



Julio 2019 - ISSN: 2254-7630

AUDITORIA NO SERVIÇO PÚBLICO: UM ESTUDO DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS REALIZADOS POR UMA INSTITUIÇÃO PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE PARINTINS-AM

Juliane Pinheiro Fragata¹

Fernanda Pinheiro Fragata²

Natália Mariana Tavares de Oliveira³

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Juliane Pinheiro Fragata, Fernanda Pinheiro Fragata y Natália Mariana Tavares de Oliveira (2019): "Auditoria no serviço público: um estudo dos procedimentos licitatórios realizados por uma instituição pública do município de Parintins-AM", Revista Caribeña de Ciencias Sociales (julio 2019). En línea

<https://www.eumed.net/rev/caribe/2019/07/auditoria-servico-publico.html>

RESUMO

O controle das Instituições Públicas é exercido com o auxílio dos tribunais de contas, que observarão a legalidade, a legitimidade e a economicidade, entre outros, dos atos praticados pelos responsáveis pelo erário público. Nesse contexto, a verificação do cumprimento das leis tem um papel fundamental nas atividades daqueles órgãos fiscalizadores. Entre essas leis, se destaca a nº 8.666/93, que lida com tema muito recorrente para a administração pública ao tratar de licitações e contratos administrativos na esfera pública, exigindo preparo adequado daqueles que, na sua rotina, devam aplicar seus dispositivos, ou se orientar acerca do alcance de suas regras, ou fiscalizar os atos dela decorrentes. Nesse sentido, o presente artigo busca realizar um trabalho de auditoria apresentando os procedimentos adotados por uma Instituição Pública no decorrer da realização de uma licitação, seja na fase interna ou externa. Para tanto, foi realizada uma pesquisa documental no órgão pesquisado e confrontar tais procedimentos adotados com a legislação vigente. Desse modo, pode-se constatar que a Instituição possui uma orientação a ser seguida e que as ações adotadas estão em conformidade com a legislação vigente, principalmente com as orientações do Tribunal de Contas da União e com a Lei nº 8.666/93.

Palavras-chave: Auditoria. Licitação. Serviço Público.

¹ Cursando MBA Executivo em Gestão Pública (Instituto Prominas/Faculdade Única). Pós-Graduação em Contabilidade, Perícia e Auditoria (UNOPAR). Graduação em Bacharelado em Administração (UFAM). Servidora do quadro Técnico-Administrativo em Educação da Universidade Federal do Amazonas. E-mail: julianefragata@hotmail.com.

² Cursando Pós-Graduação em Gestão Administrativa e Financeira (Instituto Prominas/Faculdade Única). Graduação em Bacharelado em Administração (UFAM). E-mail: fernanda.fragata@hotmail.com.

³ MBA em Gestão da Qualidade (Universidade Estácio de Sá). Graduação em Bacharelado em Administração (UFAM). Graduação em Licenciatura em Língua Portuguesa (UEA). Servidora do quadro Técnico-Administrativo em Educação da Universidade Federal do Amazonas. E-mail: natmariandt@hotmail.com.

RESUMEN

El control de las Instituciones Públicas es ejercido con la ayuda de los tribunales de cuentas, que respetarán la legalidad, la legitimidad y la economía, entre otros, de los actos practicados por los responsables del erario público. En este contexto, la verificación del cumplimiento de las leyes tiene un papel fundamental en las actividades de aquellos organismos fiscalizadores. Entre esas leyes se destaca la no 8.666/93, que trata con tema muy recurrente para la administración pública al tratar de licitaciones y contratos administrativos en la esfera pública, exigiendo la preparación adecuada de aquellos que, en su rutina, deban aplicar sus dispositivos, o si orientar sobre el alcance de sus reglas, o fiscalizar los actos de ella derivados. En este sentido, el presente artículo busca realizar un trabajo de auditoría presentando los procedimientos adoptados por una Institución Pública en el transcurso de la realización de una licitación, sea en la fase interna o externa. Para ello, se realizó una investigación documental en el órgano investigado y confrontar tales procedimientos adoptados con la legislación vigente. De este modo, se puede constatar que la Institución tiene una orientación a seguir y que las acciones adoptadas se ajustan a la legislación vigente, principalmente con las orientaciones del Tribunal de Cuentas de la Unión y con la Ley nº 8.666 / 93.

Palabras clave: Auditoría. Licitación. Servicio público.

1 INTRODUÇÃO

O serviço público no Brasil possui o desafio de promover o desenvolvimento socioeconômico e ambiental sustentável, de forma a proporcionar aos cidadãos oferta satisfatória de educação, saúde, segurança, transporte coletivo, limpeza urbana, entre outros.

Nesse sentido, a Administração Pública deve buscar atuação satisfatória, através dos servidores e demais agentes públicos, tanto em quantidade quanto em qualidade, aproveitando toda a sua potencialidade e os recursos disponíveis para o atendimento dos anseios dos administrados de forma eficiente e correta.

As transformações ocorridas no perfil da sociedade brasileira, exigindo maiores resultados do Estado, fizeram por exigir mudanças que têm evidenciado o fortalecimento da auditoria na Administração Pública moderna. Esse paradigma emergente da gestão pública enfatiza os ideais de democracia e cidadania, ressaltando a participação e o controle da sociedade civil sobre a administração.

As licitações Públicas fazem parte desse contexto por envolverem a aplicabilidade do erário público por meio de procedimentos administrativos que merecem especial atenção e observância à legislação vigente.

A ação estatal, de acordo com Deroza (2004), é orientada por diversos princípios, dentre os quais o da legalidade, que delimita a atuação do Estado, o qual pode ser caracterizado como ético-político, assim sendo, a avaliação da conduta dos agentes públicos não pode se embasar apenas pelo aspecto da legalidade, pois há a necessidade de verificar se a atuação dos mesmos prima por realizar da melhor maneira possível a aplicação dos recursos públicos, tendo por objetivo o atendimento da coletividade.

Desse modo, a presente pesquisa apresenta-se como um estudo de auditoria dos procedimentos licitatórios realizados por uma Instituição do município de Parintins-AM. Dentre tantos aspectos que compõem uma licitação, foram escolhidos para análise os procedimentos que envolvem as fases interna e externa.

