



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA
AFROBRASILEIRA - UNILAB
BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**GUSTAVO LUAN DE JESUS RIBEIRO
NOELMA DE OLIVEIRA SANTOS
RIVISON COUTO DE ALMEIDA
RIZIO COUTO DE ALMEIDA**

**ANÁLISE DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DE LICITAÇÃO DA
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO DE MADRE DE DEUS - BA**

SÃO FRANCISCO DO CONDE

2016

**GUSTAVO LUAN DE JESUS RIBEIRO
NOELMA DE OLIVEIRA SANTOS
RIVISON COUTO DE ALMEIDA
RIZIO COUTO DE ALMEIDA**

**ANÁLISE DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DE LICITAÇÃO DA
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO DE MADRE DE DEUS - BA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Bacharelado em Administração Pública, da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira como parte dos requisitos para a obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Oliveira Lima

Co-orientador: Prof. Dr. Paulo Sérgio de Proença

SÃO FRANCISCO DO CONDE

2016

**Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro- Brasileira
Direção de Sistema Integrado de Bibliotecas da UNILAB (DSIBIUNI)
Biblioteca Setorial Campus Liberdade
Catalogação na fonte**

Bibliotecário: Gleydson Rodrigues Santos – CRB-3 / 1219

A55

Análise dos processos administrativos de licitação da secretaria municipal de administração de Madre de Deus – BA. / Gustavo Luan de Jesus Ribeiro ... [et al.]. – São Francisco do Conde, 2016.

36 f. ; 30 cm.

Monografia apresentada ao Curso de Administração Pública da Diretoria de Educação Aberta e a Distância – DEAAD da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Oliveira Lima.

Inclui figuras, gráficos, quadros e referências.

1. Licitação pública. 2. Administração pública. 3. Gestão pública I. Título. II. Santos, Noelma de Oliveira. III. Almeida, Rivison Couto de. IV. Almeida, Rizio Couto de.

CDD 342.8106

Aos nossos familiares, nossos portos seguros nos momentos de violentas tempestades nessa jornada de formação na UNILAB.

AGRADECIMENTOS

A Deus, autor da vida e sentido maior da existência.

Às nossas famílias pela compreensão e apoio constantes ao enveredar-nos nessa caminhada em busca de novos conhecimentos.

Ao nosso Orientador Prof. Dr. Alexandre Oliveira que com competência repartiu conosco a riqueza de novos saberes.

Ao ex-tutor presencial Anderson Luís da Paixão Café pelo acompanhamento, apoio e comentários que proporcionaram maior aprofundamento e reflexão às questões abordadas na pesquisa.

Ao nosso Co-orientador Prof. Dr. Paulo Proença pelas observações e contribuições durante o processo de construção do trabalho.

À Coordenadora do Polo EAD Jaciara de Santana pelo carinho, atenção e encaminhamentos feitos durante os quatro anos de formação.

Aos Secretários de Administração do município de Madre de Deus - BA por disponibilizar um tempo em sua agenda para nos receber, pela atenção e paciência durante a pesquisa.

Aos colegas de equipe que se empenharam na realização deste trabalho nos momentos de reflexões e discussões e pela motivação ao trilharmos um caminho que se desvelou a cada passo.

Por fim, a todas as pessoas que direta ou indiretamente contribuíram para a realização deste trabalho de conclusão do curso de Bacharelado em Administração Pública.

RESUMO

Esta pesquisa visa apresentar novos fluxos dos processos de licitação na Secretaria Municipal de Administração do Município de Madre de Deus, no Estado da Bahia, em virtude da necessidade de modernização. A metodologia Pesquisa-Ação guiou a atuação dos pesquisadores no interior da instituição possibilitando uma aproximação, não apenas do objeto de pesquisa, mas dos processos administrativos a serem estudados. O alinhamento com a Metodologia MASP (Método de Análise e Solução de Problemas) direcionou o olhar e a ação para o alcance do objetivo principal desta investigação de analisar os fluxos dos processos de licitação. Os instrumentos de coleta de dados: análise documental, entrevista semiestruturada, observação e registros etnográficos levaram-nos a perceber que não existe um manual de procedimentos administrativos que direcione as etapas dos processos de licitações, levando a centralização e burocratização resultando em atrasos de materiais a serem utilizados nas tarefas diárias dos setores municipais e ineficiência dos serviços ofertados à comunidade. Concluiu-se que é necessário novos fluxos operacionais dentro do setor de licitação da Secretaria de Administração do Município de Madre de Deus – BA, com o intuito de dirimir os problemas diários.

Palavras-chave: Fluxos de Processos. Administração Pública. Licitação.

ABSTRACT

This research aims to present new flows of bidding processes in the Municipal Administration Secretariat of the Municipality of Madre de Deus, in the State of Bahia, due to the need for modernization. The Research-Action methodology guided the investigators' performance within the institution, allowing an approximation not only of the research object, but also of the administrative processes to be studied. The alignment with the MASP (Method of Analysis and Problem Solving) methodology directed the look and action to reach the main objective of this investigation to analyze the flows of the bidding processes. Data collection instruments: document analysis, semi-structured interviews, observation and ethnographic records have led us to realize that there is no manual of administrative procedures that directs the stages of bidding processes, leading to centralization and bureaucratization resulting in material delays To be used in the daily tasks of the municipal sectors and inefficiency of the services offered to the community. It was concluded that new operational flows are required within the bidding sector of the Department of Administration of the Municipality of Madre de Deus - BA, in order to resolve the daily problems.

Keywords: Process Flows. Public administration. Bidding.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1: Simbologia de fluxogramas utilizados para processos administrativos de licitação	17
Tabela 1: Valores para licitações (Lei Federal 9.648 de 27/05/98)	19
Figura 1: Elaboração primária a partir das abstrações teóricas	22
Figura 2: Método de Análise e Solução de Problemas - MASP	24
Quadro 2: Identificação dos problemas	27
Quadro 3: Matriz Gut	28
Gráfico 1: Conhecimento dos servidores sobre os processos de licitação	36
Gráfico 2: Servidores informaram que há falhas nos processos de licitação	36
Gráfico 3: Funcionários que participam das formações	37
Gráfico 4: Função x Salário	39
Figura 3: Fluxo de licitação encontrado, fase interna	44
Quadro 4: Descrição do processo de licitação já utilizado	44
Figura 4: Fluxo 01 - Fase externa do Pregão Presencial	46
Quadro 5: Descrição das etapas do pregão presencial na fase externa	47
Figura 5: Fluxo 02 - Dispensa de licitação pelo limite legal	48
Quadro 6: Descrição das etapas de dispensa de licitação pelo limite legal	49
Figura 6: Fluxo 03 – Dispensa de licitação	50
Quadro 7: Descrição do processo de dispensa de licitação	51
Figura 7: Fluxo 04 - Inexigibilidade de licitação	51
Quadro 8: Descrição do processo de inexigibilidade de licitação	52

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas

CONDER – Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado Da Bahia

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

GESPUBLICA - Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização

GUT - Matriz de Priorização de GUT (Gravidade x Urgência x Tendência)

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

MASP - Método de Análise e Solução de Problemas

PPA – Plano Plurianual

SEAD - Secretaria da Administração

UNILAB – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
1.1 Formulação da Situação Problema	12
1.2 Justificativa e Relevância	13
1.3 Objetivo Geral	13
1.4 Objetivos Específicos	14
2. PROCESSOS ADMINISTRATIVOS NA GESTÃO PÚBLICA	15
2.1 Fluxogramas.....	16
2.2 Licitação	18
3. METODOLOGIA	21
3.1 Instrumentos de Coleta de Dados	25
3.2 As Metodologias do Percurso: o MASP e a Pesquisa Participante	26
3.3 População/Amostra	30
4. A SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO DO MUNICÍPIO DE MADRE DE DEUS	32
5. ANÁLISE DE DADOS E RESULTADOS	35
5.1 Apresentação dos Fluxos de Processos de Licitação	42
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	55
REFERÊNCIAS	56
APÊNDICES	60

1. INTRODUÇÃO

Licitação é o procedimento administrativo utilizado pela gestão pública para a aquisição de bens ou execução de obras e serviços para o atendimento de suas necessidades. Neste sentido, os administradores precisam licitar, ou seja, realizar todo procedimento preparatório para a celebração de contrato entre a administração pública e o particular.

A licitação é mandamento Constitucional (art. 37, inciso XXI da Constituição Federal) e deve-se garantir o cumprimento do Princípio Constitucional da Isonomia e selecionar a proposta mais vantajosa para a administração pública, ou seja, a que melhor atenda o interesse do serviço. Neste sentido, a licitação deve obedecer também aos princípios constitucionais de legalidade (regido por leis e regras formalmente estabelecidas); de impessoalidade (aplica-se a todos e a qualquer um); de moralidade (deve-se obedecer ao conjunto de valores inerentes aos seres humanos: justiça, equidade, eficiência entre outros) e de igualdade que determina o tratamento igualitário a todos que querem participar da Licitação e que atendam às exigências pré-definidas.

A Lei nº8.666/93, institui normas de Licitações e Contratos para Administração Pública, apresentando múltiplas modalidades de Licitação, sendo elas: Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso Leilão, Dispensas de Licitação e Inexigibilidades. Essas duas últimas ocorrem quando houver inviabilidade de competição (Art. 25, Inciso I a III) e a Lei 10.520/02 Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns e dá outras providências.

Para que o processo de licitação seja eficiente, o princípio de publicidade precisa ser observado, pois as oportunidades de permuta privilegiada de informações devem ser restringidas. Os atores sociais (mídia, ONGs, setor privado e associações profissionais), deste modo, devem dispor de toda a informação para acompanhar a performance do Estado.

A eficiência, segundo o *Caput*, art. 37 da C.F/88, para que o Estado consiga atender às necessidades coletivas, faz-se mister que a Administração Pública atenda com eficiência e como um dos princípios constitucionais ligados a gestão dos

agentes públicos encontra na Lei n. 10.520/02 (Pregão) um sopro de modernidade e celeridade aos processos de licitação.

Neste contexto, observa-se que os apontamentos teóricos sobre licitação como um dos processos administrativos de instituição pública, entre eles a Lei n. 8.66/93 (Licitação) e 10.520/02 nos indicam a necessidade de modernização do Estado frente às demandas advindas pelas aceleradas mudanças ocorridas nas últimas décadas e adequação aos processos democráticos ensejados pelas sociedades contemporâneas.

A licitação é um dos fundamentais campos em que o governo e o setor privado atuam. Desperdícios, excessos e ações de má fé nos processos licitatórios podem resultar em prejuízos expressivos em detrimento do interesse público. Neste contexto, a Secretaria Municipal da Administração do município de Madre de Deus/Ba foi escolhida para este estudo que visa a análise dos processos de licitação, pois verificam-se atrasos na aquisição de bens, na execução de obras e interrupção de ações essenciais ao desenvolvimento das ações da própria estrutura administrativa e de alguns serviços importantes para a população.

Para tanto, elaboramos um quadro de referências com os aportes teóricos fundamentais para comparação com os dados empíricos coletados *in loco*, referentes a gestão de processos de Licitação baseado na tecnologia e nos sistemas de informações, buscando identificar os atores que atuam na realização destes processos, as modalidades e tipos de licitações mais utilizadas, documentação que sistematizem os processos de licitações e quais as dificuldades (se houver) e limites na implementação deste procedimento administrativo.

Este trabalho está dividido da seguinte forma: Primeiro capítulo, apresentamos a Introdução, compreendendo a apresentação do objeto de pesquisa, a situação problema, a justificativa e os objetivos a serem alcançados com a realização desta análise.

No segundo, a Fundamentação Teórica dos processos administrativos de licitação, partindo das definições e importância da licitação para Gestão Pública.

A Metodologia utilizada para execução da investigação e a conceituação do Método MASP e da Pesquisa Ação, bem como a apresentação das ferramentas, da amostra, do público alvo e dos instrumentos de coleta de dados utilizados para o alcance dos objetivos propostos, apresentação e análise dos dados coletados e a contribuição dos pesquisadores com o desenho dos fluxogramas das principais

modalidades licitação utilizadas pelo município pesquisado, encontram-se no terceiro capítulo.

Nas considerações finais, estão as sugestões e propostas de implementação dos fluxos de licitação na Secretaria de Administração - SEAD.

1.1 FORMULAÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

No Brasil, após o processo de redemocratização, década de 80, para o processo de mudança na gestão das instituições públicas, foi colocado em curso um conjunto de instrumentos de gestão, visando a modernização do Estado para tornar a administração mais eficiente e efetiva, com projetos de profissionalização dos servidores públicos afim de atender aos novos processos de uma sociedade democrática, criando instrumentos para uma maior transparência/*accountability* das ações governamentais.

A necessidade de implantar um novo modelo de gestão que faça alterações fundamentais no modo de estruturar as instituições públicas, a partir da evolução tecnológica dos últimos anos, criou-se leis, instrumentos e sistemas que trouxeram uma nova ênfase ao processo de licitação, objetivando a celeridade na aquisição de insumos e serviços/obras para a execução das ações das instituições públicas. Deste modo, observa-se que há iniciativas tanto do poder público quanto de movimentos sociais e organizações do terceiro setor para implementação de estratégias que facilitem o acesso às informações, valendo-se do princípio constitucional de que qualquer cidadão possa, de forma clara e objetiva, acompanhar como são utilizados os recursos financeiros oriundo dos impostos, taxas/tributos que são disponibilizados para as instituições públicas.

