

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO**

Rafael Feijó Vieira Vecchietti

**Análise do processo de compras do setor público:
o caso da Prefeitura Municipal de Joinville/SC**

Florianópolis

2018

Rafael Feijó Vieira Vecchietti

**Análise do processo de compras do setor público:
o caso da Prefeitura Municipal de Joinville/SC**

Trabalho de Curso apresentado à disciplina CAD 7305 como
requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em
Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina.
Enfoque: Monográfico – Artigo
Área de concentração: Administração Pública
Orientador(a): Prof. Dr. Raphael Schlickmann

Florianópolis

2018

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática da
Biblioteca Universitária da UFSC

Vecchietti, Rafael

Análise do processo de compras do setor público: o
caso da Prefeitura Municipal de Joinville/SC / Rafael
Vecchietti; orientador, Raphael Schlickmann, 2018.
22 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) –
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio
Econômico, Graduação em Administração, Florianópolis, 2018.

Inclui referências.

1. Administração. 2. Administração Pública. 3. Compras.
4. Licitações. I. Schlickmann, Raphael. II. Universidade
Federal de Santa Catarina. Graduação em Administração. III.
Título.

Rafael Feijó Vieira Vecchietti

**Análise do processo de compras do setor público:
o caso da Prefeitura Municipal de Joinville/SC**

Este Trabalho de Curso foi julgado adequado e aprovado na sua forma final pela Coordenadoria Trabalho de Curso do Departamento de Ciências da Administração da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, _____ de junho de 2018.

Prof. Martin de La Martinière Petroll, Dr.
Coordenador de Trabalho de Curso

Avaliadores:

Prof. Raphael Schlickmann, Dr.
Orientador
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof^a. Andressa Sasaki Vasquez Pacheco Dr.
Avaliadora
Universidade Federal de Santa Catarina

Ruy Tadeu Mambrini Ribas, Me.
Avaliador
Universidade Federal de Santa Catarina

Dedico este trabalho à
minha família e meus
amigos por todo apoio dado
para sua realização.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Paulo Renato e Luciana, por me darem todo amor, carinho e apoio para ser quem eu sou e conquistar os meus objetivos.

À minha irmã Isadora, por todo amor, carinho e por toda disposição em me ajudar no que for preciso, desde os tempos de colégio.

À minha irmã Diana, por todo amor, amizade e companheirismo que já passamos e ainda iremos passar.

Ao meu sobrinho Pedro, que, com toda sua alegria, só proporciona bons momentos com seus sorrisos e brincadeiras.

Aos amigos que fiz ao longo da graduação e aos que mantive por tanto tempo no coração, Ana Paula Galvan, Arthur Brotto, Eduardo Lopes Freitas, Fabio Hames, Felipe Pinto Garcia Costa, Guilherme Bernardo de Oliveira, Gustavo Henrique Bachtold, João Daniel Feltrin, Luiza Zucchi Boscato, Leodoro Fernandes da Silva Netto, Mariana Galvan, Paula Martins Nunes, Victor Hugo Bueno Preuss, Thaís Rigotti.

Aos Técnicos Administrativos e Professores da UFSC, casa que me acolheu por tanto tempo não só como aluno, mas como estagiário.

E a mim, por nunca desistir.

“Eu não me importo com o quão impossível parece.”

(David Byrne, 1983)

RESUMO

As compras e contratações no setor público devem obedecer ao disposto na Lei nº. 8.666/93 e outros dispositivos legais. Sendo assim, o artigo tem como objetivo geral analisar o processo de compras da Prefeitura Municipal de Joinville/SC. Foram revisados, na fundamentação teórica, as modalidades de licitação pública, suas características e princípios licitatórios. Este estudo se classifica como pesquisa aplicada e os métodos utilizados foram o quantitativo e qualitativo, visto que houve análise estatística e documental. Foi feito um levantamento das licitações iniciadas nos anos de 2016 e 2017, que constatou uma predominância de pregões eletrônicos e inexigibilidades de licitação, que juntos, representaram 68,30% de 84,44%, respectivamente, por ano analisado, além de delinear o processo de compras dentro do fluxo de suprimentos da Prefeitura e a relação das secretarias, demonstrando os aspectos econômicos e qualitativos de como a Prefeitura Municipal de Joinville executa seus processos de compras. A partir do levantamento e das análises realizadas pôde-se assegurar o cumprimento dos objetivos do presente estudo.

Palavras-chave: Administração Pública. Compras. Licitações.

ABSTRACT

Purchases and contracting in the public sector shall comply with the provisions of Law no. 8.666/93 and other legal provisions. Therefore, the article aims to analyze the purchase process of the City Hall of Joinville/SC. The public bidding modalities, their characteristics and bidding principles were reviewed in the theoretical basis. This study is classified as applied research and the method used was qualitative quantitative, since there was statistical and documentary analysis. A survey of the bids started in the years 2016 and 2017, which constituted 68.30% of 84.44%, respectively, per year analyzed, in addition to outlining the purchasing process within the City's supply flow and the secretaries' relationship demonstrating the economic and qualitative aspects of how the City Hall of Joinville executes its purchasing processes. From the survey and the analyzes carried out, it was possible to ensure compliance with the objectives of the present study.

Keywords: Public Administration. Purchases. Bidding.

1 INTRODUÇÃO

As ciências sociais têm se desenvolvido nas mais diversas áreas, como apontam Matias e Campello (2000), principalmente com o suporte das tecnologias de informação, que permitem que os dados e informações sejam inseridos em modelos cada vez mais aprimorados e complexos, tornando as decisões mais certeiras e com custos menores associados às incertezas.

Uma das principais aplicações da informatização foi no setor de compras dos Entes Públicos. A Administração Pública não pode contratar livremente com particulares, devendo obedecer aos ditames legais da licitação, dentre eles a publicidade e a igualdade entre os licitantes (ESCOBAR, 1999). Assim, a virtualização dos processos de aquisição e contratação visam garantir uma maior isonomia e evitar fraudes.

As compras e contratações no setor público devem obedecer ao disposto na Lei nº. 8.666/93 (Licitações e Contratos Administrativos) e outros dispositivos legais. Além disso, o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988, estabelece que resguardados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública. Muito embora a lei determine como regra geral a licitação, ela traz como exceções a dispensa e a inexigibilidade de licitação.

Com isso tem-se a seguinte pergunta de pesquisa: como ocorre o processo de compras da Prefeitura Municipal de Joinville/SC?

Para responder à pergunta de pesquisa, foram delineados os seguintes objetivos.