A partir do objetivo geral, esta pesquisa buscará realizar uma lista de verificações ou *check list* dos procedimentos licitatórios adotados pela Instituição e confrontá-los com a legislação vigente, além da jurisprudência e doutrina acerca do tema em questão.

O trabalho possui ainda como objetivos, no primeiro momento, apresentar como a Instituição realiza a fase interna de uma licitação e em seguida exemplificar as etapas da fase externa realizadas pela Instituição com a modalidade Pregão, a partir de uma pesquisa documental.

O presente artigo científico é relevante por tratar-se de tema que interessa à coletividade, uma vez que a licitação é tema recorrente em noticiários jornalísticos por ser alvo constante de corrupção por parte de agentes públicos, os quais burlam a lei e se aproveitam dos procedimentos licitatórios para tirarem proveitos pessoais.

2 METODOLOGIA

Para a aferição dos resultados obtidos utilizou-se de abordagem qualitativa. Para Gil (2007) a análise qualitativa é menos formal do que a quantitativa, uma vez que nesta as etapas são definidas de forma mais simples, já a análise qualitativa é dependente de diversos fatores, sendo eles: a natureza dos dados coletados, o tamanho da amostra, os instrumentos de pesquisa e os embasamentos teóricos que nortearam a investigação. Mas, se pode definir esse processo como uma sequência de atividades, que envolve a redução dos dados, a categorização e interpretação dos mesmos e posterior redação do relatório.

Pode-se dizer, seguindo os preceitos apresentados por Vergara (2009), que este trabalho está classificado em relação a dois critérios: quanto aos fins e quanto aos meios. Quanto aos fins ele caracteriza-se como pesquisa descritiva. É descritiva porque descreve as etapas das fases interna e externa das licitações realizadas na Instituição pesquisada, de forma a verificar se os procedimentos adotados estão adequados.

Quanto aos meios, pode-se afirmar que o presente trabalho está classificado em pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa de campo conforme classificação de Vergara (2009): bibliográfica porque é o estudo desenvolvido baseado em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas e fornece instrumental analítico para outros tipos de pesquisas, no entanto também pode esgotar-se em si mesma; documental, visto que a natureza das fontes foi a análise de dados baseada em processos impressos das licitações da Instituição pesquisada. Segundo Cervo (2007) nesse tipo de pesquisa há a investigação em documentos com a finalidade de descrever e comparar usos e costumes, tendências, diferenças e demais características e; como estudo de campo, porque apresenta maior profundidade acerca de um único grupo ou comunidades em termos de sua estrutura social, ou seja, ressaltando a interação entre seus componentes e desenvolvido no próprio local objeto de pesquisa com probabilidade de respostas mais confiáveis (GIL, 2007).

Quanto aos instrumentos de coleta de dados utilizou-se de formulários, em forma de *check list*, no qual as etapas propostas pelos estudiosos da área foram comparadas com aquelas adotadas pela Instituição.

3 CONCEITO DE AUDITORIA

De acordo com Cordeiro (2011), historicamente afirma-se que o auditor surgiu no fim do século XIII, na Inglaterra, quando o imperador Eduardo I afirmava que se as contas por ele examinadas não refletissem a realidade dos fatos, seu testemunho seria motivo para punição.

O autor destaca que no século XIX, aparece o denominado perito contador, cuja função era descobrir erros e fraudes. Já a partir de 1900 a profissão do auditor tomou impulso através do desenvolvimento do capitalismo e as empresas tiveram que aprimorar seus produtos para competir no mercado, com isso muitas delas necessitaram captar recursos junto a terceiros.

Nesse contexto, surge a auditoria como técnica utilizada para apurar a fidedignidade das demonstrações financeiras, para que terceiros interessados nesse tipo de informação encontrassem a segurança necessária na tomada de decisões de seus negócios.

A auditoria como uma técnica inicialmente contábil, e hoje desmembrada em vários segmentos, proporciona aos seus usuários uma maior segurança sobre as atividades que estão sendo realizadas em uma organização.

Diversos autores, nas mais variadas publicações, dispõem esforços em conceituar a auditoria.

De acordo com Lima (2009), a finalidade estabelecida para uma auditoria é a emissão de uma opinião fundamentada, por uma pessoa independente, porém com capacidade técnica e profissional suficiente para emití-la. O objeto a ser examinado pode ser apresentado de diversas formas, como um saldo contábil, um documento, um formulário.

Cordeiro (2011) afirma que as técnicas (ou procedimentos) de auditoria são o conjunto de investigações aplicadas pelo auditor para reunir evidências de que determinado processo está em conformidade com as normas internas da empresa e/ou com a legislação específica da matéria sob exame.

As técnicas não são provas em si, elas proporcionam a obtenção das provas necessárias para o auditor emitir uma opinião fundamentada sobre o objeto auditado.

De acordo com Lima (2009), a auditoria é uma especialização da contabilidade, todavia, tem-se utilizado esse termo também para definir a atividade de inspeção, verificação, exame e comprovação em outras áreas além da matéria supramencionada, tais como, áreas operacional,

gerencial, ambiental entre outras. Mas sempre com o objetivo de oferecer uma opinião técnica sobre a área auditada.

Diante do contexto apresentado, a palavra auditoria tem sido utilizada em outras áreas, tais com recursos humanos, sistema de informação, meio ambiente, departamento jurídico etc., mantendo sempre o mesmo significado: o de verificar se a atividade em questão está sendo desenvolvida conforme o planejado e assim, diante dessa constatação, emitir uma opinião (LIMA, 2009).

4 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

De acordo com Maximiano (2007), administração é o processo de tomada de decisão acerca de objetivos a serem alcançados e a respeito da utilização dos recursos disponíveis para a organização. O autor define o papel da administração como a busca incessante da eficiência e da eficácia para as organizações.

Da mesma forma a Administração Pública vem atuando em busca de seus interesses, tendo em vista que a principal finalidade da mesma é a busca do interesse público por meio de seus agentes, os quais segundo Barros (2011) atuam de acordo com a lei e nos limites traçados por ela, em favor da coletividade.

