objetivos à que se propõem as universidades públicas, já que não estão sujeitas às mesmas restrições que as universidades estão.

Ainda de acordo com o artigo supracitado, as fundações, para executarem o papel de apoio aos projetos desenvolvidos dentro das universidades, administram recursos oriundos da esfera pública e privada, estando assim sujeitas as mais diversas formas de fiscalização e controle, tanto de órgãos públicos, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e Ministério

Público (MP), quanto privados. Por isso, é muito importante que as mesmas empreguem sempre os meios legais para a utilização dos valores repassados.

O artigo terceiro da lei 8.958/1994 cita que, na execução de convênios que envolva recursos de origem pública as fundações devem observar a legislação federal que versa sobre licitações e contratos na Administração pública, sendo a principal delas, a lei n.º 8.666/1993. No âmbito privado, algumas instituições exigem que a forma de efetivação da despesa seja realizada com base nessa legislação, outras estudam exigir a utilização da lei nacional de licitações.

Portanto, o tema Licitação deve ter especial importância dentro da fundação de apoio, por ser um dos pontos avaliados por órgãos financiadores no momento de selecionar a entidade a ser financiada. Além disso, também é por meio dela que são realizadas as despesas inerentes aos projetos e conseqüentemente a prestação de contas de tais gastos ao órgão financiador.

Assim sendo, para que os projetos sejam efetivamente executados de forma eficiente e eficaz, a instituição deve observar, dentre outras coisas, aquilo que os órgãos de controle definem como indispensável e o que a legislação versa sobre o processo licitatório. A partir disso, ela deve criar um controle interno que segundo Souza (2008, p.10), “seja capaz de evitar e diminuir erros, aumentar a eficiência operacional, oferecer maior segurança diante das informações e ainda tornar mais relevante o alcance dos objetivos da organização.”, evitando assim problemas futuros para a entidade.

Confirmando tudo o que foi apresentado anteriormente, este trabalho pretende verificar e avaliar os procedimentos de controle aplicados nos processos licitatórios de uma das fundações de apoio a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Pretende-se ainda identificar se eles são adequados ao seu propósito, sugerindo novas medidas e procedimentos para o aperfeiçoamento, caso necessário.

1.1 TEMA E PROBLEMA

A partir do final da década de 1990, a fundação estudada teve um aumento considerável no número de projetos administrados devido ao crescimento das pesquisas desenvolvidas por professores vinculados à UFSC. Com isso, o volume das atividades realizadas pela entidade cresceu enormemente, sendo o setor de licitação um dos mais solicitados, já que crescendo o número de projetos cresce o número de recursos a serem

administrados e conseqüentemente o número das aquisições de produtos e serviços a serem realizadas.

Além disso, em 2006 ela teve de absorver projetos oriundos de outra fundação que, por ter sofrido uma intervenção do Ministério Público, teve sua capacidade operacional reduzida. Tal interferência serviu de alerta para as demais fundações, que a partir de então ficaram mais atentas em observar criteriosamente todas as orientações dos órgãos de controle e de fiscalização, além da legislação pertinente a fim de evitar a ocorrência de situação semelhante.

Para avaliar a lisura do processo licitatório, satisfazer as necessidades do cliente (professor), garantir o atendimento dos requisitos legais e não dar margem para que intervenções ocorram no futuro, a fundação de apoio precisa se certificar de que os métodos adotados na realização das licitações atendam às exigências legais e às necessidades do projeto. Portanto, é extremamente importante que ela aplique formas de controle destes procedimentos, prevenindo problemas futuros com as entidades fiscalizadoras e com os professores. A partir disso, identifica-se a seguinte questão problema:

Como os procedimentos de controle podem auxiliar na prevenção e redução de problemas relacionados aos processos licitatórios de uma fundação de apoio à UFSC?

1.2 OBJETIVOS

Esta seção visa explicitar os escopos gerais e específicos que se propõe alcançar com esta pesquisa.

1.2.1 Objetivo geral

Este trabalho tem como objetivo geral verificar e avaliar a adequação dos procedimentos de controle aplicados nos processos licitatórios de uma fundação de apoio à UFSC.

1.2.2 Objetivos específicos

Para se alcançar o objetivo geral, foram definidos objetivos específicos conforme abaixo:

- a) Identificar os procedimentos de controle de licitação utilizados na fundação;

- b) Analisar se eles são capazes de garantir o enquadramento das licitações na legislação vigente; e
- c) Sugerir novas medidas e procedimentos, caso necessário.

1.3 JUSTIFICATIVA

Para que uma instituição regulada por órgãos governamentais consiga desempenhar suas atribuições de forma adequada e dentro da lei, precisa observar uma série de normas impostas pelos órgãos fiscalizadores e financiadores. Um dos pontos críticos de adequação das fundações de apoio às IFES refere-se exatamente ao tema licitação. O artigo terceiro da Lei n.º 8.958/1994 e alterações posteriores determinam que as fundações observem a legislação federal definidora de normas para licitações e contratos na execução de convênios, contratos ou ajustes comumente conhecidos apenas como “projetos”, envolvendo a aplicação de recursos públicos. Alguns financiadores privados também impõem tal necessidade.

A Lei n.º 8.666/1993, suas alterações e outras que tratam sobre o tema, foram criadas com o intuito de regulamentar a licitação, roteirizando e padronizando os procedimentos a serem tomados pela Administração pública objetivando o respeito aos princípios como o da legalidade, isonomia, moralidade e probidade administrativa. Mesmo assim, de tempos em tempos noticiam-se casos de fraudes e irregularidades relacionadas à licitação. Quando isso ocorre dentro de uma fundação como a estudada, acaba implicando em uma série de problemas que vão desde recursos interpostos por licitantes, até a perda de credibilidade da instituição perante os órgãos financiadores, controladores e fiscalizadores.

Uma das formas de prevenir e reduzir problemas advindos de processos licitatórios é aplicar métodos de controle a eles, buscando garantir que sejam totalmente executados dentro dos preceitos legais.

Portanto, justifica-se a realização deste trabalho principalmente do ponto de vista da fundação, porque poderá ser beneficiada com sugestões de melhorias quanto a sua forma de controlar os processos licitatórios realizados.

Também do ponto de vista acadêmico, por permitir um aprofundamento de temas discutidos em sala de aula, bem como propiciar um maior envolvimento com a prática dos temas abordados nesta monografia.

Cita-se também o subsídio para a UFSC, pois se transformará em base de pesquisas para estudos futuros, não se esquecendo de mencionar a contribuição deixada para a sociedade, no sentido do aperfeiçoamento da gestão dos recursos destinados à realização de

projetos, evitando assim o cometimento de abusos e que sejam privilegiados uns em detrimento de outros.

1.4 METODOLOGIA DA PESQUISA

Pode-se interpretar o trabalho acadêmico como sendo o estudo de um tema relevante para a sociedade, feito por um acadêmico, com fins de aprimoramento profissional, que contribua com o avanço da ciência ao responder problemas. Essa interpretação baseia-se nos conceitos de Salomon (1977, apud FERNANDES, 2006, p.16), ao afirmar que monografia é o “tratamento escrito de um tema específico que resulte de interpretação científica com escopo de apresentar uma contribuição relevante ou original e pessoal à ciência”. Gil (2010, p.1) corrobora ao definir pesquisa como o “procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos”.

Inicialmente fez-se a delimitação do tema de interesse para a realização desta pesquisa, buscando-se posteriormente a bibliografia que pudesse dar subsídio ao trabalho. As fontes foram as mais diversas como livros, artigos, trabalhos monográficos, leis e decretos, páginas da internet, dentre outros. Além disso, foi necessária a consulta a documentos internos da instituição, fato determinante na escolha do local onde se realizou o estudo de caso devido à facilidade de acesso. Posteriormente, foram usadas as técnicas de observação e exame em 50 (cinquenta) Pregões Eletrônicos da fundação entre junho de 2009 e janeiro de 2011 para permitir a coleta de dados para avaliação. Esta foi feita com a ajuda de uma lista de verificação de procedimentos para Pregões Eletrônicos.

Portanto, qualifica-se o presente trabalho, no que tange a natureza, como uma pesquisa aplicada, “pois objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática e dirigidos à solução de problemas específicos. Envolve verdades e interesses locais”. (SILVA E MENEZES, 2001, P.20).

Quanto à abordagem do problema, a presente pesquisa é totalmente desenvolvida pelo método qualitativo, não realizando nenhuma análise de caráter quantitativo. De acordo com Silva e Menezes (2005, p.20), a pesquisa qualitativa “considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números.”. Richardson (2008, p.79) caracteriza a pesquisa qualitativa como aquela que “não pretende numerar ou medir unidades ou categorias homogêneas”.

No que diz respeito ao procedimento utilizado, classifica-se o estudo como pesquisa bibliográfica e documental, por ser baseada em livros, artigos, leis, sítios eletrônicos, artigos científicos e trabalhos monográficos, mas também documentos internos da organização estudada. De acordo com Gil (2010, p.29-31) “a pesquisa bibliográfica é elaborada com base em material já publicado. Tradicionalmente, esta modalidade de pesquisa inclui material impresso como livros, revistas, jornais, teses, dissertações e anais de eventos científicos”. Sobre pesquisa documental, o autor supracitado afirma que “vale-se de toda sorte de documentos, elaborados com finalidades diversas [...] se recomenda que seja considerada fonte documental quando o material consultado é interno à organização”. Aderindo ao que afirma Gil, Michalyszyn e Tomasini (2008, p.51), expõem que a pesquisa bibliográfica e documental é “desenvolvida a partir de referências teóricas que apareçam em livros, artigos, documentos, etc.”. Junior (2009, p.49) adiciona ainda as fontes eletrônicas às definições anteriormente apresentadas, ao asseverar que a pesquisa bibliográfica “É o tipo de pesquisa na qual o pesquisador busca em fontes impressas ou eletrônicas (CD e ou internet), ou na literatura cinza, as informações que necessita para desenvolver uma determinada teoria”.

Classifica-se esta pesquisa também, como estudo de caso, pois os dados são coletados por meio de observação e análise de documentos. Este procedimento é conceituado por Gil (2010, p.37) como “estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetivos, de maneira que permita o seu amplo e detalhado conhecimento”. Na mesma linha de pensamento Michalyszyn e Tomasini (2008, p.51) definem estudo de caso como “Estudo profundo e exaustivo de indivíduos e instituições em particular, de maneira a permitir o seu amplo e detalhado conhecimento.”.

O trabalho se enquadra como sendo uma pesquisa do tipo exploratória. Segundo Gil (2010, p.27), as pesquisas exploratórias têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. Completando o que afirma Gil tem-se Netto (2006, apud SOUZA 2008, p.13) ao afirmar que a pesquisa exploratória “estabelece critérios, métodos e técnicas para elaboração de uma pesquisa e visa oferecer informações sobre o objeto desta e orientar a formulação de hipóteses.”

Neste trabalho, busca-se exatamente maior familiaridade com o problema para, a partir disso, poder sugerir modificações se for o caso.

É importante salientar ainda que o nome da entidade estudada foi preservado.