1.1 OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS

O objetivo geral desta pesquisa é **analisar o processo de compras da Prefeitura Municipal de Joinville/SC.**

Para atingir o objetivo geral foram delineados os seguintes objetivos específicos:

- a) apresentar as modalidades de licitação pública, suas características e princípios licitatórios;
- b) contextualizar os processos de compra e licitatórios da Prefeitura Municipal de Joinville;
- c) delinear o processo de compras dentro do fluxo de suprimentos da Prefeitura e a relação das secretarias;

1.2 ESTRUTURAS DO TRABALHO

Além da introdução, esse artigo apresenta ainda outras cinco sessões. No próximo capítulo será apresentada a contextualização do tema, bem como os marcos teóricos que permitiram a posterior análise dos dados, na sequência será descrita a metodologia utilizada na realização deste estudo. O capítulo seguinte é reservado para a apresentação e a análise dos resultados obtidos e assim poder tecer considerações finais sobre o assunto e mencionar sugestões, finalizando com a apresentação das referências utilizadas.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

“A elaboração da fundamentação teórica tem como objetivo apresentar os estudos sobre o tema, ou especificamente sobre o problema de pesquisa, realizados por outros autores” (ZANELLA, 2007).

Como embasamento para a elaboração deste trabalho, recorrer-se-á a argumentação teórica sobre os tópicos necessários para a sua construção de modo a sustentar a questão Tema/Problema formulada no capítulo anterior.

Consiste, portanto, este trabalho, na análise do processo de compras do setor público, em específico da Prefeitura Municipal de Joinville. Para isso, é de suma importância que esta análise esteja embasada cientificamente em conceitos fundamentais de gestão pública e que seja também fundamentado em conformidade com os preceitos da legislação vigente sobre o tema.

2.1 COMPRAS: CONCEITO, LICITAÇÃO E PROCESSO LICITATÓRIO

Conforme determina o inciso III do artigo 6º da Lei n. 8.666/1993, compra é “toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente”. Costa (1994) define a compra como sendo um sistema de informação e controle, sendo sua função adquirir externamente, visando garantir o fluxo de materiais necessários à missão da organização, bens e serviços na quantidade, qualidade, fonte e preço certos e no momento de necessidade, ou seja, é uma função administrativa dentro da organização.

Viana (2000), corrobora com esse entendimento, de que a compra tem por finalidade suprir as necessidades da empresa mediante a aquisição de materiais e/ou serviços, emanadas das solicitações dos usuários, objetivando identificar no mercado as melhores condições comerciais e técnicas.

Assim, sempre que a administração pública pretende efetuar uma compra, contratação de serviço, realizar obras, alienações ou até mesmo locações, obrigatoriamente terá de fazê-lo por meio de um procedimento administrativo denominado licitação e, por ser realizada por órgão públicos, tem caráter de despesa pública e devem respeitar as leis que regem a contabilidade pública (Lei n. 4.320/64) (ESCOBAR, 1999).

Matias e Campello (2000) explicitam que

os preceitos definidos para os processos licitatórios procuram torna-los mais eficientes, a medida que estabelecem critérios bem definidos sobre as fases que devem ser seguidas, os prazos, os impedimentos, restrições e as garantias. Tais normas aceitam procedimentos distintos e especificados em função da natureza do bem comprado e dos valores envolvidos.

O parágrafo único do artigo 4^a da Lei n. 8.666/93, caracteriza o procedimento licitatório como ato administrativo formal, independente do caráter público ou privado da personalidade do ente que está praticando o ato. Desta forma, tem o dever de executar compras por meio de processo licitatório tanto as pessoas governamentais de direito público (União, Estados e Municípios, suas autarquias e fundações governamentais de direito público) como as pessoas governamentais privadas (empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações governamentais privadas) (SUNDFELD, 1994).

Meirelles (1998), definiu licitação como “o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse”. Carvalho Filho (1998) complementa que a licitação é vista como a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados e tem dois objetivos: a celebração de contrato ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico.

A própria Lei de Licitação, traz no *caput* do artigo 3^o o conceito de licitação, que ratifica o conceito doutrinário, de que a licitação visa a aquisição de proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Consiste a licitação, portanto, na escolha, segundo condições previamente estabelecidas e divulgadas, da melhor proposta para o contrato que a Administração Pública pretende celebrar, cumprindo ressaltar, entretanto, que, embora necessária e obrigatória, a obtenção da proposta mais vantajosas não é suficiente para que a escolha seja válida, uma vez que o procedimento da licitação destina-se, prioritariamente, a garantir a observância do princípio da igualdade (ESCOBAR, 1999).

Quando o objeto da licitação for uma compra, Escobar (1999) pondera que deverão ser observadas algumas regras básicas, constantes dos artigos 14 e 15 da Lei Federal n. 8.666/93.

Assim, por exemplo, nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização do seu objeto e a indicação dos recursos financeiros para seu pagamento. Esta é uma norma geral que deve ser observada pela União, pelos Estados, pelos Municípios e por tantas pessoas jurídicas quantas estejam obrigadas a licitar.

Como é sabido, toda regra apresenta exceções, com o procedimento licitatório não é diferente. Embora a Administração pública seja obrigada a seguir tal procedimento nos casos de contratações, a Lei apresenta exceções, que permitem a contratação de forma direta por meio de dispensas e inexigibilidades de licitação.

Nas palavras de Justen Filho (2000) “a dispensa de licitação verifica-se em situações em que, embora viável competição entre particulares, a licitação afigura-se inconveniente ao interesse público”. Complementa esse entendimento Pereira Jr. (2007), ao afirmar que se sabe de antemão que a relação custo-benefício será desequilibrada e que os custos necessários à licitação ultrapassarão benefícios que dela poderão advir. Portanto, as hipóteses de dispensabilidade prevista no art. 24 constituem rol taxativo, isto é, a administração somente poderá dispensar-se de realizar a competição se ocorrer uma das situações previstas na Lei.

O art. 24, e seus incisos, da Lei n. 8.666/93 trazem os casos em que se dispensa a licitação e diferentemente da dispensa, os casos de inexigibilidade ocorrem quando há inviabilidade de competição. As ocasiões que permitem a utilização de inexigibilidade de licitação, são tratadas no art. 25 e seus incisos da Lei n. 8.666/93;

Art. 25. É inexigível a licitação 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;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

Desta forma, conclui-se que nos casos de dispensa, previstos em lei, o administrador tem a faculdade de licitar ou não, ressalvados os valores máximos, enquanto que na inexigibilidade, há impossibilidade de ser realizado o procedimento de competitividade para aquisição da proposta mais vantajosa para a Administração.

Por fim, no Brasil a legislação sobre licitações vem sofrendo contínuas modificações, sempre com a justificativa de tornarem as compras mais ágeis e eficazes, evitando os prejuízos dos resultados (CITADINI, 1999).

2.2 PRINCÍPIOS LICITATÓRIOS

Para Matias e Campello (2000), alguns princípios devem ser observados e as normas buscam garantir a utilização desses princípios, que norteiam não somente os processos de compras em organizações públicas, mas os processos licitatórios em qualquer organização.