O mesmo autor acrescenta que de forma adversa do particular, o qual pode fazer tudo que não for proibido por lei, o agente só pode agir de acordo com a mesma, ressalvados os casos nos quais possa haver discricionariedade em favor da conveniência, oportunidade e conteúdo do ato administrativo.

No entanto, a atual Administração Pública aproxima-se da Administração Privada, no sentido de atingir resultados desejados, com a redução dos custos e melhor aproveitamento dos recursos disponíveis.

O modelo atual também busca minimizar os controles das atividades-meio. No entanto, conforme apresenta Mansoldo (2009), estes controles ainda atuam de forma excessiva na Administração Pública e muitas vezes são responsáveis pela morosidade e aumento dos custos da máquina estatal. A autora cita como exemplo a necessidade da prévia licitação para a realização dos contratos administrativos, afirmando que “os processos, geralmente, são longos, burocráticos e cheios de exigências legais, que se não cumpridas anulam o procedimento e exigem que novos procedimentos sejam iniciados” (MANSOLDO, 2009, p. 28).

Deroza (2004) afirma que as organizações públicas recebem recursos, que são em última análise o produto da arrecadação de tributos repassados pela sociedade, para custear despesas necessárias à atuação do poder público na defesa e promoção do interesse da coletividade. A respeito da necessidade do cumprimento da finalidade da Administração Pública a autora ainda acrescenta que:

A correta aplicação destes recursos e o alcance dos objetivos para os quais foram disponibilizados constituem responsabilidade do administrador, pelos quais deve responder. A boa governança não se esgota no cumprimento das formalidades legais, é essencial que o ato praticado seja econômico e também resulte em benefícios para a sociedade. Aos administradores compete constituir um sistema de controle interno para auxiliá-los na tarefa de identificar desvios e de indicar correções de rumo (2004, p. 38).

Diante do exposto, de forma diferente da Administração Privada, que se não obtiver bons resultados geram efeitos apenas para as partes, na Administração Pública os resultados positivos devem obrigatoriamente ser alcançados, tendo em vista a finalidade da atuação da mesma. Segundo Matias-Pereira (2012) na governança pública os gestores têm responsabilidades sob bens pertencentes à sociedade, portanto a gestão deve ser com elevado nível de compromisso, responsabilidade, transparência, ética e senso de justiça.

Para o autor supracitado a Administração Pública

[...], num sentido amplo, deve ser entendida como todo o sistema de governo, todo o conjunto de ideias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana, que determinam a forma de distribuir e de exercer a autoridade política e como se atendem aos interesses públicos (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 10).

A expressão Administração Pública, de acordo com Di Pietro (2008), pode ser entendida sob duas perspectivas: em sentido subjetivo, formal ou orgânico, na qual designa os entes que exercem a atividade administrativa, compreendendo pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos com a aptidão de exercer uma das funções em que se constitui a atividade estatal, que é a função administrativa; e em sentido objetivo, material ou funcional, referente à natureza da atividade exercida

pelos entes supracitados. Nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que compete ao Poder Executivo.

Conforme dispõe os incisos I e II do art. 4º do Decreto-lei nº 200/67, a Administração Federal compreende a Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios e a Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, e fundações públicas.

Segundo Barros (2011), a primeira categoria executa atividades típicas da Administração Pública, a segunda e terceira possuem a finalidade de exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa e também para prestação/exploração de serviços públicos e a última categoria é utilizada para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de Direito Público.

5 SERVIÇO PÚBLICO

O serviço público constitui-se em toda atividade material fornecida pelo Estado ou por pessoas jurídicas, órgãos e agentes no exercício da função administrativa, desde que haja permissão constitucional e legal para tal ação (FIGUEIREDO apud MATIAS-PEREIRA, 2012, p.11).

Para Palma (2013) serviço público é

[...] atividade planejada estatal de prestação de utilidades econômicas em que a Constituição ou a lei reserva ao Poder Público a deliberação do modo de gestão de seu oferecimento aos usuários, preferencialmente mediante participação administrativa, com ou sem reserva de titularidade, que se caracteriza como uma obrigação estatal de prestação, direta ou indireta, e regulação que, inclusive, pode ser reivindicada pelos seus destinatários administrativamente ou em Juízo (p. 617-618).

Conforme mencionado, o serviço público pode ser executado de forma direta e indireta. De acordo com Barros (2011), a execução direta ocorre quando os serviços públicos são realizados ou executados pelos próprios órgãos do Poder Público, sem a interferência de terceiros. Caso houver a transferência de determinado serviço público, mediante delegação da Administração direta ou indireta para a iniciativa privada, por meio de um contrato de permissão ou concessão, ocorrerá a execução de forma indireta, pois que o titular do serviço público não é o mesmo que o executa.

Segundo Palma (2013), a consideração de uma dada atividade como serviço público determina o reconhecimento de direitos que orientam tanto a prestação do serviço pelo Poder Público quanto à utilização deste pela coletividade. Trata-se de um efeito interdependente, visto que a noção de serviço público compreende deveres de oferta por parte do titular público e direitos de fruição pela expectativa do usuário.

6 LICITAÇÕES PÚBLICAS

A obrigatoriedade de as contratações públicas serem precedidas de licitação está prevista no inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal de 1988:

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.

A licitação no âmbito da Administração Pública é regulamentada pela Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, a qual estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações.

Segundo Mello (2008), licitação é:

[...] um certame que as entidades governamentais devem promover e no

qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de *competição*, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir (MELLO, 2008, p. 514).

As modalidades de licitação são previstas no art. 22 da Lei nº 8.666/93, sendo elas: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão.

A modalidade de licitação pregão foi instituída no âmbito da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios pela Lei nº 3.555/2000 e também pela Lei nº 10.520/2002, regulamentada pelo Decreto nº 5.450/2005.

Concorrência: é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

Tomada de Preços: é prevista no § 2º do art. 22 da Lei nº 8.666/93, ocorrendo entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data da realização do evento, sendo necessária a observação da qualificação exigida.

