

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

CRISTINA ROSCHEL PIRES

**AQUIÇÃO DE MATERIAIS EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS ESTADUAIS DE
ENSINO. UM ESTUDO DE CASO NA UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA
CATARINA – UDESC**

FLORIANÓPOLIS

2006

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

CRISTINA ROSCHEL PIRES

**AQUISIÇÃO DE MATERIAIS EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS ESTADUAIS DE
ENSINO. UM ESTUDO DE CASO NA UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA
CATARINA – UDESC**

Trabalho de conclusão de estágio apresentado à disciplina Estágio Supervisionado - CAD 5236, como requisito parcial para obtenção de grau de Bacharel em Administração, da Administração da Universidade Federal de Santa Catarina, área de concentração em Administração Geral.

Professor Orientador: Dr. Valter Zanela Tani

FLORIANÓPOLIS

2006

Dedico este trabalho ao meu marido, Manoel, que esteve sempre ao meu lado, me incentivando e me apoiando nos momentos em que mais precisici.

AGRADECIMENTOS

Este espaço é reservado as pessoas que de alguma forma contribuíram para a realização deste trabalho. Por isso, inicialmente, agradeço aos meus pais e aos meus irmãos pela estrutura familiar que me proporcionou chegar até aqui. Em especial, agradeço ao meu marido, pelo seu amor, incentivo e apoio de valor inestimável.

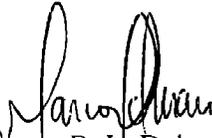
Agradeço ao meu orientador, professor Valter Zanela Tani, e aos demais professores que me acompanharam e me auxiliaram durante esta longa caminhada de aprendizado.

Agradeço também aos meus colegas de trabalho, que me prestaram uma assistência de fundamental importância para a realização deste trabalho.

CRISTINA ROSCHEL PIRES

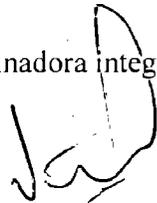
AQUISIÇÃO DE MATERIAIS EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS ESTADUAIS DE ENSINO. UM ESTUDO DE CASO NA UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA – UDESC

Este Trabalho de Conclusão de Estágio foi julgado e adequado e aprovado em sua forma final pela Coordenadoria de Estágios do Departamento de Ciências da Administração da Universidade Federal de Santa Catarina, em 13 de fevereiro de 2006.

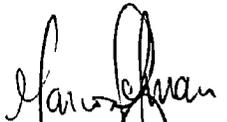


Dr. Marcos B. L. Dalmau
Coordenador de Estágios

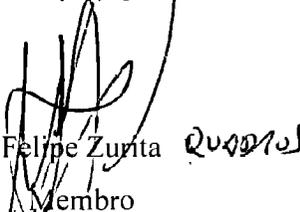
Apresentada à Banca examinadora integrada pelos professores:



Valter Zanela Tani,
Orientador



Marcos B. L. Dalmau
Membro



Felipe Zunta
Membro

RESUMO

O objetivo principal deste trabalho foi verificar qual o nível de eficiência do processo de compra de materiais na Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC. Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, classificada, quanto aos fins, como descritiva exploratória, e, quanto aos meios, como pesquisa de campo, documental, bibliográfica e estudo de caso, sendo que os instrumentos para a coleta de dados foram observação, intensa análise documental e entrevistas não estruturadas com os funcionários da Instituição. Com este trabalho, buscou-se o resgate dos conceitos e procedimentos relativos a sistemática de compras em órgãos públicos, bem como obter uma avaliação desta, tendo como objeto de estudo, uma Instituição Pública de ensino. Apresentados os conceitos e as principais características do processo, passou-se para o estudo de caso desta pesquisa. Desta forma, foi apresentada a Instituição objeto de estudo e elaborado o fluxograma referente aos seus procedimentos para aquisição de materiais. Conhecido os trâmites administrativos, apresentou-se as principais características do sistema de compras da Universidade, obtidas por intermédio da descrição de três processos licitatórios com características distintas. Após análise da pesquisa, foram identificados alguns problemas, entre os quais, a falta de planejamento e organização dos Centros em relação a suas reais necessidades, a falta de um cronograma para abertura de processos licitatórios que seja compatível com as necessidades da Instituição e o descumprimento das Instrução Normativa vigente. A partir disso, foram apresentadas algumas sugestões, tais como a criação de um departamento de administração de materiais, a construção de um almoxarifado central e a implantação de sistema informatizado de compras para facilitar e agilizar a comunicação.

Palavras chave: Aquisição de Materiais, Licitação

SUMÁRIO

I INTRODUÇÃO	08
1.1 Contextualização do tema e apresentação do problema.....	08
1.2 Objetivos da pesquisa.....	10
1.2.1 Objetivo geral.....	10
1.2.2 Objetivos específicos.....	10
1.3 Justificativa da pesquisa.....	11
1.4 Estrutura do trabalho	12
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	13
2.1 O processo de compras dentro de uma organização	13
2.2 Licitação	15
2.2.1 Obrigatoriedade de licitar.....	18
2.2.2 Princípios.....	20
2.2.3 Modalidades e limites.....	23
2.2.3.1 Concorrência	26
2.2.3.2 Tomada de preços.....	29
2.2.3.3 Convite	29
2.2.3.4 Concurso.....	30
2.2.3.5 Leilão.....	31
2.2.3.6 Pregão.....	31
2.2.4 Tipos de licitação	33
2.3 Dispensa	34

2.4 Inexigibilidade.....	40
2.5 Procedimentos para aquisição de materiais.....	40
3 METODOLOGIA DA PESQUISA	47
3.1 Característica da pesquisa	47
3.2 Tipo da pesquisa.....	47
3.3 Coleta de dados	49
3.4 Limitações da pesquisa.....	49
4 ESTUDO DE CASO	50
4.1 Apresentação e histórico da Instituição.....	50
4.2. Fluxograma dos procedimentos internos para aquisição de materiais na UDESC	54
4.3 Caracterização do processo de aquisição de materiais na UDESC	58
4.3.1 Aquisição de materiais	58
4.3.2 Descrição dos processos de licitação na modalidade pregão	59
4.4 Resultados da pesquisa.....	64
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	69
REFERÊNCIAS.....	71

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização do tema e apresentação do problema:

O setor público brasileiro passa por um processo de transformações e reestruturação político-administrativa. Em relação ao sistema de compras públicas utilizado pelo Brasil, existe certo consenso quanto à necessidade de mudança visando mais agilidade, eficiência e transparência no trato com o dinheiro público.

O legislador brasileiro, sempre procurando regular a atividade administrativa e dar transparência aos atos públicos, vem de longa data instituindo normas a serem obedecidas pela Administração Pública, nos atos negociais em que toma parte.

A história do sistema de licitações teve início há mais de cento e quarenta anos, tendo recebido tratamento mais abrangente com o Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1862, ainda no período imperial.¹

Depois da edição de diversas outras leis que trataram, de forma singela, do assunto, o procedimento licitatório veio, então, a ser consolidado, no âmbito federal, pelos Decretos nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922, e nº 15.783 de 08 de novembro de 1922, que organizaram e regulamentaram o Código de Contabilidade Pública da União.

Desde o antigo Código de Contabilidade da União, de 1922, o procedimento licitatório veio evoluindo, com o objetivo de conferir maior eficiência às contratações públicas, sendo, então, sistematizado através da Lei nº 4.401, de 10 de setembro de 1964 e posteriormente através do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que estabeleceu a reforma administrativa federal. Com a edição da Lei nº 5.456, de 20 de junho de 1968, esta reforma foi estendida às Administrações dos Estados e Municípios.

¹ Dados históricos retirados do texto da autora Dra. Adriana Maurano. Disponível em <<http://www.conlicitacao.com.br>>. Acesso em out. de 2005.

O Decreto-lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986, atualizado em 1987, pelos Decretos-lei 2.348 e 2.360, instituiu, pela primeira vez, o Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos, reunindo normas gerais e especiais relacionadas à matéria.

A Constituição de 1988 representou um notável progresso na institucionalização e democratização da Administração Pública e a partir de então, a licitação recebeu status de princípio constitucional de observância obrigatória pela Administração Pública direta e indireta de todos os poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Atualmente, o sistema de compras praticado pelo setor público é disciplinado pela Lei Federal 8.666, de 21 de junho de 1993 (e suas alterações), que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos poderes da união, dos estados, do distrito federal e dos municípios.

Com este trabalho, busca-se o resgate dos conceitos e procedimentos relativos a esta sistemática, que constantemente é alvo de questionamentos, bem como obter uma avaliação desta, tendo como objeto de estudo, uma instituição pública de ensino, no caso, a Universidade do estado de Santa Catarina – UDESC.

No entanto, é importante salientar que no presente trabalho são abordados especificamente os casos e os procedimentos à compra, que pode ser descrita, conforme no Art. 6º, Inc. IV, da Lei 8.666/93, como toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente.

Diante do exposto, chega-se ao tema de pesquisa: Aquisição de materiais em Instituições Públicas Estaduais de Ensino. Um estudo de caso na Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC.

A pesquisa abordará o seguinte problema de pesquisa:

Qual o nível de eficiência do processo de compra de materiais na Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC?

1.2 Objetivos da pesquisa

1.2.1 Objetivo geral

Verificar qual o nível de eficiência do processo de compra de materiais na Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC.

1.2.2 Objetivos específicos

- a) Compreender os conceitos, os princípios, as modalidades, os limites e tipos de licitação;
- b) Identificar quais os procedimentos corretos, de acordo com a lei 8.666/93, para aquisição de materiais em Instituições Públicas Estaduais de Ensino;
- c) Elaborar o fluxograma dos procedimentos internos para compra de materiais na UDESC - Universidade do Estado de Santa Catarina;
- d) Caracterizar o processo de aquisição de materiais na UDESC - Universidade do Estado de Santa Catarina;
- e) Analisar o processo de aquisição e apontar eventuais sugestões.

1.3 Justificativa da pesquisa

A administração de materiais tem como função, dentre outras, o exercício da compra, que pode ser definida, de acordo com Costa (2000), como uma função administrativa, dentro da organização, responsável por coordenar um sistema de informação e controle capaz de adquirir externamente, para garantir o fluxo de materiais necessários à missão da organização, bens e serviços na quantidade certa, na qualidade certa, da fonte certa, no exato momento e ao preço certo.

Esta função é essencialmente importante, seja no setor privado, seja no setor público. Portanto, neste contexto, o procedimento licitatório aparece como assunto relevante, haja vista que é por meio dele que a Administração Pública efetiva suas contratações com terceiros.

Através da pesquisa realizada, tanto o pesquisador, quanto a instituição analisada são beneficiados. Por intermédio do resgate dos conceitos e procedimentos relativos a compras públicas, o administrador terá a oportunidade de conhecer um pouco mais da sistemática da contratação pela Administração Pública, tendo em vista que durante a formação acadêmica, em várias Instituições de ensino (assim como na Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC), os ensinamentos são voltados principalmente para a formação de administradores que irão atuar no setor privado.

No entanto, muitos destes administradores acabam por exercer suas atividades em órgãos públicos ou até mesmo trabalhando em parceria com estes, executando obras, fornecendo materiais ou prestando serviços. Desta forma, o conhecimento acerca do tema torna-se indispensável.

Realizando o estudo de caso, imprescindível para atingir os objetivos propostos, a Instituição, através dos dados levantados pela pesquisa, terá a disposição informações que poderão colaborar para o aperfeiçoamento do processo.

1.4 Estrutura do trabalho

Este trabalho é composto de cinco capítulos, sendo que neste primeiro momento são apresentados o tema de estudo e o problema de pesquisa; os objetivos geral e específicos; e a justificativa da pesquisa.

No segundo capítulo encontra-se a fundamentação teórica da pesquisa, que contempla os conceitos de licitação, seus princípios, as modalidades e seus respectivos limites, os tipos e os procedimentos corretos para a aquisição de materiais.