A Lei Federal n. 8.666/93, estabelece em seu artigo 3º que a licitação se destina a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a administração, e terá 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.

Quadro 1: Princípios licitatórios e seus conceitos.

PRINCÍPIO	CONCEITO
Isonomia	Garantir que todas as propostas se refiram ao mesmo objeto, nas mesmas condições de pagamento (preços e prazos)
Eficiência	O processo deve ser capaz de selecionar a proposta que apresentar a maior vantagem para a administração, garantindo, assim, critérios técnicos e econômicos.
Conformidade com o edital	Esse princípio garante que todos os itens referentes ao objeto, às quantidades, os critérios de participação e de seleção de alternativas estejam previstos de modo transparente a todos os participantes e à sociedade de forma geral.
Publicidade	Informa que, de todos os atos e procedimento da licitação, deve haver publicidade, de modo que nada seja subtraído do conhecimento dos licitantes e do público em geral.
Legalidade	O processo deve ocorrer de acordo com o previsto nas normas legais.
Impessoalidade	Garantir que o processo busque a melhor alternativa, sem vícios que restrinjam a participação ou sem atributos que direcionem a seleção.
Moralidade	O processo deve ocorrer de forma lícita, sem que nenhum dos participantes obtenha ou ofereça vantagens.
Igualdade	Garantir que o processo licitatório não possibilite qualquer tratamento diferenciado em função da natureza comercial, legal, trabalhista ou outros.

Probidade Administrativa	Garantir eu os servidores envolvidos no processo licitatório ajam de acordo com as normas e leis e no interesse da administração.
---------------------------------	---

Fonte: Matias e Campello (2000); Escobar (1999).

Escobar (1999) considera este o artigo mais relevante da Lei, por conter os princípios norteadores da licitação, uma vez que nenhuma interpretação de seus dispositivos ou decisão sobre os procedimentos decorrentes serão legítimos se incompatíveis com o que nele se preceitua.

2.3 MODALIDADES DE LICITAÇÃO

Modalidade de licitação é definidor por Escobar (1999) como o modo procedimental da seleção, da escolha. É a espécie de certame que se diferencia pela necessidade da sua adequação ao objeto que se pretende contratar.

O principal fator para escolha da modalidade de licitação, é o valor estimado a ser contratado, exceto quando se trata de pregão, o qual não está limitado a valores. O fundamento constitucional aplicável às licitações é o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988, descrito da seguinte forma:

Art. 37 [...]

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

O artigo 37, inciso XXI da CF/88, foi regulamentado pelo advento da Lei Federal n. 8.666/93 ao dispor sobre as modalidades de licitação em seu art. 22, e ainda vedou, expressamente, a criação de qualquer outra modalidade de licitação ou a combinação de qualquer delas. Assim, as modalidades de licitação são: concorrência, tomada de preço, convite, concurso e leilão. Entretanto, a Lei n. 10.520, de 17/7/2002, instituiu a sexta modalidade de licitação denominada Pregão, para aquisição de bens e serviços comuns (SILVEIRA *et al*, 2012).

Assim, Silveira *et al* (2012) determinam que para cada modalidade de licitação há exigências específicas de procedimentos, formalização do processo e prazos, como demonstrado no Quadro 2 – Modalidade de Licitação: características e indicação de uso. Respeitadas as

exceções estabelecidas na lei, o principal critério que determina a modalidade da contratação é o valor do objeto a ser contratado e será feito com base no art. 23, da Lei n. 8.666/93, com relação à modalidade de licitação.

Quadro 2 – Modalidade de Licitação: características e indicação de uso

MODALIDADE	CARACTERÍSTICAS E INDICAÇÕES DE USO
Concorrência	Contratos de grande valor; qualquer interessado que satisfaça as condições do edital (fase inicial de habilitação preliminar); convocação com antecedência mínima de 30 dias; ampla publicidade (órgão oficial e imprensa particular); pode ser usada como licitações internacionais; é obrigatória para registros de preço; obras e serviços de engenharia acima de R\$1.500.000,00; compras e contratações de outros serviços acima de R\$ 650.000,00; compras e alienação de bens imóveis independentemente do valor; alienação de bens imóveis de maior valor; e concessão de direito real de uso.
Tomada de Preços	Contratos de médio valor; participação de interessados devidamente cadastrados (convocados com antecedência mínima de 15 dias) ou que atenderem as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas (para os não cadastrados); até R\$ 1.500.000,00 para contratação de obras e serviços de engenharia; até R\$ 650.000,00 para compras e contratações de outros serviços; os licitantes cadastrados podem apresentar os envelopes contendo as propostas e certificado de registro cadastral até o dia marcado a entrega e abertura dos envelopes; pode ser adotado nas licitações internacionais, se possuir cadastro internacional de fornecedores, prestadores de serviço e empreiteiras.
Convite	É a modalidade mais simples; contratação de pequeno valor, cujo objeto não contenha maiores complexidades; solicitação escrita a pelo menos três interessados do ramo pertinente ao seu objeto e que apresentem suas propostas no prazo de 5 dias (cadastrados); os interessados devem manifestar-se com antecedência de até 24 horas da apresentação das propostas (não cadastrados); até R\$ 150.000,00 para contratação de obras e serviços de engenharia; até R\$ 80.000,00 para compra e contratações de outros serviços; pode-se adotar a modalidade convite nas licitações internacionais, quando não houver fornecedor do bem ou serviço no país.
Concurso	Considerada uma modalidade especial, embora sujeita aos princípios da publicidade e da igualdade, objetivando a escolha do melhor trabalho, dispensa as formalidades específicas da concorrência; quaisquer interessado para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes em edital publicado na imprensa oficial, com antecedência mínima de 45 dias; no caso do concurso o julgamento será feito por comissão especial criada para este fim, integrada por pessoas ilibada e

	conhecimento na matéria, podendo ser servidor ou não; não existem valores estabelecidos a sua escolha, mas sim a natureza da aplicação.
Leilão	Ocorre entre quaisquer interessado à venda de bens móveis inservíveis à administração (não quer dizer que sejam sucatas) ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados; ganha quem oferecer o maior lance; sendo igual ou superior ao valor da avaliação; só poderá leiloar bens móveis inservíveis, produtos legalmente apreendidos ou penhorados ou bens imóveis da administração pública cuja aquisição haja derivada de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento; os bens a serem leiloados serão avaliados previamente com a fixação do valor mínimo a ser pago; os lances serão feitos em sessão pública, com a presença de leiloeiro especialmente designado pela Administração e atendendo as exigências previstas no edital, que será publicado na imprensa oficial e em todos os veículos de comunicação possíveis com antecedência mínima de 15 dias entre a publicação e a sessão de abertura do leilão; o leilão não é uma modalidade de compra, mas sim de venda; não existe valor mínimo ou máximo.
Pregão	É a mais recente; visa a aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública; ao contrário do que ocorre no convite, tomada de preços e concorrência, no pregão a escolha da proposta é feita antes da análise da documentação; tem o lance reverso, que é o menor valor do lance oferecido; foi concebido para permitir a Administração atender às suas necessidades mais simples, de modo mais rápido e econômico, as quais advém da inversão da fase de habilitação a simplificação do procedimento e a possibilidade de lances verbais, não previstas às demais modalidades; pode ser dividido em eletrônico e presencial: o primeiro destina-se à aquisição de bens e serviços comuns, por meio de licitação realizada em sessão pública na internet, enquanto o segundo tem o mesmo objetivo só que com a presença das pessoas em uma sala reservada para tal fim; o pregão não se aplica às contratações de obras e serviços de engenharia, bem como às locações imobiliárias e alienações em geral; abrange 34 itens, dentre os quais bens de consumo, bens permanentes, serviços de apoio administrativo, de assinaturas, de assistência, de atividades auxiliares e dentre outros.