1.5 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Apesar de a entidade estudada utilizar-se de praticamente todas as modalidades licitatórias excetuando-se o leilão e o concurso, a pesquisa foi desenvolvida primordialmente sobre a modalidade pregão na forma eletrônica, já que, o Decreto n.º 5.504/2005 estabeleceu exigência para sua utilização quando da contratação de bens e serviços comuns com uso de recursos públicos da União.

Esta pesquisa fica limitada pela impossibilidade de tomar seus resultados como padrão para utilização em outras instituições devido às peculiaridades da fundação analisada, mas fica restringida também pelas exigências determinadas em leis e normas.

Outra importante limitação deste trabalho refere-se ao fato de o mesmo abordar o problema apenas do ponto de vista qualitativo. Este tipo de abordagem permite que existam interpretações diferentes das informações obtidas, já que o pesquisador é o responsável pela coleta e análise dos dados.

1.6 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

O presente estudo será dividido em quatro capítulos, seguindo o procedimento usual em trabalhos monográficos.

No primeiro capítulo, fazem-se as considerações introdutórias, discorre-se sobre o tema e o problema, define-se os objetivos gerais e específicos, trata-se da justificativa e da metodologia da pesquisa, da limitação do estudo e apresenta-se a organização do trabalho.

No segundo capítulo, apresenta-se a fundamentação teórica, Bem como a literatura utilizada como base para o desenvolvimento deste trabalho.

O terceiro capítulo trata do modelo utilizado para obtenção dos dados, apresentando-os e analisando-os.

Por fim, no último capítulo, tratar-se-á sobre as considerações finais, e sugestões para trabalhos futuros.

2 REVISÃO DA LITERATURA

O presente capítulo tem como objetivo fazer uma revisão bibliográfica sobre licitação e contratos, fundações de apoio às instituições federais de ensino superior e procedimentos de controle, temas centrais desta pesquisa.

2.1 LICITAÇÃO

Nesta seção pretende-se introduzir o tema licitação, expondo suas principais características e os pontos importantes para o trabalho. Para isto apresentar-se-á os pensamentos de alguns autores, bem como os textos das leis que disciplinam o tema. Em geral os autores vão ao encontro da legislação fazendo interpretações que facilitam o entendimento dela.

De acordo com Justen Filho (2010), existe uma relação entre o processo de democratização do Estado e o aumento da utilização do contrato administrativo, pois antes da instauração do Estado de Direito o governo era autoritário, apropriava-se dos bens e obrigava particulares a prestar-lhe serviços de que necessitava. Com a diminuição do autoritarismo, a situação mudou. Passou-se a observar limites e procedimentos específicos para a obtenção de bens ou serviços de particulares.

A partir disso, começou-se a normatizar as licitações e os contratos administrativos. No Brasil, o tema licitação sofreu importante reforma a partir do momento em que foi previsto na Constituição Federal brasileira de 1988 em seu artigo 37 inciso XXI, destacando que

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

Este texto foi regulamentado com o advento da Lei n.º 8.666/1993 que instituiu normas para licitações e contratos da Administração pública e nada mais é do que um aperfeiçoamento das legislações anteriores.

2.1.1 O que é Licitação

A licitação é a forma definida em lei para a aplicação dos recursos públicos da melhor maneira possível, garantindo lisura e transparência na destinação dos valores angariados através de impostos.

Encontram-se diversas definições para o que vem a ser uma licitação. Para Meirelles (2010, p.28)

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Tem como pressuposto a competição. [...] É o meio técnico-legal de verificação das melhores condições para a execução de obras e serviços, compra de materiais e alienação de bens públicos.

Portanto, trata-se de procedimento administrativo para a seleção da proposta mais vantajosa para a aquisição de determinado bem e/ou serviço e também para alienação de bens, tendo como pressuposto a competição.

Di Pietro (1996, apud MEIRELLES, 2010, p.29), corrobora com este pensamento ao afirmar que

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

Na mesma linha de pensamento tem-se Sunfeld (1995, apud MEIRELLES, 2010, p.29), definindo licitação como

O procedimento administrativo destinado á escolha de pessoa a ser contratada pela Administração ou a ser beneficiada por ato administrativo singular, no qual são assegurados tanto o direito dos interessados à disputa como a seleção do beneficiário mais adequado ao interesse público.

O Tribunal de Contas da União – TCU (2003, p.14) acrescenta ainda que

Licitação é o procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca, mediante condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas interessadas na apresentação de propostas para o fornecimento de bens e serviços.

Acrescentam também Franco e Gondo (1969, apud MEIRELLES, 2010, p.29) afirmando que

Trata-se de um processo que a um só tempo restringe o arbítrio do agente do Poder Público na seleção dos seus fornecedores, enseja a todos os interessados igualdade de condições na apresentação do negócio e impõe a escolha do que apresentar a melhor proposta.

Ou seja, o ente público não tem a opção de escolher o fornecedor com quem irá contratar, este deverá ser selecionado por processo seletivo, mediante estabelecimento de condições em ato próprio que confira igualdade de condições entre os participantes.

Para complementar tem-se Mukai (1988, apud MEIRELLES, 2010, p.29), definindo licitação como

uma *invitatio ad offerendum*, isto é, um convite do Poder Público aos administradores para que façam suas propostas e tenham a chance de ser por ele contratados, para lhe executarem uma prestação (de dar ou fazer) determinada.

O entendimento de Mukai, diferentemente dos anteriores, baseia-se no ponto de vista da licitante ao definir que licitação é um convite do Poder Público para que empresas apresentem propostas para fornecer serviços e/ou produtos.

Ao analisar todas as definições anteriormente citadas, verificam-se como principais pontos de convergência:

- a) É um procedimento administrativo;
- b) Promove a igualdade de condições para a disputa;
- c) Permite à Administração selecionar a proposta mais vantajosa.

A partir disso, tem-se que licitação é um procedimento administrativo utilizado pelo ente público na busca para obter a proposta mais vantajosa na aquisição de bens e/ou serviços com garantia de igualdade de condições aos participantes.

2.1.2 Princípios da Licitação

O processo licitatório visa garantir que os recursos públicos sejam corretamente utilizados. Para isso, é necessário que sejam observados alguns princípios básicos. De acordo com o art.3º da Lei n.º 8.666/1993

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, 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 objetivo e dos que lhes são correlatos.

Meirelles (2010) define como princípios da licitação, além daqueles gerais do regime jurídico administrativo, o procedimento formal, publicidade de seus atos, igualdade entre os licitantes, sigilo na apresentação das propostas, vinculação ao edital ou convite, julgamento objetivo, adjudicação compulsória ao vencedor e probidade administrativa.

O Tribunal de contas da União (2003) em suas orientações básicas define como princípios a serem observados nos procedimentos licitatórios o da legalidade, da isonomia, da

impessoalidade, da moralidade e probidade administrativa, da publicidade da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

Basicamente os autores supracitados concordam com o que afirma a lei, porém Meirelles ainda incluiu a adjudicação compulsória e o sigilo na apresentação das propostas no rol de princípios denominados irrelegáveis por ele.

Da análise feita, percebe-se ser de grande importância a estrita observação dos princípios norteadores do processo licitatório como a impessoalidade, a isonomia, a moralidade, a probidade administrativa e a publicidade, garantindo a legalidade dos atos e evitando problemas futuros advindos de erros, voluntários ou não.

2.1.3 Responsáveis pela Licitação

Para que um processo licitatório seja realizado, é preciso que a Administração disponha de profissionais habilitados para conduzi-lo. Tais profissionais formam a Comissão de licitação, definida na Lei n.º 8.666/1993 artigo seis, inciso XVI. De acordo com o artigo 51 da referida lei, tal comissão poderá ser permanente, quando for designada por período determinado de até doze meses, ou especial, para licitações específicas, e deverá ser formada por no mínimo três membros, sendo dois deles servidores do quadro permanente da Administração responsável pela licitação. Ainda de acordo com o artigo seis, a comissão tem “a função de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações e ao cadastramento de licitantes.”.

Apoiando este entendimento tem-se o Tribunal de Contas da União (2003, p.19) ao afirmar que

Consideram-se responsáveis pela licitação, os agentes públicos designados pela autoridade competente, mediante ato administrativo próprio (portaria, por exemplo), para integrar comissão de licitação, ser pregoeiro ou para realizar licitação na modalidade convite. A comissão de licitação é criada pela Administração com a função de receber, examinar, e julgar todos os documentos e procedimentos relativos ao cadastramento de licitantes e às licitações nas modalidades de concorrência, tomada de preços e convite.

Outro ponto definido na Lei n.º 8.666/1993 que não pode ser esquecido é o fato de que os membros da Comissão de licitação respondem solidariamente por todos os atos da Comissão, a não ser quando fundamentar e registrar posição individual divergente em ata lavrada na reunião em que tiver sido tomada a decisão.

De acordo com o TCU (2003, p.19), diferentemente das demais modalidades

No caso de Pregão, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio são designados dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação para, dentre outras

atribuições, receber a proposta escrita e os lances verbais, analisar a aceitabilidade da proposta e efetuar sua classificação, habilitar o licitante e adjudicar o objeto vencedor.

Sendo assim, fica evidente que no Pregão os responsáveis são denominados Pregoeiro e equipe de apoio, enquanto nas demais modalidades denominam-se Comissão de licitação, sendo formada pelo Presidente e pelos membros.

O Decreto n.º 5.450/2005 define as atribuições dos responsáveis pela modalidade de licitação Pregão, denominados pregoeiro e equipe de apoio.

Decreto 5.450/05 artigo 11. Caberá ao pregoeiro, em especial:

I - coordenar o processo licitatório;

II - receber, examinar e decidir as impugnações e consultas ao edital, apoiado pelo setor responsável pela sua elaboração;

III - conduzir a sessão pública na internet;

IV - verificar a conformidade da proposta com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório;

V - dirigir a etapa de lances;

VI - verificar e julgar as condições de habilitação;

VII - receber, examinar e decidir os recursos, encaminhando à autoridade competente quando mantiver sua decisão;

VIII - indicar o vencedor do certame;

IX - adjudicar o objeto, quando não houver recurso;

X - conduzir os trabalhos da equipe de apoio; e

XI - encaminhar o processo devidamente instruído à autoridade superior e propor a homologação.

Art. 12. Caberá à equipe de apoio, dentre outras atribuições, auxiliar o pregoeiro em todas as fases do processo licitatório.

Portanto, entende-se que os responsáveis por executar o processo licitatório, são aqueles designados pela autoridade superior para formar a Comissão, sendo atribuída a esta a função de conduzir a licitação observando e executando os procedimentos pertinentes ao ato administrativo em questão.

2.1.4 Modalidades e tipos de Licitação

Para a realização do processo licitatório existem procedimentos a serem seguidos. Sendo assim, uma licitação não pode ser realizada de qualquer maneira, ela deve atentar para os regulamentos determinados em leis e normas. Estas determinam qual modalidade e tipo é mais adequada para aquisição de determinado objeto, sempre se levando em consideração o valor do mesmo.

De acordo com os valores a serem contratados escolhe-se a modalidade mais adequada. De acordo com o TCU (2003, p.21),

Modalidade de licitação é a forma específica de conduzir o procedimento licitatório, a partir de critérios definidos em lei. O valor estimado para contratação é o principal

fator para escolha da modalidade de licitação, exceto quando se trata de pregão, que não está limitado a valores.