A utilização dos recursos financeiros públicos em nível regional, nacional e internacional, precisa de um adequado sistema de licitações públicas, pois até o presente momento, existe ainda uma demanda por uma estrutura legal e administrativa profícua, com meios para efetivamente fazer cumprir regulamentações que coíbam a malversação do dinheiro público.

Conforme já foi visto anteriormente, a Administração Pública quando necessita adquirir bens e serviços deve, obrigatoriamente, realizar processo

licitatório. Porém, para que esta licitação ocorra é necessário que sejam cumpridas todas as exigências prévias.

Esta perspectiva nos coloca diante da seguinte questão para análise do problema de pesquisa: quais as não conformidades dos fluxos de processos administrativos de licitação sob a responsabilidade da SEAD, e é possível elaborar novos fluxos para torná-los mais céleres e eficientes?

1.2 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA

A Lei 8.666/93 e a legislação em vigor, traz a licitação como regra no que concerne às aquisições para a gestão pública, são normativas complexa mostrando ao administrador público que há um rito a ser seguido, há especificações a serem observadas e cumpridas e que ele não pode desviar-se, sob pena de improbidade administrativa advinda pela ilegalidade. Nesta perspectiva, as normas e regras jurídicas são complementadas pelos órgãos de controle externos, a partir dos Tribunais, em especial do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, entidade responsável pela Fiscalização das Contas do Município.

Neste sentido, torna-se imprescindível analisar os fluxos dos processos de licitação realizados pela Secretaria de Administração, localizada na cidade de Madre de Deus, Estado da Bahia, pois ainda não há pesquisa que tenha como mote estudar o procedimento realizado, desvelar os gargalos que não estão conferindo uma maior celeridade e segurança jurídica ao processo de licitação, mesmo tendo que buscar construir um modelo que possa reduzir erros, aumentando, desta forma, a possibilidade de assinar contratos mais eficientes e econômicos, buscando, assim, qualidade das obras realizadas e serviços adquiridos.

Portando, esta pesquisa justifica-se pela perspectiva de apresentar um novo fluxo que possibilite a celeridade dos processos de licitação, compreendendo os mecanismos para a transição de um modelo de gestão tradicional para sistemas modernos, transparentes e conectados aos problemas de mudanças atuais.

1.3 OBJETIVO GERAL

Analisar os fluxos dos processos de licitação realizado pela Secretaria Municipal de Administração de Madre de Deus – BA.

1.4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Identificar os responsáveis envolvidos e os pontos fortes e fracos dos processos de licitação;
- Conhecer as modalidades dos processos de licitação mais frequentes na SEAD;
- Apresentar novos fluxos de processos administrativos de licitação para as modalidades mais habituais na SEAD.

2. PROCESSOS ADMINISTRATIVOS NA GESTÃO PÚBLICA

A instituição é a forma pela qual nós organizamos nossos recursos de todos os tipos para realizar o trabalho que nos propusemos a fazer. De acordo com Rebouças (2007), o processo na administração de uma organização tem a finalidade de atender e, preferencialmente, suplantar, com minimização dos conflitos interpessoais as necessidades e expectativas dos clientes externos e internos da empresa.

Gonçalves (2000:9) afirma que

O processo é um conceito fundamental no projeto dos meios pelos quais uma organização pretende produzir e entregar seus produtos e serviços aos seus clientes. Além disso, muitos dos processos são repetitivos e envolvem, no seu conjunto, a maioria das pessoas da organização.

Os processos ainda podem ser classificados quanto sua hierarquia. Segundo Reis e Blattman (2004, p.08), a hierarquia do processo é “a forma de classificar os processos de acordo com o seu grau de abrangência na organização”.

Para implantação de processos administrativos é preciso começar a subdividir as funções, a ideia de hierarquia é fundamental para a identificação dos processos essenciais e para a análise sistêmica das organizações. Daí os processos podem ser agregados em macroprocessos e subdivididos em subprocessos, contudo o nível de agregação mais adequado depende do tipo de análise que se pretende fazer (GONÇALVES, 2000).

Para uma empresa de vendas, colocar o foco no cliente externo é essencial para organizar a empresa por processos e o objetivo final é oferecer para o cliente mais valor, de forma mais rápida e a um custo mais baixo. A análise de processos de negócio não deve seguir organograma, pois este não mostra como funciona a prática nem como ocorre na empresa. Os processos de negócio estão relacionados com o funcionamento da organização e geralmente não respeitam os limites estabelecidos pelos organogramas. Segundo Gonçalves e Dreyfuss (1995, p. 11),

A aparência da organização de uma empresa guiada por processos é de uma estrutura funcional, com áreas funcionais bem definidas, mas com processos operando efetivamente de forma ortogonal (na horizontal).

Embora existam relações de dupla subordinação nas organizações por processos muitas vezes, as mesmas pessoas participam de vários processos simultaneamente.

Gonçalves (2000: 11) afirma que muitas vezes, a gestão das empresas ocorre de acordo com as ideias e os procedimentos antigos, típicos das organizações funcionais, mesmo quando elas estão querendo se organizar por processos.

A existência de uma instituição que opte pela organização por processos deve levar em consideração a necessidade de análises minuciosas das condições e circunstâncias da empresa, a sua realidade atual, pois como afirma Gonçalves (2000), algumas organizações nem sempre precisam ir até o final da evolução para uma organização por processos, passando por todos os estágios do espectro de modelos organizacionais. Muitas vezes a instituição vai considerar mais razoável para a sua situação particular evoluir apenas até certo ponto.

2.1. FLUXOGRAMAS

Conforme Lins (1993), o fluxograma destina-se à descrição de processos, sendo uma combinação de equipamentos, pessoas, métodos, ferramentas e matéria-prima, que gera um produto ou serviço com determinadas características.

A técnica de representação gráfica que são utilizados de simbologia prévia permite a descrição clara e precisa do fluxo e sua sequência, bem como sua análise e desenho (OLIVEIRA, 2002).

Para Rosa (2006), a análise do fluxograma se dá através de símbolos padronizados na maioria das vezes, que servem para visualizar o fluxo de trabalho nas organizações.

De acordo com Peinado e Graeml, (2007, p.140),

Os fluxogramas são formas de representar, por meio de símbolos gráficos, a sequência dos passos de um trabalho para facilitar sua análise. Um fluxograma é um recurso visual utilizado pelo gerente de produção para analisar sistemas produtivos, buscando identificar oportunidades de melhorar a eficiência dos processos.

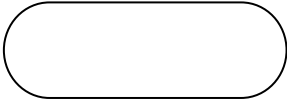
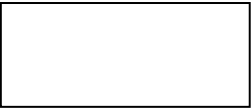
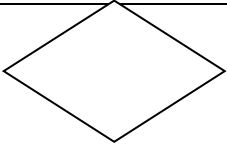

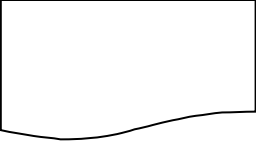
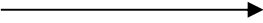
Segundo Grimas (2008), o fluxograma apresenta uma série de vantagens, que podem ser resumidas:

- Apresentação real do funcionamento de todos os componentes de um método produtivo. Esse aspecto proporciona e facilita a análise da eficiência do processo;
- Propiciar o levantamento e a análise de qualquer método produtivo desde o mais simples ao mais complexo, desde o mais específico ao de maior abrangência.

Para a elaboração dos fluxogramas dos processos administrativos de licitação foram utilizadas “as simbologias que tem por objetivo evidenciar origem, operação e destino, através da informação escrita e/ou verbal de componentes de um sistema administrativo” (Oliveira, 2002).

No quadro 1 são apresentados os símbolos usados na realização da pesquisa.

Quadro 1: Simbologia de fluxogramas utilizados para processos administrativos de licitação.

Símbolo	Significado
	Início/Término do processo
	Operação
	Decisão
	Teste de qualidade
	Arquivo
	Sentido de circulação de documentos

Fonte: (Oliveira, Djalma P. R., 2002)

Para Ramos (2006, p. 19),

Os fluxos são normalmente, um mapa que permite ao analista o perfeito entendimento a respeito dos caminhos seguidos pelos dados e informações, suas origens e destinos e a qualidade de seu conteúdo, incluindo a adequação que for necessária destes dados ou informações ao ambiente de destino.

2.2. LICITAÇÃO

O art. 3º da Lei 8.666/93, que regula as licitações e contratos administrativos, traz uma gama de princípios a serem seguidos pela Administração na consecução da probidade administrativa, sendo considerado o dispositivo de maior destaque na Lei. “A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos. ”

Contudo, como é regularmente declarado, propostas de preço permanecem a proporcionar múltiplas chances à corrupção, ou seja, para deliberações governamentais que não servem ao interesse público.

A Lei nº8.666/93 descreve cada uma das múltiplas modalidades de Licitação: Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso Leilão, Dispensas de Licitação e Inexigibilidades. A 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.

A Tomada de Preços é a modalidade de licitação entre interessados cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

O Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 03 (três) ou ainda aos demais cadastrados na especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

O Concurso é uma modalidade de natureza especial, bem diferente das demais. É a modalidade de Licitação entre quaisquer interessados para escolha de Trabalho Técnico, Científico ou Artístico, mediante a instituição de Prêmios ou Remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes do Edital publicado na Imprensa Oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

O Leilão É a modalidade de licitação entre quaisquer interessados, para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no Art. 19 (bens imóveis cuja aquisição seja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, devendo ser avaliados, para que conste o preço mínimo no Edital; adoção do procedimento licitatório, sob a modalidade de Concorrência ou Leilão) a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

A seguir, a Tabela de Licitações e Contratos mostra os valores limites de cada modalidade, conforme a Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998:

LIMITES DE VALORES POR MODALIDADES E PREGÃO

Tabela 1 - Valores para licitações (Lei Federal 9.648 de 27/05/98).

Modalidade	Prazo	Compras ou Serviços	Obras e Serviços de Engenharia
Dispensa		Até R\$ 8.000,00	Até R\$ 15.000,00
Convite	05 dias úteis	Acima de R\$ 8.000,00 Até R\$ 80.000,00	Acima de R\$ 15.000,00 Até R\$ 150.000,00
Tomada de Preços	15 dias corridos	Acima de R\$ 80.000,00 Até R\$ 650.000,00	Acima de R\$ 150.000,00 Até 1.500.000,00
Concorrência	30 dias corridos	Acima de R\$ 650.000,00	Acima de R\$ 1.500.000,00
Pregão Presencial	08 dias úteis	Bens e serviços de uso comum	
Pregão Eletrônico	08 dias úteis	Compras e serviços	Não válido

Fonte: Lei nº 9.648 de 27/05/98

A Lei nº 8.666/93, em seus arts. 24º e 25º, disciplina os casos de Dispensa e Inexigibilidade de Licitação. A norma é o processo licitatório; sendo a dispensa e a inexigibilidade, exceções. Destaca-se que a dispensa é dissímil da inexigibilidade. Mesmo a Administração podendo enquadrar uma contratação como dispensa, necessita-se levar em conta, sempre, a relação custo-benefício entre Licitar ou Dispensar. Já na Inexigibilidade não há a possibilidade de licitar, pela inviabilidade de competição.

Quanto ao objeto da licitação, o mesmo precisa ser bem definido no instrumento convocatório, pela razão que o intento da licitação será continuamente a aquisição de seu objeto que pode ser: contratação de obra; contratação de serviço; uma compra; uma alienação; uma locação; uma concessão ou uma permissão. Qualquer que seja a modalidade de licitação, a Administração deve saber especificar o seu objeto, buscando no mercado, recorrendo às normas existentes como as Normas Técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), etc.

A progressiva preocupação com o uso eficiente dos recursos públicos traz resultado em iniciativas voltadas para o controle das despesas com compras e contratações. Conquanto essas despesas representem uma parcela menor no orçamento relativamente às despesas com pessoal, o bom gerenciamento dos recursos aplicados em custeamento estabelece uma opção complementar para o aumento da eficiência no uso dos gastos públicos e para aprimorar a performance das organizações governamentais. (ENAP, 2002).

A política de compras governamentais no Brasil, embora esteja fundamentada em uma legislação pouco flexível, está seguindo a tendência para a maleabilidade dos processos, com domínio nos resultados e não apenas nos meios. Imediatamente está evidenciado que o abuso de formalismos não afiança o uso eficiente dos recursos públicos.

Hoje em dia percebe-se a implantação de uma cadeia de iniciativas, no sentido de aperfeiçoar os processos conexos à gestão de compras, introduzindo modernas ferramentas já utilizadas com eficiência na iniciativa privada. A utilização do comércio eletrônico, a contratação através do registro de preços e a incorporação do pregão como modalidade de licitação são exemplos da apreensão com a otimização dos processos. É indispensável, com a maior concisão plausível, a revisão da legislação atual, tendendo simplificar os procedimentos; padronizar e racionalizar as rotinas e introduzindo controles de custo gerenciais.

É aguardado que a tendência atual seja que nos processos de contratação não avalie exclusivamente se a regra foi cumprida, mas se o valor contratado foi o mais proveitoso e se os objetivos sugeridos foram obtidos. A burocracia deixará de desempenhar o papel principal se tornando suplementar.