Fonte: Lei n. 8.666/93, Citadini (1999), Decreto n. 3.555/2000, Filho (2000), MP 2026/00, MP n. 2.182/2001, Lei n. 10.520/02, Maurano (2004), Decreto n. 5.450/05, Fonseca (2006), Meirelles (2006), Rosa (2006) e Nascimento (2007).

Deve-se observar, como apontam Matias e Campello (2000), que existe uma interrelação muito grande entre o processo de compras e os processos financeiros orçamentários. O vínculo é realizado por meio da necessidade de prover recursos para cada processo licitatório, de modo que, ao realizar-se a compra de um bem ou serviço, haja disponibilidade orçamentaria e financeira para honrar as obrigações assumidas.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Uma importante etapa de uma pesquisa está relacionada com a definição da metodologia a ser adotada para a sua condição.

Segundo Marconi e Lakatos (2005), a metodologia de um trabalho é um conjunto de técnicas e processos utilizados para a elaboração do mesmo. O método ou delineamento da pesquisa deve dar suporte ao problema de pesquisa e aos objetivos do trabalho, especificando como serão atingidos.

O tipo de estudo deverá estar concatenado com a metodologia de trabalho e abrangendo a coleta e análise dos dados. Para Marconi e Lakatos (2005), a pesquisa pode ser dividida em dois tipos, a pesquisa básica e a pesquisa aplicada. A pesquisa básica, pura ou fundamental, sendo esta com objetivo de ampliação da ciência, sem a preocupação de utilizá-los na prática. A pesquisa aplicada tem como objetivo o interesse prático, sendo que os resultados possam ser utilizados.

Dessa forma este estudo se classifica como pesquisa aplicada já que aborda a análise do processo de compras no setor público, em específico do Município de Joinville/SC, visto que também o autor trabalha na Secretaria de Assistência Social do mesmo.

Para Silveira *et al.* (2009) existem três tipos de estudos que podem ser: exploratório, descritivo e experimental. A presente pesquisa ficou caracterizada descritiva do tipo estudo de caso, pois procura aprofundar o conhecimento em relação ao processo de compras da municipalidade e descreve com exatidão os fatos e fenômenos de uma determinada realidade.

De acordo com Richardson (1999) há dois grandes métodos: o quantitativo e o qualitativo, sendo estes dois aplicados ao presente estudo. O método quantitativo caracteriza-se pelo emprego da quantificação na coleta de informações, utilizando técnicas estatísticas. O método qualitativo não emprega referencial estatístico em sua análise de dados podendo em alguns casos obter categorizações em sua análise de dados. O objeto de estudo foi a Prefeitura Municipal de Joinville/SC, estritamente o seu processo de compras, sendo este utilizado para aquisição de materiais e serviços, obedecendo as determinações legais, dentre elas a Lei Federal n. 8.666/1993, Lei Federal n. 10.520/2002 e Lei Complementar Federal n. 123/2006. O estudo se concentrou na busca e análise de documentos dos Processo de Compras e fluxogramas da cidade no período de abril e maio de 2018.

Neste estudo foram utilizados procedimentos de coleta de dados primários e secundários. No primeiro caso os dados não foram antes coletados, estando ainda em posse dos pesquisados, e atendem às necessidades específicas da pesquisa em andamento. No segundo

caso, os dados já foram coletados, tabulados, ordenados em outras pesquisas ou fontes e estão catalogados à disposição dos interessados (MATTAR, 2005).

A interpretação e análise dos dados numa pesquisa, neste caso, qualitativa, de acordo com Triviños (2006) “surge como a totalidade de uma especulação que tem como base a percepção de um fenômeno num contexto”. A análise dos dados da presente pesquisa ocorreu através da interpretação dos dados levantados das fontes secundárias, tais como documentos internos, certificações, relatórios de atividades, manuais de rotinas e procedimentos, entre outros.

4 RESULTADOS

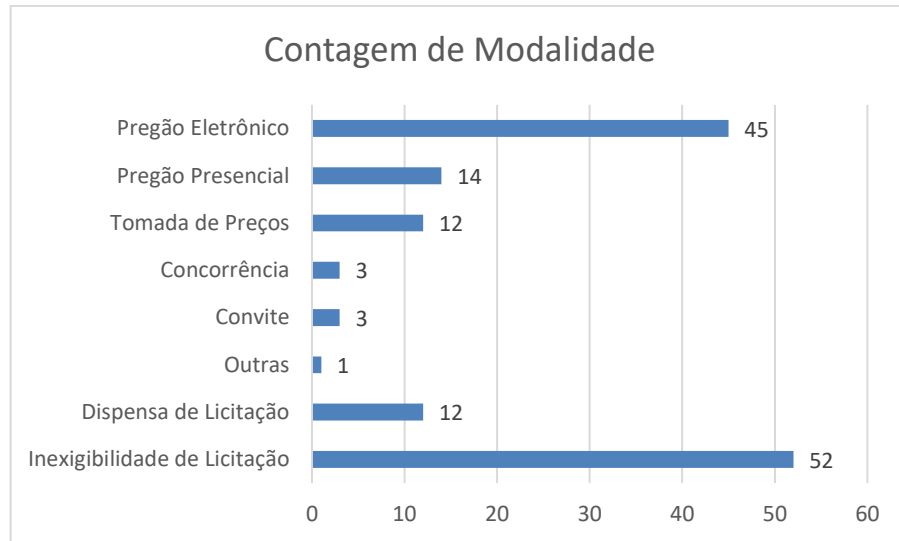
4.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

A Prefeitura Municipal de Joinville (PMJ) efetua suas compra por meio de processos licitatórios, como determinado por Lei. Os Gráficos 1 e 2, abaixo, demonstram os processos licitatórios iniciados em 2016 e 2017 pela PMJ, utilizando recursos próprios, quantificando as modalidades realizadas anualmente, excluindo-se as autarquias, fundações e empresas públicas, visto que estas entidades realizam seus próprios processos de compras.