No terceiro capítulo está descrita a metodologia utilizada para a realização desta pesquisa. O quarto capítulo está destinado ao estudo de caso, que tem o intuito de avaliar o processo de compra de materiais na Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC, sendo que este espaço é reservado a apresentação da instituição objeto de estudo e também a sua caracterização frente a seus próprios procedimentos.

No quinto e último capítulo são apresentadas as considerações finais e as recomendações do trabalho.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 O processo de compras dentro de uma organização

A administração de materiais contempla as seguintes funções: Classificação de materiais; Normalização e Padronização de materiais; Gestão de estoques; Valoração de estoques; Aquisição de materiais; Alienação de materiais; Armazenamento de materiais; Inspeção de qualidade; e Movimentação e transporte de materiais, sendo que suas principais características são (AMMER, 1979):

Classificação de Materiais

- Função responsável pela identificação, codificação e catalogação de dados referentes aos materiais.
- Estabelece uma linguagem única a ser utilizada por todos os elementos do sistema.
- Sua finalidade é desenvolver um processo de identificação clara e precisa, porém o mais simples o objetiva possível, para a facilidade das comunicações.

Normalização e Padronização de Materiais

- A normalização ocupa-se em estabelecer a maneira pela qual devem ser utilizados os materiais em suas diversas finalidades;
- A padronização tem por função principal a eliminação do inútil e o fornecimento de elementos capazes de facilitar e tornar mais equilibrada a permuta e substituição de peças e materiais, com o fim de fixar padrões de dimensão e qualidade;

- Esta função é responsável pela especificação dos materiais, possibilitando melhor entendimento entre o consumidor e o fornecedor quanto ao tipo de material a ser negociado.

Gestão de Estoques

- É a função responsável pela programação das necessidades de material, pelo acompanhamento das quantidades existentes em estoque, pelos prazos de entrega dos fornecedores e pelo controle dos níveis de estoque.

Valoração de Estoques

- Intimamente ligada à contabilidade, esta função é responsável pela valoração monetária das entradas, saídas e das existências em estoque.

Aquisição de Materiais

- Função ligada à determinação das necessidades em quantidade e qualidade, à negociação com fornecedores na compra dos materiais necessários.

Alienação de Materiais

- Função encarregada da venda de materiais inservíveis para a atividade econômica da Organização.

De acordo com Viana (2000), o objetivo básico da administração de materiais consiste em disponibilizar os recursos necessários ao atendimento das necessidades da organização com qualidade, em quantidade adequada, no tempo correto, com o menor custo e nas melhores condições de pagamento.

Assim sendo, cada organização, seja pública ou privada, realiza a função de aquisição de materiais segundo suas normas internas, normalmente controladas pela administração superior. Enquanto nas empresas privadas, dependendo de sua complexidade, existem diversos tipos de controle do processo, no setor público, tal função reveste-se de características próprias.

Nas empresas públicas, as normas estão definidas em dispositivos legais cuja complexidade varia de acordo com o valor financeiro envolvido e do tipo de material a ser adquirido. Destarte, o processo formal de aquisição executados por órgãos públicos denomina-se licitação.

2.2 Licitação

Reconhecendo a importância do uso eficiente dos recursos públicos, a Constituição Federal de 1988 dispõe, em seu artigo 37, inciso XXI, que:

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

Assim, em obediência ao comando institucional, a lei que regulamentou o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal e instituiu normas gerais para as licitações e contratos, da Administração Pública foi a Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Esta lei sofreu alterações introduzidas pelas Leis Federais nº 8.883, de 08 de junho de 1994; nº 9.648, de 27 de maio de 1998; e, nº 9.854 de 27 de outubro de 1999 e revogou os

Decretos-leis n^{os} 2.300, de 21 de novembro de 1986, 2.348 de 24 de julho de 1987, e 2.360 de 16 de setembro de 1987, que disciplinavam a matéria.

Art. 1º. Esta lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos poderes da união, dos estados, do distrito federal e dos municípios. (Lei 8.666/93).

A esta lei estão subordinados os órgãos da administração direta, fundos de pensão, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pela União e Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 1º. Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Lei 8.666/93).

Assim, diversos autores tratam à matéria: Braünert (2002, p.08) define licitação como um “procedimento administrativo formal, pautado em regras e critérios estabelecidos pela Administração em instrumento próprio, com o objetivo de selecionar, entre várias propostas apresentadas, a mais vantajosa e definir a conveniência da contratação”.

Di Pietro (2000, p. 291) também interpreta a licitação como:

“(…) 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 do contrato”.

Hely Lopes Meirelles (2001, p. 256) propõe a seguinte definição:

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

A licitação, para Celso Bandeira de Melo (2002), pode ser definida como:

“(...) procedimento competitivo- obrigatório como regra- pelo qual o Estado e demais entidades governamentais, para constituírem relações jurídicas as mais obsequiosas aos interesses a que devem servir, buscam selecionar sua contraparte mediante disputa constituída e desenvolvida isonomicamente entre os interessados, na conformidade de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados.”

Marçal Justen Filho (2004), descreve a licitação como um procedimento administrativo, composto de atos sequenciais, ordenados e independentes, mediante os quais a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse, devendo ser conduzida em estrita conformidade com os princípios constitucionais e aqueles que lhes são correlatos.

Desta forma, considerando tais autores, pode-se extrair alguns aspectos fundamentais da licitação, tais como:

- A licitação é um meio, e não um fim;
- Trata-se de um procedimento formal;
- Precisa ser planejada e estruturada para possibilitar a obtenção do objeto capaz de atender a necessidade da Administração Pública;
- Deve assegurar igualdade de tratamento a todos os interessados;
- Tem de viabilizar a obtenção da proposta mais vantajosa;

- Tem de garantir que a análise e o julgamento das pessoas e das propostas sejam baseados em critérios objetivos;
- Deve assegurar que todas as regras (condições) sejam definidas e divulgadas com antecedência;
- Tem de garantir que o negócio seja, além de competitivo, justo para o licitante;
- Tem de se basear-se em decisões motivadas.

2.2.1 Obrigatoriedade de licitar

A prática da licitação para execução de obras, serviços, aquisição de bens, etc. é uma exigência legal para toda a Administração Pública, direta e indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas), ressalvados os casos especificados na lei.

“Art. 2º. As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas em lei” (Lei 8.666/93).

Segundo Braünert (2002) a obrigatoriedade de licitar não diz respeito apenas ao aspecto compulsório, mas também à escolha correta da modalidade prevista em lei.

“O uso da modalidade mais simples, quando é exigida uma mais complexa, ou o emprego de uma modalidade mais complexa, geralmente mais onerosa, quando o objeto não o exige, atenta contra os princípios básicos da Lei. A Administração somente pode substituir uma modalidade por outra, ou autorizar a dispensa de licitação, quando a legislação assim o permitir e em todas as condições que ela impõe” (BRAÜNERT, 2002, p.30).

Analisando o preceito contido no inciso XXI, do artigo 37 da Constituição, e a determinação constante do artigo 2º da Lei n. 8.666, conclui-se que a regra é a licitação, uma vez que o texto legal fala que “serão necessariamente precedidas de licitação” as obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública quando contratadas com terceiros.

Contudo, a Constituição e a Lei falam em “ressalvados os casos especificados na legislação” e “ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei”, respectivamente. As hipóteses referidas na legislação são as reguladas no artigo 24, incisos I a XXVI – casos de dispensa- e artigo 25, incisos I a III – casos de inexigibilidade – da lei de Licitações e Contratos.

É importante salientar que mesmos nos casos de dispensa e inexigibilidade, há que se formalizar o procedimento administrativo. No entanto, nestas situações, deve-se alterar o procedimento, suprimindo o preenchimento alguns requisitos e algumas formalidades, via de regra, obrigatórias. (BRAÜNERT, 2002).

Justen Filho (2004, p. 229) coloca:

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

Cabe ressaltar que a dispensa, assim como a inexigibilidade, devem ser vistas como exceção a regra por parte da Administração Pública e devem ser empregadas apenas nos casos restritos autorizados pela lei, pois, diferentemente do setor privado, em que tudo que a lei não proíbe, pode, no setor público, só é permitido fazer o que está previsto na lei.

Estes casos serão abordados mais adiante no decorrer do trabalho.

2.2.2 Princípios

Para o procedimento licitatório garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, é necessário que se observe certos princípios, seja porque comuns a todo direito administrativo, seja porque naturais à idéia de licitação. Tais princípios de natureza constitucional e mesmo infraconstitucional devem atender não só a regra de licitar, mas também as exceções, expressas pela legislação através da dispensa e inexigibilidade.

O “*caput*” do artigo 37, da Constituição Federal dispõe que “A administração pública direta, indireta ou fundacional, de quaisquer poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade”.

Além disso, afora os princípios mencionados, extraídos da Constituição, princípios infraconstitucionais típicos da licitação são definidos pela Lei Federal n. 8.666/93 em seu artigo 3º:

“A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração 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 lhe são correlatos.”

O artigo 3º resume o conteúdo da lei, em torno da licitação. Os dispositivos restantes se estendem a esse princípio, que funciona como norteador do trabalho e da aplicação da lei das licitações.

- Princípio da legalidade: trata-se de princípio basilar de toda a Administração Pública, ou seja, toda e qualquer atividade administrativa está sujeita ao mandamento da lei e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de invalidade.

- Princípio da impessoalidade: trata-se do princípio em que se exige da Administração impessoalidade em relação aos administrados, tratando-os sem perseguições ou favorecimentos, como consectário do princípio da igualdade de todos perante a lei.

- Princípio da moralidade e da probidade administrativa: consistem no pressuposto básico para a validade de todos os atos administrativos. Impõe que tanto o administrador, como o particular, devem ter uma conduta ética e moralmente irrepreensível durante todo o procedimento licitatório.

- Princípio da isonomia ou igualdade: indica que todos da são iguais perante a lei, e impõe tratamento igual a todos os participantes de uma licitação.

- Princípio da publicidade: significa que não pode haver licitação sigilosa. Este princípio não diz respeito apenas à divulgação do procedimento para conhecimento de todos os interessados, mas também aos atos da Administração praticados nas várias fases do procedimento.

- Princípio da vinculação ao instrumento convocatório: a Administração e os licitantes ficam vinculados ao convite ou edital no que se refere ao procedimento, documentação, propostas, julgamento e contrato.

- Princípio do julgamento objetivo: o edital ou convite deve estabelecer os critérios de julgamento de forma clara e com parâmetros objetivos.

O artigo 3º da lei 8.666/93 arrola de modo expreso os princípios supracitados e refere ao final: “(...) e dos que lhe são correlatos”, sem, no entanto, especificá-los.

É importante lembrar que “a própria licitação constitui um princípio a que se vincula a Administração Pública” (DI PIETRO, 2000, p. 294). Ela é uma decorrência do princípio da supremacia e indisponibilidade do interesse público, que se constitui em uma restrição à liberdade administrativa na escolha do contratante: a Administração terá que escolher aquele cuja proposta melhor atenda ao interesse público.

Também há outros princípios abordados por diversos autores que estão implícitos na lei, tais como:

- Princípio do sigilo: o sigilo na apresentação das propostas antes do momento previsto para a abertura da licitação, mesmo não estando mencionado expressamente na lei, é de fundamental importância para a preservação do caráter competitivo do procedimento licitatório.

- Princípio da adjudicação compulsória: a Administração não poderá atribuir o objeto a outro que não vencedor da licitação, a não ser que desista expressamente da licitação, ou não firme o contrato no prazo estabelecido sem motivo justo.

- Princípio da economicidade e eficiência: significa que a administração dos recursos públicos deve obedecer às regras da ética e da probidade e sua aplicação deve ser

realizada com total transparência e eficiência de forma que o resultado seja vantajoso para o interesse público.

- Princípio do procedimento formal: é o princípio que impõe a vinculação da licitação às prescrições legais que a regem em todos os seus atos e fases.