3. METODOLOGIA

Neste trabalho utilizamos a pesquisa-ação, como método, pois ela é um dos inúmeros tipos de investigação-ação, sendo um termo genérico para qualquer processo cíclico que venha aprimorar a prática, agindo de forma sistemática no campo em um movimento reflexivo de ação-reflexão-ação, como afirma Thiollent (2008) a pesquisa-ação pode ser considerada como um tipo de pesquisa social com base empírica que é concebida e realizada em estreita associação com uma ação ou com a resolução de um problema coletivo e no qual os pesquisadores e os participantes representativos da situação ou problema estão envolvidos de modo cooperativo ou participativo.

Neste sentido,

O pesquisador deve planejar, implementar, descrever e avaliar a intervenção buscando mudanças que tragam melhoria das práticas e a solução de problemas existentes na realidade a ser investigada, pois pela pesquisa-ação é possível estudar dinamicamente os problemas, decisões, ações, negociações, conflitos e tomadas de consciência que ocorrem entre os agentes durante o processo de transformação da situação (THIOLLENT, 2008, p. 21)

O tipo de processo a ser utilizado depende dos objetivos, pois o que importa, de fato, é que o tipo de investigação-ação seja adequado aos objetivos, práticas, participantes, situação e seus facilitadores e restrições. (Tripp, 2005, p. 446).

Tripp (2005) descreve as características que a pesquisa-ação deve apresentar:

Inovadora – mostrar ineditismo; contínua – ser frequente e não ocasional; estrategicamente proativa – propõe mudanças estratégicas; participativa – inclui todos que estão envolvidos nela; intervencionista – faz as coisas acontecerem; problematizada – promove a análise crítico-reflexiva; deliberada – prevê tomada de decisões em processo; documentada – documentação do progresso da pesquisa; compreendida – conclusões - limitam-se ao prático envolvido; disseminada – contribui para todos os práticos de mesma ocupação; contexto – processo de aprimoramento; meios – monitorar o que muda e como leva, não só a compreensão da própria prática, mas também a compreensão mais profunda de aspectos da situação das pessoas e das próprias práticas que não se havia pensado em mudar e; finalidade – disseminação e publicação da prática obtida com sua melhora pode tornar-se desencadeador da pesquisa ação.

Para Barbier (2007:03),

A pesquisa-ação é uma forma de pesquisa na qual há uma ação deliberada de transformação da realidade, possuindo um duplo objetivo: transformar a realidade e produzir conhecimentos relativos a essas transformações. De sorte que na pesquisa-ação o pesquisador não trabalha sobre os outros, mas com os outros.

Os processos a serem seguidos pelos pesquisadores, segundo Tripp (2005:453) são:

Reconhecimento – análise situacional com visão ampla do contexto da pesquisa-ação, práticas atuais e participantes envolvidos e a distinção - pela sua natureza iterativa, é um processo corrente, repetitivo, o qual o que se alcança em cada ciclo fornece o ponto de partida para o seguinte.

Conforme demonstrado na figura abaixo:

Figura 1 - Elaboração primária a partir das abstrações teóricas.



Fonte: David Tripp, 2005

Neste contexto, afirma Tripp (2005) que a pesquisa-ação é um tipo de investigação-ação, que é um termo geral para qualquer processo que siga um ciclo no qual se aprimora a prática pela oscilação sistemática entre agir no campo da prática e investigar a respeito dela.

Os modos de participação neste tipo de metodologia de pesquisa pode ser por: obrigação; por coação ou diretriz de um superior; cooperação; concordância em participar do projeto em parceria; cooptação; por persuasão e; colaboração – co-pesquisadores com igual participação (Tripp, 2005).

Ao escolher a pesquisa-ação como proposta de trabalho em uma pesquisa, precisa-se atentar para a ética que a envolve, pois, nenhum pesquisador ou participante deve empreender alguma atividade que prejudique outro participante sem que este tenha conhecimento e dê consentimento. Os valores auferidos pelos participantes devem estar vinculados à contribuição que cada um deu.

Segundo Tripp (2005:456),

a pesquisa-ação possui cinco modalidades: pesquisa-ação técnica-abordagem pontual na qual o pesquisador toma uma prática existente de algum outro lugar e implementa em sua esfera; Pesquisa-ação prática - o pesquisador escolhe ou projeta as mudanças feitas; Pesquisa-ação política - mudança de cultura institucional e/ou de suas limitações; Mudança ou análise das limitações dessa cultura sobre a ação; Pesquisa-ação socialmente crítica - passa a existir quando se acredita que o modo de ver agir "dominante" do sistema necessita de alguma forma de mudanças.

A modalidade selecionada para guiar-nos nesta pesquisa foi a pesquisa-ação prática - o pesquisador escolhe ou projeta as mudanças feitas. A pesquisa-ação torna-se eficiente na medida em que o dinamismo deste tipo de pesquisa conduz a conclusão de que ela não é uma estratégia nova para fazer algo diferente, mas um recurso para maximizar a forma de aprender com a experiência.

Neste trabalho utilizamos também o Método de Análise e Solução de Problemas (MASP) que é um método gerencial utilizado tanto na manutenção como na melhoria dos padrões.

O MASP é peça fundamental para o controle da qualidade e deve envolver todas os servidores da instituição. O MASP é um método prescritivo, racional, estruturado e sistemático para o desenvolvimento de um processo de melhoria num ambiente organizacional, visando solução de problemas e obtenção de resultados otimizados. O MASP se aplica aos problemas classificados como estruturados. (SIMON, et al.1997, p.147).

Simon (1997), apresentou duas grandes vantagens do MASP: Possibilita a solução dos problemas de maneira científica; efetiva e permite que cada pessoa da

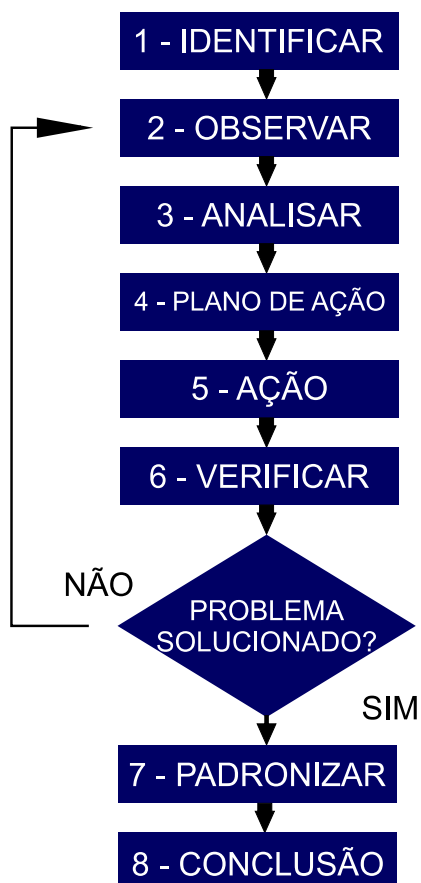
organização se capacite para resolver os problemas específicos de sua responsabilidade.

As organizações utilizam o MASP como metodologia para solução de problemas, geralmente associados a resultados que desviam do padrão esperado de desempenho.

MASP apresenta de forma simples e sistemática etapas de intervenção na realidade com propostas de ações corretivas e preventivas para eliminação de problemas. As ferramentas de qualidade do MASP são: Brainstorming; Coletas de dados; Diagrama de causa e efeito e Matriz de GUT, que serão utilizadas de acordo com as necessidades apresentadas durante o processo de coleta e análise dos dados.

As 08 etapas do MASP a serem seguidas neste trabalho estão apresentadas na figura abaixo:

Figura 2 - Método de Análise e Solução de Problemas.



Fonte: Campos, 2004

Campos (2004:114), descreve as etapas do MASP da seguinte forma:

1 – Identificar: Nessa etapa você deve definir claramente o seu problema (não - conformidade) para atacá-lo nas etapas posteriores.

2 – Observar: Momento de se realizar uma observação profunda sobre o problema em questão para que a etapa posterior de análise possa ser efetuada com o máximo de informações possíveis.

3 – Analisar: Na etapa de análise do problema o objetivo é descobrir as suas possíveis causas fundamentais. Atacando as causas, será possível solucionar o problema de forma eficaz.

4 -Planejar / Plano de Ação: Nesta etapa é elabora o Plano de Ação (pode ser mais de um) para atacar as causas fundamentais dos problemas, defina responsabilidades, prazos, custos, métodos de execução e indicadores para monitorar a eficácia da ação. Recomendo utilizar o plano de ação 5W2H1S, ou também 5W2H. Uma outra ferramenta que pode ajudar é o Cronograma da ação.

5 – Agir: Neste momento é só colocar tudo em prática, então mãos a obra.

6 – Verificar: Aqui é feito o controle das ações, é verificado se os planos de ação e cronogramas foram executados e se seus resultados foram satisfatórios em atender as demandas iniciais.

7 – Padronizar: Uma vez que a solução do problema foi alcançada é importante padronizar o seu sucesso, o objetivo é evitar que o problema volte a ocorrer. Por exemplo: se você teve um problema na inspeção de matérias-primas porque não existia um procedimento formal e cada funcionário recebia os produtos sem algum critério, então é o momento de na solução você mapear, documentar e implementar esse processo.

8 – Concluir: Este é um momento para gestão do conhecimento, documentar e refletir sobre os problemas e usar essa reflexão como insumos para o planejamento de futuros projetos e processos. É através da conclusão e raciocínio que nós e as organizações conseguimos melhorar continuamente.

3.1 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS

As ferramentas de qualidade são, para Parker (1995), instrumentos de trabalho de diversos tipos e que são empregados diversas vezes durante o trajeto. Este autor da área da qualidade, faz uma analogia numa situação de guerra, sendo o inimigo o problema. Para ele o método é o plano estratégico, desenhado para vencer da melhor forma o inimigo e usando o mínimo de recursos. As ferramentas são esses recursos, como armas, munição e equipamentos. Cada uma é necessária para uma em sua função específica e forma permanente ou pontual, mas sempre limitada.

Na realização deste trabalho utilizamos as ferramentas de qualidade vinculadas ao MASP: Coletas de dados; Diagrama de causa e efeito e Matriz de GUT.

Na coleta e análise dos dados foram usadas as seguintes técnicas:

- **Registros Institucionais (ou Análise Documental):** Considerando que nas organizações existem diversos tipos de registros, sob a forma de documentos,

fichas, relatórios ou arquivos em computador, buscamos utilizar dados disponibilizados em sites, relatórios e documentos produzidos pela instituição pesquisada. O uso de registros e documentos já disponíveis reduziu o tempo e o custo da pesquisa.

- **Entrevista semiestruturada:** Realizada com dez servidores da SEAD, sendo três com formação superior completa e sete com ensino médio. Usamos este instrumento pela sua flexibilidade na obtenção de informações qualitativas sobre o objeto pesquisado. A entrevista requer planejamento prévio e exige o desenvolvimento de habilidades dos membros da equipe, conhecimento do assunto, capacidade de síntese e decisão, boa comunicação oral, colocação imparcial perante o entrevistado, autocontrole emocional para seguir um roteiro de questionário observando as possibilidades de introduzir variações que se fizerem necessárias durante a sua aplicação.

- **Observações e registros:** Essa técnica possibilitou um contato pessoal e estreito do pesquisador com o objeto pesquisado. A experiência direta serve para a verificação da ocorrência do fenômeno estudado, por outro lado, torna-se possível acompanhar mais de perto as experiências dos sujeitos envolvidos na pesquisa para tentar apreender a visão de mundo, isto é, o significado que eles atribuem à realidade em que estão inseridos e às suas próprias ações.

As ferramentas de qualidade: a coleta de dados, o diagrama de causa e efeito, matriz de gut foram utilizadas com a finalidade: de descobrir problemas, planejar e gerenciar o projeto, organizar dados e informações, analisar de processos, analisar causas, gerar ideais / criatividade, avaliar e tomar decisão, implementar soluções, estabelecer controle (HOSOTANI, et al 1992).

3.2 AS METODOLOGIAS DO PERCURSO: O MASP E A PESQUISA PARTICIPANTE

Para realizar a coleta de dados, seguindo os passos da metodologia MASP e da pesquisa participante, foram feitas as primeiras incursões na instituição pesquisada, nos meses de outubro e novembro de 2015. O primeiro passo do MASP é identificar o problema, pois nesta etapa deve-se definir claramente o problema, ou seja, a não conformidade, para atacá-lo nas etapas posteriores.

O Masp e sua abordagem para solução de problemas é utilizado pelas instituições e geralmente está associado a resultados que desviam do padrão esperado de desempenho, e aos quais se dá, genericamente o nome de problema.

Pode-se definir problema como sendo um nível não aceitável de anomalias ou não-conformidades. Quando o nível de anomalias ou de não-conformidades atinge ou supera um determinado patamar passa a constituir um problema e requer uma metodologia mais específica. Neste sentido um problema é sempre um resultado indesejável. (Falconi, 1996:196).

O Estágio na instituição pesquisada, realizado em 2015, permitiu executar o segundo passo do MASP: Observar. Nesta etapa foi realizado a observação profunda sobre o problema em questão para que a etapa posterior de análise pudesse ser efetuada com o máximo de informações possíveis.