É possível verificar que no ano de 2016 foram iniciados mais processos de Inexigibilidade de Licitação do que Pregões Eletrônicos, mas ambos, juntos, representaram cerca de 68,30% dos processos iniciados.

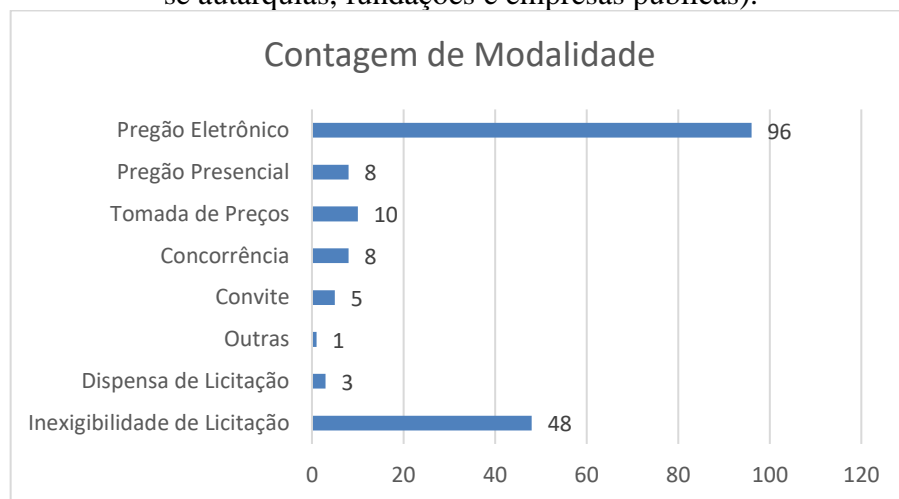
Diferentemente do ano de 2017, onde iniciaram-se mais processos de Pregões Eletrônicos e esta modalidade, sozinha, representou 53,63% dos processos iniciados. Somados os processos de Inexigibilidades, que sozinhos representam 26,81%, essas duas modalidades representaram, em 2017, 80,44% dos processos licitatórios iniciados.

Gráfico 1 – Processos licitatórios realizados em 2016 pelo Município de Joinville (excluindo-se autarquias, fundações e empresas públicas).



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados coletado no Portal da Transparência do Município de Joinville

Gráfico 2 – Processos licitatórios realizados em 2017 pelo Município de Joinville (excluindo-se autarquias, fundações e empresas públicas).

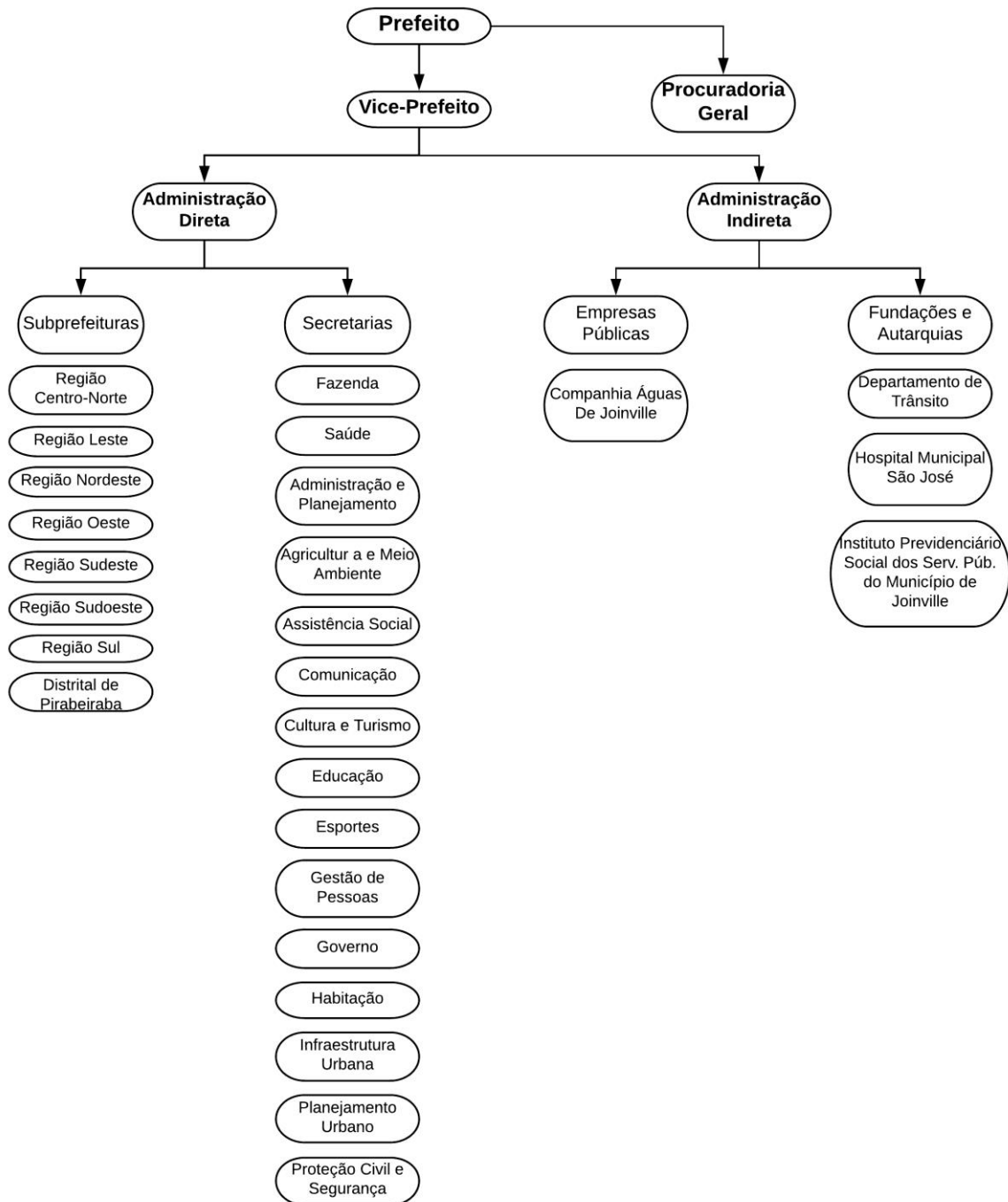


Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados coletado no Portal da Transparência do Município de Joinville.

4.2 ANÁLISE DO PROCESSO DE COMPRAS DA PMJ

Os processos de compras iniciam-se a partir da identificação da necessidade do material/serviço pelas Entidades da Administração Direta. A Figura 1 apresenta um organograma da administração do Município de Joinville:

Figura 1 – Organograma da administração do Município de Joinville (2018)



Fonte: Elaborado pelo autor

Os processos licitatórios da PMJ tramitam pelo Sistema Eletrônico de Informação – SEI, instituído pelo Decreto n. 21.863/2014, publicado no Jornal do Município n. 1026/2014. Esse sistema está ligado diretamente ao e-Pública, que é uma ferramenta de acompanhamento e controle dos processos de compras e contratação de serviços da Administração Pública,

garantindo uma gestão eficaz e transparente dos recursos públicos, visto que transmitem periodicamente informações ao Portal da Transparência e ao Tribunal de Contas do Estado.