2.2.3 Modalidades e limites

Na lei 8.666/93, no artigo 22, encontram-se cinco modalidades de licitação: Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso e Leilão. Entretanto, com a edição da Medida Provisória nº 2.026, de 04 de maio de 2000, este número foi ampliado para seis. Esta última modalidade foi denominada Pregão.

Cada uma destas modalidades regula o procedimento licitatório de forma singular, com suas peculiaridades, variando estas quanto à complexidade de cada fase da licitação. (BRÄUNERT, 2002).

Segundo Marçal Justen Filho (2004, p.197), há duas modalidades de licitação: uma denominada modalidade “comum” e a outra denominada modalidade “especial”, sendo que a primeira contempla a concorrência, a tomada de preços e o convite e a segunda, abrange o concurso e o leilão. As três primeiras, caracterizadas como “comuns” são utilizadas para qualquer tipo de contratação, enquanto as duas últimas, chamadas de especiais são utilizadas para fins específicos.

Cada uma destas modalidades “comuns” está atrelada a um valor máximo de contratação, e o critério básico de escolha da modalidade é econômico, ou seja, depende do valor contratual estimado. No entanto, em relação à escolha da modalidade licitatória, além do valor estimado, a complexidade do objeto a ser licitado também deve ser considerada.

“Se no curso da licitação, verificar-se incorreto o valor estimado, a licitação deve ser anulada, sob pena de infringência aos requisitos de previsão de recursos orçamentários.” (BRÄUNERT, p. 80, 2002). Este caso pode advir duas situações:

a) falha na elaboração do orçamento e possibilidade de erro na escolha da modalidade, devendo a licitação ser anulada;

b) o orçamento estimativo é correto, porém as propostas dos proponentes estão muito elevadas. Pode ser solicitado pela Comissão de Licitação novas propostas de preços após a desclassificação de todos os proponentes habilitados de acordo com o prazo legal.

Para a escolha da modalidade também deve ser considerada a possibilidade de prorrogação do contrato, ou seja, a melhor alternativa é adotar a modalidade como se o valor correspondesse ao prazo total possível de vigência do contrato (limitada em 60 meses), evitando desta forma que com a referida prorrogação, o valor ultrapasse o limite previsto para a modalidade.

Cabe ressaltar que é vedada a utilização da modalidade convite ou tomada de preços, conforme o caso, para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de tomada de preços ou de concorrência, respectivamente, exceto para parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço. (Lei 8.666/93, § 5º).

Também é importantíssimo o sistemático planejamento das compras, evitando, esta forma, o fracionamento na aquisição de produtos de mesma natureza e possibilitando a utilização da correta modalidade de licitação.

A lei 8.666/93, em seu artigo 23, § 4º, indica que nos casos em que couber convite, a Administração poderá utilizar a tomada de preços e, em qualquer caso, a concorrência.

Prazos de publicidade:

De acordo com artigo 21, § 2º, da lei 8.666/93, o prazo mínimo até o recebimento das propostas ou da realização do evento será:

I – quarenta e cinco dias para:

- a) concurso;
- b) concorrência, quando o contrato a ser celebrado contemplar o regime de empreitada global ou quando a licitação for do tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço”.

II – trinta dias para:

- a) concorrência, nos casos não especificados na alínea “b” do inciso anterior;
- b) tomada de preços, quando a licitação for do tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço”.

III - quinze dias para:

- a) tomada de preços, nos casos não especificados na alínea “b” do inciso anterior
- b) leilão.

IV – cinco dias úteis para convite.

Na modalidade pregão, o prazo para que os interessados preparem suas propostas é de no mínimo 08 (oito) dias úteis (Decreto Estadual nº 105, de 02/04/2003).

É pertinente registrar que os prazos estabelecidos serão contados a partir da última publicação do edital resumido ou da expedição do convite, ou ainda da efetiva disponibilidade do edital ou do convite e respectivos anexos, prevalecendo a data que ocorrer mais tarde, sendo que, qualquer modificação do edital exige novamente a divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas. (Lei 8.666/93, art. 21, § 3º e 4º).

2.2.3.1 Concorrência

A Lei 8.666/93 em seu artigo 22, §1º, prescreve que concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para a execução do seu objeto.

Conforme Di Pietro (2000, p. 316), “Concorrência é a modalidade de licitação que se realiza com ampla publicidade para assegurar a participação de quaisquer interessados que preencham os requisitos previstos no edital”.

Bräunert (2002, p. 81) coloca que nesta modalidade, as condições de participação são mais extensas do que nas outras modalidades, e que, face a esta extensão, geralmente são estabelecidas exigências importantes na fase de habilitação com a finalidade de verificar se o proponente possui condições satisfatórias à execução do objeto licitado. “Quanto mais complexa a execução do objeto a ser contratado, tanto maiores podem ser as exigências de habilitação.”

Desta forma, nesta modalidade, enquadram-se os objetos de maior complexidade de execução, independentemente de seu valor, e os objetos que possuem valor superior àquele fixado como limite mínimo para a concorrência.

Di Pietro (2000, p. 314), considerando os critérios de aplicação de uma ou outra dentre as três modalidades (concorrência, tomada de preços e convite) referidas no art. 23 da lei 8.666/93, afirma que a concorrência é obrigatória para:

- a) obras e serviços de engenharia de valor superior a R\$1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);
- b) compras e serviços que não sejam de engenharia, de valor superior a R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais);
- c) compra e alienação de bens imóveis, qualquer que seja o seu valor, ressalvado o disposto no artigo 19, que admite concorrência ou leilão para alienação de bens adquiridos em procedimentos judiciais ou mediante dação em pagamento;
- d) concessões de direito real de uso;
- e) licitações internacionais, com a ressalva para a tomada de preços, quando o órgão ou entidade dispuser de cadastro internacional de fornecedores, e para o convite, quando não houver fornecedor do bem ou serviço no país.
- f) para o registro de preços.

2.2.3.2 Tomada de Preços

Segundo Di Pietro (2000, p.317) a “Tomada de preços é a modalidade de licitação realizada entre interessados previamente cadastrados ou que preencham os requisitos para cadastramento até o terceiro dia anterior à data de recebimento das propostas, observada a necessária qualificação”.

A divulgação de uma licitação na modalidade tomada de preços, assim como na concorrência também deve ser ampla, embora tenha um prazo mais reduzido. A diferença básica entre uma e outra é que a concorrência permite a participação de qualquer interessado e a tomada de preços admite apenas a participação de interessados previamente cadastrados.

Bräunert (2002, p.85) aponta que “outro aspecto relevante na tomada de preços é a sua agilidade em comparação a concorrência, tendo em vista ser o prazo de publicação mais reduzido e o prévio cadastramento simplificar e facilitar a fase de habilitação”.

Outrossim, é indispensável, de qualquer forma, averiguar se o proponente possui condições de satisfazer às exigências necessárias à execução do objeto a ser licitado.

Nesta modalidade, o interessado não cadastrado, de acordo com a lei pode fazer o cadastramento em até três dias antes da entrega dos envelopes, apresentando toda a documentação necessária à sua obtenção. Assim sendo, o processo de cadastramento do interessado e o processo licitatório podem acontecer simultaneamente.

Caso o prazo de três dias for insuficiente para o cadastramento, ou o mesmo for negado e houver recurso do interessado, ou então se o cadastro for aprovado e os demais interessados não concordarem e interpuserem recurso, a data prevista com a entrega dos envelopes permanece inalterada. Contudo, em situações como esta, os envelopes entregues não podem ser abertos e uma nova data para a abertura dos envelopes deve ser marcada pela Comissão de Licitação e as propostas dos interessados, cuja habilitação não esteja concluída, devem ser recebidas condicionalmente.

Os limites de valor fixados para a tomada de preços, de acordo com a lei 8.666/93, são:

a) para obras e serviços de engenharia de valor até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);

b) para compras e serviços que não sejam de engenharia de valor até 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

2.2.3.3 Convite

Para Hely Lopes Meirelles (2001, p. 303), “convite é a modalidade de licitação mais simples, destinada às contratações de pequeno valor, consistindo 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”.

Nesta modalidade, não há a obrigatoriedade de publicação, devido ao fato do convite ser feito diretamente aos escolhidos pela Administração por meio da denominada carta-convite, com a ressalva de que a cópia do instrumento convocatório seja fixada em local apropriado, estendendo-se automaticamente aos demais cadastrados na mesma categoria.

Na modalidade convite participam os interessados especificamente convidados e aqueles que, por ventura, se interessarem em participar do certame, desde que se manifestem seu interesse com antecedência de até vinte e quatro horas da apresentação das propostas.

Quanto ao número de convidados, a lei estabelece um mínimo de três, não fazendo menção em relação ao número máximo. Bräunert (2002, p.87) salienta a importância de que número de convidados seja sempre superior a três, para que se evite dificuldades futuras quanto ao julgamento, homologação e adjudicação, no caso de alguns não atenderem ao convite ou serem desclassificados.

A lei prevê algumas situações a cerca da modalidade convite, são elas:

a) existindo na praça mais de três possíveis interessados, a cada novo convite realizado para objeto idêntico ou assemelhado é obrigatório o convite a, no mínimo, mais um

interessado, enquanto existirem cadastrados não convidados nas últimas licitações. (lei 8.666/93, art. 22, § 6º)

b) quando por limitações do mercado ou manifesto desinteresse dos convidados for impossível a obtenção do número mínimo de licitantes exigidos, essas circunstâncias deverão ser devidamente justificadas no processo, sob pena de repetição do convite.

Em relação aos limites, os valores fixados para o convite são:

a) para obras e serviços de engenharia de valor até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);

b) para compras e serviços que não sejam de engenharia de valor até 80.000,00 (oitenta mil reais).

2.2.3.4 Concurso

Esta modalidade, classificada por Justin Filho (2004) e adotada por Bräunert como “especial”, se aplica “quando o objeto da licitação envolve geralmente criação baseada em determinados parâmetros previamente estabelecidos como, por exemplo, a elaboração de projeto arquitetônico.”(BRÄUNERT, 2002, p.79).

“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.” (lei 8.666/93, art. 22, § 4º).

Bräunert (2002) aponta uma grande diferença processual entre o concurso e as demais modalidades de licitação. Enquanto nas modalidades comuns, procede-se a licitação, à contratação e posteriormente à execução do objeto, no concurso, o processo se inverte, ou

seja, o proponente deve apresentar o trabalho técnico ou artístico já pronto e acabado e a habilitação é posterior ao julgamento.

2.2.3.5 Leilão

O Leilão é descrito na lei 8.666/93, art. 22, § 5º, 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.

“O leilão permite que um mesmo interessado possa apresentar uma multiplicidade de propostas sucedâneas”, sendo que a apresentação de uma proposta mais elevada anula a proposta anterior. É vencedor do certame do leilão o proponente que apresentar a proposta mais alta.

2.2.3.6 Pregão

A lei 8.666/93 em seu artigo 22, § 8º, veda a criação de outras modalidades de licitação ou a combinação delas. No entanto, com objetivo de aperfeiçoar e modernizar a legislação sobre licitações, uma nova modalidade foi instituída pela Medida Provisória nº 2.026, de 04 de maio de 2000: o Pregão.

Esta nova modalidade, regulamentada pelo Decreto 3.555, de 08 de agosto de 2000, inicialmente era restrita a União, e só então, a partir da lei 10.520, de 17 de julho de 2002, foi estendida também para Estados, Distrito Federal e Municípios.

Trata-se de um processo simplificado de licitação que vem se destacando e sendo cada vez mais utilizado pela Administração Pública, com o objetivo principal de cumprir metas de redução de custos.

Segundo Ana Maria Teixeira Severino (2005),

Esse novo sistema traz uma série de vantagens, é um processo menos burocrático e mais rápido. Os procedimentos de compras feitos por pregão demoram, em média, 17 dias, contra 30 no convite – em que poucas empresas pré-selecionadas são convidadas a apresentar propostas e é a mais rápida das modalidades tradicionais -, e até quatro meses na concorrência. Os prazos são mais curtos entre a divulgação do edital e a formalização do contrato. Mesmo considerando-se prazos para recursos judiciais, é possível realizar um pregão em até quinze dias.”