Para Identificar o Problema foi adotado os seguintes procedimentos da Metodologia MASP:

- Dentre diversos problemas o mais importante foi selecionado
- Elaborado o histórico do problema
- Feito o balanço de perdas e ganhos
- Estabelecer metas a alcançar
- Responsáveis pela execução do MASP.

No quadro 3 estão identificados os problemas observados na instituição pesquisada.

IDENTIFICAÇÃO DOS PROBLEMAS

Quadro 2 - Identificação dos problemas.

Problemas	Setores
Ineficiência e falta de transparência na tramitação e finalização dos processos administrativos.	SEAD
Inexistência de manuais de normais e procedimentos administrativos.	SEAD
Alta rotatividade de secretários e funcionários.	SEAD
Demora na aquisição de materiais e oferta de serviços.	SEAD

Fonte: Elaborado pelos autores desta pesquisa

Após a identificação dos problemas foi utilizado o diagrama de causa e efeito, também conhecido como diagrama de Ishikawa ou espinha de peixe, para analisar e identificar a interação existente entre os problemas, buscando mapear a causa e seus efeitos.

O método do diagrama de causa e efeito serviu de guia para identificar a causa fundamental de um efeito que ocorre em um determinado processo.

Os dados coletados com a utilização deste diagrama na análise realizada para esta investigação mostrou que a ineficiência e a falta de transparência na tramitação e finalização dos processos administrativos de licitação acarretam demora na aquisição de materiais e ofertas de serviços aos usuários, tanto interno, quanto externo; a inexistência de manuais de normas e procedimentos administrativos de licitação; a alta rotatividade de secretários da SEAD e de servidores, causam estagnação e desorganização do processo de gestão da máquina pública; gera transtornos para os servidores em particular e a população em geral.

A construção da Matriz GUT, uma ferramenta de auxílio na priorização de resolução de problemas, serviu para classificar cada problema identificado e classificado pela ótica da gravidade (do problema), da urgência (de resolução dele) e pela tendência (de piorar com rapidez ou de forma lenta). Nesta etapa, houve oportunidade de observar os servidores em sua rotina diária e também como estão estruturados os processos administrativos de licitação e compras, pois o MASP e a pesquisa-ação propõem a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo.

Os problemas priorizados estão definidos na Matriz GUT do quadro 4 abaixo:

MATRIZ GUT

Quadro 3 - Matriz GUT.

Problemas	G	U	T
-----------	---	---	---

Ineficiência e falta de transparência na tramitação e finalização dos processos administrativos	5	5	5
Inexistência de manuais de normas e procedimentos administrativos	5	4	5
Alta rotatividade de secretários e funcionários	4	4	5
Demora na aquisição de materiais e oferta de serviços	5	5	5

Fonte: Elaborada pelos autores desta pesquisa

Os conceitos essenciais para a utilização da Matriz GUT, importante ferramenta de gestão, precisa ser ancorada no conhecimento e entendimento dos três atributos de classificação de problemas. São eles:

Gravidade – A análise é realizada levando-se em consideração a intensidade ou impacto que o problema pode causar se não for solucionado. Os possíveis danos podem ser avaliados quantitativa ou qualitativamente. Um problema considerado grave poderá levar uma empresa a falência, na perda de clientes importantes ou mesmo em danificação da imagem pública da organização.

Os critérios seguidos para a pontuação da gravidade variam de 1 a 5 são apresentados abaixo:

1. Sem gravidade;
2. Pouco grave;
3. Grave;
4. Muito grave;
5. Extremamente grave.

Urgência: É definida a partir da pressão do tempo que existe para resolver determinados problemas. Para a definição de urgência leva-se em consideração o prazo para se resolver um determinado problema. Os problemas urgentes são considerados pelos prazos definidos por lei ou o tempo de resposta para clientes. A pontuação da urgência varia de 1 a 5 seguindo o seguinte critério:

1. Pode esperar;
2. Pouco urgente;
3. Urgente, merece atenção no curto prazo;
4. Muito urgente;
5. Necessidade de ação imediata.

Tendência: Analisa-se pelo padrão ou tendência de evolução da situação dos problemas, considerando-se o desenvolvimento que ele poderá apresentar na ausência de uma ação efetiva para solucioná-lo. A Tendência representa o potencial de crescimento do problema, a probabilidade do problema se tornar maior com o passar do tempo.

1. Não irá mudar;
2. Irá piorar em longo prazo;
3. Irá piorar em médio prazo;
4. Irá piorar em curto prazo;
5. Irá piorar rapidamente.

Neste sentido, na utilização das ferramentas do MASP, para o desenvolvimento deste trabalho, foram conservados os aspectos definidos por Bogdan (1982 apud TRIVIÑOS, 1987):

O ambiente natural (a Divisão, os setores e seções) como fonte direta dos dados e o pesquisador como instrumento-chave, com ênfase na descrição; a preocupação do pesquisador com o processo e não simplesmente com os resultados e o produto; os dados analisados indutivamente e a captação de significados como preocupação essencial.

Segundo Merriam (1998), as questões sobre processo (como ou por que algo acontece?), bem como questões de entendimento (o que aconteceu e o que significou para os envolvidos na situação?), comumente guiam a pesquisa qualitativa.

Na coleta de dados, pesquisa de campo e na análise destes dados, percebeu-se que os processos demoram elevado tempo de permanência em determinados setores. Por isso, utilizou-se a pesquisa-ação e as ferramentas da metodologia MASP para identificar as não conformidades e elaborar o desenho dos fluxos de processos a serem apresentados. Na etapa de análise de dados e do problema elencado, o objetivo foi descobrir as suas possíveis causas fundamentais, pois atacando-as, será possível solucionar o problema de forma eficaz.

3.3 POPULAÇÃO/AMOSTRA

A escolha da Secretaria Municipal de Administração de Madre de Deus - BA, como objeto de pesquisa, deu-se pela necessidade de celeridade e organização dos processos administrativos de licitação, sendo estes processos analisados e seus fluxos desenhados para melhores resultados.

4. A SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO DO MUNICÍPIO DE MADRE DE DEUS

A pesquisa foi realizada em uma instituição pública vinculada ao poder executivo municipal, a Secretaria de Administração – SEAD, que está localizada no Centro Administrativo, Rua da Praça, s/n, Centro, do Município de Madre de Deus – Bahia

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

A cidade é uma ilha da Baía de Todos os Santos, faz parte da Região Metropolitana de Salvador (RMS), situando-se a 63 km da capital da Bahia. Tornou-se Município com território desmembrado de Salvador, através da Lei Estadual nº 5016, de 13 de junho de 1989. Possui uma área de 11,141 Km², com uma população com cerca de 17.376 habitantes e uma renda per capita de R\$ 333,94. (IBGE, 2010).

A cidade de Madre de Deus é cercada pelas indústrias petrolíferas, petroquímicas e por dutovias. A partir da instalação, na década de 1950, do Complexo Petrolífero e do Terminal Marítimo, surge um complexo urbano desorganizado, deflagrando uma expansão urbana industrial, com aumento intenso dos fluxos migratórios.

Por ser o menor Município da Bahia e por ter metade de suas terras pertencentes à Petrobrás, esta expansão trouxe graves problemas territoriais: “Na Ilha de Madre de Deus, 50% de sua área são ocupados por uma indústria petroquímica, a Petrobrás, e 33% pela malha urbana” (UMK & CONDER, 1991). É neste contexto que se define o papel do Secretário de Administração.

A SEAD é o órgão da Prefeitura responsável pelo patrimônio público municipal bem como por prover, dentro dos limites legais de sua competência, os recursos humanos e materiais, as estratégias de implantação das tecnologias de informação e outros serviços administrativos necessários ao funcionamento da Prefeitura. Ela é responsável pela organização e manutenção dos serviços de protocolo, registro, tramitação e distribuição de documentos, correspondências e processos. É o setor que administra material e faz a gestão dos serviços através da realização dos processos licitatórios para aquisição de materiais, equipamentos e contratação de serviços para os órgãos da administração direta, bem como a organização e manutenção do cadastro de fornecedores da Prefeitura Municipal.

Também é de competência da SEAD a administração patrimonial, mediante a execução da manutenção e conservação de prédios públicos, a promoção de locação, alienação, permissão, permuta, doação, aquisição e cessão de uso de bens municipais e a realização de negociação para uso de imóveis de propriedade do Estado ou da União pelo município.

Formular e conduzir a política de administração dos recursos humanos, coordenar e executar as atividades de pagamento, cadastramento, recrutamento e seleção de pessoal para os órgãos da administração pública municipal são tarefas realizadas pela Secretaria de Administração.

Cabe ainda à SEAD: a elaboração e administração do plano de cargos e carreiras para os servidores da Prefeitura Municipal de Madre de Deus; a fixação e o controle do quadro de lotação; o estudo e a proposição de políticas dos sistemas de retribuição salarial (acompanha a regularidade dos recolhimentos das contribuições ao sistema de previdência social); a promoção e administração de programas de assistência social à saúde dos servidores municipais.

A Secretaria de Administração ainda promove o estudo e a elaboração das proposições de criação, transformação ou extinção de cargos em comissão e funções de confiança, para atender à execução de atividades dos órgãos e entidades da administração municipal.

O planejamento municipal, mediante a orientação normativa e metodológica aos demais órgãos e entidades da administração pública na concepção e desenvolvimento das respectivas programações são feitos pela Secretaria de Administração.

A SEAD elabora a Lei de Diretrizes Orçamentárias, do orçamento anual e plurianual do Município, observando as normas do Artigo 165 a 169 da Constituição Federal e a elaboração dos atos legais relativos à abertura de créditos adicionais. Esta Secretaria orienta aos órgãos e entidades municipais para proposição de seus orçamentos, consolidando as propostas, bem como controla e acompanha a execução orçamentária municipal através da manutenção de registros da utilização dos recursos orçamentários alocados ao atendimento das despesas de custeio e de capital dos órgãos da administração direta.

É de competência da Secretaria de Administração o controle, o acompanhamento e a avaliação sistemática do desempenho dos órgãos e entidades

da administração municipal na consecução dos objetivos consubstanciados em seus planos, programas, atividades e convênios interinstitucionais.

Além de administrar, comandar e supervisionar a execução das atribuições inerentes ao seu próprio cargo, o gestor da SEAD deve assistir e assessorar o prefeito nas atividades de preservação do patrimônio público municipal e nas ações necessárias ao provimento de bens materiais dos recursos humanos e dos serviços administrativos.

Portanto, observa-se que a SEAD é um dos órgãos vitais na gestão pública, neste caso, a Prefeitura Municipal de Madre de Deus, e o Secretário de Administração tem à sua frente grandes desafios para executar ações modernas e mais eficientes nos processos de licitação.

5. ANÁLISE DE DADOS E RESULTADOS

O estudo dos fluxos de processos de licitação consiste em identificar todas as atividades realizadas por uma organização e o caminho que essas ações devem percorrer para se concretizar. Na pesquisa de campo, percebeu-se que os processos demoram elevado tempo de permanência em determinados setores, por conta, provavelmente, de resquícios de uma administração burocrática. Por isso, como pesquisadores e estudantes de Administração Pública, visamos estudar e implementar qual o melhor fluxo para a solução dos problemas.

A Administração Pública tem presença fundamental no desenvolvimento de ações que visam à regulamentação econômica, planejamento, organização e controle das ações das instituições que estão a serviço da população e a coesão social do país. Todos os atos da administração pública precisam estar fundamenta em bases legais que assegurem o cumprimento das funções social do Estado.

A pratica de realização de licitação é uma forma de garantir a proposta mais vantajosa, em igualdade de condições dos proponentes, bem como resguardar os princípios da constituição, visa a eficácia e eficiência de uma instituição pública com a oferta de bens e serviços prestados à sociedade com qualidade gestão, como forma de satisfação dos cidadãos e empresas, e redução da despesa pública.

Os recursos financeiros da SEAD são oriundos do Tesouro Municipal e, segundo o Secretário, a prestação de contas é encaminhada para a Câmara de Vereadores e para o Tribunal de Contas,

Qualquer coisa que se compre ou pague para o serviço público, tudo que esteja relacionado a dinheiro, cifra, eu preciso prestar conta ao Tribunal de Contas do Município, somos vigiados vinte e quatro horas tanto por eles quanto pela oposição.

No que concerne ao processo de licitação, foram entrevistados 10 servidores envolvidos diretamente, alguns são de outras secretarias, mas que atuam em uma das etapas do processo nos dando uma visão geral das dificuldades enfrentadas por eles. Todos os servidores são unanimes em afirmar que seria mais fácil e mais prático se existisse um Manual de Procedimentos Administrativos que forneçam as

orientações necessárias para a realização do processo, principalmente quando há substituições destes servidores (exoneração, licenças, remoção etc.).

Encontramos muita dificuldade em mapear o fluxo de processos de licitação, pois cada servidor, conhecia apenas uma parte das etapas de tramitação do processo e das ações de cada setor envolvido no processo.

No fluxo de licitação, dos dez servidores, oito estavam envolvidos diretamente e relatam que há falhas na gestão dos processos de licitação. Os outros dois disseram que somente assinam o cheque quando o processo chega ao final, mas não tem conhecimento da sua tramitação.