Diagnosticado a necessidade de solicitar a compra ou contratação de serviço, é autuado no SEI o processo onde verifica-se o objeto da compra ou serviço e incluídos documentos que variam de acordo com o tipo do objeto.

Como padrão, os processos necessitam de justificativas para a contratação, Termos de Referência com a descrição do objeto ou Memorial Descritivo nos casos de serviços de engenharia, orçamentos ou fontes de preços, solicitação de compras com a despesa orçamentária (que são validadas no e-Pública e transmitidas para o SEI) e documentos complementares em virtude da legislação. Por fim, quando necessário, os documentos são assinados eletronicamente pelos responsáveis.

Cabe ressaltar que a solicitação de compras traz a indicação da dotação orçamentária que será utilizada para pagamento da despesa e, com sua validação, o valor da compra fica bloqueado na dotação. Este documento – Solicitação de Compra – atende o art. 7, § 2º, inciso III, da Lei n. 8.666/93, o qual estabelece a necessidade de “previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma”, em consonância ainda, com o caput do art. 14, da mesma norma legal, “nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação de recursos orçamentários para o seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa”.

Após essa etapa o processo é enviado para a Secretaria de Administração e Planejamento (SAP) para seguimento. A análise da SAP é feita com base na disponibilidade orçamentária e nas informações constantes nos documentos. Caso o pedido não possa ser atendido ou apresente discordâncias volta à secretaria de origem, para adequação ou posteriores negociações, entrando novamente no fluxo de suprimentos. A SAP responsabiliza-se pela unificação de todos os pedidos similares e de uso comum, por meio de um pedido sistematizado.

A partir de então, é finalizado o processo de requisição de compras e, relacionado a ele, aberto o processo licitatório. Nesse processo, a SAP anexa a minuta do edital e encaminha à Procuradoria Geral do Município (PGM) que certifica as informações e, quando necessário, aponta as adequações para abertura do edital, obedecendo as determinações do art. 38 da Lei de Licitações.

Devem constar no edital, conforme determina o art. 40 da Lei n. 8.666/93:

- Modalidade da Licitação;
- Regime de Contratação;

- Objeto;
- Local, Data e Horário da Licitação;
- Participação (quem pode participar: microempresas, empresa de pequeno porte, empresas de grande porte e/ou consórcios);
- Envelopes (número de envelopes e seu conteúdo);
- Relação dos documentos de habilitação;
- Relação dos documentos da proposta técnica (se for o caso);
- Relação dos documentos da proposta comercial;
- Impugnação e recursos (prazos);
- Prazo para assinatura do contrato e condições para execução do objeto;
- Condições de pagamento;
- Sanções para o caso de inadimplemento (penalidades);
- Previsão de reajuste no valor do contrato;
- Fontes de recurso;
- Disposições gerais (aquisição e esclarecimentos sobre o Projeto Básico, horário de funcionamento da Administração, legislação vigente, observações peculiares àquela Licitação, etc.);
- Demais informações complementares e as normas de execução pertinentes à Licitação.

Posteriormente é feita a publicação do edital nos veículos oficiais, em atendimento ao princípio da publicidade de forma a garantir a isonomia do certame.

Caso haja dúvida sobre um edital de licitação, é possível fazer um pedido de esclarecimento. O pedido pode ser feito formalmente, logo após a publicação do aviso de licitação e até um dia antes da data de entrega dos envelopes. Para fazer o pedido, é necessário enviar carta formal à comissão da licitação que está sendo questionada, mencionando as dúvidas acerca do edital.

Ainda, pode ser feita a impugnação do edital antes da data de abertura da licitação. A impugnação será analisada pela comissão de licitação, que poderá aceitar ou não o pedido. Qualquer cidadão poderá impugnar o edital, visto que é um direito garantido por lei, que deve ser utilizado toda vez que um licitante se sentir prejudicado pelas exigências feitas no mesmo.

Publicado o edital, resolvidas as impugnações, parte-se para apresentação das propostas/lances. Posteriormente é feita a ata de julgamento e inseridos documentos de habilitação do vencedor. Em caso de inabilitação do primeiro vencedor, passar-se-á para a análise do segundo colocado, e assim sucessivamente.

Existe a possibilidade de utilização do recurso administrativo pelos licitantes para garantir seu direito de defesa. O recurso pode ser oportunizado após o julgamento de habilitação e propostas comerciais. O prazo para apresentação é de 5 dias úteis a partir da ocorrência do fato, com exceção da modalidade “Convite”, em que o prazo é reduzido para 2 dias. No caso da modalidade “Pregão”, o prazo é de 3 (três) dias úteis, após declarado o vencedor.

Habilitada a empresa, é publicado o aviso de homologação que leva ao conhecimento dos interessados a empresa classificada e seus respectivos valores unitários finalizando-se, assim, o processo licitatório com a inserção do Termo de Encerramento no SEI.

Vale ressaltar que, conforme Lei Complementar Federal n. 123/2006, as micro e pequenas empresas possuem alguns benefícios exclusivos na participação em Licitações, como:

- Preferência como critério de desempate: caso ocorra empate na licitação, as micro e pequenas empresas terão a oportunidade de apresentar novos preços para cobrir a melhor oferta.
- Pendências fiscais: as micro e pequenas empresas podem participar de processos licitatórios mesmo que possuam pendências fiscais. Caso seja declarada vencedora da licitação, terá que regularizar seus documentos fiscais em um prazo de 2 (dois) dias úteis.
- A comprovação da condição de Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte é realizada através da apresentação da Certidão Simplificada, com no máximo 30 (trinta) dias, expedida pela Junta Comercial, para fins de aplicação dos procedimentos definidos em lei.

Ao fim do processo de licitação, será firmado um contrato com o vencedor da mesma para a execução do serviço ou entrega do produto, por um determinado período.

Os fluxogramas dos Processos de Requisição de Compras e de Processo Licitatório estão disponíveis nos anexos desse artigo. Ambos os documentos fazem parte da Instrução Normativa SEI n. 4/2016, publicada no Diário Oficial do Município em 24/06/2016.

5 CONCLUSÃO

A partir do levantamento e das análises realizadas pôde-se assegurar o cumprimento dos objetivos do presente estudo. O objetivo geral dessa pesquisa foi **analisar o processo de compras da Prefeitura Municipal de Joinville/SC.**

O primeiro objetivo específico foi apresentar as modalidades de licitação pública, suas características e princípios licitatórios. A partir dele foram levantados conceitos de renomados autores a fim de construir um arcabouço teórico sobre o tema e possibilitar as análises que seriam feitas posteriormente.