A Lei n.º 8.666/1993 estabelece cinco modalidades de licitação (vedando a criação de nova ou a mistura delas) e os tipos permitidos. São modalidades de licitação:

- a) Leilão;
- b) Concurso;
- c) Concorrência;
- d) Tomada de Preços;
- e) Convite.

Posteriormente, a Lei n.º 10520/2002 instituiu o Pregão, que vem a ser a sexta modalidade licitatória. Segundo Diogenes et al (2007, apud SCARPINELLA 2003), a instituição do pregão foi motivado pelos benefícios que este apresenta. Dentre eles destacam-se a maior rapidez, transparência e agilidade na escolha do fornecedor, obtenção de propostas com preços mais compatíveis aos praticados no mercado na comparação com as modalidades clássicas, além de uma significativa redução nas contratações diretas, ou seja, sem licitação.

A seguir tem-se Quadro explicativo com limites e prazo mínimo entre a publicidade e a sessão pública de cada modalidade.

Modalidade	Limite (R\$)	Publicidade
Concorrência	Obras, a cima de R\$ 1.500.000,00 Outros, a cima de R\$ 650.000,00	45 dias quando for do tipo técnica e preço. 30 dias quando for do tipo menor preço.
Tomada de preços	Obras, até de R\$ 1.500.000,00 Outros, até de R\$ 650.000,00	30 dias quando for do tipo técnica e preço. 15 dias quando for do tipo menor preço.
Convite	Obras, até R\$ 150.000,00 Outros, até R\$ 80.000,00	5 dias úteis
Concurso	_____	45 dias
Leilão	_____	15 dias
Pregão	Ilimitado. (não permitido para serviços de engenharia, somente bens e serviços comuns).	8 dias úteis

Quadro 1: Resumo das modalidades de licitação, seus limites e publicidade

Fonte: Adaptado das Leis n.º 8.666/1993 e 10.520/2002.

Para Justen Filho (2010), a Lei n.º 8.666/1993 elenca cinco modalidades, mas através de uma análise doutrinária, têm-se três modalidades de licitação que seriam o Convite, a Tomada de Preços e a Concorrência. Para o referido autor, essas três modalidades se encaixam no grupo de “comuns” já que os procedimentos delas são usados para qualquer tipo de contratação. Com relação as modalidades concurso e leilão, as quais ele define como especiais, possuem procedimentos específicos de acordo com as finalidades a que se destinam e que serão vistas mais a frente.

Quanto aos tipos de licitação tem-se:

- a) De menor preço;
- b) De melhor técnica;
- c) De técnica e preço;
- d) De maior oferta;
- e) De maior desconto.

De acordo com Meirelles (2010, p.102), “do instrumento convocatório deve constar a modalidade e o tipo adequado ao certame, para orientar os licitantes e o julgamento das propostas.”

A seguir, as modalidades serão apresentadas sucintamente, demonstrando em quais casos cada uma delas se encaixa.

2.1.4.1 Leilão

O leilão, ao contrário das demais modalidades, tem como objetivo a alienação de bens. Por esse motivo, o tipo de licitação que se encaixa nela é o da maior oferta, na qual o licitante que oferecer o maior lance é o vencedor.

A Lei n.º 8.666/1993, artigo 22 define leilão como

a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

Meirelles (2010, p.127), interpreta fielmente a definição da lei ao asseverar que

leilão é a modalidade de licitação utilizável para a venda de bens móveis inservíveis para a Administração, produtos legalmente apreendidos ou empenhados e também para os bens imóveis cuja aquisição haja derivado de procedimento judicial ou de dação em pagamento.

Justen Filho (2010, p.271) acrescenta aos pensamentos anteriores o diferencial da modalidade leilão ao definir como,

Procedimento tradicional dentro do Direito Comercial e Processual. [...] O leilão peculiariza-se pela concentração, em uma única oportunidade, de numerosos 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.

Tanto Justen Filho (2010) como Meirelles (2010) identificaram um erro na lei ao tratar da alienação de produtos legalmente apreendidos ou penhorados. Para ambos, a Administração não pode alienar bens penhorados, mas sim bens empenhados.

O leilão, portanto é uma modalidade com características peculiares, no qual se busca vender e não adquirir.

2.1.4.2 Concurso

O concurso é a modalidade mais adequada para seleção de trabalho técnico, científico ou artístico, conforme define a Lei n.º 8.666/1993 em seu artigo 22.

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.

Justen Filho (2010, p.270), Colabora ao afirmar que

O concurso pressupõe o interesse da Administração em selecionar trabalho técnico ou artístico, exteriorizador de habilidade físico-intelectual ou revelador de certas capacidades personalíssimas, seja para fins de incentivo ao desenvolvimento cultural seja para obtenção de resultado prático imediato.

Para Meirelles (2010, p.126)

Concurso é a Modalidade de licitação destinada à escolha de trabalho técnico ou artístico, predominantemente de criação intelectual. É usado comumente na seleção de projetos, onde se busca a melhor técnica, e não o menor preço. Aos Classificados pode-se atribuir prêmio ou remuneração.

Meirelles salienta que esta é a modalidade onde comumente busca-se a melhor técnica em detrimento do melhor preço, sendo o prêmio a forma de remuneração. A Administração avalia o trabalho pronto, não havendo execução de trabalho após o julgamento.

2.1.4.3 Concorrência

De acordo com a Lei n.º 8.666/1993 “Concorrência é 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.

Para o Tribunal de Contas da União (2003), Concorrência é a “modalidade da qual podem participar quaisquer interessados que na fase de habilitação preliminar comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução do objeto da licitação.” Corroborando com a definição da lei e do TCU Meirelles afirma que

Concorrência é a modalidade de licitação própria para contratos de grande valor, em que se admite a participação de quaisquer interessados, registrados ou não, que satisfaçam as condições do edital, convocados com antecedência mínima de 45 ou 30 dias.

Segundo a Lei n.º 8.666/1993 a modalidade Concorrência se destina a obras e serviços de engenharia cujo valor estimado de contratação seja superior a R\$ 1.500.000,00 e para compras e demais serviços com valor estimado superior a R\$ 650.000,00. Ela pode também substituir as modalidades Convite e Tomada de Preços. A concorrência pode ser do tipo menor preço, quando a Administração procura a melhor proposta do ponto de vista econômico, melhor técnica, onde se busca o melhor trabalho sem considerar o preço e ainda pode ser do tipo técnica e preço que nada mais é do que a utilização dos dois critérios simultaneamente.

2.1.4.4 Tomada de Preços

Para Meirelles (2010, p.123), “Tomada de preços é a licitação para contratos de valor estimado imediatamente inferior ao estabelecido para a concorrência, realizada entre interessados previamente cadastrados, observada a necessária qualificação.”

A definição encontrada na Lei n.º 8.666/1993 para tomada de preços é a seguinte,

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, observada a necessária qualificação.

“Modalidade realizada 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, observada a necessária qualificação.” (TRIBUNAL DE CONTAS, 2003, p.21).

De acordo com a Lei n.º 8.666/1993 a modalidade tomada de Preços se destina a realização de contratos de obras e serviços de engenharia até o valor de R\$ 1.500.000,00 e compras e demais serviços até R\$ 650.000,00. Ela pode substituir a modalidade Convite. Para Meirelles (2010), a Tomada de Preços só se diferencia da Concorrência por exigir a habilitação prévia dos licitantes.

2.1.4.5 Convite

O TCU (2003, p.22) define Convite como “modalidade realizada entre interessados do ramo de que trata o objeto da licitação, escolhidos e convidados em número mínimo de três pela Administração.”

Para Meirelles (2010, p.124)

Convite é a modalidade de licitação mais simples, destinada às contratações de pequeno valor, consistente na solicitação escrita a pelo menos três interessados do ramo, registrados ou não, para que apresentem suas propostas, no prazo mínimo de cinco dias úteis.

A Lei n.º 8.666/1993 é mais abrangente ao definir o Convite como

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.

De acordo com as definições elencadas anteriormente, pode-se concluir que a modalidade Convite é mais simples delas, sendo um dos motivos a não necessidade de publicação, já que o convite é feito diretamente para as empresas. Empresas que não forem convidadas formalmente também podem participar do Convite desde que atendam aos critérios determinados pela lei.

2.1.4.6 Pregão

O Pregão se divide em duas espécies, segundo Justen Filho (2009), o Comum ou Presencial e o Eletrônico. Para ele, pode-se dizer que se trata de duas modalidades diferentes. O Pregão presencial, como o próprio nome já diz, ocorre em um local com a presença física dos responsáveis pela licitação e dos licitantes. O pregão eletrônico, que é regulamentado pelo Decreto n.º 5450/2005, ocorre por meio da *internet*, em uma sessão virtual, na qual os participantes interagem à distância, aproveitando-se de recursos tecnológicos.

A modalidade Pregão na forma Eletrônica é aquela que merece maior atenção no decorrer deste trabalho. Justifica-se isto primeiramente pelo fato de a fundação estudada utilizar a modalidade Pregão na forma eletrônica em aproximadamente 95%¹ das licitações efetuadas. Em segundo, lugar também se justifica o foco dado ao Pregão na forma eletrônica visto que o Decreto n.º 5.504/2005 exige dos entes públicos ou privados a utilização dele na contratação de bens e serviços comuns que se utilizem de recursos públicos da União. Desta forma, pode-se delimitar melhor a pesquisa, evitando que ela se torne muito extensa.

Para Justen Filho (2009, p.9),

pregão é a modalidade de licitação de tipo menor preço, destinada à seleção da proposta mais vantajosa de contratação de bem ou serviço comum, caracterizada pela existência de uma fase competitiva inicial, em que os licitantes dispõem do

¹ Dado obtido por meio de consulta a empregados da fundação.

ônus de formular propostas sucessivas, e de uma fase posterior de verificação dos requisitos de habilitação e de satisfatoriedade das ofertas.

Para Meirelles (2010, p.129), “Pregão é nova modalidade de licitação regulada pela Lei 10.520, de 17.7.2002.”

O Pregão foi instituído pela Lei n.º 10.520/2002, sendo a sexta modalidade licitatória, além das outras cinco já previstas na Lei n.º 8.666/1993. Diferentemente das outras modalidades, ele não tem limite de valor, sua utilização está condicionada ao objeto da licitação que, segundo a Lei n.º 10.520/2002, deverá ser um bem ou serviço comum. O Parágrafo único do Artigo 1º da Lei n.º 10.520/2002 define “bens e serviços comuns, para os 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.”

Além disso, outra característica que diferencia a Modalidade Pregão das demais é aquilo que os autores denominam como “inversão das fases”. Isso ocorre, pois no Pregão primeiro realiza-se a fase de disputa de lances para posteriormente faz-se o julgamento da habilitação. Nas modalidades previstas na Lei n.º 8.666/1993 ocorre justamente o contrário.