Outra característica do pregão é a economia gerada devido à forma como são realizados os lances, com as empresas baixando seus valores minuto a minuto. Além disso, conforme Severino (2005), “o sistema que envolve o pregão é mais transparente, pois todos os interessados acompanham o processo do início ao fim”.

Enquanto em outras modalidades, as propostas são previamente definidas pelos licitantes e entregues em envelopes lacrados para julgamento, no pregão, na fase de entrega das propostas de preços, os valores não são definitivos, são apenas valores pré-classificatórios que podem ou não qualificar os licitantes para a fase de lances, onde os preços podem ser novamente apresentados, porém mediante manifestações verbais e em sessões públicas.

O pregão, no entanto, só pode ser utilizado quando o objeto do contrato for bem ou serviço comum, que são aqueles “cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos por diversos fornecedores e facilmente comparáveis entre si, de modo a permitir a decisão de compra com base no menor preço.” (SEVERINO, 2005).

Além do pregão presencial, que necessita da presença de representantes das empresas interessadas, há o pregão eletrônico. Este último é realizado em sessão pública por meio de comunicação via *internet* e permite que diversas empresas de vários estados participem da mesma licitação sem sair de suas cidades. Além do mais, o fornecedor apenas necessita apresentar documentação de regularidade fiscal e cadastral se for o detentor do menor preço.

Nota-se que esta é mais uma das características que diferem o Pregão das demais modalidades: a habilitação do vencedor só ocorre após a classificação das propostas, diminuindo o número de recursos judiciais e administrativos, ou seja, há uma inversão nas fases de classificação e habilitação.

Em Santa Catarina, a execução da modalidade de licitação pregão, na forma presencial ou por meio da utilização de recursos da tecnologia da informação (pregão eletrônico) para aquisição de bens e serviços comuns está regulamentada pelo Decreto nº 105, de 02 de abril de 2003.

2.2.4 Tipos de licitação

Existem quatro tipos de licitação: “menor preço”, “melhor técnica”, “técnica e preços” e “maior lance ou oferta”, sendo que o instrumento convocatório deve apresentar de forma clara o tipo determinado. Este depende da natureza do objeto a ser contratado e do grau de complexidade do processo licitatório e define a forma de julgamento e toda a fase externa do procedimento.

Para as modalidades concorrência, tomada de preços, convite ou pregão são utilizadas as seguintes tipos:

a) Tipo menor preço: neste caso será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço;

b) Tipo melhor técnica: neste caso o que vale a melhor qualidade técnica. Embora as propostas apresentadas devam consignar um preço, este não é considerado, isoladamente, para a classificação da proposta;

c) Tipo técnica e preço: neste tipo, a classificação dos proponentes será de acordo com a média ponderada das valorizações das propostas técnicas e de preço, de acordo com os pesos preestabelecidos no instrumento convocatório.

Os dois últimos tipos são utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos.

Já para a modalidade leilão é aplicado o seguinte tipo: maior lance ou oferta. Este tipo de licitação é aplicado para a alienação de bens ou concessão de direito real de uso.

2.3 Dispensa

A licitação, como regra geral, é obrigatória para a contratação administrativa, pois procede da Constituição Federal, a norma que determina que as obras, serviços, compras e alienações sejam contratados mediante processo de licitação pública, de forma que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes.

Entretanto, a Carta Magna, em seu artigo 37, inciso XXI abre uma exceção a essa regra geral, quando coloca: “ressalvados os casos especificados na legislação”, ou seja, autorizou expressamente o legislador a disciplinar os institutos da dispensa e inexigibilidade de licitação.

Conforme cita Marçal Justen Filho (2004, p. 234),

“a dispensa de licitação verifica-se em situações em que, embora viável competição entre particulares, a licitação afigura-se inconveniente ao interesse público (...). Muitas vezes, sabe-se de antemão que a relação custo-benefício será desequilibrada. Os custos necessários à licitação ultrapassarão benefícios que dela poderão advir”.

Mello (2002) também discorre sobre o tema:

“(...) não obstante o dever de licitar seja regra geral, como convém, existem diversas situações nas quais a utilização do instituto não encontra espaço para medrar satisfatoriamente, pois seria deletério ou inconveniente, ao invés de útil e benfazejo à realização de interesses públicos.”

No entanto, Braünert (2002, p.31) coloca que mesmo sendo dispensável a licitação, nada impede a sua realização.

De acordo com a Lei Nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, a Administração Pública está desobrigada de realizar licitação para aquisição de bens nos seguintes casos, enumerados, no Art. 24²:

II - para serviços (que não sejam de engenharia) e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea *a* do inciso II do artigo anterior (ou seja, R\$ 8.000,00 – oito mil reais), e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a

² Cabe ressaltar que os incisos relativos exclusivamente a serviços e obras não foram citados neste trabalho.

parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;

- O percentual acima poderá ser aumentado para 20% (vinte por cento) para compras, obras e serviços contratados por sociedade de economia mista e empresa pública, bem assim por autarquia e fundação qualificadas, na forma da lei, como Agências Executivas.

III - nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem;

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimentos de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

- É preciso estar atento a decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da União sobre este caso:

“Só realizar aquisições com dispensa de licitação, fundada no Inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/93, quando devidamente caracterizada a situação de emergência ou de calamidade pública, desde que a situação não tenha se originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis e desde que esteja comprovado que a imediata contratação é o meio adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco eminente detectado, conforme entendimento desta Corte, exarado na Decisão 347/94 – Plenário, Ata nº. 22/94.” (Decisão 811/96 – TCU – Nota 596).

V - quando não acudirem interessados à licitação anterior, e esta, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a Administração, mantidas, neste caso, todas as condições preestabelecidas;

VI - quando a União tiver que intervir no domínio econômico para regular preços ou normalizar o abastecimento;

VII - quando as propostas apresentadas consignarem preços manifestamente superiores aos praticados no mercado nacional, ou forem incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes, casos em que, observado o § 3º do art. 48 desta Lei e, persistindo a situação, será admitida a adjudicação direta dos bens ou serviços, por valor não superior ao constante do registro de preços, ou dos serviços;

VIII - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;

IX - quando houver possibilidade de comprometimento da segurança nacional, nos casos estabelecidos em decreto do Presidente da República, ouvido o Conselho de Defesa Nacional;

X - para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípua da Administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua

escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia;

XI - na contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão contratual, desde que atendida a ordem de classificação da licitação anterior e aceitas as mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, inclusive quanto ao preço, devidamente corrigido;

XII - nas compras de hortifrutigranjeiros, pão e outros gêneros perecíveis, no tempo necessário para a realização dos processos licitatórios correspondentes, realizadas diretamente com base no preço do dia;

XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos;

XIV - para a aquisição de bens ou serviços nos termos de acordo internacional específico aprovado pelo Congresso Nacional, quando as condições ofertadas forem manifestamente vantajosas para o Poder Público;

XV - para a aquisição ou restauração de obras de arte e objetos históricos, de autenticidade certificada, desde que compatíveis ou inerentes às finalidades do órgão ou entidade;

XVII - para a aquisição de componentes ou peças de origem nacional ou estrangeira, necessários à manutenção de equipamentos durante o período de garantia técnica, junto ao fornecedor original desses equipamentos, quando tal condição de exclusividade for indispensável para a vigência da garantia;

XVIII - nas compras ou contratações de serviços para o abastecimento de navios, embarcações, unidades aéreas ou tropas e seus meios de deslocamento, quando em estada eventual de curta duração em portos, aeroportos ou localidades diferentes de suas sedes, por motivos de movimentação operacional ou de adestramento, quando a exiguidade dos prazos legais puder comprometer a normalidade e os propósitos das operações e desde que seu valor não exceda ao limite previsto na alínea *a* do inciso II do art. 23 desta Lei;

XIX - para as compras de materiais de uso pelas Forças Armadas, com exceção de materiais de uso pessoal e administrativo, quando houver necessidade de manter a padronização requerida pela estrutura de apoio logístico dos meios navais, aéreos e terrestres, mediante parecer de comissão instituída por decreto;

XXI - para a aquisição de bens destinados exclusivamente à pesquisa científica e tecnológica com recursos concedidos pela CAPES, FINEP, CNPq ou outras instituições de fomento à pesquisa credenciadas pelo CNPq para esse fim específico;

XXII - na contratação do fornecimento ou suprimento de energia elétrica com concessionário, permissionário ou autorizado, segundo as normas da legislação específica;

XXIII - na contratação realizada por empresa pública ou sociedade de economia mista com suas subsidiárias e controladas para a aquisição ou alienação de bens, prestação ou obtenção de serviços, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;

2.4 Inexigibilidade

Diferentemente dos casos de dispensa, em que a licitação é possível, e apenas não ser realiza por conveniência administrativa, no caso da inexigibilidade o certame é inviável, tendo em vista que não há possibilidade de competição entre particulares.

Os casos de inexigibilidades estão enumerados no Art. 25 da Lei Nº. 8.666. de 21 de junho de 1993.

É inexigível a licitação para aquisição de materiais quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes.

2.5 Procedimentos para aquisição de materiais, de acordo com a lei 8.666/93

Segundo Bräunert (2002, p. 60), compra é a aquisição de um certo bem através da transferência de domínio, por determinado preço acordado previamente, mediante pagamento em dinheiro à vista ou prazo, para entrega total ou parcelada dos bens adquiridos.

De acordo com o artigo 14 da lei de licitações e contratos, “nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa”.

Bräunert (2002) apresenta em sua obra algumas etapas e pressupostos obrigatórios para a compra de materiais:

a) Caracterização adequada do objeto: uma clara e perfeita definição do objeto a ser adquirido é imprescindível para que os interessados possam formular corretamente suas propostas. Essa caracterização do objeto, definida através de características técnicas, é efetuada de forma que a aquisição do referido bem atenda a expectativa da Administração, sem que nenhum fornecedor seja privilegiado.

b) Existência de recursos orçamentários: significa que todas as despesas devem ser previstas no orçamento, mesmo que de maneira estimada, visto que somente após a licitação pode-se apurar o valor correto da aquisição.

c) Padronização: este aspecto é de grande importância haja vista que a manutenção de bens padronizados torna sua reposição mais econômica em face das peças serem fornecidas pelo mesmo fabricante.

d) Especificação completa do bem sem indicação da marca: o bem a ser adquirido deve ser especificado de maneira clara, correta e ampla sem que haja especificação de marca, podendo esta, no entanto, ser citada eventualmente, como condição de similaridade.

e) Definição das unidades e quantidades: é indispensável que sejam estabelecidas no instrumento convocatório as quantidades, unidades e prazos.

f) Condições de guarda e armazenamento: o local onde será mantido o estoque deverá possuir todas as condições técnicas específicas de armazenamento em consonância com o tipo de bem. A quantidade de materiais a serem adquiridos também deve ser adequada à capacidade de armazenamento da instalação.

g) Publicidade mensal: o propósito da publicidade é somente estimular a divulgação e prestar informações a cerca das aquisições visando, principalmente, à transparência dos atos da Administração.

Conforme Bräunert (2002), a seqüência das atividades procedimentais da licitação pode ser dividida em duas fases: a fase interna e a fase externa.

O procedimento licitatório se inicia com a identificação da necessidade, formalizado através da requisição da compra com a descrição completa do objeto a ser licitado, abrangendo todas as especificações possíveis. A partir daí, começa a chamada fase interna.

A fase interna, ou preparatória é a etapa desenvolvida exclusivamente no âmbito interno do instaurador da licitação, sem influência externa de terceiros. Nessa fase

devem ser observadas as seguintes questões: a exata definição do objeto; a disponibilidade de orçamento detalhado em planilha e a previsão de recursos orçamentários e financeiros.

Para a validade do procedimento licitatório, é indispensável a montagem de um processo. Este deve ser organizado sequencialmente e deve conter todos os documentos que integram a licitação em ordem cronológica. Para a devida formalização, este processo deve ser autuado, protocolado e numerado.