Para o segundo objetivo específico, que foi contextualizar os processos de compra e licitatório da Prefeitura Municipal de Joinville, verificou-se que a mesma utiliza todos os tipos de compras previstos na Lei 8.666/93, embora alguns tenham uma incidência maior que outros. Isso ficou evidente no levantamento feito das licitações iniciadas nos anos de 2016 e 2017, que constatou uma predominância de pregões eletrônicos e inexigibilidades de licitação, que juntos, representaram 68,30% de 84,44%, respectivamente, por ano analisado.

Por fim, o terceiro objetivo específico, que era delinear o processo de compras dentro do fluxo de suprimentos da Prefeitura e a relação das secretarias, resultou numa apresentação de todo o processo de compra dentro da PMJ, iniciando-se com a identificação da necessidade de um material/serviço, percorrendo todos os trâmites legais do processo licitatório e terminando com a homologação da licitação e posterior contratação do vencedor para execução do serviço ou entrega do material.

Fica como sugestão para a concepção de novos trabalhos, focar-se em apenas uma modalidade, ou ainda, investigar o porquê do favoritismo de tal modalidade; fazer uma acareação do processo de compras da administração atual com a próxima e apurar prováveis melhorias.

Por fim, a análise e conhecimento por parte dos tipos de compras promovem uma visão geral do processo de modernização e ciência do trato com a coisa pública, demonstrando os aspectos econômicos e qualitativos de como a Prefeitura Municipal de Joinville executa seus processos de compras.

REFERÊNCIAS

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

_____. *Lei Ordinária nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Lei que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/18666cons.htm>. Acesso em: 02 de jun. de 2018.

_____. *Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002*. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade

de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm>. Acesso em: 02 de jun. de 2018.

_____. *Medida Provisória nº 2.182-18, de 24 de agosto de 2001*. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 02 de jun. de 2018.

_____. *Decreto nº 3.555, de 08 de agosto de 2000*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm>. Acesso em: 02 de jun. de 2018.

_____. *Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em: 02 de jun. de 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1998.

CITADINI, Antônio Roque. *Comentários e jurisprudência sobre a lei de licitações públicas*. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 1999.

COSTA, Nelson Nery. *Processo administrativo e suas espécies*. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

ESCOBAR, João Carlos Mariense. *Licitação: Teoria e Prática*. 4. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

FONSÊCA, Marco Adriano Ramos. *Pregão eletrônico: uma análise de sua evolução histórico-legislativa e das inovações decorrentes do Decreto nº 5.450/2005*. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 1080, 16 jun. 2006. Disponível em: < <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8531>> Acesso em: 02 jun. 2018.

JOINVILLE. *Orientações gerais sobre licitações*. Disponível em: < <https://www.joinville.sc.gov.br/servicos/orientacoes-gerais-sobre-licitacoes/#modalidades>>. Acesso em 02 jun. 2018.

_____. *Departamentos Municipais*. Disponível em: < <https://www.joinville.sc.gov.br/departamentos/>>. Acesso em 02 jun. 2018.

_____. Portal da Transparência do Município de Joinville. Disponível em: < <https://transparencia.joinville.sc.gov.br/>>. Acesso em 02 jun. 2018.

JUNIOR, José Torres Pereira. *Comentários à lei das licitações e contratos da administração pública*. 7. ed. São Paulo: Renovar, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 8. ed. São Paulo: Dialética, 2000.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de metodologia científica*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MATIAS, Alberto Borges. CAMPELLO, Carlos A. G. B. *Administração Financeira Municipal*. São Paulo: Atlas, 2000.

MATTAR, Fauze Najib. *Pesquisa de marketing*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MAURANO, Adriana. *A instituição do pregão para aquisição de bens e contratação de serviços comuns*. Jus Vigilantibus, Vitória, 14 mar. 2004. Disponível em: <http://jusvi.com/doutrinas_e_pecas/ver/1674>. Acesso em: 02 jun. 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e contrato administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

_____. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

NASCIMENTO, Renato. *Licitações e contratos administrativos: manual de compras e contratações na administração pública Lei n. 8.666/93*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

RICHARDSON, Roberto Jarry. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROSA, Marcio Fernando Elias. *Direito administrativo*. vol. 19. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

SILVEIRA, Amélia (coord.) et al. *Roteiro básico para apresentação e editoração de teses, dissertações e monografias*. 3. ed. Blumenau: Edifurb, 2009.

SILVEIRA, Elis Seifert; et al. *Análise do processo de compras do setor público: o caso da Prefeitura Municipal de Dourados/MS*. RAIMED - Revista de Administração IMED, 2(3), 2012, p. 158-171. Disponível em: <<https://seer.imed.edu.br/index.php/raimed/article/view/308>>. Acesso em 02 jun. 2018.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Licitação e contrato administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1994.