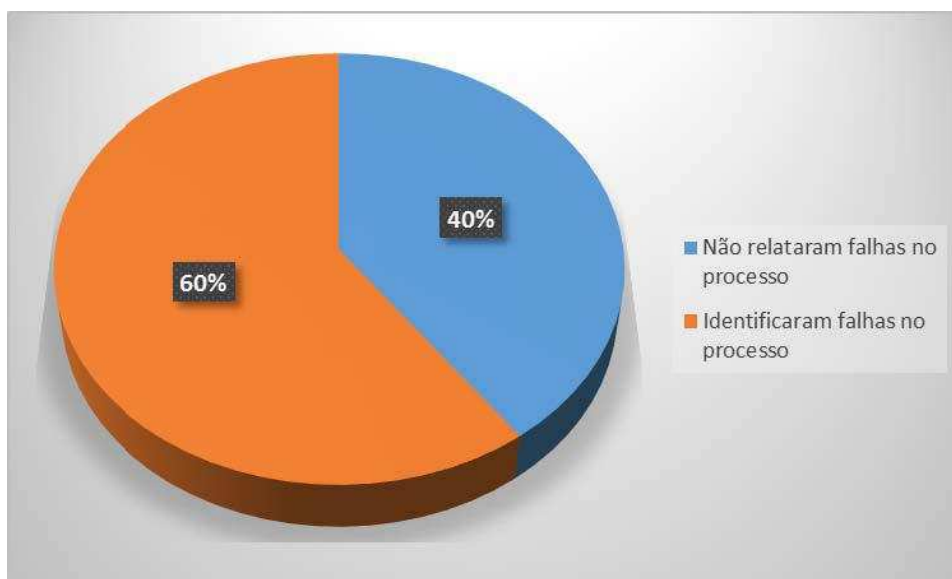
Gráfico 1 - Conhecimento dos servidores sobre os processos de licitação.



Fonte: Os autores

Para seis, dos dez servidores entrevistados, falta um sistema eficiente e há ausência de um calendário de licitações, como também há falhas na comunicação e na padronização dos formulários utilizados no processo. Todavia, os entrevistados ressaltam que os maiores problemas de falhas estão relacionados a fatores humanos, tais como falta de formação específica para a função, de responsabilidade e de compromisso. Observou-se também falhas no fluxo do processo, pois não há uma sequência clara a ser seguida, entretanto quatro servidores se abstiveram em responder à questão.

Gráfico 2 - Servidores informaram que há falhas nos processos de licitação.

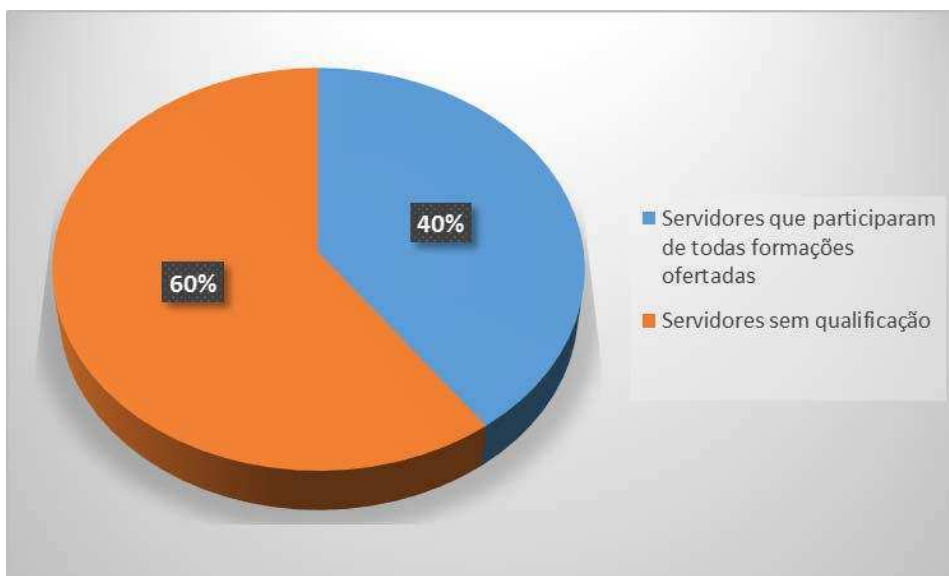


Fonte: Os autores

Buscando identificar o porquê da falha na formação dos servidores que atuam na SEAD, na área de licitação, observou-se que as indicações e nomeações de pessoas para ocupar cargos públicos são realizadas amplamente pela classe política local, o que impõe limites para a contratação de profissionais qualificados para os cargos, muitas vezes os contratados por indicação e nomeação não participam dos cursos ofertados pela SEAD. Isso, pode ser um fator de permanência das falhas humanas nos processos pesquisados.

Dos dez funcionários entrevistados apenas quatro participaram de todas as formações ofertadas pela SEAD e ainda buscaram, por conta própria, participar de cursos ofertados por outras instituições.

Gráfico 3 - Funcionários que participam das formações.



Fonte: Os autores

Segundo o Secretário de Administração,

Para atuar na Secretaria de Administração, o servidor deve ter conhecimentos, competências e habilidades na área. Fazer administração pública, hoje, não é mais como antigamente. Precisa-se de qualificação técnica para ser capaz de desenvolver aquilo que é preciso; tem que ter qualificação, não só na Administração, mas em qualquer Secretaria; sem isso, não se consegue trabalhar em lugar nenhum; até para ser gari se faz concurso público.

Para os entrevistados estes desvios ocasionados pelas falhas humanas que estão ocorrendo na SEAD podem ser minimizados com a realização de concurso público de provas e títulos ou seleção simplificada para a contratação de servidores com conhecimentos teóricos e capacitação técnica adequada para a função a ser assumida. Eles também apontam a necessidade de regras mais rígidas para “obrigar” todos os servidores a participarem das formações e treinamentos ofertados pela SEAD.

A formação é um dos requisitos imprescindíveis para o bom andamento das ações de uma Secretaria Municipal. Sabemos, entretanto, que há casos de indicação política que muitas vezes não obedecem aos requisitos básicos necessários para a atuação do servidor. Em se tratando desta realidade vivenciada pelo Município e sobre a questão da qualificação dos servidores, o Secretário afirma:

É como disse antes, fazer administração pública hoje não é mais como antigamente, precisamos de qualificação técnica; não adianta encaminhar um profissional sem formação técnica alguma para a Secretaria de Administração porque não vai desenvolver aquilo que eu preciso. A qualificação técnica hoje é requerida em todos os setores da sociedade, não apenas na esfera pública, pois sem qualificação técnica as pessoas não trabalham em lugar nenhum. Até pra ser gari hoje tem que fazer concurso público. A qualificação é fundamental, pois, não só em Madre Deus, mas em qualquer outro Município, os que são mais qualificados estão nos cargos mais privilegiados, os que não, estão não porque não mereçam, mas é porque infelizmente diante da necessidade para a gente “tocar” administração pública.

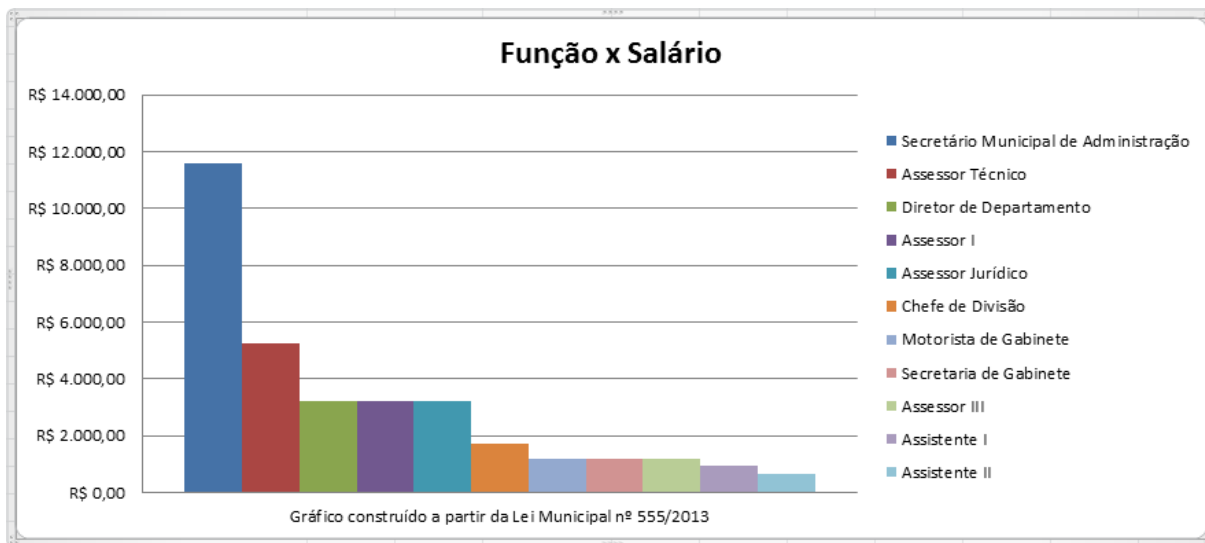
O Governo reconhece a necessidade da realização de concursos públicos para a contratação de servidores de carreira que movimentem a máquina pública, assegurando a implementação e realização de suas políticas públicas, o que contrasta com a contratação de amadores, assemelhados, aliados políticos e parentes que, segundo Caiden e Valdés (1998, p. 142), podem-se “[...] revelar inadequados, não qualificados, incompetentes, não confiáveis e até mesmo corruptos”, sendo erro óbvio acreditar que o trabalho governamental seja tão simples que qualquer pessoa possa desempenhá-lo.

Segundo Chiavenato (2011, p. 11), “em uma época de complexidades, mudanças e incertezas, como a que estamos atravessando nos dias de hoje, a Administração tornou-se uma das áreas mais importantes da atividade humana” e pessoas qualificadas e capacitadas são imprescindíveis para o bom funcionamento das organizações. Na SEAD, conforme informações dadas pelo Secretário de Administração, há uma hierarquia a partir da formação pessoal, ou seja, os mais qualificados estão nas melhores posições:

Precisamos trabalhar com quem conhece porque estamos sendo vigiados não só pelo Tribunal de Contas, mas também pela oposição e todo mundo. A SEAD precisa de pessoas capacitadas, ou seja, que tenham conhecimentos técnicos, para que não venham, pela falta de informações, fazer o que a lei não permite. E os que não possuem capacitação necessária exercem as funções de auxiliar administrativo, de suporte e de apoio. São servidores importantes, não devemos desmerecer o trabalho.

A qualificação não diferencia apenas a função dentro da SEAD, mas também na questão salarial, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 4 - Função X Salário.



Fonte: Os autores

Portanto, o conhecimento torna-se básico: “É a vez do conhecimento, do capital humano, do capital intelectual. [...] o maior desafio passa a ser a produtividade do conhecimento. Tornar o conhecimento útil e produtivo torna-se a maior responsabilidade gerencial” (CHIAVENATO, 2010, p.38). Neste sentido, existe a necessidade de qualificar os profissionais sem a formação adequada e a SEAD tem um plano próprio de formação, entretanto, ainda não está sendo implementado, mas no momento são realizadas parcerias com outras secretarias, como deixa claro o Secretário de Administração:

Existe um plano, mas no momento estamos com uma parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico que está com cursos gratuitos. A exemplo do curso de auxiliar administrativo com informática, com inscrições abertas, basta ir lá e se inscrever. Os cursos são abertos ao servidor e ao público externo e as informações podem ser encontradas também no site da prefeitura.

Nos planos estratégicos da SEAD, a questão da qualificação dos servidores é uma das maiores preocupações dos gestores. Indagado sobre os principais problemas na formação dos recursos humanos para atuar na SEAD, o que é feito para minimizar os problemas identificados, o Secretário de Administração nos informou que:

A Secretaria Municipal de Educação tem o plano de cargos e salários que realmente incentiva aos profissionais buscarem aperfeiçoamento, em troca,

como contrapartida, o Município ganha porque tem um profissional qualificado. Os docentes ganham também uma ajuda de custo pelos conhecimentos que foram buscar. De todos os segmentos o privilegiado é a educação. Detectamos uma falha na legislação em relação à remuneração dos outros segmentos, pois não foi elaborado o plano de cargos e salários. Isso é um pouco injusto e estamos tentando adequar à lei para que a coisa seja justa para todo mundo.

Percebe-se que há falta de valorização e retorno financeiro do conhecimento adquirido pelos funcionários da SEAD, provavelmente este seja um dos fatores da não participação dos servidores nos cursos de capacitação.

As dificuldades encontradas pelos servidores pela falta de conhecimento de todas as etapas do processo de licitação seriam solucionadas se existisse um Manual de Rotinas e Procedimentos, isso mitigaria também os problemas de adaptação e formação de novos servidores.

A aquisição de material e a execução de serviços em tempo hábil para a realização das atividades dos órgãos é um dos problemas da Prefeitura e um dos motivos de embates dos sindicatos (APLB-Madre¹ e SINDIMADRE²) com a Administração Municipal. Indagamos sobre as dificuldades enfrentadas por alguns setores com a demora da entrega dos insumos necessários para o desenvolvimento do trabalho, e o porquê da indicação do setor de licitação como o responsável pela demora na tramitação para a compra destes materiais. O Secretário de Administração explica que:

Todo setor público precisa ser burocrático. Infelizmente há essa necessidade de os processos serem burocrático e talvez atrase tudo que a gente precisa de urgência, mas precisa **ser burocrático** ³por inúmeras situações e razões.