Convite: é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

Concurso: é a modalidade de licitação prevista no § 4º, do art. 22 da Lei nº 8.666/93, que ocorre entre interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, com oferta de premiação ou remuneração aos vencedores, de acordo com critérios estabelecidos em edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de quarenta e cinco dias da data de realização do evento.

Leilão: é a modalidade de licitação prevista no § 5º, do art. 22 da Lei nº 8.666/93, o qual ocorre entre interessados para a venda de bens móveis sem utilidade para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou ainda para a alienação de bens imóveis, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação do valor estimado do bem.

Pregão: segundo Mello (2008) o Pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns independente do valor estimado da contratação, na qual a disputa pelo fornecimento é realizada mediante propostas e lances em sessão pública.

Segundo Alexandrino e Paulo (2012), a Constituição Federal de 1988 prevê a possibilidade de a lei estabelecer hipóteses em que a licitação não ocorrerá ou poderá não ocorrer. As situações em que não haverá ou poderá não haver licitação prévia às contratações em geral, com exceção as de concessões e permissões de serviços públicos, são divididas em dois grupos: situações de inexigibilidade e situações de dispensa.

Dispensa de Licitação: De acordo com Mello (2008), a dispensa de licitação abrange hipóteses em que a realização de certame licitatório é possível, no entanto a Administração identifica razões que justifiquem que se deixe de efetuá-lo em nome de outros interesses públicos que merecem acolhida.

Inexigibilidade de Licitação: A inexigibilidade de licitação é prevista no art. 25 da Lei nº 8.666/93 para casos em que não há viabilidade de competição entre licitantes. Segundo

Alexandrino e Paulo (2012), se a licitação é uma disputa, forçosamente deve existir mais de uma pessoa (física ou jurídica) para a sua existência. Desta forma, se a administração necessitadeum serviço tão específico que seja prestado unicamente por uma determinada empresa, no mundo inteiro, no Brasil ou em determinada região, dependendo do âmbito da licitação e do valor de seu objeto, administração será coagida a celebrar o contrato diretamente com tal empresa, pois é inexistente a possibilidade de cogitar disputa ou melhor oferta nesse caso.

6.1 FASES DAS LICITAÇÕES

De acordo com o Tribunal de Contas da União (2010), os atos das licitações devem ocorrer em uma sequência lógica. A lei não prevê como tais procedimentos devem ser executados, no entanto, com a prática se tornou possível a separação da licitação em duas fases: interna e externa.

Fase interna:

Segundo Pereira Júnior e Dotti (2013), nesta primeira fase do processo, se obtém elementos essenciais à caracterização do objeto, à estimação de seu valor de mercado, à previsão de recursos orçamentários, à eventual incidência das normas de responsabilidade fiscal e à autorização da autoridade competente.

O Tribunal de Contas da União (2010) dispõe que será iniciada a licitação com a abertura de processo administrativo, que contenha autorização da autoridade competente, indicação do objeto a ser adquirido e existência de recurso próprio para efetivação da despesa. Nesta fase será observada a seguinte sequência de atos preparatórios:

- I. Solicitação do requisitante, com justificativa de sua necessidade;
- II. Aprovação da autoridade competente para início do processo licitatório, devidamente motivada e analisada sob a ótica da oportunidade, conveniência e relevância para o interesse público;
- III. Autuação do processo correspondente, que deverá ser protocolizado e numerado;
- IV. Elaboração da especificação do objeto, de forma precisa, clara e sucinta, com base em projeto básico ou em termo de referência apresentado;
- V. Elaboração de projeto básico, prévio e obrigatório nas licitações para contratação de obras e serviços, em caso de concorrência, tomada de preços e convite;
- VI. Elaboração de termo de referência, prévio e obrigatório nas licitações para contratação de bens e serviços comuns, em caso de pregão;
- VII. Estimativa do valor da contratação, por comprovada pesquisa de mercado, em pelo menos três fornecedores do ramo correspondente ao objeto da licitação;
- VIII. Indicação dos recursos orçamentários para a despesa;
- IX. Verificação da adequação orçamentária e financeira, em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, quando for o caso;
- X. Elaboração de projeto executivo, que pode ser concomitante com a realização da obra ou serviço;
- XI. Definição da modalidade e do tipo de licitação a serem adotados.

O TCU (2010) apresenta que o Termo de Referência em licitações realizadas na modalidade pregão é obrigatória e serve de base para elaboração do edital e deverá ser elaborado pelo setor requisitante do objeto da licitação junto à área de compras, bem como deverá ser aprovado por quem autorizou a realização do procedimento licitatório. O mesmo deve conter os seguintes elementos principais:

- I. Descrição do objeto do certame, de forma precisa, suficiente e clara;
- II. Critérios de aceitação do objeto; critérios de avaliação do custo do bem ou serviço pela Administração, considerando os preços praticados no mercado;
- III. Valor estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, se for o caso;
- IV. Prazo de execução do serviço ou de entrega do objeto;
- V. Definição dos métodos e estratégia de suprimento; cronograma físico-financeiro, se for o caso;
- VI. Deveres do contratado e do contratante;
- VII. Prazo de garantia, quando for o caso;

- VIII. Procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato;
- IX. Sanções por inadimplemento.

Fase externa

Segundo o TCU (2010), esta fase se inicia com a publicação do instrumento convocatório ou com a entrega do convite e se encerra com a contratação do fornecimento do bem, da execução da obra ou da prestação do serviço.

O referido Tribunal afirma que nas modalidades concorrência, tomada de preços e convite, essa etapa da licitação possui principalmente os seguintes procedimentos sequenciais:

- I. Publicação do resumo do ato convocatório;
- II. Fase impugnatória, com republicação do edital e reabertura do prazo, quando for o caso;
- III. Recebimento dos envelopes com a documentação e as propostas;
- IV. Credenciamento;
- V. Abertura dos envelopes com a documentação;
- VI. Verificação da habilitação ou inabilitação dos licitantes;
- VII. Fase recursal, com efeito suspensivo até a decisão do recurso, se houver;
- VIII. Abertura dos envelopes com as propostas;
- IX. Julgamento das propostas;
- X. Declaração do licitante vencedor;
- XI. Fase recursal, com efeito suspensivo até a decisão do recurso, se houver;
- XII. Homologação / aprovação dos atos praticados no procedimento;
- XIII. Empenho da despesa;
- XIV. Assinatura do contrato ou retirada do instrumento equivalente.