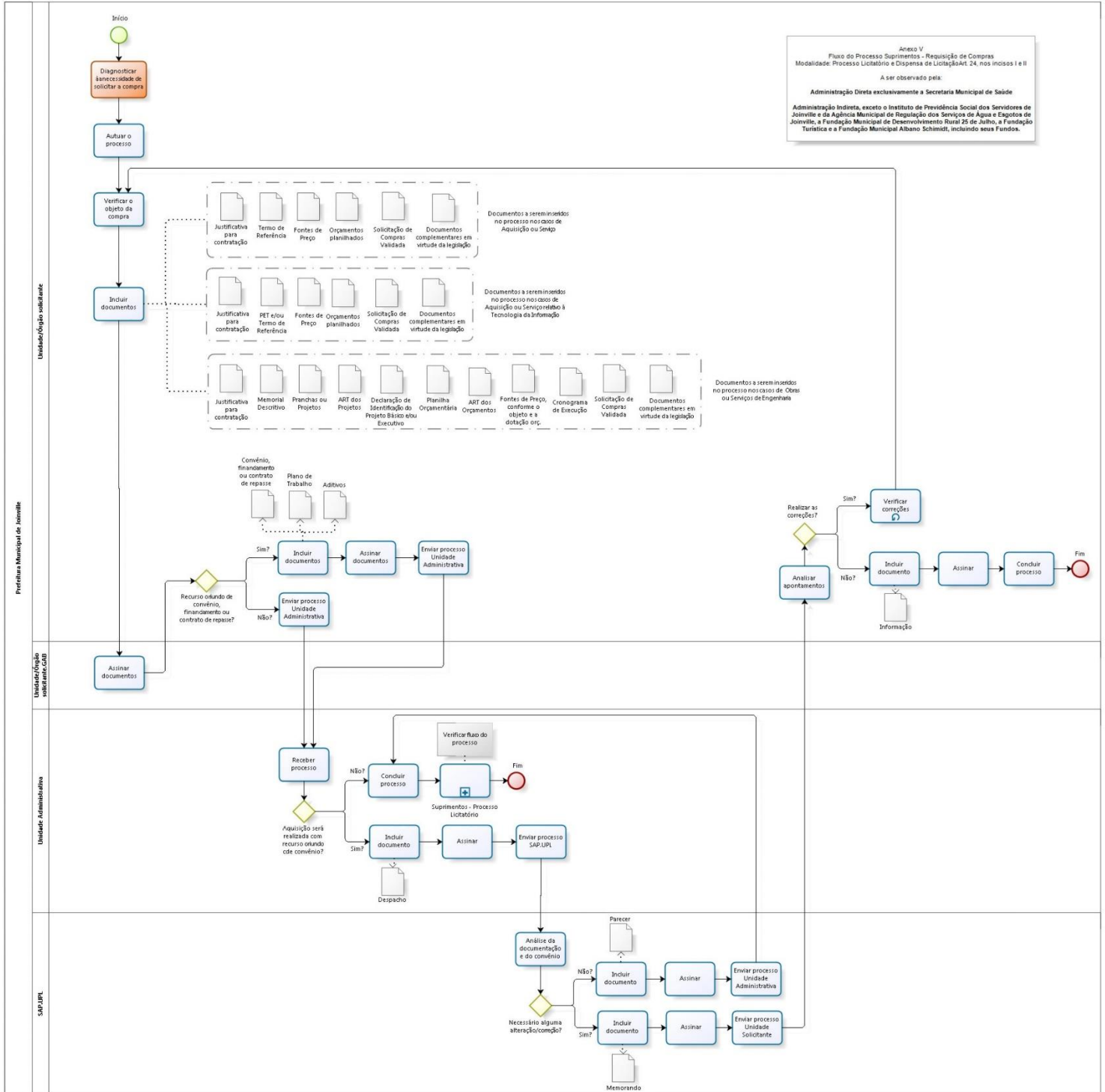
TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 2006.

VIANA, João José. *Administração de Materiais: um enfoque prático*. São Paulo: Atlas, 2000.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. *Metodologia da pesquisa*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2007.

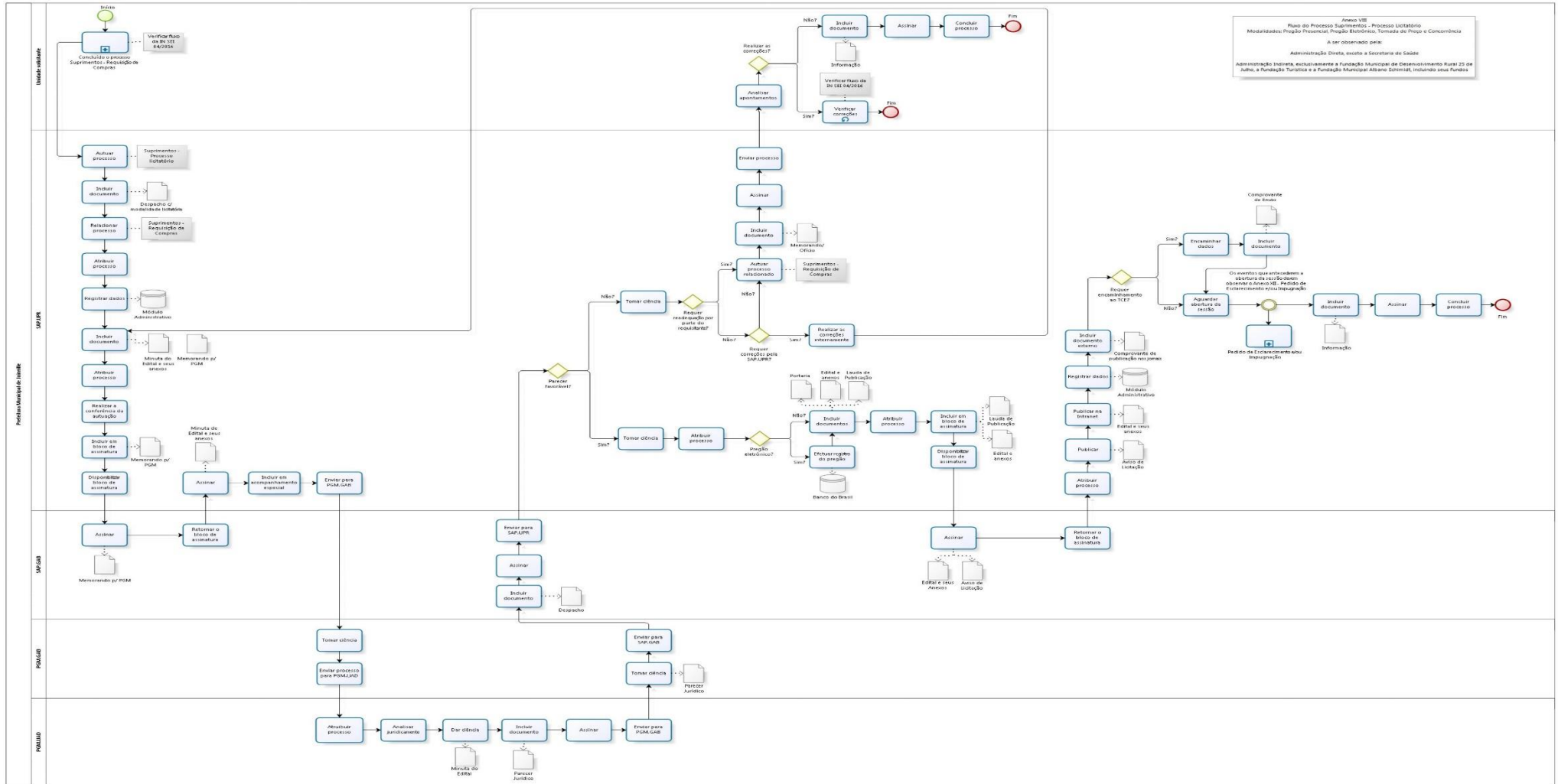
ANEXOS

Anexo 1 – Fluxo do Processo – Requisição de Compras



Fonte: Instrução Normativa SEI 4/2016, publicada no Diário Oficial do Município em 24/06/2016.

Anexo 2 – Fluxo do Processo Licitatório - Pregão



Anexo VIII
Fluxo do Processo Licitatório - Processo Licitatório
Modalidades: Pregão Presencial, Pregão Eletrônico, Tomada de Preço e Concorrência
A ser observado pelo:
Administração Direta, exceto a Secretaria de Saúde
Administração Indireta, exceto o Departamento de Desenvolvimento Rural 22 de Julho, a Fundação Turística e a Fundação Municipal Albano Schmidt, incluindo seus Fundos

Fonte: Instrução Normativa SEI 4/2016, publicada no Diário Oficial do Município em 24/06/2016