Na realidade, os setores públicos podem ser mais ágeis em seus processos, pois existem estudos e programas que visam inovações tecnológicas e a desburocratização do setor público, entre eles o Programa Nacional de Gestão

¹ Sindicato dos Trabalhadores em Educação das Redes Estadual e Municipal do Ensino Pré-Escolar, Fundamental e Médio do Estado da Bahia - **APLB-Sindicato/Madre de Deus/BA.**

² Sindicato dos Servidores Público de Madre de Deus/BA- SINDIMADRE.

Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA⁴) que foi instituído pelo Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005. Ele resultou da unificação entre o Programa de Qualidade no Serviço Público (PQSP) e o Programa Nacional de Desburocratização (PrND).

O GESPÚBLICA tem por finalidade “[...] contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos para o aumento da competitividade do país, mantendo-se fiel à ideia da melhoria contínua em busca da excelência em gestão”.

5.1. APRESENTAÇÃO DOS FLUXOS DE PROCESSOS DE LICITAÇÃO

Os processos de licitação de compras da SEAD carecem de uma reestruturação para torna-se mais célere e eficiente, assim durante o período de permanência na SEAD, teve-se a oportunidade de observar as dificuldades encontradas na tramitação dos processos, nas ações que cada setor deveria executar e o desconhecimento das tarefas de cada ator envolvido no processo. Deste modo, foram elaborados novos fluxos de processos de licitação. Entretanto, descobriu-se no decorrer da pesquisa que não há fluxos existentes na instituição, e sim, uma forma empírica de realizar esses processos. Então, definiu-se por apresentar os fluxos de processo de licitação, na modalidade pregão presencial, em três tipos: Dispensa de Licitação pelo Limite Legal; Dispensa de Licitação e Inexigibilidade de Licitação. A escolha destas modalidades justifica-se por não se obter as informações pertinentes as outras modalidades pela constante substituição secretários e de funcionários.

Fazendo um levantamento no portal eletrônico oficial da prefeitura sobre as modalidades de licitações utilizadas, observou-se que no segundo semestre de 2016, período de realização da pesquisa de campo, foram realizadas 15 (quinze) licitações na modalidade pregão presencial; 10 (dez) contratações diretas, 01 (um) credenciamento, 03 (três) tomadas de preços e 01 (um) leilão. O “Pregão

⁴ GESPÚBLICA. Documento de Referência apresentado na Palestra Inovações Tecnológicas, proferida pela Professora Núbia Moura, no dia 11 de maio de 2013, no Polo de São Francisco do Conde (BA).

Eletrônico”, é uma das modalidades de licitação mais transparentes existentes atualmente, não foi utilizado no período da realização da pesquisa.

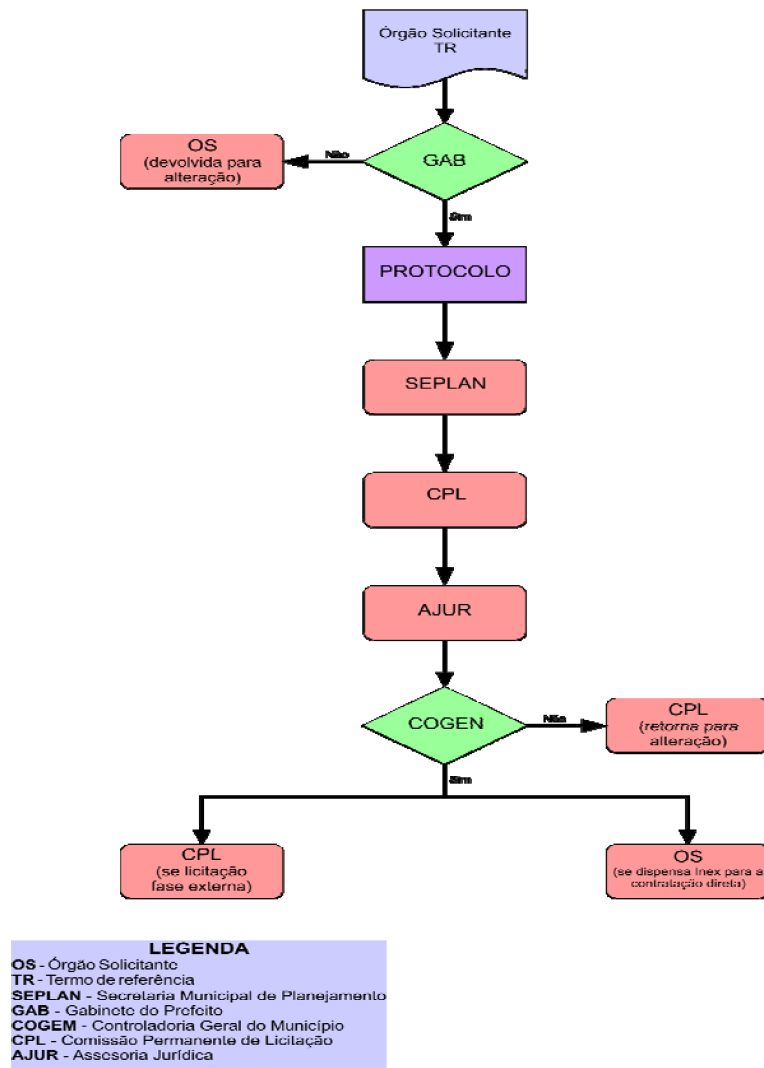
A inexistência de um manual de processos administrativos institucionalizados e de fluxogramas não nos impedem de desenhá-lo, mesmo encontrando maiores dificuldades para fazê-lo. Segue o modelo dos fluxos de processos de licitação, desenhado a partir da entrevista com o responsável pela Diretoria Pedagógica da Secretaria Municipal da Educação (SEDUC), servidor de carreira do Quadro do Magistério, Coordenador Pedagógico lotado no Complexo Educacional Prof. Magalhães Netto, Licenciado em Pedagogia, com Mestrado em Educação, sendo nomeado, em 2013, para assumir a gestão pedagógica.

O Diretor da área pedagógica passou a assumir também o processo de licitação dos bens e serviços a serem adquiridos pela referida secretaria. Ele ressaltou a dificuldade em realizar as licitações devido à falta de um manual que servisse de guia e os problemas enfrentados para identificar o trâmite de cada processo.

A partir dos dados coletados chegou-se a seguinte descrição dos fluxos de processos de licitação existentes na SEAD de forma empírica:

FLUXO ENCONTRADO – FASE INTERNA DO PROCESSO DE LICITAÇÃO

Figura 3 - Fluxo de licitação encontrado, fase interna.



Fonte: Elaborado pelos autores tendo como referência as entrevistas

DESCRIÇÃO DO PROCESSO DE LICITAÇÃO JÁ UTILIZADO

Quadro 4 - Descrição do processo de licitação já utilizado.

1	Órgão solicitante	Estudo da necessidade (especificação do objeto e quantidade)
		Elaboração da justificativa (por que a compra é necessária? Por que aquela especificação e não uma outra?)
		Elaboração do Termo de Referência (TR) (documento que registra exatamente os detalhes do objeto a ser comprado ou do serviço a ser executado)

		Elaborado o TR, faz-se um estudo de mercado, a fim de saber o valor médio que precisará ser investido (3 cotações)
2	Gabinete do Prefeito	O Processo (Justificativa + TR + Cotações + mapa comparativo de preços+ estimativa a ser investido) autoriza (mediante a segurança da justificativa) o processo administrativo ser iniciado
3	Protocolado	O processo só pode ser protocolado com autorização do prefeito
4	Secretaria de Planejamento	Confirma a existência de Dotação Orçamentária para a compra
5	Comissão Permanente de Licitação	Instrui o modelo de aquisição (Licitação, Dispensa, Inexigibilidade, etc)
6	Assessoria Jurídica	Que emite parecer sobre a modalidade recomendado pela CPL
7	Controladoria Geral do Município (COGEM)	Revisa todo o procedimento e autoriza instauração do processo licitatório (ou da inexigibilidade ou da dispensa, se for o caso)
8	CPL	Se licitação, a CPL divulga o edital e convoca os interessados para a data X
9	Órgão Solicitante	Se dispensa ou Inex, o interessado (órgão solicitante) dá prosseguimento à contratação direta

Fonte: Elaborada pelos autores tendo como referência as entrevistas

A Diretora Financeira informou que não tinha conhecimento de todas as etapas do processo da licitação, nem por quais setores ele tramitava e desconhecia grande parte das informações repassadas pelo Diretor da DIRPE.

Existem etapas a serem seguidas nos processos administrativos de instituições públicas, entretanto cada governo poderá normatizar a formatação que lhe seja mais adequada. Na prefeitura de Madre de Deus - BA o fluxo para a realização do processo de licitação envolve 08 (oito) órgãos, que segundo, o entrevistado (Diretor financeiro) não dialogam entre si, por este motivo há o desconhecimento dos envolvidos nas etapas do processo de licitação.

Observa-se que a fase externa da licitação também não é do conhecimento de todos os envolvidos e há pouca, ou nenhuma, participação dos servidores, além dos membros da CPL e dos interessados (fornecedores) nas sessões de abertura

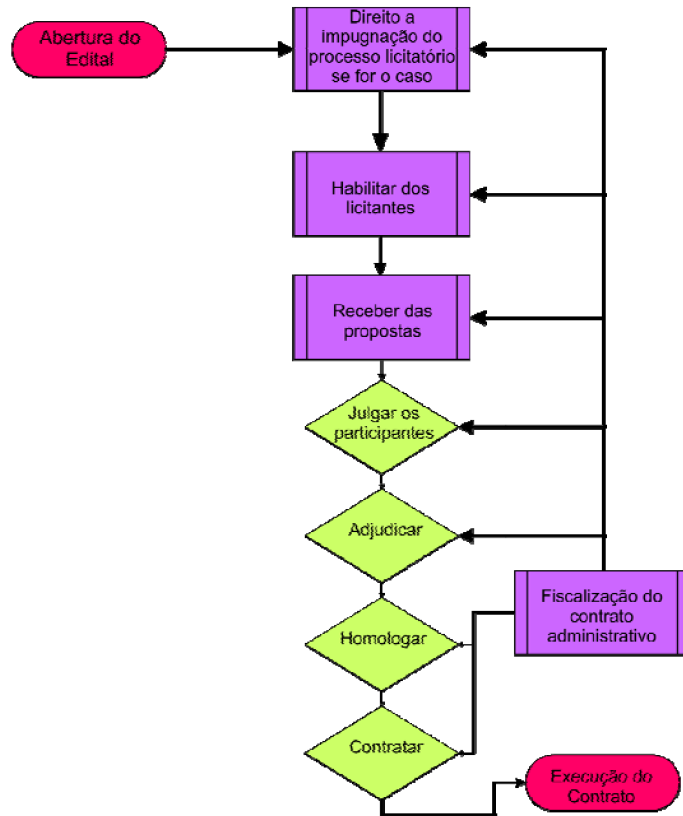
das propostas. Estas sessões são abertas ao público e, mesmo sem um manual de orientação, o presidente da CPL conduz o processo utilizando os conhecimentos adquiridos na rotina e nos seus próprios estudos sobre a temática. Observou-se a “ausência de etapas descritas na lei que fazem parte do processo externo da licitação, o que poderia gerar insatisfação em fornecedores presentes, levando-os a interpor recurso, como aconteceu com a licitação, modalidade pregão presencial Nº 3/2016, “

AVISOS DE SUSPENSÃO PREGÃO PRESENCIAL Nº 3/2016
Suspensão. Torna público que devido a apresentação de impugnação fica SUSPENSA a licitação que seria realizada no dia 15/02/2016, às 09:00 horas, na modalidade PREGÃO PRESENCIAL Nº 003/2016, tipo: Menor preço global, que tem como objeto aquisição de fardamento escolar para o ano letivo de 2016 para todos os alunos da Rede Municipal de Ensino de Madre de Deus - Bahia. Nova data será divulgada após a prestação de esclarecimentos pela secretaria.

Os prazos para interposição de recursos variam de acordo com a modalidade da licitação, assim para Concorrência e Tomada de Preços: 5 dias úteis contados da lavratura da ata ou da intimação do ato; para Convite: 2 dias úteis (art. 109, § 6º da Lei de Licitações) e para Pregão (presencial e eletrônico): imediatamente após a declaração do vencedor do certame.

Diante do contexto encontrado da ausência de manual que discipline o processo de licitação e o desconhecimento das etapas deste processo por servidores cujos setores estão diretamente ligados na sua tramitação. Buscou-se, a partir das Leis 8.666/93 e 10.502/03, como sugestão para a melhora do processo de licitação, elaborar os fluxos destes processos nas modalidades mais utilizadas pela Secretaria Municipal de Administração de Madre de Deus - Ba: Pregão Presencial, Dispensa de Licitação, Dispensa pelo Limite Legal e Inexigibilidade. Assim, apresentou-se aos envolvidos os novos fluxos, em sua fase externa e nas modalidades supracitadas, que poderão ser utilizados como motivadores para análise e desenho das outras modalidades de licitação da prefeitura municipal.

FLUXO 01 - FASE EXTERNA DO “PREGÃO” PRESENCIAL



DENTRO DE ABERTURA DO EDITAL:

- Justificativa da necessidade de contratação;
- Objeto do certame;
- Exigências de habilitação;
- Critérios de aceitação da proposta;
- Sanções por Inadimplemento;
- Cláusulas do contrato;
- Prazos para fornecimento;
- Normas que disciplinem o procedimento e
- Minuta do contrato quando for o caso.