No pregão, ao contrário do que ocorre nas outras modalidades, o ato da abertura dos envelopes com a documentação e com as propostas é invertido, ou seja, a apresentação das propostas ocorre antes da apresentação dos documentos de habilitação.

Segundo Pereira Júnior e Dotti (2013), o pregoeiro e a comissão de licitação são responsáveis pela fase externa da licitação, ou seja, conduzem a licitação a partir da publicação do edital ou expedição do convite.

7 RESULTADOS DA PESQUISA E DISCUSSÕES

Considerando que a Instituição pesquisada é uma autarquia, o mesmo possui autonomia para realizar a aquisição de produtos ou serviços necessários ao andamento dos serviços públicos prestados por meio de licitação, conforme determina a legislação vigente. Contudo, porque está em fase de implantação, ainda não realiza de forma autônoma todos os processos relacionados a todas as compras e aquisições de materiais e serviços sendo que procedimentos mais complexos são centralizados pela sede, em Manaus.

Após estudos da documentação disponibilizada pela Instituição pesquisada, pode-se constatar o seguinte:

As demandas de materiais ou serviços são encaminhadas ao Departamento de Administração e Planejamento após autorização do Diretor Geral, que é o Ordenador de Despesas da Instituição. As solicitações devem ser feitas por meio de correspondência oficial, o memorando, acompanhado do Termo de Referência e de, no mínimo, 3 (três) cotações de preços de fornecedores do produto/serviço.

A Administração da Instituição solicita a elaboração do termo de referência para todos os procedimentos licitatórios, inclusive os mais simples. A doutrina do TCU apresenta que o termo de referência deve ser utilizado na modalidade de licitação pregão, enquanto que nas outras se deve utilizar projeto básico. A Administração demonstra possuir desconhecimento da doutrina e segue a legislação, já que esta não impede que o termo de referência possa ser utilizado nas outras modalidades.

O modelo de Termo de Referência que a Instituição utiliza contempla os seguintes elementos:

- I. Título;
- II. Identificações do objeto;
- III. Justificativa;
- IV. Especificação do objeto;

- V. Estimativa de Custo;
- VI. Critério da escolha da proposta orçamentária;
- VII. Dotação orçamentária (Fonte, Natureza da Despesa-ND e Plano de Trabalho Resumido-PTRES);
- VIII. Local de execução dos serviços;
- IX. Obrigações da contratante;
- X. Obrigações da contratada;
- XI. Sanções administrativas;
- XII. Acompanhamento da execução.

Os procedimentos da fase interna são realizados na Instituição em um tempo de duração que depende do retorno dos fornecedores quanto às suas propostas orçamentárias e se as mesmas estiverem em conformidade com as formalidades exigidas pela legislação.

O Instituto dispõe de uma orientação da Reitoria/sede quanto ao fluxo que o procedimento licitatório deve seguir. No entanto, com a pesquisa documental se pode constatar que nem todas as etapas são baseadas nessa orientação.

Abaixo é apresentado um quadro com as ações da fase interna na ordem em que são realizadas:

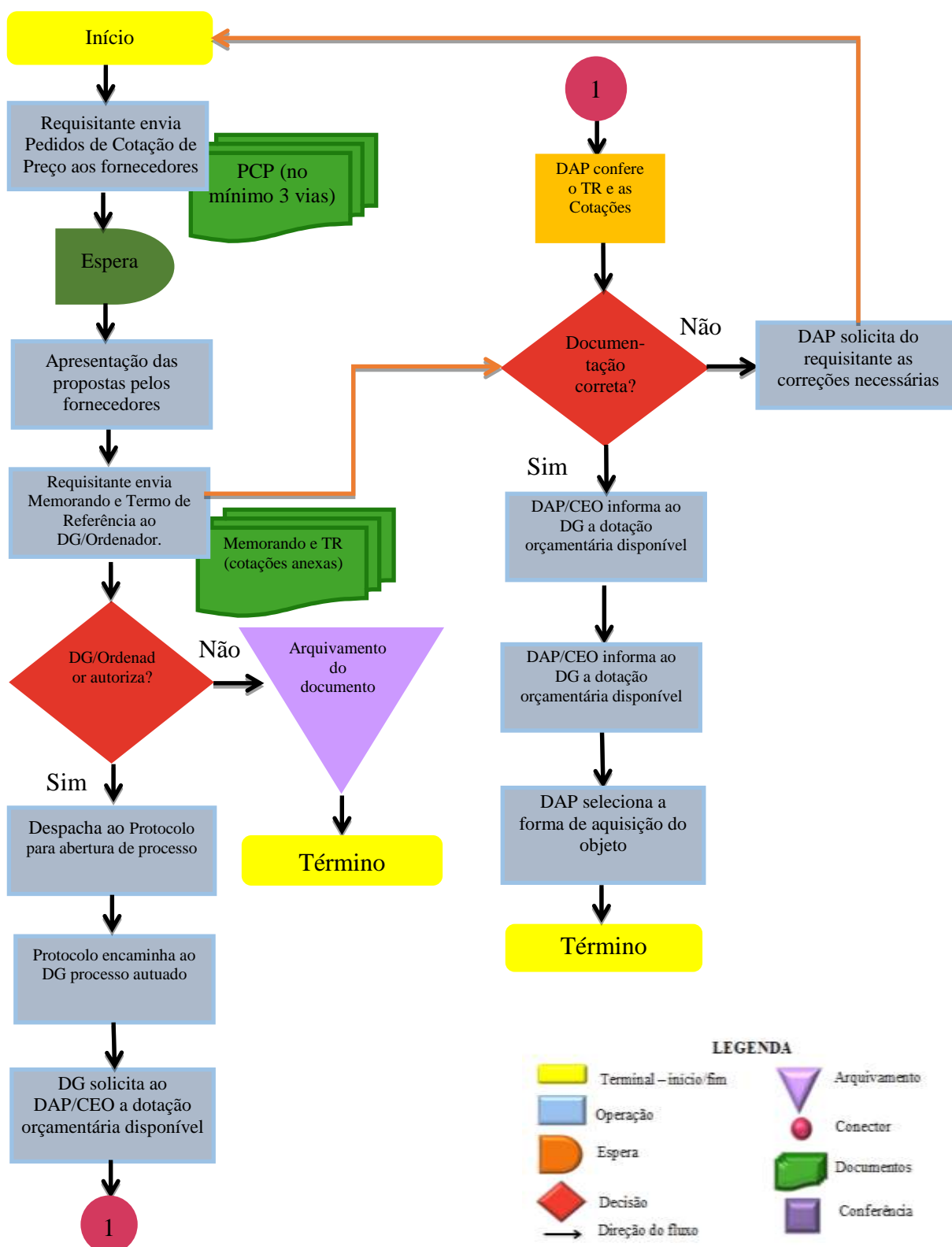
Quadro 1 – Fase interna das licitações da Instituição pesquisada.