É consenso entre os doutrinadores, o fato de o Pregão representar um avanço na busca por tornar os procedimentos licitatórios menos engessados, portanto mais ágeis e simples. Para Justen Filho (2009, p.16), por exemplo, “é verdade que a introdução do pregão envolveu um projeto de alteração geral da legislação sobre licitações. Tratou-se de substituir a disciplina tradicional da Lei n.º 8.666/1993 por instrumentos licitatórios mais ágeis e rápidos.” Ainda de acordo com o referido autor, na impossibilidade de substituir a Lei n.º 8.666/1993, a União passou a produzir novas normas que direcionassem as Administrações para o uso do Pregão. Isto fica evidente quando da publicação do Decreto n.º 5.504/2005 que exige a utilização do Pregão, preferencialmente na forma Eletrônica para entes públicos ou privados, na aquisição de bens e serviços comuns quando decorrentes de transferências voluntárias de recursos públicos.

2.1.5 Contratos

Este tópico introduz noções gerais sobre contratos com o objetivo de observar sua relevância no processo licitatório. É ato administrativo resultante de uma licitação bem sucedida, onde ficam definidos os deveres e os direitos das partes.

De acordo com o parágrafo único do artigo 2º da Lei n.º 8.666/1993:

Considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a

formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

Após a realização da licitação, será celebrado contrato entre a administração e o licitante vencedor para que fiquem estabelecidas as regras que deverão ser cumpridas por cada parte.

Desta maneira, o §1º do artigo 54 da Lei supracitada estabelece o seguinte:

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.

O artigo 55 fixa as cláusulas necessárias a todos os contratos decorrentes de licitação, dispensa ou inexigibilidade. São elas:

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;
- V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;
- VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;
- VIII - os casos de rescisão;
- IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;
- X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;
- XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;
- XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

A Lei de licitações n.º 8.666/1993 determina também que o contrato seja formalizado por escrito, sendo nulo o contrato verbal (exceto para pequenos valores). Portanto, a minuta do contrato deve formar parte do edital de licitação.

No que diz respeito à execução do contrato a lei anteriormente citada institui:

Art. 66. O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas conseqüências de sua inexecução total ou parcial.

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.

Em caso de inexecução do contrato, está prevista a rescisão do contrato, sem prejuízo das sanções aplicáveis.

Avaliando-se a fundo tem-se que o próprio edital é um contrato e caso não seja questionado no prazo legal passa a formar as “regras do jogo”, presumindo-se a aceitação das partes envolvidas.

O contrato serve para definir as obrigações e direitos de cada parte envolvida. Logo, não é difícil perceber a importância do contrato no alcance do objetivo da licitação, ou seja, filtrar a proposta mais vantajosa para os interesses da Administração.

2.2 PROCEDIMENTOS DO PREGÃO ELETRÔNICO

Neste tópico, busca-se apresentar aquilo que os legisladores e doutrinadores entendem como os procedimentos adequados na execução de um pregão eletrônico do início ao fim, apresentando também um modelo que seria o ideal². Com isso, será possível comparar tal modelo com aquilo que a fundação estudada aplica no setor de licitação.

Segundo Virga (p.451, apud GASPARINI et al., 2007, p.247),

Sinteticamente é possível afirmar que licitação é um procedimento administrativo consubstanciado num conjunto de atos praticados de forma ordenada e sucessiva pelo poder público, visando à seleção da melhor oferta, em razão de um negócio jurídico que pretende celebrar por meio de um contrato.

Pode-se extrair deste excerto a idéia de que para se realizar uma licitação é necessário praticar atos ordenados e sucessivos que, traduzindo para uma linguagem mais simples, seria o passo a passo que é necessário na montagem de um processo licitatório.

A construção do processo é dividida em duas fases, uma interna que delimita e determina as condições do ato convocatório antes de torná-las públicas, e uma externa que tem início na publicação do edital, terminando com a contratação do fornecimento do bem, execução de obra ou prestação do serviço (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2003). A seguir, serão abordadas mais detalhadamente cada uma das fases e os seus passos.

² Haja vista as peculiaridades das diversas entidades obrigadas a licitar, seria impossível definir um modelo ideal. Pretende-se apenas adotar um modelo que permita a comparação.

2.2.1 Fase interna

A fase interna é aquela na qual ocorre a preparação da licitação. De acordo com Gasparini et al (2007) o legislador não definiu uma ordem procedimental a ser seguida na fase interna, fato que justifica eventuais diferenças entre os diversos autores. No entanto, por meio do Decreto n.º 5.450/2005, o legislador determina que a fase preparatória do pregão eletrônico observe os seguintes pontos:

Art. 9º Na fase preparatória do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:

I - elaboração de termo de referência pelo órgão requisitante, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização;

II - aprovação do termo de referência pela autoridade competente;

III - apresentação de justificativa da necessidade da contratação;

IV - elaboração do edital, estabelecendo critérios de aceitação das propostas;

V - definição das exigências de habilitação, das sanções aplicáveis, inclusive no que se refere aos prazos e às condições que, pelas suas particularidades, sejam consideradas relevantes para a celebração e

execução do contrato e o atendimento das necessidades da Administração; e

VI - designação do pregoeiro e de sua equipe de apoio.

Apesar de não haver uma ordem a ser seguida, existem procedimentos a serem observados.

Na fase interna, ainda será possível corrigir falhas eventuais sem a necessidade de anulação dos atos, já que a licitação ainda não foi tornada pública. Entre os erros que podem acontecer, cita-se a inobservância de dispositivos legais, condições que sejam restritivas à ampla concorrência e falta de informações essenciais. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2003).

Tanto para Gasparini et al. (2007), como para o TCU (2003), o primeiro passo de uma licitação ocorre a partir da solicitação do setor requisitante. Este deverá elaborar o termo de referência que deverá conter a descrição precisa e clara do objeto. Ainda de acordo com as orientações do TCU (2003), após isto, ocorrerão outros procedimentos:

- a) A aprovação por parte da autoridade competente para que o processo tenha início;
- b) Autuação do processo, que posteriormente deve ser protocolizado e numerado;
- c) Pesquisa de mercado para obtenção de valor estimativo da contratação do objeto;
- d) Indicação da origem dos recursos que serão necessários para contratação do objeto.

Gasparini et al.(2007) trás outros procedimentos além dos anteriores:

- a) Elaboração e aprovação da minuta do edital;

É na fase preparatória do certame que deverá ocorrer a elaboração do instrumento convocatório, onde serão fixadas as regras e condições a serem observadas, não

apenas por parte dos eventuais particulares interessados em formular propostas mas também pela própria entidade promotora da licitação. [...] O ato convocatório cumpre papel de fundamental importância na licitação, na medida em que todos os atos a serem praticados no curso do certame deverão estar em absoluta consonância com as regras por ele estabelecidas.(GASPARINI ET AL., 2007, p.254).

- b) Designação de pregoeiro e equipe de apoio;
- c) Publicação do certame.

Os procedimentos tomados nessa primeira fase são extremamente importantes, pois, caso não sejam observados, poderão causar a anulação, cancelamento, impugnação ou revogação do certame caso sejam identificados somente após a sua publicação, originando transtornos para a entidade.

2.2.2 Fase externa

Executados os procedimentos preparatórios do pregão eletrônico, parte-se para a sua divulgação. A partir do momento em que o processo torna-se público, tem início a fase externa.

Como arpresentado anteriormente, o pregão difere das demais modalidades já que, na fase externa, inverte o processo, partindo primeiro para as propostas e lances e depois para a verificação de habilitação.

A fase externa é o que os autores chamam de licitação propriamente dita. Ela tem início a partir da publicação do edital na forma exigida pela lei, passando por diversos processos até ter seu fim na contratação. O objetivo deste sub-capítulo é apresentar os procedimentos exigidos por lei e necessários ao bom andamento de uma licitação na modalidade pregão eletrônico.

A própria legislação que versa sobre o assunto é riquíssima em detalhes sobre os procedimentos que o pregoeiro deverá observar. Cita-se inicialmente o Decreto n.º 5.450/2005 que define os procedimentos a seguir:

Art. 17. A fase externa do pregão, na forma eletrônica, será iniciada com a convocação dos interessados por meio de publicação de aviso, observados os valores estimados para contratação e os meios de divulgação a seguir indicados:

I - até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais):

- a) Diário Oficial da União; e
- b) meio eletrônico, na internet;

II - acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) até R\$ 1.300.000,00 (um milhão e trezentos mil reais):

- a) Diário Oficial da União;
- b) meio eletrônico, na internet; e
- c) jornal de grande circulação local;

III - superiores a R\$ 1.300.000,00 (um milhão e trezentos mil reais):

- a) Diário Oficial da União;

- b) meio eletrônico, na internet; e
- c) jornal de grande circulação regional ou nacional.

Aqui fica definido o início da fase externa com a convocação dos interessados. A forma de divulgação varia de acordo com os valores estimados para contratação. No artigo 21 trata-se dos critérios para envio das propostas.

Após a divulgação do edital no endereço eletrônico, os licitantes deverão encaminhar proposta com a descrição do objeto ofertado e o preço e, se for o caso, o respectivo anexo, até a data e hora marcadas para abertura da sessão, exclusivamente por meio do sistema eletrônico, quando, então, encerrar-se-á, automaticamente, a fase de recebimento de propostas.

O artigo 22 do referido Decreto regulamenta a abertura da sessão pública.

A partir do horário previsto no edital, a sessão pública na internet será aberta por comando do pregoeiro com a utilização de sua chave de acesso e senha.

Os artigos 23, 24 e 25, tratam do ordenamento das propostas, o início e o encerramento da fase de lances com posterior verificação de compatibilidade de preços e habilitação por parte do pregoeiro.

Art. 23. O sistema ordenará, automaticamente, as propostas classificadas pelo pregoeiro, sendo que somente estas participarão da fase de lance.

Art. 24. Classificadas as propostas, o pregoeiro dará início à fase competitiva, quando então os licitantes poderão encaminhar lances exclusivamente por meio do sistema eletrônico.

Art. 25. Encerrada a etapa de lances, o pregoeiro examinará a proposta classificada em primeiro lugar quanto à compatibilidade do preço em relação ao estimado para contratação e verificará a habilitação do licitante conforme disposições do edital.

A manifestação de intenção de recursos, recursos e contra-razões são regulamentadas pelo artigo 26.

Art. 26. Declarado o vencedor, qualquer licitante poderá, durante a sessão pública, de forma imediata e motivada, em campo próprio do sistema, manifestar sua intenção de recorrer, quando lhe será concedido o prazo de três dias para apresentar as razões de recurso, ficando os demais licitantes, desde logo, intimados para, querendo, apresentarem contra-razões em igual prazo, que começará a contar do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos elementos indispensáveis à defesa dos seus interesses.

Por fim, os artigos 27 e 29 tratam da homologação e condições para revogação do certame.

Art. 27. Decididos os recursos e constatada a regularidade dos atos praticados, a autoridade competente adjudicará o objeto e homologará o procedimento licitatório.
§ 1º Após a homologação referida no caput, o adjudicatário será convocado para assinar o contrato ou a ata de registro de preços no prazo definido no edital.

Art. 29. A autoridade competente para aprovação do procedimento licitatório somente poderá revogá-lo em face de razões de interesse público, por motivo de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-lo por ilegalidade, de ofício ou por provocação de qualquer pessoa, mediante ato escrito e fundamentado.