Fonte: Elaborado pelos autores tendo como referência a Lei 8666/93

DESCRIÇÃO DAS ETAPAS DO PREGÃO PRESENCIAL, FASE EXTERNA:

Quadro 5 - Descrição das etapas do pregão presencial na fase externa.

1	Credenciamento	No início da sessão do pregão, o pregoeiro procederá ao credenciamento dos representantes legais
2	Entrega dos envelopes	Proposta encerrado o credenciamento, será solicitada a entrega dos envelopes:
3	Declaração de habilitação	Habilitação também será solicitada a entrega da “declaração de cumprimento aos requisitos de habilitação”
4	Abertura dos envelopes	Ato contínuo, serão abertos os envelopes de Proposta
5	Classificação e Ordenação das propostas	Feita a análise dos requisitos formais e materiais da proposta, as mesmas serão classificadas e ordenadas sobre o critério de menor preço

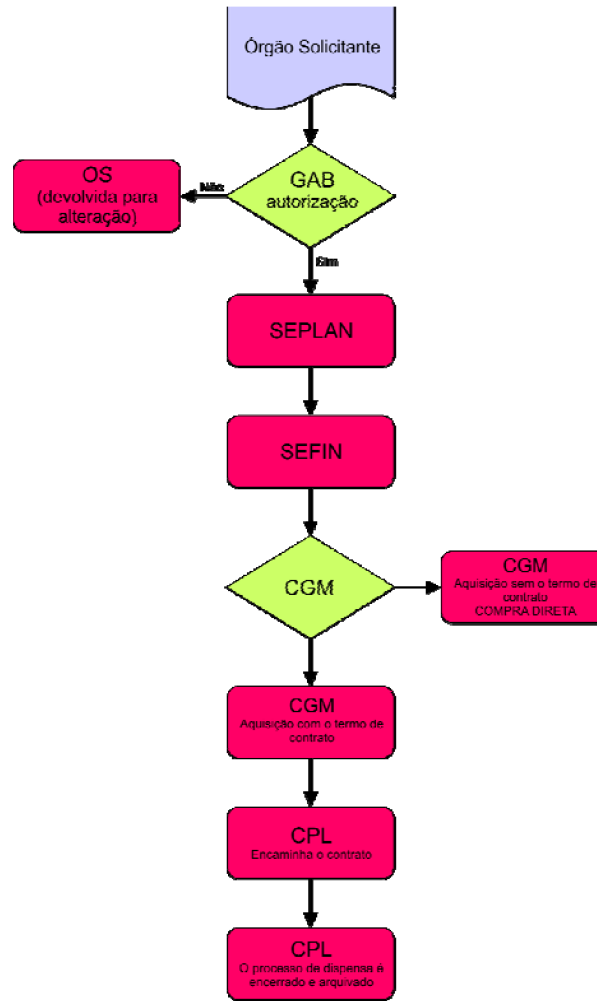
6	Lances e redução de valores	Fase de lances: os licitantes mais bem classificados (conforme a regra do art. 4º, viii e ix, da lei 10.520/02) serão chamados a reduzirem suas propostas (lances), tal qual um leilão reverso
7	Negociação para desconto	Encerrada a etapa de lances, o pregoeiro poderá negociar com o licitante melhor classificado para obter mais algum desconto sobre o preço
8	Habilitação	Aceito o preço, o pregoeiro analisará os documentos de habilitação do licitante melhor classificado
9	Declarará do vencedor	Se os documentos de habilitação estiverem em conformidade, o pregoeiro declarará o licitante vencedor da licitação e concederá aos demais licitantes o direito de manifestar a intenção de recurso
10	Recursos	Havendo manifestação, o pregoeiro encerrará a sessão para que os interessados apresentem seus ao contrário,
11	Homologação	Se não houver manifestação, o pregoeiro adjudicará o objeto ao vencedor e encaminhará o processo para homologação.

Fonte: Elaborada pelos autores tendo como referência a Lei 8666/93
Lei 10.520 de 17 de julho de 2002

Nos artigos 23 e 24 da Lei Federal 8.666/93 encontram-se as hipóteses de licitação dispensável. Destacam-se no art. 24 os serviços, exceto os de engenharia, e compras de até R\$ 8.000,00 (oito mil reais), correspondentes a 10% (dez por cento) do valor atribuído ao Convite, que podem ser contratados diretamente. E os valores limites para a contratação de obras e serviços de engenharia são de até R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), correspondente a, no máximo, 10% (dez por cento) do valor consignado para a modalidade Convite. Assim, obras e serviços de engenharia até R\$ 15.000,00 e compras e outros serviços até R\$ 8.000,00 são os valores atuais que dispensam licitação, conforme a Lei Federal 8.666/93.

FLUXO 02 - DISPENSA DE LICITAÇÃO PELO LIMITE LEGAL

Figura 5 - Fluxo 02 - Dispensa de licitação pelo limite legal.



Fonte: Elaborado pelos autores tendo como referência a Lei 8666/93

DESCRIÇÃO DAS ETAPAS DE DISPENSA DE LICITAÇÃO PELO LIMITE LEGAL (ART. 24, I E II, LEI Nº 8.666/93)

Quadro 6 - Descrição das etapas de dispensa de licitação pelo limite legal.

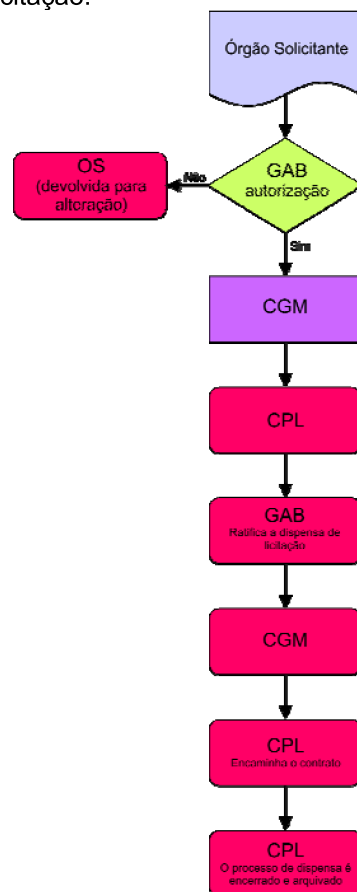
1	Órgão Solicitante	Abre o protocolo juntando a solicitação com a devida justificativa e 03 orçamentos, endereçado a Secretaria de Administração do Município.
2	Gabinete do Prefeito	Autorizar a licitação
3	Secretaria de Planejamento	Após autorização do Senhor Prefeito o analisa as cotações emite planilha determinando o menor preço e encaminha a Secretaria de Finanças
4	Secretaria de Finanças	Verificação de recursos orçamentários para a despesa, adequação orçamentária financeira com a LOA e a compatibilidade com o PPA e LDO. A SEFIN encaminha à Controladoria Geral para análise.

5	CGM	Analisa o processo quanto a regularidade da dispensa e dotação orçamentária e encaminha ao Departamento de Licitação para:
		Aquisição sem o Termo de Contrato Compra Direta
		Aquisição com o Termo de Contrato
6	CPL	Ao receber encaminha ao órgão solicitante cópia do contrato e a secretaria de finanças cópia do contrato e documento de regularidade emitido pela CGM.
7	CPL	O protocolo de dispensa é encerrado e arquivado

Fonte: Elaborada pelos autores a tendo como referência a Lei nº 8.666/93

FLUXO 03 - DISPENSA DE LICITAÇÃO

Figura 6 - Fluxo 03 - Dispensa de licitação.



Fonte: Elaborado pelos autores tendo como referência a Lei 8666/93

Descrição das etapas de Dispensa de Licitação (Art. 24, III a XXIX da Lei nº 8.666/93)

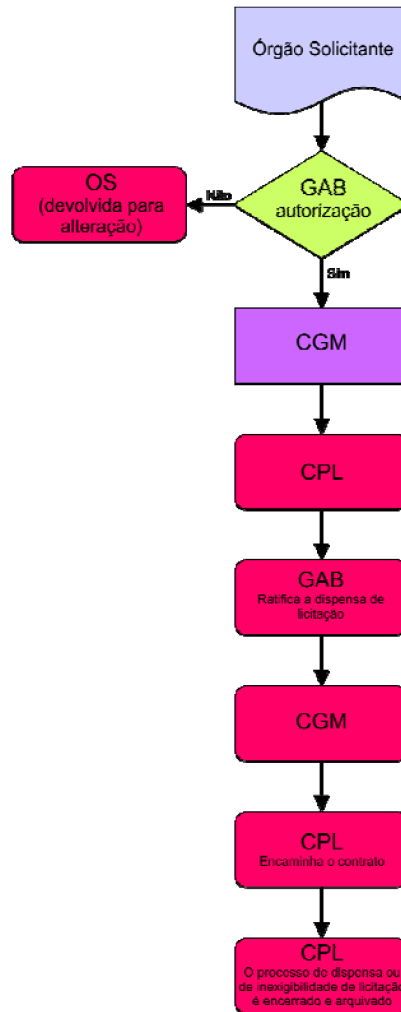
Quadro 7 - Descrição do processo de dispensa de licitação.

1	Órgão Solicitante	Abre o protocolo juntando a solicitação com a devida justificativa e 03 orçamentos, endereçado a Secretaria de Administração do Município.
2	Gabinete do Prefeito	Após autorização do Senhor Prefeito o Departamento de Planejamento analisa as cotações emite planilha determinando o menor preço e encaminha a Secretaria de Finanças para verificação de recursos orçamentários para a despesa, adequação orçamentária financeira com a LOA e a compatibilidade com o PPA e LDO. A SF encaminha à Controladoria Geral para análise.
3	CGM	Analisa o processo quanto a regularidade da dispensa e dotação orçamentária e encaminha ao Departamento de Licitação para continuidade do processo
4	CPL	Determina se o processo será por dispensa, elabora a minuta de contrato e encaminha a Procuradoria Geral do Município para análise e emissão de jurídico
5	Gabinete do Prefeito	Ratifica a Dispensa de Licitação
6	CGM	Emissão de documento de regularidade, ou orientação sobre possíveis irregularidades
7	CPL	Recebe o Processo e encaminha cópia do Contrato e o documento de regularidade emitido pela CGM ao Departamento de Contabilidade para empenho, liquidação e pagamento
8	CPL	O Processo de Dispensa é encerrado e arquivado

Fonte: Elaborado pelos autores tendo como referência a Lei nº 8.666/93

FLUXO 04 - INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

Figura 7 - Fluxo 04 - Inexigibilidade de licitação.



Fonte: Elaborado pelos autores tendo como referência a Lei nº 8.666/93

DESCRIÇÃO DAS ETAPAS DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO (ART. 25 DA LEI Nº 8.666/93)

Quadro 8 - Descrição do processo de inexigibilidade de licitação.

1	Órgão Solicitante	Abre o protocolo juntando a solicitação com a devida justificativa, endereçado à Secretaria de Administração do Município.
2	Gabinete do Prefeito	Após autorização do Senhor Prefeito a SEAD encaminha a Secretaria de Finanças para verificação de recursos orçamentários para a despesa, adequação orçamentária financeira com a LOA e a compatibilidade com o PPA e LDO. A Secretaria de Finanças encaminha a Controladoria Geral para análise.
3	CGM	Analisa o processo quanto a regularidade da dispensa por Inexigibilidade e dotação orçamentária e encaminha a CPL para continuidade do processo

4	CPL	Determina se o processo será por Inexigibilidade, elabora a minuta de contrato e encaminha a Procuradoria Geral do Município para análise e emissão de Parecer jurídico
5	Gabinete do Prefeito	Ratifica a Dispensa de Licitação
6	CGM	Emissão de documento de regularidade, ou orientação sobre possíveis irregularidades
7	CPL	Encaminha cópia do Contrato e o documento de regularidade emitido pela CGM ao Departamento de Contabilidade para empenho, liquidação e pagamento
8	CPL	O Processo de Dispensa ou de Inexigibilidade de Licitação é encerrado e arquivado

Fonte: Elaborada pelos autores tendo como referência a Lei nº 8.666/93

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar os fluxos dos processos de licitação realizado pela Secretaria Municipal de Administração de Madre de Deus – BA foi identificado que não há um fluxo organizado, padronizado e institucionalizado; Os processos são realizados de forma empírica e isto torna o serviço burocrático e amador. Ao longo da pesquisa ocorreram alguns imprevistos como as substituições de gestores e as mudanças de equipe no setor administrativo, dificultando a análise, porém o objetivo principal foi alcançado de maneira satisfatória.

Na comissão de licitação foram identificados 10 servidores diretamente envolvidos. Os mesmos relataram que se todos conhecessem as etapas de tramitação do processo em sua totalidade seria possível mapear o fluxo de processos de licitação e se existisse um Manual de Procedimentos Administrativos, dirimia as dificuldades enfrentadas por eles, pois este manual fornece as orientações necessárias para a realização do processo, mesmo que haja substituições de servidores no setor.

A partir das etapas apontadas pelos setores, das entrevistas com o gestor e os servidores, foram conhecidas as modalidades dos processos de licitação mais frequentes na SEAD, sendo pregão presencial, dispensa pelo limite legal, dispensa de licitação e dispensa por inexigibilidade. Foram relatados pontos inerentes como a ausência de um manual que direcione a fase externa destes processos, o que ocasiona petição de recursos por parte dos fornecedores e a falta de capacitação e conhecimento dos processos administrativos de licitação.