Etapa	Descrição
I.	Requisitante encaminha Memorando e Termo de referência, com as cotações de preços anexas, ao Diretor Geral/Ordenador de Despesas para autorização da despesa.
II.	Diretor Geral/Ordenador de Despesas autoriza e encaminha ao Protocolo a documentação para abertura de processo.
III.	Protocolo encaminha ao Diretor Geral/Ordenador de Despesas processo autuado.
IV.	Diretor Geral/Ordenador de despesas solicita ao Departamento de Administração e Planejamento a dotação orçamentária disponível.
V.	Departamento de Administração e Planejamento constata que nos Pedidos de Cotação de preço se encontram modelos e marcas de produtos. Devolve o processo à requisitante para correção.
VI.	Requisitante faz as correções devidas e reencaminha os Pedidos de Cotação às empresas.
VII.	Empresas encaminham propostas de preços.
VIII.	Requisitante encaminha ao Departamento de Administração e Planejamento novo Termo de Referência, com as cotações anexas.
IX.	Departamento de Administração e Planejamento verifica que uma cotação de preço está rasurada e as outras estão sem a validade da proposta. Devolve o processo à requisitante para correção.
X.	Requisitante faz as correções devidas e reencaminha os Pedidos de Cotação às empresas.
XI.	Empresas encaminham propostas de preço.
XII.	Requisitante encaminha ao Departamento de Administração e Planejamento novo Termo de Referência, com as cotações anexas.
XIII.	Departamento de Administração e Planejamento aprova as cotações de preços, informa a dotação orçamentária disponível ao Diretor Geral/Ordenador de Despesas.
XIV.	Diretor Geral/Ordenador de Despesas toma ciência da dotação disponível e encaminha processo ao Departamento de Administração e Planejamento.

XV.	Departamento de Administração e Planejamento faz os encaminhamentos devidos.
-----	--

Fonte: Pesquisa documental.

Para melhor elucidação dos dados analisados foi elaborado um fluxograma com o resumo das etapas da fase interna das licitações realizadas na Instituição:



Obs.: A seta vermelha indica o fluxo do processo após a correção.

Fonte: Elaborado pelo autor com base na pesquisa documental.

Quanto a fase externa, abaixo são descritas as etapas utilizadas para a realização de um Pregão Presencial:

Quadro 2 – Pregão Presencial - Aquisição de Combustíveis (Gasolina Comum e Óleo Diesel).

Etapa	Descrição
I.	Comissão Especial de Licitação solicita ao Diretor Geral publicação do edital no site da Instituição e nos jornais de grande circulação da cidade de Parintins.
II.	Diretor Geral encaminha a solicitação à Chefe de Gabinete.
III.	Chefe de Gabinete realiza a publicação no Diário Oficial da União.
IV.	Jornal publica o resumo do ato convocatório.
V.	Comissão Especial de Licitação encaminha o edital para oito empresas do segmento.
VI.	Coordenação de Comunicação do Instituto publica o aviso de licitação no site da Instituição.
VII.	Comissão Especial de Licitação realiza sessão Pública.
VIII.	Pregoeiro solicita ao Diretor Geral homologação da licitação.
IX.	Diretor Geral homologa a licitação.
X.	Pregoeiro encaminha contrato ao Diretor Geral para assinatura.
XI.	Diretor Geral assina o contrato e o encaminha ao fornecedor para assinatura.
XII.	Diretor Geral encaminha contrato assinado ao Departamento de Administração e Planejamento.
XIII.	Departamento de Administração e Planejamento informa ao Diretor Geral dotação orçamentária disponível.
XIV.	Diretor Geral encaminha processo ao Departamento de Administração e Planejamento para o empenho da despesa.
XV.	Departamento de Administração e Planejamento empenha a despesa e encaminha a nota de empenho ao gestor financeiro para assinatura.
XVI.	Gestor financeiro encaminha a nota de empenho ao Ordenador de Despesas para assinatura.
XVII.	Ordenador de Despesas encaminha ao Departamento de Administração e Planejamento a nota de empenho assinada.
XVIII.	Departamento de Administração e Planejamento encaminha a nota de empenho ao fornecedor.

Fonte: Pesquisa documental.

Para melhor análise da fase externa de um Pregão procedeu-se à leitura da Ata da Licitação, a qual expõe as seguintes etapas realizadas em sessão pública:

Quadro 3 – Procedimentos da Sessão Pública do Pregão Presencial

Etapa	Descrição
I.	Abertura da Sessão Pública pela Comissão Especial de Licitação.
II.	Recebimento dos envelopes com a documentação e as propostas.
III.	Credenciamento.
IV.	Abertura dos envelopes com as propostas.
V.	Julgamento das propostas. Foi selecionada a proposta com menor preço/menor desconto aplicado à tabela da ANP para o município de Parintins-AM.
VI.	Abriu-se o prazo legal para recurso e nada foi questionado.
VII.	Os proponentes foram convocados para apresentação de lances.
VIII.	Os proponentes apresentaram seus lances.
IX.	Abertura dos envelopes com a documentação da empresa vencedora nos lances e a mesma foi habilitada.
X.	Declaração do licitante vencedor.
XI.	Homologação e lavratura da Ata da Licitação.