No processo deve constar ofício de expressa autorização de licitação, expedida por autoridade competente, com a indicação clara, objetiva e sucinta do objeto a ser licitado. Deve constar também, conforme mencionado anteriormente, a disponibilidade de recursos orçamentários. A este processo serão juntados oportunamente todos os atos da administração e dos licitantes, como edital, propostas, atas, pareceres, recursos, etc.

Antes da elaboração do instrumento convocatório, é necessário que o instaurador da licitação tome algumas decisões que incluem à escolha da modalidade e tipo de licitação.

O instrumento convocatório, que pode ser o edital ou o convite, é o último ato da fase interna e é responsável por fixar as condições e as regras da licitação, além de ser o meio de levar a conhecimento público o interesse por parte da Administração de contratar determinado objeto.

Di Pietro (2000, p. 322) define:

“O edital é o ato pelo qual a Administração divulga a abertura da concorrência, fixa os requisitos para participação, define o objeto e as condições básicas do contrato e convida a todos os interessados para que apresentem suas propostas”.

Segundo Bräunert (2002, p.112), “uma das finalidades do instrumento convocatório consiste em orientar os interessados no preparo das propostas”. Este também é responsável por indicar os requisitos para a habilitação jurídica, fiscal, qualificação técnica e econômica dos proponentes, os critérios de julgamento (menor preço, melhor técnica, técnica e preços) e as condições do futuro contrato.

Após a elaboração da minuta do instrumento convocatório, dos modelos, anexos e contratos, estes devem ser submetidos à análise da assessoria jurídica com o objetivo de verificar e, se for o caso, corrigir eventuais irregularidades.

A fase externa dos procedimentos de licitação tem início quando ela se torna pública, ou seja, quando é lançado o edital.

Para Bräunert (2002 p. 176) a fase externa contempla “a condução dos procedimentos formais, jurídicos, técnicos, financeiros e administrativos, por parte do instaurador e da Comissão de Licitação, objetivando selecionar a proposta mais vantajosa.

As etapas da fase externa podem ser resumidas em:

1. Publicação do aviso da licitação no Diário Oficial e em jornal de grande circulação (dependendo do valor), ou entrega dos convites;
2. Disponibilização do edital;
3. Entrega dos envelopes pelos interessados contendo documentos de habilitação e propostas de preços;
4. Abertura dos envelopes contendo os documentos de habilitação;
5. Ata de julgamento dos documentos de habilitação;
6. Publicação do julgamento;
7. Abertura dos envelopes contendo as propostas de preços e devolução dos envelopes dos proponentes inabilitados;
8. Ata de julgamento e classificação das propostas de preços;
9. Homologação e adjudicação;
10. Publicação do resultado final;
11. Ordem de fornecimento;

12. Assinatura do contrato;
13. Publicação do extrato de contrato.

No caso do pregão, as etapas de classificação e habilitação se invertem:

1. Publicação do aviso da licitação no Diário Oficial e em jornal de grande circulação (dependendo do valor);
2. Disponibilização do edital;
3. Credenciamento dos participantes e entrega dos envelopes contendo documentos de habilitação e propostas de preços;
4. Abertura dos envelopes contendo as propostas de preços;
5. Ata de julgamento e classificação das propostas de preços;
6. Abertura dos envelopes contendo os documentos de habilitação;
7. Julgamento dos documentos de habilitação;
8. Homologação e adjudicação;
9. Publicação do resultado final;
10. Ordem de fornecimento;
11. Assinatura do contrato;
12. Publicação do extrato de contrato.

Nestas etapas, os recursos administrativos podem ser interpostos no prazo de 5 (cinco) dias úteis a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata, nos casos de: a) habilitação ou inabilitação do licitante; b) julgamento das propostas; c) anulação ou revogação da licitação; d) indeferimento do pedido de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou

cancelamento; e) rescisão unilateral do contrato por parte da Administração; f) aplicação das penas de advertência, suspensão temporária ou de multa.

Os recursos referentes à habilitação, inabilitação e julgamento das propostas poderão ser lavrados na própria ata da reunião de licitação, desde que o preposto licitante esteja presente. Estes recursos terão efeitos suspensivos, ou seja, a licitação será interrompida até o julgamento dos recursos.

3 METODOLOGIA

A metodologia de um trabalho visa apresentar suas características e estabelecer quais os procedimentos e métodos de coletas de dados que foram utilizados para elaborar a pesquisa. Assim se faz necessário a apresentação da caracterização e do tipo da pesquisa e da forma de coleta de dados.

3.1 Característica da pesquisa

Em relação à natureza das variáveis, esta pesquisa se caracteriza como qualitativa, que, conforme Minayo (1993), tem o intuito de responder questões particulares com um grau de realidade que não pode ser quantificado.

3.2 Tipo de pesquisa

Quanto ao tipo de pesquisa, Vergara (1997) expõe dois critérios para classificar uma pesquisa: quanto aos fins e quanto aos meios de investigação. Assim sendo, quanto aos fins, esta pesquisa é classificada como descritiva exploratória.

A pesquisa exploratória, segundo Vergara (1997, p.45), “é aquela realizada em área na qual a pouco conhecimento acumulado e sistemático”, ou seja, é aquela utilizada quando o pesquisador não possui conhecimento aprofundado a respeito do tema e problema objeto de estudo. De tal modo, este trabalho procurou explorar o tema licitações que até então era pouco conhecido pela pesquisadora.

A pesquisa descritiva é aquela que expõe as características de determinada população ou de determinado fenômeno. Para Köche (1997) este tipo de pesquisa trabalha

com a relação entre variáveis de um determinado fenômeno em estudo, sem manipulação, constatando e avaliando estas relações à medida que essas variáveis se manifestam espontaneamente em fatos, situações e nas condições que já existem. Assim, esta pesquisa buscou caracterizar o processo de compras dentro da Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC. Em relação aos meios de investigação, esta pesquisa é classificada como pesquisa de campo, documental e bibliográfica e estudo de caso.

A pesquisa de campo é aquela que procura o local onde se encontra o fenômeno ou onde estão os elementos da pesquisa para observar, coletar dados, registrar e analisar posteriormente. No caso desta pesquisa o local determinado para a obtenção de dados foi o Campus I da UDESC.

A investigação documental é a que se realiza em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados, de qualquer natureza, para busca de informações relativas a procedimentos, práticas e informações de todo o tipo, sendo que neste trabalho, os documentos analisados foram os processos licitatórios.

A pesquisa bibliográfica, para Vergara (1997, p.46), “(...) é o estudo sistematizado desenvolvido em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral”.

Para as referências bibliográficas deste trabalho foram utilizados, basicamente, livros da área administrativa, jurídica, artigos e *sites* de Internet, salientando que foi feita uma análise no material eletrônico a ser utilizado na pesquisa, sendo considerado apenas *sites* que puderam contribuir efetivamente com a pesquisa, disponibilizando diversos artigos de autores renomados.

O estudo de caso, para Chizzotti (2001), é uma caracterização abrangente para designar uma diversidade de pesquisas que coletam e registram dados de um caso particular ou de vários casos a fim de organizar um relatório ordenado e crítico de uma experiência, ou

avaliá-la analiticamente, com o objetivo de tomar decisões a seu respeito ou propor uma ação transformadora. O estudo de caso deste trabalho foi centrado no Setor de Licitações da UDESC.

3.3 Coleta de dados

Já os instrumentos utilizados para a coleta de dados desta pesquisa foram: observação do funcionamento do setor de licitações, intensa análise documental e entrevistas não estruturadas com os funcionários da Instituição escolhida para obtenção de informações, levando em consideração que estes, especialmente os que trabalham diretamente com compras, têm amplo conhecimento acerca dos procedimentos utilizados.

3.4 Limitações da pesquisa

No decorrer da pesquisa, com o intuito de caracterizar a Instituição objeto de estudo frente a seus procedimentos, foram descritos três processos licitatórios com características distintas. No entanto, algumas dificuldades foram encontradas, tais como:

- Não foi possível identificar com precisão todas as datas de elaboração, recebimento, envio e permanência de documentos;

- Não foi possível identificar em que situação foram recebidas as solicitações, quer dizer, não foi possível a identificação de documentos que vieram anexos inicialmente aos pedidos ou que foram juntados posteriormente;

- Não foi possível identificar se quem providenciou documentos faltantes foi o próprio centro solicitante ou o setor de licitações. Ou seja, não foi feito o registro, através de comunicação formal, de falta de documentação.

4 ESTUDO DE CASO

O estudo de caso deste trabalho foi realizado na Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC, Campus I, Florianópolis-SC.

4.1 Apresentação e histórico da Instituição

A UDESC - Universidade do Estado de Santa Catarina - é hoje, reconhecidamente, uma das mais conceituadas e disputadas universidades de Santa Catarina e do Brasil. A procura por uma vaga nesta exemplar instituição de ensino, não se relaciona apenas com a gratuidade do ensino, mas principalmente com a qualidade que ela oferece.

A história da UDESC teve início com a criação da Faculdade de Educação, em 08 de maio de 1963, que trazia a missão de proporcionar a qualificação pedagógica para o magistério e a realização de estudos e pesquisas educacionais que identificassem e apresentassem soluções aos problemas da educação do Estado.

Posteriormente, em 1964, foi criada a Escola Superior de Administração e Gerência, destinada a suprir a falta de profissionais qualificados para as empresas catarinenses, que estavam em processo de expansão, e a proceder a pesquisas, visando à modernização da administração e da gerência.

Também no ano de 1964, foi instituída a Faculdade de Engenharia de Joinville, numa das primeiras tentativas de interiorização do ensino superior, com o objetivo de formar técnicos capazes de atender ao crescimento do setor industrial.

Então, em 20 de maio de 1965, através do Decreto nº 2.802, foi fundada a Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina, incorporando as unidades

de ensino já existentes, ou seja, a Faculdade de Educação, a Escola Superior de Florianópolis – ambas de Florianópolis – e a Faculdade de Engenharia, localizada em Joinville.

Já em 1972, foi autorizado o funcionamento da Escola Superior de Medicina Veterinária, visando a formação de técnicos para o desenvolvimento do setor primário da economia catarinense.

Em 1973, foi criada a Escola Superior de Educação Física, voltada à formação de professores para a execução de atividades de ensino e de desportos, nas redes educacionais catarinense pública e privada.

Em 1985 entrou em funcionamento o Centro de Artes, que incorporou o Curso de Educação Artística, até então oferecido pela Faculdade de Educação.

Em 1989 foi promulgada a Constituição Estadual e, a partir de então, ficou estabelecido que a UDESC, organizada sob a forma de fundação pública, iria oferecer ensino totalmente gratuito.

Com a Lei nº 8.092, de 01 de outubro de 1990, a então Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina passou a se chamar Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina, mantendo a sigla UDESC.

Essa lei caracterizou a instituição como ente jurídico próprio, com patrimônio e receitas próprios, autonomias didático-científica, administrativa, financeira, pedagógica e disciplinar. Também prevaleceu a estrutura multi-campi e a atuação vocacionada para o perfil sócio-econômico e cultural das regiões onde a universidade de insere.

Em 1999, a UDESC cumpriu mais um relevante papel social ao estruturar-se para formar profissionais a distância. Com essa iniciativa, assumiu, também, o compromisso político de ampliar suas potencialidades e sua inserção no processo de construção da cidadania, contribuindo para a produção e socialização do conhecimento. O Programa de

Educação a Distância da UDESC, pioneiro no Brasil, já atende a mais de 160 municípios catarinenses.

Em 2003, considerando a necessidade de uma universidade pública e gratuita para transformar a realidade sócio – econômica - cultural do Oeste de Santa Catarina, a UDESC, como legítima e única Universidade do Estado, criou o Campus do Oeste do Estado com a missão de contribuir para o desenvolvimento humano e sócio-ambiental da região e diminuir o êxodo de talentos profissionais. Com essa iniciativa, a Universidade demonstra o seu comprometimento com o desenvolvimento do Estado de Santa Catarina.