Conforme Di Pietro (2008) pode-se resumir os procedimentos da etapa externa em cinco fases, sendo a primeira aquela em que ocorre a publicação do aviso do edital no Diário oficial da União (DOU), a segunda fase é a que ocorre o julgamento e classificação das propostas dos licitantes, na terceira fase ocorre a habilitação do vencedor, na quarta ocorre a adjudicação, logo após a decisão sobre os recursos e, por fim, a entidade competente promove a homologação do processo.

Ainda conforme Di Pietro (2008 p. 399), “A homologação equivale à aprovação do procedimento” e “A adjudicação é o ato pelo qual a Administração, pela mesma autoridade competente para homologar, atribui ao vencedor o objeto da licitação.”.

Como a parte interna de uma licitação, a parte externa também merece especial atenção da Administração, pois também possui pontos cruciais que precisam ser devidamente controlados e executados.

Na próxima seção tratar-se-á sobre os documentos que deverão constar dos Pregões Eletrônicos.

2.2.3 Documentos exigidos no pregão eletrônico

Além dos procedimentos a serem tomados na realização do pregão na forma eletrônica, o Decreto n.º 5450/2005 determina em seu artigo 30 que,

O processo licitatório será instruído com os seguintes documentos:

- I - justificativa da contratação;
- II - termo de referência;
- III - planilhas de custo, quando for o caso;
- IV - previsão de recursos orçamentários, com a indicação das respectivas rubricas;
- V - autorização de abertura da licitação;
- VI - designação do pregoeiro e equipe de apoio;
- VII - edital e respectivos anexos, quando for o caso;
- VIII - minuta do termo do contrato ou instrumento equivalente, ou minuta da ata de registro de preços, conforme o caso;
- IX - parecer jurídico;
- X - documentação exigida para a habilitação;
- XI - ata contendo os seguintes registros:
 - a) licitantes participantes;
 - b) propostas apresentadas;
 - c) lances ofertados na ordem de classificação;
 - d) aceitabilidade da proposta de preço;
 - e) habilitação; e
 - f) recursos interpostos, respectivas análises e decisões;
- XII - comprovantes das publicações:
 - a) do aviso do edital;
 - b) do resultado da licitação;
 - c) do extrato do contrato; e
 - d) dos demais atos em que seja exigida a publicidade, conforme o caso.

Toda essa documentação exigida é mais uma das origens de erros que podem ocorrer durante o processo. A ausência de um destes documentos torna o ato nulo e, por isso, o responsável pela licitação deve ter controle absoluto dos mesmos.

2.2.4 Modelo para verificação de procedimentos

Como mencionado anteriormente, é difícil definir um modelo único de procedimentos a serem seguidos para a realização de um processo licitatório já que existem diversas peculiaridades em cada instituição obrigada a licitar. No entanto, o modelo a ser utilizado deve ao menos garantir que as etapas, os documentos e as demais exigências legais anteriormente apresentadas neste trabalho sejam atendidas.

Sendo assim, utilizou-se neste trabalho a lista de verificação para Pregões Eletrônicos elaborada por Mário Vinícius Claussen Spinelli como ponto de partida para verificar se os procedimentos tomados pela fundação em estudo estão de acordo com a legislação e recomendações de autores.

Na internet encontram-se outras listas de verificações disponíveis para realização de procedimentos controles aplicados nas licitações, no entanto, optou-se por este devido aos motivos anteriormente apresentados, mas também pelo notório saber do seu autor.

De acordo com informações retiradas do sítio eletrônico de Mário Vinícius Claussen Spinelli³, ele é mestre em administração, Secretário de prevenção da corrupção e informações estratégicas e analista de finanças e controles da Controladoria Geral da União, sendo também professor universitário. Além disso, é um dos autores dos seguintes livros: “corrupção: ensaios e críticas” e “lei de responsabilidade fiscal: ensaios em comemoração aos 10 anos da lei complementar nº 101/00”.

2.3 FUNDAÇÕES DE APOIO ÀS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR

As fundações de apoio às IFES são classificadas como entidade de direito privado, tendo como finalidade dar apoio na realização das atividades de pesquisa, extensão e desenvolvimento da instituição apoiada. A Lei n.º 8.958/94 e a Lei n.º 12.349/2010 (sua mais recente alteração), que dispõem sobre as relações entre as instituições federais de ensino

³ www.licitaweb.com.br

superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio, tratam disto em seu artigo 1º

Art. 1º As Instituições Federais de Ensino Superior - IFES, bem como as Instituições Científicas e Tecnológicas - ICTs, sobre as quais dispõe a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, poderão realizar convênios e contratos, nos termos do inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, por prazo determinado, com fundações instituídas com a finalidade de dar apoio a projetos de ensino, pesquisa e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, inclusive na gestão administrativa e financeira estritamente necessária à execução desses projetos.

Portanto, extraindo a essência do que afirma este artigo, e traduzindo para uma linguagem simples, pode-se dizer que sua finalidade é auxiliar as instituições federais de ensino, flexibilizando e agilizando os processos necessários para se realizar as funções de ensino, pesquisa e extensão. O artigo 2º trata da personalidade jurídica da fundação conforme segue:

As fundações a que se refere o art. 1º deverão estar constituídas na forma de fundações de direito privado, sem fins lucrativos, regidas pelo Código Civil Brasileiro e por estatutos cujas normas expressamente disponham sobre a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência, e sujeitas, em especial:

- I - a fiscalização pelo Ministério Público, nos termos do Código Civil e do Código de Processo Civil;
- II - à legislação trabalhista;
- III - ao prévio registro e credenciamento no Ministério da Educação e do Desporto e no Ministério da Ciência e Tecnologia, renovável bianualmente.

O Artigo 2º da referida lei afirma que tais instituições devem ser constituídas sob a forma de fundações de direito privado. Essa afirmativa corrobora com a finalidade de tais fundações, pois por serem entidades de direito privado, não sofrem com as mesmas exigências à que estão submetidos os órgãos da Administração pública.

Tratando-se ainda da Lei n.º 8.958/94 e suas alterações, encontra-se no seu artigo terceiro o seguinte texto:

Art. 3º Na execução de convênios, contratos, acordos e/ou ajustes que envolvam a aplicação de recursos públicos, as fundações contratadas na forma desta lei serão obrigadas a:

- I - observar a legislação federal que institui normas para licitações e contratos da Administração pública, referentes à contratação de obras, compras e serviços;
- II - prestar contas dos recursos aplicados aos órgãos públicos financiadores;
- III - submeter-se ao controle finalístico e de gestão pelo órgão máximo da Instituição Federal de Ensino ou similar da entidade contratante;
- IV - submeter-se à fiscalização da execução dos contratos de que trata esta lei pelo Tribunal de Contas da União e pelo órgão de controle interno competente.

Apesar de tais fundações possuírem caráter privado, o que supostamente poderia lhes conferir liberdade para não aplicar as normas de licitação vigente, fica claro a exigência exposta no texto a cima, fato que as assemelha às instituições públicas e as coloca sob as

mesmas exigências destas no que tange ao tema licitação. E, além de serem obrigadas a observar as leis de licitações e contratos, precisam prestar contas dos recursos e também se submeterem à fiscalização dos órgãos de controle.

2.4 CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO

De acordo com a Lei n.º 8.958/1994, as fundações de apoio às IFES (instituição federal de ensino superior), quando executam convênios, contratos ou ajustes que envolvam aplicação de recursos públicos, ficaram sujeitas à fiscalização do TCU e dos órgãos de controle competentes como MP estadual, entre outros. Sendo assim, introduz-se nesta seção o tema referente ao controle exercido por estes órgãos e aqueles exercidos pela própria Administração.

Conforme Di Pietro (2008, p.724), “A finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade”. Por tanto, a finalidade do controle é garantir que os atos da Administração cumpram os preceitos das leis, antecipando e constatando eventuais erros.

De acordo com Santos (2010, p.37),

O controle na Administração Pública Brasileira vinculou-se a duas formas. Tanto pelo preceito constitucional, inclusive da Lei de Responsabilidade Fiscal, como pelo sistema da Lei n.º 4.320/1964, o controle se divide basicamente em Controle Interno e controle externo.

O controle externo é aquele exercido por órgãos exteriores à organização, enquanto o controle interno é aplicado pela própria Administração. Esta pesquisa não fará aprofundamentos sobre o controle externo, pois o foco da mesma são os procedimentos internos de controle.

2.4.1 Controle interno

O controle interno foi instituído nas organizações governamentais no Brasil pela Lei federal n.º 4.320/1964. Porém, somente após a constituição federal de 1988, que introduziu novos enfoques ao controle, é que houve o fortalecimento dos procedimentos de controle interno.

Segundo Cruz e Glock (2003, p.21), “dentre os vários conceitos existentes na literatura especializada, destaca-se aquele enunciado pelo Comitê de Procedimentos Contábeis de

Auditoria do Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados” (*American Institute of Certified Public Accountants – AICPA*). Este conceito define que o

Controle interno compreende o plano da organização e o conjunto coordenado de métodos e medidas, adotados dentro da empresa, para proteger seu patrimônio, verificar a exatidão e confiabilidade de seus dados contábeis, promover a eficiência operacional e fomentar o respeito e obediência às políticas administrativas fixadas pela gestão. .

De acordo com o instituto dos Auditores Internos do Brasil – AUDIBRA (apud PAULA, 1999, p.22)

Controles internos devem se entendidos como qualquer ação tomada pela Administração (assim compreendida tanto a Alta Administração como os níveis gerencias apropriados) para aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidas sejam atingidos. A Alta Administração e a gerência planejam, organizam, dirigem e controlam o desempenho de maneira a possibilitar uma razoável certeza de realização.

Para Di Pietro (2008, p.726), “É interno o controle que cada um dos poderes exerce sobre seus próprios atos e agentes”. Corroborando com esse pensamento, Mello (p.204, apud ARAÚJO, 2010, p.1182), define controle interno como “aquele exercido pela própria Administração, por seus órgãos, na relação de subordinação hierárquica, sobre seus próprios atos e agentes”.

Logo, o controle interno será aquele realizado pela própria Administração, visando à proteção do seu patrimônio, o alcance dos objetivos e metas pré-estabelecidas, a confiabilidade de seus dados contábeis, bem como resguardar-se contra erros e fraudes.

Tratando-se ainda dos objetivos do controle interno, Santos (2010, p.38), define que,

Dentre as finalidades do Controle Interno destaca-se o apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional. A compreensão de controle é, portanto, a soma dos elementos que integram o sistema de Controle Interno com as ações do controle externo. Nessa perspectiva, quanto maior eficiência apresentar o Controle Interno e quanto melhor for a sua interação com o controle externo, maior irá ser a garantia de um efetivo controle sobre as ações de natureza administrativa, em qualquer âmbito do governo.

Desta forma, tem-se que os controles internos e externos se complementam, sendo que quanto melhor for o primeiro, menos o segundo precisará atuar. Portanto, a partir do momento em que a entidade conseguir implementar um rol de procedimentos que se mostrem eficientes no controle de seus processos licitatórios, observará menos problemas como erros, fraudes e desvios.

O procedimento licitatório é um dos atos administrativos mais importantes para uma instituição pública ou equiparada. Por meio dele, a entidade adquire grande parte dos bens e serviços de que necessita.

De acordo com o artigo 3º da Lei n.º 8.666/1993 a “licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração [...]”. Além disso, seu processo e julgamento serão norteados pelos princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa e da vinculação ao instrumento convocatório.