Fonte: Pesquisa documental.

Na pesquisa documental foi possível constatar que para licitar um objeto, primeiramente inicia-se com a demanda do setor interessado, com o pedido da despesa, o qual é feito por meio de memorando acompanhado do Termo de Referência e de, no mínimo, três cotações de preço. Caso esses procedimentos preliminares estejam conforme a legislação, o processo se torna célere, caso contrário há uma demora. Geralmente a demora ocorre na especificação do objeto e na coleta de orçamentos que irão subsidiar o valor estimado da contratação, conforme já mencionado.

No que se refere aos procedimentos das licitações realizadas, nas modalidades descritas, pode se constatar que a fase interna não é realizada de forma eficiente, visto que primeiramente autua-se o processo e depois há a verificação da dotação orçamentária disponível, pois poderá não haver previsão orçamentária para a despesa, o que acarreta dispêndio de tempo. Tal procedimento contraria o próprio manual da Instituição, o qual apresenta as fases invertidas.

No entanto, o procedimento vem ao encontro do que dispõe o Tribunal de Contas da União, conforme apresentado no Referencial Teórico deste trabalho, o qual apresenta que a licitação se inicia com a abertura do processo administrativo para depois ocorrer a indicação dos recursos orçamentários que serão utilizados para a efetivação da despesa.

Nesse sentido, cabe ao Gestor do órgão escolher o fluxo que acredita ser mais eficiente e eficaz de forma a alcançar os objetivos desejados, uma vez que, conforme já mencionado, a Lei em si não impõe uma sequência a ser seguida obrigatoriamente.

Na entrevista realizada obteve-se a informação que na tentativa de melhorias nos procedimentos da fase interna, principalmente no que tange à pesquisa de preços e elaboração de termo de referência, a Administração elaborou um projeto com uma rotina de atividades extras, na qual contempla palestras/videoconferências acerca de licitações e contratos na Administração Pública, bem como buscou incentivar a prática com a inclusão de oficinas, instruídas pelos próprios servidores que participam de cursos de capacitação na área. O entrevistado informou que o projeto foi realizado apenas duas vezes devido à indisponibilidade de tempo dos servidores, tanto dos que possuem capacitação quanto dos que necessitam da mesma.

Quanto à fase externa pode-se constatar que a Instituição segue as orientações dadas pela legislação vigente, incluindo as doutrinas e jurisprudências. Desse modo, nas fases apresentadas de um Pregão Presencial se observa que as fases de habilitação e julgamento das propostas foram invertidas. Tal ação da Comissão de Licitação é legal, uma vez que a Lei nº 10.520/2002 trata sobre

esse assunto de forma a acelerar os trâmites da sessão pública da licitação.

Mas, nas modalidades concorrência, tomada de preços e convite, as etapas são diferentes, primeiramente é realizada a habilitação e depois o julgamento das propostas, conforme o tópico da fase externa apresentado no Referencial Teórico.

Assim como busca ser econômica, em entrevista, se constatou que a administração se preocupa em realizar a aquisição de bens/serviços também com qualidade. O entrevistado informou ainda que as cotações de preços são realizadas com uma ampla quantidade de fornecedores, de forma a obter os melhores preços. Busca-se ainda a aquisição através do menor preço por item, tendo em vista que nem sempre um fornecedor, por apresentar um preço global menor, apresenta preços inferiores aos demais em alguns itens.

De modo geral, as fases interna e externa dos procedimentos licitatórios realizadas no âmbito da Instituição pesquisada apresentam conformidade com a legislação vigente, mesmo não realizadas “passo a passo”, uma vez que na prática os procedimentos se tornam mais complexos e cada Instituição possui as suas singularidades.

Como sugestão, foram elaborados dois *check lists*, os quais do mesmo modo que foram utilizados como instrumento de coleta de dados dessa pesquisa, também poderão servir para orientação dos responsáveis pelas licitações da Instituição pesquisada, conforme abaixo:

Check list Fase Interna - Questões relativas aos documentos e procedimentos a serem consideradas na instrução do processo licitatório:

- I. Solicitação expressa do setor requisitante interessado, com indicação de sua necessidade (informando a necessidade e o objeto passível de solucioná-la);
- II. Foi elaborado termo de referência com a indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara?
- III. O termo de referência contém elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato?
- IV. Há aprovação pela autoridade competente, autorizando o início do procedimento licitatório e justificando (motivadamente) a contratação, sob a ótica da oportunidade, conveniência e relevância para o interesse público?
- V. Estimativa do valor da contratação, mediante comprovada pesquisa de mercado de, no mínimo, três cotações de preços.
- VI. Procedimento licitatório iniciado com a abertura de processo administrativo devidamente autuado, protocolado e numerado;
- VII. Indicação dos recursos orçamentários para fazer face à despesa;
- VIII. Verificação da adequação orçamentária e financeira, em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, quando for o caso;
- IX. Há a definição da modalidade e do tipo de licitação a serem adotados?