Nos últimos anos a Universidade do estado de Santa Catarina tem apresentado crescimento e padrão de qualidade tão expressivos que a tornaram uma das mais conceituadas universidades do país, consolidando elevado nível de credibilidade perante a sociedade catarinense.

Ao longo de seus quarenta anos de existência, a UDESC traçou uma trajetória de crescimento institucional, criando e instalando cursos de graduação e pós - graduação, e desenvolvendo ações efetivas no campo da pesquisa e extensão.

Atualmente, a UDESC se faz presente em quatro grandes regiões do Estado, com instalações e cursos de graduação:

Campus I – Florianópolis:

-Reitoria

-Centro de Ciências da Educação (CCE-FAED)

- Biblioteconomia - Gestão da Informação
- Geografia
- História
- Pedagogia

- Centro de Artes (CEART)

- Artes Cênicas
- Artes Plásticas
- Design
- Moda
- Música

-Centro de Educação Física, Fisioterapia e Desportos (CEFID)

- Educação Física
- Fisioterapia

-Centro de Ciências de Administração (ESAG)

- Administração
- Administração de Serviços Públicos

-Centro de Educação à Distância (CEAD)

Campus II – Joinville/ São Bento do Sul:

-Centro de Ciências Tecnológicas (CCT-FEJ)

- Ciências da Computação
- Engenharia Civil
- Engenharia Elétrica
- Engenharia Mecânica
- Engenharia de Produção
- Física
- Tecnologia Mecânica

- Sistemas de Informação

Campus III – Lages

-Centro de Ciências Agroveterinárias (CAV)

- Agronomia
- Engenharia Florestal
- Medicina Veterinária

Campus IV – Chapecó/ Palmitos/ Pinhalzinho

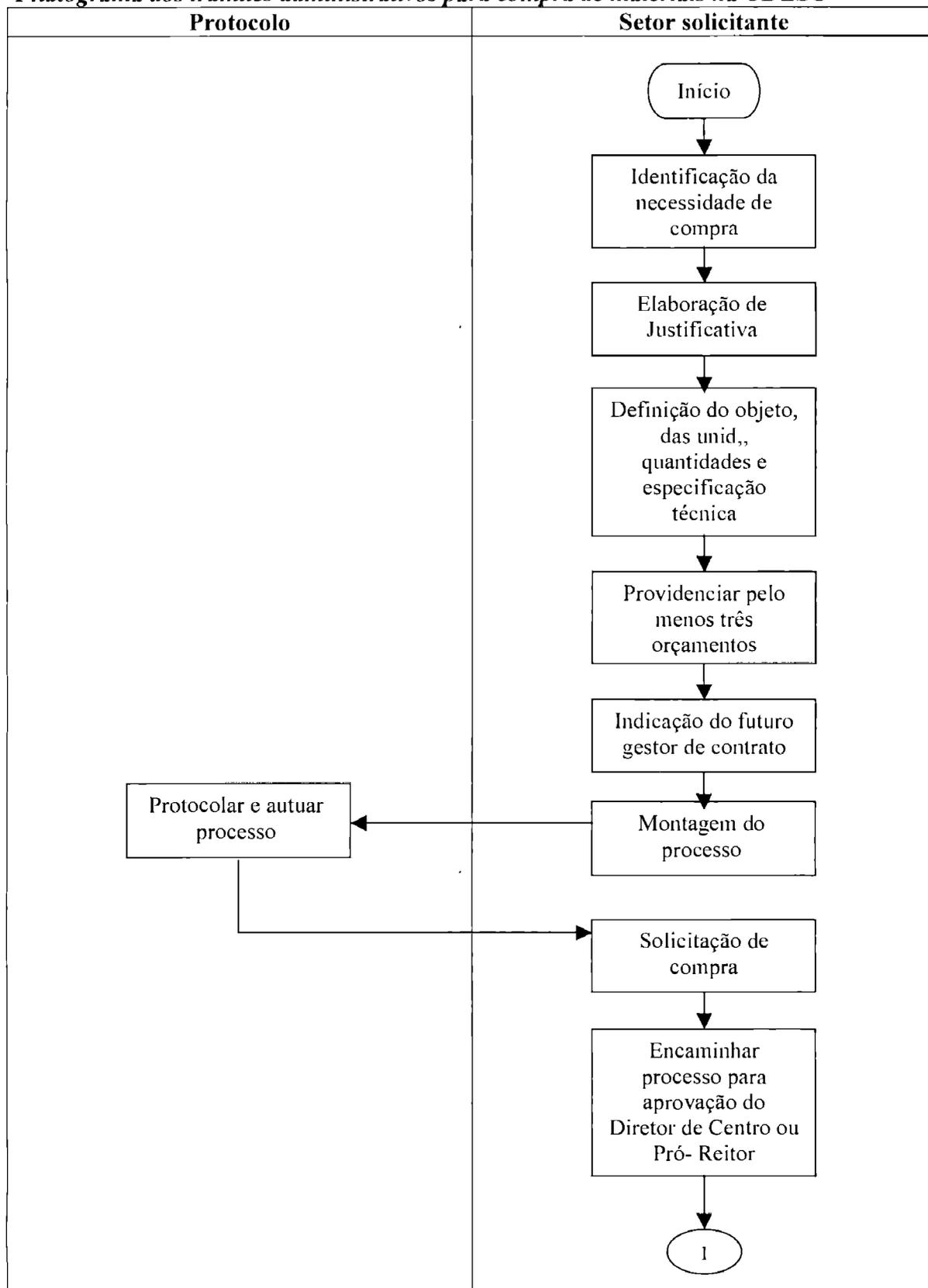
-Centro Educacional do Oeste (CEO)

- Enfermagem
- Engenharia de Alimentos
- Zootecnia

4.2 Fluxograma dos procedimentos internos para aquisição de materiais na UDESC

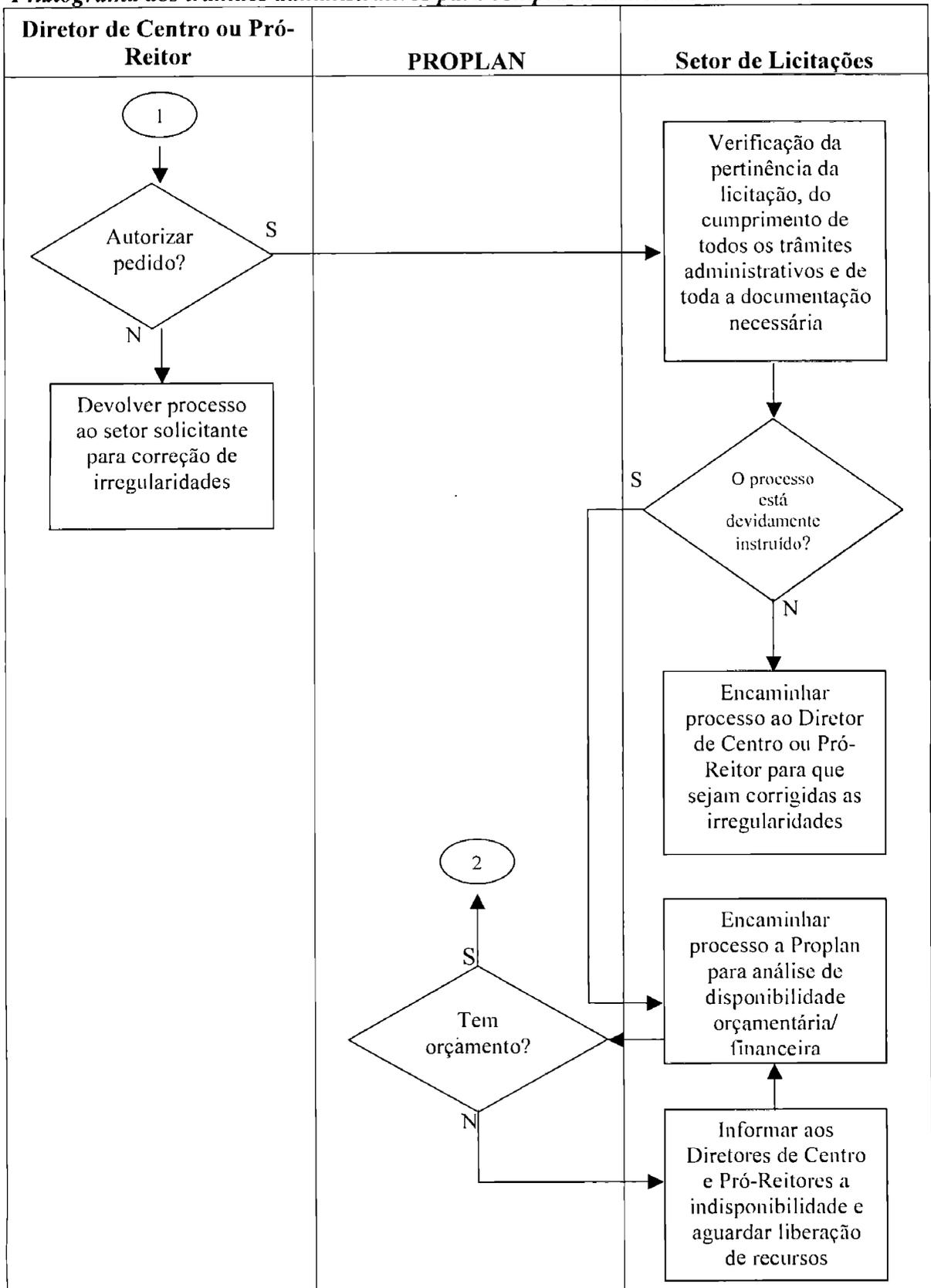
O fluxograma apresentado busca representar os trâmites administrativos para a compra de materiais no âmbito da UDESC, que são regulados através da Instrução Normativa nº 001/2005 GR, vigente na Instituição desde 18 de julho de 2005, até o momento da publicação do aviso de licitação.

Fluxograma dos trâmites administrativos para compra de materiais na UDESC



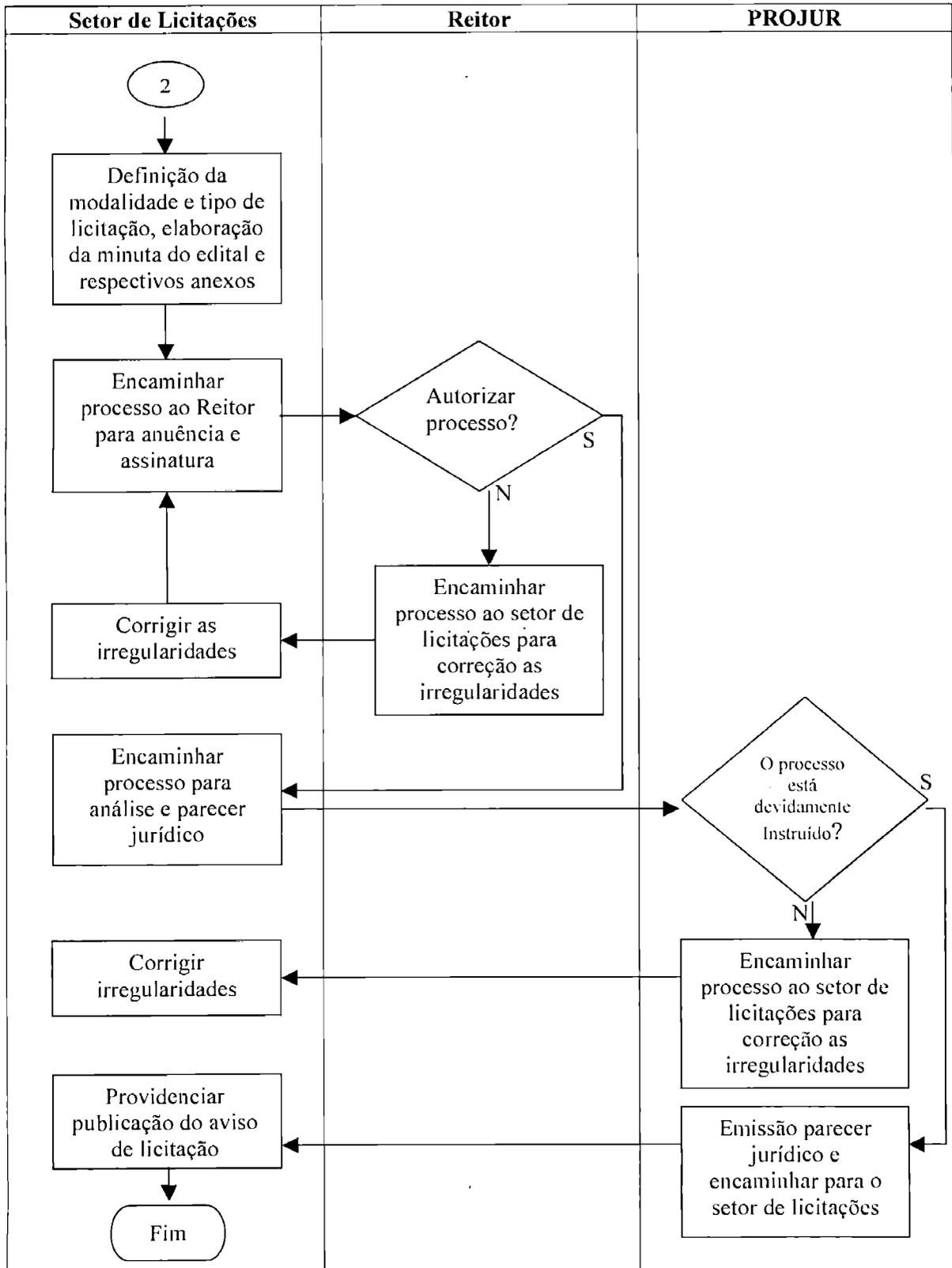
Fonte: Instrução Normativa Nº 001/2005 GR