Porém, nem sempre os princípios anteriormente mencionados são observados. Por movimentar grande monta de recursos, o processo licitatório pode tornar-se alvo de fraudes. A sua característica formal, que por muitas vezes “engessa” o processo, pode induzir a erros não intencionais, mas não menos prejudiciais aos interesses da instituição.

Muitos são os erros ou fraudes que podem ser verificados no decorrer de um processo licitatório, desde um simples erro procedimental, até o tratamento diferenciado dispensado a um determinado licitante em troca de vantagens. Tais erros e fraudes, quando não verificados e corrigidos a tempo, poderão causar graves transtornos à instituição.

O controle interno visa examinar cada etapa do processo licitatório na tentativa de evitar que situações como as citadas anteriormente ocorram, garantindo desta forma a observância dos princípios dantes mencionados. Isso não quer dizer que o controle seja infalível, mas irá auxiliar a evitar problemas futuros.

3 ESTUDO DE CASO

Este capítulo tem como objetivo apresentar a fundação estudada e o modelo utilizado na obtenção dos dados da pesquisa. Pretende-se também apresentar e analisar tais informações, permitindo assim, avaliar os procedimentos de controle aplicados nos processos licitatórios da fundação. Ao final, com base nas análises e inferências feitas, fazem-se sugestões para melhorias.

3.1 APRESENTAÇÃO DA FUNDAÇÃO ESTUDADA

A fundação estudada começou a ser planejada na década de 70, a partir do momento em que se percebeu a crescente demanda por captação de recursos para o desenvolvimento do ensino e da pesquisa na UFSC. Após aprovada sua criação e cumpridos os trâmites legais, foi constituída, tendo como objetivo, captar recursos para o desenvolvimento do ensino, da pesquisa e da extensão na UFSC.

Para cumprir seu objetivo de captar recursos e prover auxílio nas áreas de ensino, pesquisa e extensão, ela desenvolveu um roteiro para elaboração de projetos, relacionou possíveis origens de recursos e passou a assessorar professores e pesquisadores desde a montagem e redação de projetos, passando pela execução e terminando com a prestação de contas aos órgãos financiadores e de controle.

Ela administra aproximadamente 800 projetos. Para isso, precisa de uma estrutura funcional adequada, dispondo de aproximadamente 60 empregados em sua sede além dos que atuam diretamente nos projetos.

Tal instituição situa-se no próprio campus da UFSC, fato que estreita as relações com professores e pesquisadores, facilitando o desenvolvimento e execução de projetos. Tem como missão, contribuir para o desenvolvimento científico tecnológico e social, oferecendo apoio para projetos de ensino pesquisa e extensão.

Por administrar projetos que envolvem altos valores monetários, está constantemente sob os olhares atentos dos órgãos de controle. Tudo isso faz com que a fundação estudada necessite de rígidos controles nos seus processos internos, focando-se aqui a área de licitação, assunto central desta pesquisa.

3.2 CONTROLE INTERNO DAS LICITAÇÕES NA FUNDAÇÃO

Através da observação verificou-se que a fundação em estudo possui um setor formalizado de controle interno. Suas atribuições envolvem o controle da execução de todos os processos dos diversos setores da instituição, em especial os de recursos humanos, compras, projetos, financeiro e contabilidade. Tem como objetivo prever, evitar, identificar e corrigir erros e fraudes nos procedimentos da fundação.

No entanto, por meio da observação constatou-se que ele não atua formalmente no setor de licitação, foco desta pesquisa. O setor de controle interno irá verificar o processo licitatório apenas quando da entrada do pedido de aquisição na fundação e no seu fim, quando a nota fiscal da empresa vencedora do certame chega para ser paga. Com isso, constatou-se que não há um processo formal de verificação das etapas do processo licitatório do início ao fim.

Entretanto, existe o controle executado pelos próprios empregados do setor de licitação. Estes exercem um controle informal, sobre as etapas do processo, não havendo um roteiro que os oriente sobre todos os pontos a serem conferidos.

A fundação analisada possui muitas peculiaridades que a tornam muito distinta de outras instituições que são obrigadas a licitar. A primeira delas é o fato de ser uma instituição privada, o que, a princípio, a tornaria livre para contratar com quem quiser. Porém, pelo fato de lidar com recursos de origem pública, muitas são as normas e leis que a obriga a executar tal procedimento.

É característica deste tipo de fundação a grande concentração de recursos repassados pela universidade, fato que atrai a atenção do órgão responsável por sua fiscalização, o MP, conforme prevê a Lei n.º 8.958/1994 e suas alterações.

Outra peculiaridade está relacionada as origens dos recursos, que podem ser federais, estaduais, municipais, privados e até mesmo estrangeiros. Sendo assim, muitas são as exigências a que ela fica submetida, pois cada órgão financiador determina como o recurso deve ser utilizado. Alguns deles não exigem licitação, porém a grande maioria somente repassa os recursos destinados à realização dos projetos mediante a aplicação das normas e leis de licitação vigentes.

Tal exigência confere ao setor de licitação fundamental importância na execução dos projetos, requerendo especial atenção por parte dos administradores. É primordial que as aquisições sejam realizadas seguindo estritamente o que determina a legislação e os princípios norteadores da licitação.

Se não respeitados esses preceitos, a instituição poderá enfrentar diversos problemas que vão desde a recusa dos financiadores em repassar novos recursos e assinar novos convênios, passando por falta de credibilidade, intervenção de órgãos fiscalizadores e até mesmo extinção.

Para evitar que tais problemas venham a ocorrer, esta pesquisa se propõe a verificar e analisar se os procedimentos de controle adotados nos processos licitatórios da fundação estudada são adequados para que a licitação cumpra com a legalidade e os demais princípios.

3.3 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Para efeitos de observação, verificação e avaliação dos controles exercidos nos pregões eletrônicos da fundação estudada, adaptou-se o modelo de procedimentos de controle para pregão eletrônico proposto por Spinelli. A adaptação foi necessária, pois muitos dos questionamentos ali presentes são complementos de questões gerais já apresentadas, não sendo o foco desta pesquisa aprofundar tais temas. Além disso, foram suprimidas algumas perguntas que não se aplicam à fundação. Tal modelo foi utilizado, pois foi desenvolvido observando todas as exigências legais para a realização de um pregão eletrônico.

A partir da observação de cinquenta processos licitatórios desenvolvidos sob a modalidade pregão eletrônico entre junho de 2009 e janeiro de 2011, foi possível identificar os procedimentos de controle praticado na instituição. Nos apêndices apresenta-se a relação dos editais utilizados, e no Quadro 4 constante dos anexos, a adaptação do modelo utilizado.

Com base no Quadro 4, foi feita a análise dos 50 processos licitatórios desenvolvidos através da modalidade denominada pregão eletrônico e obtidos os dados que a seguir são apresentados.

Os dados foram obtidos por meio das observações feitas em uma amostra de cinquenta Pregões Eletrônicos realizados entre junho de 2009 e janeiro de 2011. Utilizando o modelo desenvolvido por Spinelli, foi possível verificar e avaliar de que forma a fundação controla e executa estes processos. Apesar de não existir um controle formal das etapas dos pregões, a amostra estudada não apresentou uma quantidade elevada de problemas, transparecendo que os procedimentos de controle adotados estão, até certo ponto, em conformidade com os dispositivos legais. No entanto, alguns desvios foram identificados, deixando claro que os meios de controle adotados atualmente não são totalmente apropriados. Apresenta-se nos apêndices o Quadro 3 com as respostas obtidas através da consulta e observação efetuada no setor de licitação.

Baseando-se no Quadro 3 apresentado nos apêndices, foi possível identificar os pontos que estão em desacordo com a legislação e doutrinadores. A seguir enumeram-se os problemas encontrados.

a) Logo na pergunta de n.º do controle, percebeu-se que a fundação não possui um dispositivo de controle eficiente das contratações diretas. A Lei n.º 8.666/1993 em seu artigo 24 inciso II dispensa a licitação para aquisição de obras e serviços de engenharia até o limite de R\$ 15.000,00 e para aquisição de bens e serviços comuns até o valor de R\$ 8.000,00. No entanto, foi observado que não existe uma forma de controle eficiente a fim de verificar se estes valores já foram alcançados ou ultrapassados. O único controle exercido é por meio da lembrança do coordenador sobre os valores anteriormente dispensados por este inciso.

A partir desta observação, pode-se supor que ocorrem casos de fracionamento das despesas. O TCU, (2003, p.30) afirma que “o fracionamento se caracteriza quando se divide a despesa para utilizar modalidade de licitação inferior a recomendada pela legislação para o total da despesa, ou para efetuar contratação direta”.

O fracionamento que ocorre na fundação decorre principalmente da falta de planejamento na execução dos projetos, fazendo com que as aquisições sejam fracionadas, ao invés de adquiridas todas de uma única vez. Quando decorre um período de tempo grande entre uma aquisição e outra, acaba não ocorrendo o controle dos valores estipulados pelo artigo supracitado.

b) No que tange a pergunta de n.º 5 verificou-se apenas respostas negativas. Isso ocorreu, pois nenhum dos processos respondeu a pergunta em sua totalidade. Nenhum dos processos comprova a existência de previsão de recursos, apenas mencionam o número de registro do projeto que será o responsável pelo pagamento das obrigações. Sendo assim, não fica suficientemente claro se há ou não recurso disponível para quitar tal obrigação. O mesmo acontece com a pergunta de n.º 50, pois trata do mesmo tema, porém no que tange ao contrato.

c) A pergunta de n.º 6 apresentou algumas respostas negativas, principalmente pela dificuldade de obtenção de orçamentos condizentes com os valores de mercado. Isso pode ser deduzido ao comparar-se o orçamento estimativo com os valores obtidos após o processo licitatório. Na grande maioria dos casos os valores obtidos apresentaram discrepâncias em relação ao estimado, para menos. Este fato por si só não garante que os valores estimados estejam realmente à cima dos praticados no mercado, entretanto sugere que isso possa ter ocorrido.

d) Na pergunta de n.º 7 observou-se respostas positivas e negativas. Em alguns pregões o termo de referência apresentava o objeto de forma clara, suficiente e precisa, mas na grande maioria não. Quando o objeto não é apresentado de forma precisa, os licitantes podem ofertar um bem ou serviço diferente daquele pretendido, geralmente apresentando ótimo preço, mas com qualidade inferior à desejada. Por isso, o processo licitatório pode não alcançar seu objetivo de propiciar a proposta mais vantajosa para a Administração, já que esta nem sempre é aquela de menor valor. Portanto, a descrição precisa, clara e suficiente do objeto tem fundamental importância no alcance do sucesso do processo e, por isso, necessita de especial atenção na fase preparatório do pregão eletrônico.

e) Com relação à questão n.º 16 verificou-se em três processos a não observância do prazo de oito dias úteis, conforme prevê a legislação. Nos três, a sessão ocorreu um dia antes do dia correto. Pela observação efetuada, Pode-se supor que tal fato ocorreu devido à publicação no DOU ter ocorrido posteriormente ao que havia sido prevista. Está é uma falha grave, já que os interessados em participar do processo podem ter se programado considerando o prazo legal, no entanto a sessão pública foi realizada antes. Além disso, tal fato faz com que o processo esteja eivado de vício insanável, sendo necessária a sua anulação.

f) Nas perguntas de n.º 23, 25 e 26 foram observadas somente respostas negativas dentre aqueles processos em que elas se adequaram. Elas são referentes à publicidade do resultado, do extrato e alterações do contrato. Constatou-se que apesar de haver publicidade do resultado em sítio eletrônico próprio da instituição, a legislação trata de publicação oficial e esta não foi comprovada. O mesmo ocorre com a publicação do extrato e aditamentos dos contratos, fazendo com que a instituição não seja transparente o suficiente por não aplicar o que a legislação vigente determina. A justificativa dada pelos responsáveis para a não realização destas publicações no DOU foi pautada no custo delas para a fundação, já que cada publicação tem um custo aproximado de R\$ 100,00.

g) Por fim, o questionamento de n.º 35 apresentou seis respostas negativas. Nestes casos, foi possível identificar o direcionamento para determinadas marcas pela inclusão de especificação exclusiva. Apesar de existirem muitas empresas capazes de fornecer os objetos em questão, a lei veda que ocorra tal direcionamento. Verificou-se também que tal problema pode ser atribuído a complexidade e a diversidade dos itens a serem contratados, exigindo do pregoeiro conhecimento em diversas áreas do saber.