Check list Fase Externa – Pregão Presencial - Questões relativas aos documentos e procedimentos a serem consideradas na instrução do processo licitatório:

- I. A designação do pregoeiro e da equipe de apoio consta do processo?
- II. O edital e respectivos anexos (quando for o caso) constam do processo?
- III. A minuta do contrato, se for o caso, consta do processo?
- IV. O parecer jurídico aprovando as minutas do edital e do contrato consta do processo?
- V. Os comprovantes das publicações do edital resumido constam do processo?
- VI. Foi respeitado o prazo de 8 dias úteis entre a divulgação da licitação (publicação do aviso do edital) e a realização do evento?
- VII. O aviso contendo o resumo do edital foi publicado nos meios previstos pela legislação?
- VIII. até R\$ 160 mil (DOU e internet)
- IX. de R\$ 160 mil a R\$ 650mil (DOU, internet e jornal de grande circulação local)
- X. acima de R\$ 650 mil (DOU, internet e jornal de grande circulação regional ou nacional)

- XI. Os documentos necessários à habilitação (originais ou cópias autenticadas por cartórios competentes ou por servidores da administração ou publicação em órgão da imprensa oficial) constam do processo?
- XII. Os originais das propostas escritas constam do processo?
- XIII. Consta do processo a ata da sessão do pregão, contendo o registro dos licitantes credenciados, das propostas escritas e verbais apresentadas, na ordem de classificação, da análise da documentação exigida para habilitação e dos recursos interpostos?
- XIV. Os pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação constam do processo? Os atos de adjudicação do objeto da licitação constam do processo?
- XV. Os atos de homologação do objeto da licitação constam do processo?
- XVI. O comprovante da divulgação do resultado da licitação consta do processo?
- XVII. O comprovante da publicação do extrato do contrato consta do processo?
- XVIII. Se for o caso, constam do processo recursos eventualmente apresentados pelos licitantes e respectivas manifestações e decisões
- XIX. Se for o caso, consta do processo despacho de anulação ou de revogação da licitação?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos dados obtidos a partir da pesquisa documental, visando apresentar os procedimentos de uma licitação adotados pela Instituição, valorizamos o trabalho de auditoria realizado por profissionais da área, uma vez que a partir do trabalho de um auditor chega-se a uma conclusão dos rumos que uma organização deve tomar para somar os acertos ou corrigir alguns erros.

Nesse sentido, o trabalho realizado na Instituição pesquisada nos leva a concluir que a mesma vem seguindo as orientações dos órgãos hierárquicos superiores para definir a sequência a ser adotada durante a realização de um procedimento licitatório.

Um aspecto de relevância detectado nesta pesquisa é que a Instituição necessita estabelecer um fluxo das etapas das fases das licitações bem estruturado, além de que necessita possuir servidores devidamente capacitados para conduzir as contratações públicas.

Vale ressaltar que a licitação deve buscar ser eficiente e ao mesmo tempo apresentar eficácia, ou seja, de nada adianta seguir os passos com o máximo de rigor possível se no final não atender com satisfação os requisitantes dos materiais ou serviços licitados.

Quanto à análise das cotações e do termo de referência, a Instituição atua de forma eficiente e dentro da legalidade. Tal etapa é feita somente depois da abertura do processo para que este possa ser registrado no sistema da Instituição em ordem cronológica, até mesmo como uma forma de mensurar o tempo em que cada etapa foi realizada e qual a duração que o processo ficou em cada setor, almejando a visualização da celeridade do processo. Esta informação foi verificada na pesquisa documental, a qual apresenta o histórico da tramitação do processo com base no SUAP, que é o Sistema Unificado de Administração Pública, no qual todos os processos são autuados e o andamento destes é registrado.

Para dar maior celeridade ainda ao processo, caso a Instituição tenha urgência no atendimento das demandas com valor da despesa pequeno e deseja realizar dispensa de licitação no limite previsto no inciso II, do art. 24, da Lei nº 8.666/93, sugere-se a realização de cotação eletrônica, conforme disposto na Portaria nº 306, de 13 de dezembro de 2001 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a qual prevê que as aquisições de bens de pequeno valor deverão ser realizadas, preferencialmente, por meio do Sistema de Cotação Eletrônica de Preços, com o objetivo de ampliar a competitividade e racionalizar os procedimentos relativos a essas compras, tornando-o mais ágil.

Além de que a compra poderá ainda ser feita em regime de adiantamento, caso o valor esteja no limite previsto, conforme dispõe o parágrafo único do art. 60 da Lei nº 8.666/93, o qual estabelece que as pequenas compras de pronto pagamento são aquelas de valor não superior a 5% do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a" da referida lei. Tal procedimento de compra encontra ainda embasamento no art. 68 da Lei nº 4320/64, o qual dispõe que o regime de adiantamento se aplica aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega do valor ao servidor, precedida de empenho, sendo que esta despesa não possa subordinar-se ao processo normal de aplicação.

Os princípios da Administração Pública possuem caráter normativo e caso sejam infringidos nas atividades administrativas estas se tornam nulas (ALEXANDRINO; PAULO, 2012, passim). Portanto, a observância rigorosa de tais princípios é primordial para a validade da licitação, as quais necessitam estar em conformidade com a legislação, bem como devem ser econômicas e eficientes, pois o erário utilizado é de natureza pública e qualquer violação à sua regular utilização é prejudicial à sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. -20. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012.

BARROS, Márcio dos Santos. **502 comentários sobre licitações e contratos administrativos**. – 2. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora NDJ, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 30 jul. 2016.

_____. Lei nº. 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. 1993. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 30 jul. 2016.

_____. 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. 2002. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20 jun. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos**: orientações e jurisprudência do TCU/Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 26 ago. 2016

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino; SILVA, Roberto da. **Metodologia científica**. – 6. ed. – São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CORDEIRO, Cláudio Marcelo Rodrigues. **Auditoria e Governança Corporativa**. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2011. Disponível em: <www.iesde.com.br>. Acesso em: 26 ago. 2016.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. – São Paulo: Atlas, 2007.

LIMA, Rodrigo Otávio das Chagas. **Auditoria**. – Curitiba, PR: IESDE, 2009. Disponível em: <www.iesde.com.br>. Acesso em: 26 ago. 2016.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. – 4. ed. – São Paulo: Atlas, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. – 25. ed. rev. e atual. – São Paulo: Malheiros, 2008.

PALMA, Juliana Bonarcosi. **Serviço público hoje**: o que é e para que serve?. Boletim de Direito Administrativo NDJ, São Paulo, ano XXIX, n° 6, p. 613-623, jun. 2013.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. **Responsabilidade por pesquisa de preços em licitações e contratações diretas**. Boletim de Direito Administrativo NDJ, São Paulo, ano XXV, n° 3, p. 181-197, mar. 2013.

VERGARA, Sylvania Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 11.ed. – São Paulo: Atlas, 2009.