Fluxograma dos trâmites administrativos para compra de materiais na UDESC



PROPLAN: Pró-Reitoria de Planejamento

Fluxograma dos trâmites administrativos para compra de materiais na UDESC



PROJUR: Procuradoria Jurídica

4.3 Caracterização do processo interno de aquisição de materiais na UDESC

No segundo semestre de 2004, houve uma reestruturação do setor de licitações da UDESC – Campus I. A partir de então, os processos licitatórios para aquisição de bens passaram a ser mais ágeis com a adoção, cada vez mais freqüente, da modalidade Pregão, instituída em Santa Catarina pelo Decreto nº 105, de 02 de abril de 2003.

4.3.1 Aquisição de materiais

Abaixo apresenta-se a tabela que representa o número de licitações, realizadas em 2004, por mês, em cada modalidade:

Mscs-2004/ Mod. Licit.	Concorrência	Tomada de Preços	Convite	Pregão	Total
Janeiro	00	14	00	00	14
Fevereiro	00	00	00	00	00
Março	00	07	00	00	07
Abril	01	06	00	01	08
Mai	00	03	00	00	03
Junho	00	00	00	02	02
Julho	00	00	00	03	03
Agosto	00	00	00	04	04
Setembro	00	00	00	02	02
Outubro	00	00	00	06	06
Novembro	00	00	00	03	03
Dezembro	00	00	00	07	07
Total	01	30	00	28	59

Tabela 1 – Licitações realizadas na UDESC, Campus I, em 2004, para aquisição de materiais.

E assim como em 2004, mais precisamente a partir de junho - como podemos extrair da tabela 01 - em 2005, a utilização da modalidade pregão também foi predominante, sendo que dos 29 processos de licitação para aquisição de materiais já realizados, em apenas um não foi adotada a modalidade pregão.

Cabe observar que, em virtude do orçamento liberado pelo governo para a Instituição no ano 2004, foi possível a autorização de um número bem mais expressivo de processos para aquisição de bens no referido período do que no ano de 2005.

Para a caracterização do processo de aquisição de materiais na Instituição, frente a seus próprios procedimentos, ou seja, considerando a fase interna do processo licitatório, necessário se fez a coleta de alguns dados e informações.

Primeiramente, foi realizado um levantamento dos processos licitatórios realizados no Campus I no ano 2005, para aquisição de equipamentos e materiais. Justifica-se a escolha pelo fato de ser o último ano com todo o cronograma de licitações já realizado.

Além disso, nesse mesmo período (em 18 de julho de 2005) entrou em vigor a Instrução Normativa 001 que passou a regulamentar os trâmites administrativos dos processos de licitação no âmbito da UDESC.

4.3.2 Descrição dos processos de licitação na modalidade pregão

Considerando que a modalidade pregão já durante o ano de 2004 veio ganhando expressividade e atualmente é a modalidade predominante para a aquisição de bens na Instituição, para a elaboração do relatório dos procedimentos internos, foram analisados os processos licitatórios realizados no ano 2005, no Campus I, na modalidade Pregão.

Tais processos são descritos até o momento da publicação do edital, ou seja, até o momento em que se encerra a fase interna da licitação. O objetivo desta descrição é apresentar como são realizados os procedimentos e avaliar se há eficiência no processo.

Ao todo, conforme levantamento realizado, foram realizados 28 (vinte e oito) processos licitatórios na modalidade pregão - para aquisição de materiais - no ano de 2005, e, buscando representar como se comportam tais processos, optou-se por descrever três situações distintas que podem ocorrer e que retratam a realidade de grande parte processos.

Primeiramente será descrito um processo para compra de um bem para um único solicitante. Seqüencialmente serão relatados dois processos de aquisição para diversos solicitantes, um com pedidos originalmente adequados e outro com solicitações insatisfatórias.

Cabe ressaltar em 18 de julho de 2005 entrou em vigor a Instrução Normativa 001/2005 que regula os processos de licitação da Universidade e que a mesma ainda encontra-se em fase de implementação.

1- Pregão nº 020/2005

Data da elaboração pedido	Data Rec. Pedido no Setor de Licitações	Centro Solicitante	Data Publicação Edital	Tempo Processamento
21/02/2005	21/02/2005	PROAD	11/03/2005	20 dias

Observações:

1. O pedido encontra-se autorizado por autoridade competente.
2. O pedido apresentou os três orçamentos.
3. Ao pedido foi anexado a especificação dos itens a serem adquiridos.
4. Não há indicação do responsável técnico e dos gestores de contrato e execução;
5. O processo foi encaminhado para classificação e reserva orçamentária em 09/03/2005 e para análise jurídica em 10/03/2005.

6.O processo é autorizado pelo Reitor em 10/03/2005.

8. O Pregão foi realizado em 30/03/2005.

2- Pregão nº 007/2005 – Aquisição de divisórias, forros, persianas, cortinas, carpet, películas.

Data da elaboração pedido	Data Rec. Pedido no Setor de Licitações	Centro Solicitante	Data Publicação Edital	Tempo Processamento
29/09/2004	30/09/2005	FAED	17/03/2005	aprox 6meses
05/01/2005	-	PROAD	17/03/2005	71 dias
14/01/2005	14/01/2005	CEFID	17/03/2005	62 dias
31/01/2005	-	CEART	17/03/2005	46 dias
02/02/2005	-	CEAD	17/03/2005	44 dias
04/02/2005	14/02/2005	FAED	17/03/2005	42 dias
28/02/2005	-	CEFID	17/03/2005	17 dias
02/03/2005	-	CEFID	17/03/2005	15 dias

Observações:

1. Os pedidos não estavam devidamente instruídos, de acordo com a Lei 8.666/93.

- Os pedidos estavam devidamente autorizados;
- Apenas um dos pedidos apresentou orçamento;
- Dois pedidos não estavam devidamente justificados;
- Os pedidos não estão devidamente especificados;
- Não há indicação do responsável técnico e dos gestores de contrato e execução;
- Não houve a montagem de processos protocolados e autuados individualmente, ou seja, apenas após a reunião dos diversos pedidos foi formalizado um processo e foi elaborada a especificação dos itens a serem adquiridos;

2. Verifica-se uma falta de planejamento dos Centros solicitantes. Nota-se que para um mesmo processo houve mais de um pedido de um mesmo Centro, ou seja, conforme foram sendo identificadas as necessidades, foram sendo elaborados novos pedidos, o que causa atraso do processo devido as alterações no anexo do edital.

3. O processo foi encaminhado para análise da Procuradoria Jurídica em 21/02/2005. No entanto, foram indicadas algumas irregularidades, tais como, falta de justificativas, falta de orçamentos e ausência de autorização do Reitor da Instituição, sendo devolvido em 23/02/2005.
4. Verifica-se grande perda de tempo com retrabalho devido as solicitações não estarem apropriadas. O processo acaba tendo retornar aos setores antecessores para que sejam sanadas as irregularidades.
5. Há uma discrepância nas datas de recebimentos dos pedidos, ocorrendo até mesmo após o envio do processo para análise jurídica.
7. O processo foi encaminhado para classificação e reserva orçamentária apenas em 16/03/2005, retornando em 21/03/2005.
8. O Pregão foi realizado em 07/04/2005.

3- Pregão 388/2005 – Aquisição de material elétrico

Data da elaboração pedido	Data Rec. Pedido no Setor de Licitações	Centro Solicitante	Data Publicação Edital	Tempo Processamento
29/09/2005	-	PROAD	01/12/2005	63 dias
30/09/2005	-	PROAD	01/12/2005	62 dias
08/11/2005	-	PROAD	01/12/2005	23 dias
09/11/2005	16/11/2005	PROEN	01/12/2005	22 dias
17/11/2005	18/11/2005	CEFID	01/12/2005	14 dias
18/11/2005	21/11/2005	FAED	01/12/2005	13 dias
18/11/2005	23/11/2005	REITORIA	01/12/2005	13 dias
21/11/2005	22/11/2005	CEAD	01/12/2005	10 dias
23/11/2005	23/11/2005	ESAG	01/12/2005	8 dias
24/11/2005	28/11/2005	CEART	01/12/2005	7 dias

Observações:

1. Trata-se de aquisição de materiais para manutenção preventiva das instalações elétricas da Reitoria e Centros da Universidade, portanto, primeiramente a coordenadoria de obras realizou um levantamento das necessidades de material para cada Centro. Feito o levantamento, foi elaborada uma primeira versão do anexo do edital.

2. O processo foi encaminhado para classificação e reserva orçamentária em 14/10/2005, retornando em 17/10/2005.
3. O processo foi encaminhado para análise da Procuradoria Jurídica em 07/11/2005. No entanto, foi indicado falta de assinaturas em alguns documentos, sendo devolvido em 08/11/2005.
4. Verifica-se perda de tempo com retrabalho devido ao processo não se apresentar devidamente instruído em sua totalidade. O processo acaba tendo retornar aos setores antecessores para que sejam sanadas as irregularidades.
5. Posteriormente, foi constatado pelo setor de licitações que as especificações ainda não se encontravam ideais. A partir de então foi elaborado uma nova especificação dos itens a serem adquiridos e foi encaminhado para os centros para a confirmação do pedido e quantitativos.
6. Com a nova especificação em mãos, os centros elaboram seus pedidos com justificativa e anexaram o quadro com os itens especificados com o devido quantitativo e os orçamentos necessários.
 - Os pedidos estavam devidamente autorizados;
 - Os pedidos estavam devidamente justificados;
 - Os pedidos apresentaram orçamentos;
 - Os pedidos estão devidamente especificados;
7. O processo apresentou indicações do responsável técnico e dos gestores de contrato e execução;
8. O processo foi encaminhado para o Reitor para anuência e assinatura em 24/11/2005, retornando em 28/11/2005.
9. Em 28/11/2005, o processo é encaminhado novamente a Procuradoria Jurídica. O processo foi despachado com a solicitação de que a indicação dos gestores ficasse mais clara.

10. Foi anexado ao processo documento com confirmação dos gestores e demais responsáveis e o mesmo foi submetido a análise, por mais uma vez, em 30/11/2005 quando foi aprovado.