Foi possível apresentar novos fluxos de processos administrativos de licitação como uma contribuição para a solução de problemas de lentidão, falta de conhecimento das etapas da tramitação, na centralização, nas falhas e burocratização dos processos analisados no período de estágio e que resultava em atrasos de materiais e ineficiência dos serviços ofertados à comunidade, oferecendo à gestão da SEAD uma ferramenta para dirimir as dificuldades antes relatadas. Entretanto para a leitura dos fluxos e a realização do processo licitatório é necessário que os servidores tenham conhecimentos essenciais da área administrativa para planejar, organizar, dirigir e controlar os processos de licitação. Estas habilidades resultarão na qualidade dos serviços públicos, dinamizando novos métodos de gestão pública, aperfeiçoando as metodologias de planejamento e de

estratégia, desenvolvendo as competências dos servidores, tornando os processos de licitação mais céleres e menos burocráticos.

Uma sugestão para dirimir as dificuldades encontradas pela falta de conhecimentos dos processos administrativos de licitação é a divulgação dos novos fluxos para que os servidores tanto os antigos como os novos contratados possam realizar as tarefas/atividades inerentes a cada função de acordo com as normas e padrões estabelecidos nas suas descrições, isto facilitará a execução das ações, a clareza das informações, a identificação rápida da documentação, da tramitação e das etapas a serem seguidas.

Assim, apresentamos ao gestor da SEAD e aos servidores deste setor, os novos fluxos de processos administrativos de licitação em sua fase externa e nas modalidades: pregão presencial; dispensa pelo limite legal; dispensa de licitação e dispensa por inexigibilidade.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 10520: **Apresentação de citações em documentos: procedimento**. Rio de Janeiro, 1988.

BARBIER, Renée. **A pesquisa-ação**. Tradução de Lucie Didio. ISBN: 85-98843-01-6 Série Pesquisa, v.3. Brasília: Liber Livro Editora, 2007. p. 03-36.

BLATTMANN, U.; REIS, M. M. **Gestão de processos em bibliotecas**. RDBCI: Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação, v. 1, n. 2, p. 1-17, 2004. Disponível em: <<http://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rdbci/article/view/2077/2207>>. Acesso em: 09 de ago. 2016.

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. - **Características da investigação qualitativa**. In: Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos. Porto, Porto Editora, 1994. p.47- 51.

BRASIL, Diário Oficial da União. Disponível em: <[www.siofnet.org.br/sga/scp/arquivosClientes/521/2016/2/11/DOU%2015%2002%2016\(3\)1.pdf](http://www.siofnet.org.br/sga/scp/arquivosClientes/521/2016/2/11/DOU%2015%2002%2016(3)1.pdf)>. Acesso em 10 dez. 2016.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=291992&search=bahia|madre-de-deus>>. Acesso em 22/10/2016.

CAIDEN, G. E; VALDÉS, D. A. **A essência do profissionalismo no Serviço Público**. Revista de Informação Legislativa. Brasília, Ano 35 nº 138 abr./jun. 1998, pp. 139-153. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/374/r138-13.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 16 ago. 2016.

CAMPOS, V. F. **Gerenciamento da rotina do dia-a-dia**. Belo Horizonte: INDG Tecnologia e Serviços Ltda, 2004.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 7. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

FALCONI, V. **Gerenciamento pelas Diretrizes**. 2 ed. Belo Horizonte: QFCO, 1996. 331p.

GARVIN, David A. **Construindo a organização que aprende**: Gestão do conhecimento. Harvard Business Review. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

GONÇALVES, J. E. L. **As empresas são grandes coleções de processos**. RAE-Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 40, n. 1, p. 6-19, jan/mar, 2000a.

_____. **Processo, que processo?** Revista de administração de empresas, v. 40, n. 4, p. 8-19, 2000b.

GONÇALVES, José Ernesto Lima; DREYFUSS, Cassio. **Reengenharia das empresas**: passando a limpo. São Paulo: Atlas, 1995.

GRIMAS, W. **Fluxograma**. Disponível em: <<https://engenhariasomaomarcos.files.wordpress.com/2008/03/fluxogramas1.pdf>>. Acesso em: 19 mar. 2014.

OLIVEIRA, D. P. R. **Administração de processos**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

HOSOTANI, Katsuya. **The QC problem solving approach**: solving workspace problems the japanese way. Tokio: 3A Corporation, 1992.

PARKER, Graham W. **Structured Problem Solving**: A Parsec Guide. Hampshire: Gower, 1995.

PEINADO, J.; GRAEML, A. R. **Administração da produção**: operações industriais e de serviços. Curitiba: Unicesp, 2007.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Presidência da República Casa Civil**, Brasília, 21 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>

BRASIL. 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/L8666cons.htm>

LINS, B. F. E. **Ferramentas básicas da qualidade**. Brasília, 1993.

MERRIAM, S.B. **Qualitative Research and Case Study Applications in Education**. San Francisco: Allyn and Bacon, 1998.

PARKER, Graham W. **Structured Problem Solving: A Parsec Guide**. Hampshire: Gower, 1995.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MADRE DE DEUS-BA. **Licitações e contratações diretas**. Disponível em: <<http://ba.portaldatransparencia.com.br/prefeitura/madrededeus/?pagina=licitacao>> Acesso em: 22 de out. 2016.

RAMOS, F. R. **Integração entre Portal e Sistema: um estudo de caso na Communik**. 80 páginas. Florianópolis, 2006.

REBOUÇAS, D. P. **Planejamento estratégico**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2007

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Três exemplos de mudança na gestão de suprimentos na Administração Pública Federal: UFSM, GHC e 4º RCC**. Pesquisa ENAP. Brasília: ENAP, 2002.

ROSA, M. T. **Reorganização física (layout) da empresa Cacer-Comissária, Assessoria de Comércio Exterior e Representações Ltda**. 52 páginas. Trabalho de conclusão de estágio desenvolvido para o Estágio Supervisionado do Curso de Administração de Empresas do Instituto Fayal de Ensino Superior. Itajaí, 2006.

SCHOLTES, Peter. **Times da Qualidade: Como usar equipes para melhorar a qualidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2002.

SIMON, H. A. **Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas**. Trad. Aluizio Loureiro Neto. São Paulo: FGV, 1965. Trabalho original publicado em 1947.

TAGUE, Nancy R. **The Quality Tool Box**. 2. ed. Milwaukee: ASQ Quality Press, 2005.

THIOLLENT, M. **Metodologia da pesquisa-ação**. 14. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

TRIPP, David. **Pesquisa-ação**: uma introdução metodológica. Educ. Pesqui. [online]. 2005, vol.31, n.3 [cited 2014-05-27], p. 443-466.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo, Atlas, 1987. 175p.

APÊNDICE A - ENTREVISTA COM 10 SERVIDORES DA SEAD (MEMBROS DE COMISSÃO E DIRETORES FINANCEIROS) PARA ANALISAR O FLUXO DE PROCESSOS DE LICITAÇÃO EXISTENTES.

1. Como ocorre a tramitação dos processos administrativos de licitação?

Para dois dos dez entrevistados a tramitação ocorre de forma bastante burocrática, entretanto desconhecem a tramitação dos processos. Oito servidores conhecem apenas a etapa em que faz parte.

2. Existe um fluxo de licitação na instituição?

Todos entrevistados responderam que sim, porém informaram que não existe um manual ou um fluxo desenhado para ser seguido.

3. Qual o seu conhecimento e o seu envolvimento na tramitação do processo de licitação?

Dois responderam que apenas assinam o cheque ao final do processo, mas desconhece as suas etapas e oito relatam que fazem parte de todo processo, desde a abertura do edital até a contratação.

4. Existe capacitação para os servidores?

Quatro servidores responderam que há capacitação e que os cursos são ofertados pela SEAD e seis servidores desconhecem qualquer tipo de capacitação oferecidos pelo setor.

5. Existem manuais de rotinas e procedimentos no setor?

Todos os entrevistados desconhecem, informam ainda que deveria existir um manual para ser seguido.

6. O processo licitatório é executado em tempo hábil?

Todos os entrevistados relatam que não.

7. Existem falhas nos processos de licitação? Se sim, quais são?

Seis servidores informam que há falhas na comunicação, na padronização dos formulários, falta de um sistema eficiente e a ausência de um calendário de licitação. Quatro servidores se abstiveram de responder à questão.

APÊNDICE B - ENTREVISTA COM O GESTOR DA SEAD

1. Quais são as etapas do processo de licitação e por quais setores municipais tramitam estes processos?

Existem etapas a serem seguidas nos processos administrativos de instituições públicas, entretanto cada governo poderá normatizar a formatação que lhe seja mais adequada. Na prefeitura de Madre de Deus o fluxo para a realização do processo de licitação envolve 08 (oito) órgãos, que infelizmente não dialogam entre si, por este motivo há o desconhecimento dos envolvidos nas etapas do processo de licitação.

2. Como é conduzida a fase externa do processo de licitação?

Os membros da CPL e os interessados (fornecedores) se reúnem para abrir as propostas. O presidente da CPL conduz o processo utilizando os conhecimentos adquiridos na rotina e nos seus próprios estudos sobre a temática.

3. Existiu algum processo neste período em que o fornecedor interpôs recurso? Se sim, por que isso aconteceu?

Sim. Deveria ser seguida as etapas previstas na lei, a falta de um manual ou um fluxo desenhado gera insatisfação nos fornecedores presentes, levando-os a interposição de recurso. Aconteceu recente na modalidade pregão presencial nº 3/2016.

4. Para quem a SEAD presta contas?

A prestação de contas é encaminhada para a Câmara de Vereadores e para o Tribunal de Contas. Qualquer coisa que se compre ou pague para o serviço público, tudo que esteja relacionado a dinheiro, cifra, eu preciso prestar conta ao Tribunal de Contas do Município, somos vigiados vinte e quatro horas tanto por eles quanto pela oposição.

5. Qual o perfil do servidor para atuar na SEAD no setor de licitação?

Para atuar na Secretaria de Administração, o servidor deve ter conhecimentos, competências e habilidades na área. Fazer administração pública, hoje, não é mais como antigamente. Precisa-se de qualificação técnica para ser capaz de desenvolver aquilo que é preciso; tem que ter qualificação, não só na Administração, mas em qualquer Secretaria; sem isso, não se consegue trabalhar em lugar nenhum; até para ser gari se faz concurso público.

6. Os servidores precisam de qualificação específica para ocupar determinadas funções no setor de licitação?

É como disse antes, fazer administração pública hoje não é mais como antigamente, precisamos de qualificação técnica; não adianta encaminhar um profissional sem formação técnica alguma para a Secretaria de Administração porque não vai desenvolver aquilo que eu preciso. A qualificação técnica hoje é requerida em todos os setores da sociedade, não apenas na esfera pública, pois sem qualificação técnica as pessoas não trabalham em lugar nenhum. Até pra ser gari hoje tem que fazer concurso público. A qualificação é fundamental, pois, não só em Madre Deus, mas em qualquer outro Município, os que são mais qualificados estão nos cargos mais privilegiados, os que não, estão não porque não mereçam, mas é porque infelizmente diante da necessidade para a gente “tocar” administração pública.

7. Existe uma hierarquia na SEAD e como é feito a divisão de tarefas?

Precisamos trabalhar com quem conhece porque estamos sendo vigiados não só pelo Tribunal de Contas, mas também pela oposição e todo mundo. A SEAD precisa de pessoas capacitadas, ou seja, que tenham conhecimentos técnicos, para que não venham, pela falta de informações, fazer o que a lei não permite. E os que não possuem capacitação necessária exercem as funções de auxiliar administrativo, de suporte e de apoio. São servidores importantes, não devemos desmerecer o trabalho.

8. Existe uma capacitação para os servidores da SEAD?

Existe um plano, mas no momento estamos com uma parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico que está com cursos gratuitos. A exemplo do curso de

auxiliar administrativo com informática, com inscrições abertas, basta ir lá e se inscrever. Os cursos são abertos ao servidor e ao público externo e as informações podem ser encontradas também no site da prefeitura.

9. Referente aos recursos humanos o que é feito para minimizar os problemas de capacitação?

A Secretaria Municipal de Educação tem o plano de cargos e salários que realmente incentiva aos profissionais buscarem aperfeiçoamento, em troca, como contrapartida, o Município ganha porque tem um profissional qualificado. Os docentes ganham também uma ajuda de custo pelos conhecimentos que foram buscar. De todos os segmentos o privilegiado é a educação. Detectamos uma falha na legislação em relação à remuneração dos outros segmentos, pois não foi elaborado o plano de cargos e salários. Isso é um pouco injusto e estamos tentando adequar à lei para que a coisa seja justa para todo mundo.

10. Por que há demora no processo licitatório?

Todo setor público precisa ser burocrático. Infelizmente há essa necessidade de os processos serem burocrático e talvez atrase tudo que a gente precisa de urgência, mas precisa ser burocrático por inúmeras situações e razões.

11. Qual a principal dificuldade para realizar o processo de licitação?

A inexistência de um manual de processos administrativos institucionalizados e de fluxogramas. Se existisse um fluxo desenhado este processo seria mais ágil, pois serviria como mapa.