3.4 SUGESTÕES PARA MELHORIA DOS CONTROLES

Com base na literatura estudada e nas observações realizadas, sugerem-se algumas mudanças com o objetivo de aperfeiçoar o controle exercido nas licitações da fundação analisada, propiciando a ela menor risco de incorrer em erros ou fraudes relacionados a área.

A primeira e talvez mais importante sugestão, diz respeito à implantação de um controle formal por meio da aplicação de um roteiro que possibilite verificar cada etapa da licitação. Indicam-se para isto, modelos de verificação como o apresentado nesta pesquisa, que facilitam a checagem de cada passo do processo. Desta forma, à medida que o processo estiver sendo desenvolvido, faz-se a conferência de cada etapa, a fim de se identificar possíveis erros.

Sugere-se também, a implantação de medidas eficientes de controle das contratações efetuadas de forma direta, de forma a evitar o fracionamento das despesas ou a aplicação de modalidade incorreta. Neste caso, o ideal é fazer um planejamento listando tudo o que será necessário adquirir naquele projeto para que possa ser licitado de uma única vez. Pode-se também buscar auxílio em sistemas computacionais que façam o controle dos limites já utilizados em cada modalidade.

No que tange ao possível problema com os orçamentos estimados, aconselha-se variar os fornecedores para quem estes são pedidos, evitando receber ofertas com valores superiores aos praticados no mercado.

Outra sugestão importante que se faz é no que tange à comprovação da existência de previsão de recursos orçamentários com a indicação das respectivas rubricas que assegurem o pagamento das obrigações, conforme determina a legislação.

Além, disso orienta-se a implantação de um controle das publicações a serem efetuadas no DOU, evitando assim erros na contagem do prazo legal de oito dias úteis previstos na lei.

Por último, aconselha-se a revisão da política de publicidade dos processos, já que se observou apenas a publicação oficial do resumo do edital no DOU, em site e mural próprio. Mesmo que isto encareça o custo do processo, evitará questionamentos futuros.

Das sugestões realizadas, consideram-se todas de fácil aplicação por tratarem-se de ações simples de serem tomadas. Fazendo-se uma avaliação a fundo, verifica-se que os possíveis benefícios futuros advindos da aplicação delas, serão muito maiores do que seus custos, pois, com exceção da primeira sugestão, as demais representam baixo investimento.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Corroborando com o que foi abordado no transcorrer desta pesquisa, compreende-se que o procedimento licitatório é o meio que a Administração dispõe para aquisição de serviços e bens de forma transparente e idônea. Entretanto, o processo de licitação envolve muitos dispositivos legais que determinam diversos procedimentos a serem tomados, o que o torna campo vasto para a ocorrência de erros e improbidades.

Para a fundação estudada, mas não só para ela, erros nos processos licitatórios acarretam em problemas diversos. Por isso, acompanhamentos e aplicação de métodos de controle se fazem necessário para garantir que os objetivos do processo licitatório sejam alcançados.

4.1 CONSIDERAÇÕES QUANTO AOS OBJETIVOS

Entende-se que o objetivo geral deste trabalho que é o de “verificar e avaliar a adequação dos procedimentos de controle aplicados nos processos licitatórios de uma fundação de apoio à USFC” foi alcançado com êxito. Isto porque foi possível verificar e analisar a adequação dos procedimentos de controle por meio do modelo utilizado e das observações feitas na própria fundação, chegando-se a conclusão de que são adequados até certo ponto, merecendo melhoramentos. Os objetivos específicos expostos a seguir detalham melhor de que forma o objetivo principal foi atingido.

O objetivo específico “a” de “Identificar os procedimentos de controle de licitação utilizados na fundação” foi atingido por meio da observação e da aplicação do modelo de Spinelli, conforme seção 3.3 e apêndices desta pesquisa.

No que diz respeito ao objetivo específico “b”, “Analisar se os procedimentos de controle são capazes de garantir o enquadramento das licitações na legislação vigente”, considera-se atingido, pois ficou claro que mesmo não apresentando muitos problemas, o conjunto de medidas aplicadas atualmente na fundação, não garantem o total enquadramento dos processos licitatórios por ela realizados nas normas e leis (seção 3.3).

Quanto ao último objetivo específico, “c”, referente à sugestão de novas medidas e procedimentos que se fizessem necessárias, entende-se como atingido na seção 3.4, já que a partir das observações e da literatura consultada, foram feitas sugestões de aprimoramento.

Com o alcance do objetivo geral e também dos específicos, a pesquisa possibilitou responder ao problema desta pesquisa - “Como os procedimentos de controle podem auxiliar na prevenção e redução de problemas relacionados aos processos licitatórios de uma fundação de apoio à UFSC?” – A iniciar pelo senso comum, é possível concluir que a não aplicação de ferramentas de controle em um processo licitatório, poderá trazer grandes problemas a qualquer instituição. Mesmo não sendo infalíveis, a partir do momento em que se implementam medidas de domínio sobre as etapas da licitação, previne-se não só erros não intencionais como também possíveis improbidades. Mesmo quando não verificados a tempo de serem evitados, podem ser verificados posteriormente, a tempo de não causar problemas mais sérios.

Dentro da fundação, a aplicação de um roteiro formal para controle das licitações, poderá evitar que problemas como o fracionamento de despesas e a não publicação conforme determina a legislação sejam evitados. Além disso, evitará problemas futuros com órgãos financiadores e de controle externo.

4.2 CONSIDERAÇÕES QUANTO AOS RESULTADOS DA PESQUISA

Da pesquisa realizada, chega-se a algumas conclusões. A mais importante delas diz respeito à necessidade de se efetuar um controle eficiente nos processos licitatórios, não só na fundação analisada, mas em todas as instituições obrigadas a licitar. Isto porque as normas e regulamentos atuais determinam que os recursos públicos sejam empregados por meio deste procedimento administrativo.

Sendo assim, as ferramentas de controle de processos licitatórios, apesar de não serem infalíveis, visam garantir a estrita observação das legislações aplicáveis, evitando que ocorram erros, desvios, má aplicação dos recursos de origem pública e, por consequência, garantindo o sucesso da licitação.

Com relação à instituição pesquisada conclui-se que, mesmo não tendo um procedimento formal de controle, não apresenta muitos itens em não conformidade com aquilo que determinam as normas e leis de licitação. No entanto alguns pontos carecem de revisão, principalmente no que tange à publicidade dos atos conforme determina a lei. Outros pontos que também merecem ser revistos são os referentes ao controle dos limites das modalidades, praticamente inexistente, e o descritivo do objeto, que precisa ser mais exato, além do prazo legal entre a divulgação e a realização da sessão pública que não foi respeitado em alguns processos.

Como frisado na seção 1.5 deste trabalho, os resultados desta pesquisa não podem ser generalizáveis para qualquer instituição que utilize o instrumento licitatório, pois a pesquisa foi realizada em uma instituição que, por ser uma fundação de direito privado, possui muitas peculiaridades. Além disso, pelo fato de ter ficado limitado somente na modalidade pregão eletrônico, não foi possível identificar se as licitações realizadas por meio de outras modalidades são adequadas ou não e se merecem algum tipo de atenção também.

4.3 SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS

Indica-se para a realização de trabalhos futuros, o incremento desta pesquisa, de forma que se possam identificar melhores procedimentos de controle, não apenas direcionados a uma instituição e modalidade, mas que seus resultados sejam aproveitados em outras entidades que se utilizem de outras modalidades licitatórias também.

Além disso, sugere-se uma análise crítica da legislação atual, buscando debater se o ritual licitatório indicado por ela é adequado ou não e se existiriam outras maneiras mais eficientes e menos burocráticas de aplicar os recursos públicos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto n.º 5.450**, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em: 20 Jul. 2010

_____. **Decreto n.º 5.504**, de 5 de agosto de 2005. Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5504.HTM>. Acesso em: 10 Jan. 2011.

_____. **Decreto n.º 7.423**, de 31 de dezembro de 2010. Regulamenta a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio, e revoga o Decreto nº 5.205, de 14 de setembro de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7423.htm#art16>. Acesso em: 01 abr. 2011.

_____. **Lei n.º 8.958**, de 20 de dezembro de 1994. Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L8958.htm>>. Acesso em: 13 Nov. 2009.

_____. **Lei n.º 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 14 Jul. 2010.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 20 Jul. 2010.

_____. Tribunal de Contas da União. **Licitações & contratos**: orientações básicas. 2. ed Brasília (DF): Tribunal de Contas da União, 2003. 283 p

_____. **Lei n.º 10.520**, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/2002/L10520.htm>>. Acesso em: 10 Jan. 2011.

_____. **Lei n.º 12.349**, de 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1o do art. 2o da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm>. Acesso em: 11 Jan. 2011.

_____. **Lei n.º 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 10 out. 2010.

CRUZ, Flávio da; GLOCK, José Osvaldo. . **Controle interno nos municípios:** orientação para a implantação e relacionamento com os Tribunais de Contas. São Paulo: Atlas, 2003. 164 p

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 22. ed. São Paulo (SP): Atlas, 2009. 864p.

FERNANDES, Sandra de Souza. **Controle Interno:** uma importante ferramenta na administração de uma autarquia. Florianópolis, 2006. Monografia (Graduação em Ciências Contábeis). Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio Econômico.

GASPARINI, Diogenes . **Pregão presencial e eletrônico.** Belo Horizonte: Fórum, 2007. 399p.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 184p.

JUNIOR, Joaquim Martins . **Como escrever trabalhos de conclusão de curso:** instruções para planejar e montar, desenvolver, concluir, redigir e apresentar trabalhos monográficos e artigos. 3. ed. Petropolis (RJ): Vozes, 2009. 222p.

JUSTEN FILHO, Marçal. . **Pregão:** (comentários à legislação do pregão comum e eletrônico). 5. ed. rev. e atual. São Paulo (SP): Dialética, 2009. 430p

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários a lei de licitações e contratos administrativos.** 14. ed. São Paulo (SP): Dialética, 2010. 991p.