11. Verifica-se que após a implantação da Instrução Normativa, as análises tornaram-se mais rigorosas.

12. O Pregão foi realizado em 01/12/2005.

4.4 Resultado da pesquisa

Após a identificação de como se desenvolve o trâmite interno de aquisição da Instituição e análise dos processos de licitação, ficou evidenciado:

- Falta de planejamento e organização dos Centros em relação as suas reais necessidades, que pode resultar tanto em atrasos de processos, como em compras mal sucedidas.

- Falta de padronização dos pedidos, que possibilita o descumprimento da Instrução Normativa e dificulta o agrupamento dos pedidos para compor o edital.

- Não existe um período determinado para recebimento dos pedidos para compras de diversos solicitantes, que possibilita atraso do processo.

- Descumprimento das normas regulamentadoras vigentes que, conseqüentemente, resulta em perda de tempo com retrabalho, ou seja: as solicitações não partem dos centros solicitantes totalmente adequadas as exigências legais e precisam ser devolvidas para serem ajustadas.

Cabe observar que nem sempre os pedidos retornam a origem e os ajustes acabam sendo realizados no próprio setor de licitações, sendo que a atividade que mais demanda tempo é a especificação do material a ser adquirido: os pedidos dificilmente atendem a determinação da Instrução Normativa, de que para a aquisição de bens, os itens devem estar

devidamente especificados.(os pedidos normalmente não vêm especificados da maneira correta)

-Todas as atividades relacionadas a compras de materiais - com exceção das que são feitas diretamente, ou seja, através de dispensa ou inexigibilidade de licitação- estão diretamente ligadas a um único Setor³. Isto é, um mesmo setor acaba sendo responsável tanto pelo recebimento e adequação dos pedidos como pela realização do processo licitatório propriamente dito. Isto acaba acarretando numa sobre carga de atividades que acaba prejudicando a atividade fim do setor que na verdade é conduzir o processo licitatório, e não adequar os pedidos a lei 8.666/93.

Então, num primeiro momento, enquanto não há muita infra-estrutura, seria interessante que a administração se empenhasse em criar um cronograma que atenda as reais necessidades da Instituição, com a participação de representantes de todos os centros, bem como salientar a importância do cumprimento do mesmo. Estes devem prever datas limites para recebimento de pedidos, evitando, desta forma, que determinado centro seja prejudicado em função da falta de organização de outro.

É importante também que, freqüentemente, sejam realizadas reuniões com participação de representantes de todos centros e setores envolvidos no processo para que haja comunicação entre os mesmos. Desta forma é possível que ambas as partes exponham suas dificuldades e possam compartilhar medidas para melhorar o andamento do processo.

Deve haver um investimento em capacitação de funcionários para que estes conheçam as exigências da lei 8.666/93 e passem a compreender a sistemática de compras da instituição. Desta forma, poderá ser mais fácil o cumprimento das Instruções Normativas, principalmente em relação à descrição do material a ser comprado.

³ Para fins deste trabalho considerou-se apenas o campus I, ou seja, os demais campus são independentes e possuem seus próprios setores responsáveis pelos processos licitatórios.

Neste ponto, há uma grande dificuldade, devido a cultura já existente na Instituição. As pessoas tendem a não querer assumir a responsabilidade de especificar o bem que está solicitando. Ou seja, deve-se trabalhar esse ponto a fim de se obter um maior comprometimento por parte dos funcionários.

Além disso, cada centro da Universidade deve possuir pessoal capacitado para realizar o planejamento das compras, de acordo com o calendário existente, bem como desempenhá-lo.

Posteriormente, em relação à estrutura, há a necessidade de criação de um departamento de materiais que administre o suprimento de materiais da Instituição, e que seja responsável pela especificação e padronização dos bens comuns, preenchendo uma lacuna que dificulta de maneira considerável o procedimento de compras da Instituição.

Em relação à padronização, deve-se levar em conta que a manutenção de bens padronizados torna sua reposição mais econômica em face das peças serem fornecidas pelo mesmo fabricante.

A construção de um almoxarifado central, que deve vir acompanhada de uma gestão de estoques, também é fundamental para que a utilização dos materiais seja otimizada. Atualmente cada centro possui seu almoxarifado, e, devido a falta de comunicação, é comum pedidos de materiais que já se encontram locados em outros almoxarifados.

Também se faz necessário a implantação de um sistema informatizado de compras para facilitar a comunicação entre os centros e o setor responsável pela gerência de compras. Tal sistema também tornaria o processo muito mais ágil.

É oportuno observar que algumas medidas já estão sendo tomadas, principalmente em relação a definição de um cronograma de licitações para o ano de 2006. Também está havendo uma mudança de postura por parte da Administração e setor de licitações da Instituição, que vêm buscando seguir as instruções normativas de forma mais rígida.

Quanto às questões estruturais, estas já se apresentam evidenciadas e estão sendo discutidas pela Administração, especialmente em relação a implantação de um sistema informatizado e a construção de um almoxarifado central .

Dificuldades

Em relação à descrição dos processos licitatórios, cabem algumas observações:

As datas de elaboração, envio e recebimento de documentos foram baseadas nas datas presentes nos ofícios e comunicações internas que constam nos processos licitatórios e nas observações contidas nos mesmos. Entretanto não havia um sistema eficiente de protocolo que realizasse o controle da data precisa que os documentos passaram e permaneceram nos diversos centros da Instituição. Hoje esta dificuldade está sendo superada através de um controle mais rígido e do registro de entrada e saída de documentos relacionados ao processo licitatório.

Desta forma, não foi possível descrever, por exemplo, se algum pedido retornou antes de realmente ser aceito pelo setor de licitações, seja por falta de documentação, seja por falta de assinatura. Assim como não foi possível identificar em qual situação foi recebida/ aceita a solicitação. Haja vista que, principalmente antes da implantação da Instrução Normativa 001/2005, pedidos inadequados eram incluídos nos processo na tentativa de, inutilmente, diminuir o retrabalho, que na verdade era apenas adiado.

Problemas originais somente foram ressaltados após a análise da Procuradoria Jurídica, quando foram indicadas algumas irregularidades.

O fato de alguns pedidos ainda não serem formalizados em processos individuais (autuados e numerados) também dificultou a identificação de documentos que vieram anexos inicialmente aos pedidos ou que foram juntados posteriormente. Também não há como saber

se quem providenciou a documentação faltante foi o próprio centro solicitante ou o setor de licitações. Ou seja, não foi feito o registro, através de comunicação formal, de falta de documentação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como principal objetivo verificar qual o nível de eficiência do processo de compra de materiais na Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC.

Portanto, para o alcance dos objetivos deste trabalho, primeiramente buscou-se o levantamento das definições teóricas a respeito dos conceitos, princípios, modalidades, limites e tipos de licitação, bem como dos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação, visto que é através dela que as instituições públicas efetivam suas contratações com terceiros.

Também com o intuito de atender o objetivo geral, foram identificados os procedimentos corretos, de acordo com a lei 8.666/93, para aquisição de materiais em órgãos públicos.

Ademais, com este levantamento teórico foi possível um maior conhecimento acerca do tema, para assim, possibilitar uma análise do sistema de compras da Instituição, objeto de estudo deste trabalho.

Posteriormente foram levantadas informações junto à Instituição que serviram de base para a elaboração do fluxograma dos procedimentos internos para aquisição de materiais e para a caracterização da mesma frente a tramitação de seus processos licitatórios.

Analisando a sistemática de compras da Universidade, verifica-se que a partir do momento que os pedidos encontram-se adequados a Lei 8.666/93, os processos se encaminha de maneira satisfatória, tendo em vista que os processos de compras nas instituições públicas são extremamente burocráticos, o que torna procedimento muito mais moroso do que no setor privado. Apesar disto, dentro dos limites da lei, busca-se conduzir o procedimento da maneira mais eficiente possível.

Os principais problemas, que tornam, portanto, o atual sistema ineficiente, se resumem na falta de planejamento e organização dos centros em relação a suas reais necessidades, na falta de um cronograma para abertura de processos licitatórios que seja compatível com as necessidades da Instituição e no descumprimento das Instrução Normativa vigente.

No entanto, algumas medidas já estão sendo tomadas, principalmente em relação a definição de um cronograma de licitações para o ano de 2006. Também está havendo uma mudança de postura por parte da Administração e setor de licitações da Instituição, que vêm buscando seguir as instruções normativas, que ainda estão em fase de implementação, de forma mais rígida.

De tal modo, para diminuir a ineficiência pode-se adotar algumas medidas paliativas, contudo, apenas com mudanças estruturais o sistema poderá se tornar realmente eficiente dentro do que a atual legislação permite, tais como a criação de um departamento de administração de materiais, a construção de um almoxarifado central e a implantação de sistema informatizado de compras para facilitar e agilizar a comunicação.

RECOMENDAÇÕES

Como recomendação para trabalhos futuros, seria interessante, e de relevante importância para a Instituição uma análise de sua cultura organizacional.

REFERÊNCIAS

AMMER, D.S. **Administração de material**. Rio de Janeiro: L.T.C., 1979.

BAILY, Peter [et al.]. **Compras: princípios e administração**. São Paulo: Atlas, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Brasília: Imprensa Nacional, 1989.

BRASIL. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, nº 127, Seção 1, p. 10149, 6 jul. 1993.

BRAÜNERT, Rolf Dieter Oskar Friedrich. **À prática da licitação: leis 8.666/93, 8.987/95 e 9.648/98**. Curitiba: R.D.O, 2002.

COSTA, André Lucirton. **Sistemas de compras privadas e públicas no Brasil**. Revista de Administração. v.35, São Paulo: USP, out/dez 2000.

DIAS, Marcos Aurélio P. **Administração de Materiais: uma abordagem logística**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1991

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanela. **Direito administrativo**. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

FARREL, Paulo V. HEINRITZ, Stuart F. **Compras: princípios e aplicações**. São Paulo: Atlas, 1983.

FIGUEIREDO, José Reinaldo. **Licitações públicas para iniciantes**. Florianópolis: Insular, 2002.

GARCIA, Flávio Amaral. **Limites da contratação direta com fundamento no art. 24, inc. XIII, da lei nº 8.666/93**. (2005). Disponível em <<http://www.zenite.com.br>>. Acesso em out de 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 10 ed. São Paulo: Dialética, 2004.

KÖCHE, José Carlos. **Fundamentos de metodologia científica**: teoria da ciência e iniciação científica. 20 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. p. 121-136

MAFRA FILHO, Frâncico de Salles Almeida. **Alguns aspectos da licitação no modelo pregão**. (2005). Disponível em <<http://www.zenite.com.br>>. Acesso em out de 2005.

MARTINS, Petrônio Garcia, ALT, Paulo Renato Campos. **Administração de materiais e recursos patrimoniais**. São Paulo: Saraiva, 2005.

MATTAR, Fauze Najib. **Pesquisa de marketing**: metodologia, planejamento, execução, análise. São Paulo: Atlas, 1994.

MAURANO, Adriana. **Histórico das licitações**. Disponível em <<http://www.conlicitacao.com.br>>. Acesso em out. de 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Pressupostos da licitação**. 2002. Disponível em <<http://www.zenite.com.br>>. Acesso em out de 2005.

MENDES, Renato Geraldo. **Lei de licitações e contratos anotada**. 5 ed. Curitiba: Zênite, 2004.

MINAYO, M. Cecília de S. et al. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Rio de Janeiro: Petrópolis, 1994.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças. **Sistemas, organização e métodos**: uma abordagem gerencial. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1991.

SEVERINO, Ana Maria Teixeira. **Pregão: agilidade e economia**. 2005. Disponível em <<http://www.zenite.com.br>>. Acesso em out de 2005.

VERGARA, Silvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 1997. p. 44-66.

VIANA, J. J. **Administração de materiais**: um enfoque prático. São Paulo: Atlas, 2000.

ZÊNITE. Disponível em: <<http://www.zenite.com.br>>. Acesso em out. 2005.