MEIRELLES, Hely Lopes. . **Licitação e contrato administrativo:** de acordo com a Lei 8.666, de 21.6.1993, com todas as alterações posteriores. 15. ed. São Paulo (SP): Malheiros, 2010. 480p.

MICHALISZYN, Mario Sergio; TOMASINI, Ricardo. **Pesquisa:** orientações e normas para elaboração de projetos, monografias e artigos científicos. 4. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro (RJ): Vozes, 2008. 215 p

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas licitações e contratos:** Comentários, jurisprudência e legislação. 11. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008. 1089 p.

PAULA, Maria Goreth Miranda Almeida. **Auditoria interna:** embasamento conceitual e suporte tecnológico. São Paulo: Atlas, 1999. 122p.

RICHARDSON, Roberto Jarry; PERES, Jose Augusto de Souza . **Pesquisa social:** metodos e tecnicas. 3. ed. rev. ampl São Paulo: Atlas, 2008. 334p.

SANTOS, André Ronaldo dos. **A Evolução dos processos de licitação ao longo dos anos e a supervisão do controle interno nos processos licitatórios em uma organização militar.** Florianópolis, SC, 2010. 77 f. TCC (Graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio Econômico, Curso de Ciências Contábeis. Disponível em: <<http://tcc.bu.ufsc.br/>>. Acesso em: 09 Set. 2010.

SILVA, E. L. da; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação.** 4. ed. Florianópolis: UFSC, 2005. 138 p. Disponível em: <<http://www.portaldeconhecimentos.org.br/index.php/por/content/view/full/10232>>. Acesso em: 10 out. 2009.

SILVEIRA, Douglas. **Fundações de Apoio:** Uma Análise da Contribuição de suas Atividades para as Funções da Universidade Federal de Santa Catarina. In: I CONGRESSO UFSC DE CONTROLADORIA E FINANÇAS, 2007, FLORIANÓPOLIS. 27 p.

SOUZA, Eliziane Olaria. **Controle interno no processo de contratação de empregados numa fundação de apoio a universidade federal de Santa Catarina.** Florianópolis, 2008. Monografia

(Graduação em Ciências Contábeis). Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio Econômico.

SPINELLI, Mário Vinícius Claussen. Disponível em: <www.licitaweb.com.br>. Acesso em: 02 Abr. 2011.

SPINELLI, Mário Vinícius Claussen. **Check-list para pregão eletrônico** (Completo). 5 p. Disponível em: <http://www.unifal.edu.br/_fonamec/web/CheckList/files/Check%20list%20pregao%20eletronico%20completo.pdf>. Acesso em: 25 Jul. 2010.

APÊNDICES

APÊNDICE A – RELAÇÃO DOS PROCESSOS SELECIONADOS PARA ANÁLISE

Este apêndice relaciona os editais de Pregões Eletrônicos da fundação utilizados na pesquisa para que seja possível identificar quais processos foram analisados.

N.º DO PROCESSO	N.º DO EDITAL
1	002/2011
2	092/2009
3	132/2010
4	141/2010
5	067/2010
6	064/2010
7	128/2010
8	086/2010
9	146/2009
10	117/2009
11	105/2009
12	149/2009
13	022/2010
14	103/2009
15	100/2009
16	070/2010
17	074/2010
18	011/2010
19	033/2010
20	057/2010
21	094/2010
22	105/2010
23	113/2010
24	081/2010
25	140/2010
26	138/2010
27	135/2010
28	004/2010
29	160/2009
30	159/2009
31	005/2010
32	130/2009
33	007/2010
34	137/2009

N.º DO PROCESSO	N.º DO EDITAL
35	138/2009
36	134/2009
37	136/2009
38	129/2009
39	145/2010
40	152/2010
41	133/2010
42	125/2010
43	118/2010
44	115/2010
45	097/2010
46	077/2010
47	080/2010
48	123/2009
49	133/2009
50	124/2009

Quadro 2: Processos utilizados na pesquisa

Fonte: autor

APÊNDICE B - QUADRO APRESENTAÇÃO DOS DADOS OBTIDOS

A seguir apresentam-se os dados obtidos a partir da aplicação do modelo de Spinelli e da observação dos processos anteriormente apresentados. Salienta-se que a resposta ideal é o “S” (sim) para todas as questões.

LISTA DE VERIFICAÇÃO E CONTROLE PARA PREGÃO ELETRÔNICO																																																						
LEGENDA: S – SIM N – NÃO 0 - NÃO SE APLICA																																																						
QUESTÃO	PROCESSOS																																																					
	N.º	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50			
1	N	N	N	N	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	S	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	
2	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
3	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
4	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
5	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
6	S	S	S	S	S	S	S	S	N	S	S	S	S	N	S	S	S	S	N	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N	S	S	S	S	S	S	S	N	S	S		
7	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	S	N	N	N	S	N	N	N	S	N	N	N	N	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	S	S	N	N	N	N	S	N	N	N	S	N	N	S	
8	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	
9	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	
10	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	
11	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	
12	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	
13	S	S	0	S	0	S	0	S	S	S	0	S	S	S	0	S	S	0	0	S	S	S	0	S	S	S	0	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	0	S	0	0	S	S	0	S	0	0	S	0	0

Continua

ANEXOS

ANEXO A – ADAPTAÇÃO DA LISTA DE VERIFICAÇÃO DE SPINELLI

A seguir apresenta-se o modelo de lista de verificação de Spinelli com as adaptações realizadas.

LISTA DE VERIFICAÇÃO E CONTROLE PARA PREGÃO ELETRÔNICO		
LEGENDA: S – SIM N – NÃO NA – NÃO APLICÁVEL		
N.º	Resposta desejável: Sim em todos os quesitos para todos os processos	N.º processo
1	Existe planejamento e controle para que seja determinada a modalidade licitatória a ser utilizada a fim de se evitar o fracionamento das despesas?	
2	A licitação foi formalizada por meio de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado?	
3	A autorização (emitida pela autoridade competente) para realização da licitação consta do processo?	
4	A justificativa para contratação (emitida pela autoridade competente) consta do processo?	
5	Consta do processo a indicação do recurso próprio para a despesa e comprovação da existência de previsão de recursos orçamentários (com a indicação das respectivas rubricas) que assegurem o pagamento das obrigações a serem assumidas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma?	
6	O Processo como um todo contém elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva?	
7	Foi elaborado termo de referência com a indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara?	
8	O termo de referência foi aprovado pela autoridade competente?	
9	O termo de referência consta do processo?	
10	A designação do pregoeiro e da equipe de apoio consta do processo?	
11	O edital e respectivos anexos (quando for o caso) constam do processo?	
12	O edital e respectivos anexos (quando for o caso) foi concebido de acordo com os ditames da legislação?	
13	A minuta do contrato, se for o caso, consta do processo?	
14	O parecer jurídico aprovando as minutas do edital e do contrato consta do processo?	
15	Os comprovantes das publicações do edital resumido constam do processo?	
16	Foi respeitado o prazo de 8 dias úteis entre a divulgação da licitação (publicação do aviso do edital) e a realização do evento?	
17	O aviso contendo o resumo do edital foi publicado nos meios previstos pela legislação?	
18	Os documentos necessários à habilitação (originais ou cópias autenticadas por cartórios competentes ou por servidores da Administração ou publicação em órgão da imprensa oficial) constam do processo?	
19	A ata consta do processo e contém registro dos licitantes participantes, das propostas apresentadas, dos lances ofertados na ordem de classificação, da aceitabilidade da proposta de preço, da habilitação e dos recursos porventura interpostos, respectivas análises e decisões?	
20	Os pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação constam do processo?	

Continua

Continuação

21	Os atos de adjudicação do objeto da licitação constam do processo?	
22	Os atos de homologação do objeto da licitação constam do processo?	
23	O comprovante da divulgação do resultado da licitação consta do processo?	
24	O termo de contrato ou instrumento equivalente (conforme o caso) consta do processo?	
25	O comprovante da publicação do extrato do contrato consta do processo?	
26	A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial foi providenciada pela Administração até o 5.º dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de 20 dias daquela data?	
27	Se for o caso, constam do processo recursos eventualmente apresentados pelos licitantes e respectivas manifestações e decisões?	
28	Se for o caso, consta do processo despacho de anulação ou de revogação da licitação?	
29	No preâmbulo edital consta a modalidade de licitação utilizada?	
30	No preâmbulo edital consta que o tipo de licitação escolhido é o menor preço?	
31	Está claro se o julgamento será feito por item ou pelo menor preço global?	
32	O aviso do edital contem a definição precisa, suficiente e clara do objeto, a indicação dos locais, dias e horários em que poderá ser lida ou obtida a íntegra do edital, bem como o endereço eletrônico onde ocorrerá a sessão pública, a data e hora de sua realização e a indicação de que o pregão, na forma eletrônica, será realizado por meio da internet?	
33	Todos os horários estabelecidos no edital, no aviso e durante a sessão pública observaram, para todos os efeitos, o horário de Brasília, Distrito Federal, inclusive para contagem de tempo e registro no sistema eletrônico e na documentação relativa ao certame?	
34	O objeto a ser licitado por pregão eletrônico é um bem ou serviço comum?	
35	Foi definido objeto sem citação de características que direcionem a licitação para determinada marca ou a inclusão de bens e serviços sem similaridade ou de marcas características e especificações exclusivas, a exceção dos casos em que for tecnicamente justificável?	
36	O edital estabeleceu o fornecimento de materiais e serviços com previsão de quantidades?	
37	O edital define condições para participação na licitação (habilitação) e a forma de apresentação das propostas?	
38	Não foi solicitada documentação que extrapola aquela relativa à habilitação jurídica, a regularidade fiscal, a qualificação técnica, qualificação econômico financeira e a declaração de que não emprega menores nas condições vedadas pela Constituição Federal?	
39	O edital define o critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos?	
40	O edital estabelece instruções e normas para os recursos?	
41	O edital fixa condições de recebimento do objeto da licitação?	
42	O edital define o prazo e condições para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação?	
43	O edital define o prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos?	
44	O edital define sanções para o caso de inadimplemento?	
45	O edital fixa os locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto?	
46	O contrato possui cláusulas que estabeleçam objeto e seus elementos característicos?	
47	O contrato possui cláusulas que estabeleçam o regime de execução ou a forma de fornecimento?	
48	O contrato possui cláusulas que estabeleçam o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento?	
49	O contrato possui cláusulas que estabeleçam os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso?	
50	O contrato possui cláusulas que estabeleçam o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica?	
51	O contrato possui cláusulas que estabeleçam as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas?	

Continua

Conclusão

52	O contrato possui cláusulas que estabeleçam os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas?	
53	O contrato possui cláusulas que estabeleçam os casos de rescisão?	
54	O contrato possui cláusulas que estabeleçam o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa?	
55	O contrato possui cláusulas que estabeleçam a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor?	
56	O contrato possui cláusulas que estabeleçam a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos?	
57	O contrato possui cláusulas que estabeleçam a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação?	
58	O contrato possui cláusulas que determinem o seu prazo de vigência?	

Quadro 4: Controle para realização de licitação na modalidade pregão eletrônico

Fonte: Adaptado de Mário Vinícius Claussen Spinelli