

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

**UM ESTUDO SOBRE ASPECTOS QUE AFETAM O  
PROCESSO DE COMPRA NA PREFEITURA  
MUNICIPAL DE SANTA MARIA**

**TRABALHO DE CONCLUSÃO**

**Danesio Teixeira de Medeiros**

**Santa Maria, RS, Brasil**

**2008**

**UM ESTUDO SOBRE ASPECTOS QUE AFETAM O  
PROCESSO DE COMPRA NA PREFEITURA MUNICIPAL DE  
SANTA MARIA**

**por**

**Danesio Teixeira de Medeiros**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de **Bacharel em Ciências Contábeis.**

**Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Luci Inês Schumacher**

**Santa Maria, RS, Brasil**

**2008**

**Universidade Federal de Santa Maria  
Centro de Ciências Sociais e Humanas  
Curso de Ciências Contábeis**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,  
aprova o Trabalho de Conclusão

**O PROCESSO DE COMPRA NA PREFEITURA MUNICIPAL DE  
SANTA MARIA: UM ESTUDO DE CASO**

elaborado por  
**Danesio Teixeira de Medeiros**

como requisito parcial para obtenção do grau de **Bacharel em Ciências  
Contábeis.**

**COMISSÃO EXAMINADORA:**

---

**Prof<sup>ª</sup>. Luci Inês Schumacher**  
(Presidente/Orientadora)

---

**Prof<sup>ª</sup> Selia Grabner**  
(Banca Examinadora)

---

**Prof. Joaquin Dornelles**  
(Banca Examinadora)

Santa Maria, dezembro de 2008

## **RESUMO**

Trabalho de Conclusão  
Curso de Ciências Contábeis  
Universidade Federal de Santa Maria

### **O PROCESSO DE COMPRA NA PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA: UM ESTUDO DE CASO**

AUTOR: DANESIO TEIXEIRA DE MEDEIROS

ORIENTADORA: LUCI INES SCHUMACHER

Data e Local da Defesa: Santa Maria, dezembro de 2008.

Devido as grandes mudanças e exigências que as leis estão impondo aos administradores públicos são necessárias alterações constantes na administração. Os administradores estão sendo responsabilizados por falhas que ocorrem em seu governo, principalmente as relacionadas com as finanças publicas, pois estas mexem com dinheiro público, o qual deve ser utilizado para a satisfação do bem comum da população. Frente a esta situação, foi analisada a opinião dos entes envolvidos no processo de compras da Prefeitura Municipal de Santa Maria-RS, averiguando as dificuldades encontradas diante das questões orçamentárias, contábeis e licitatórias. Para realização deste trabalho foi efetuado um levantamento bibliográfico, complementado de uma coleta de dados. Com isso, descobriram-se deficiências durante este processo, sugerindo-se mudanças e inovações que façam com que se chegue a excelência das compras no município, acabando com o pensamento de que o processo de compras na administração pública é lento e tortuoso, pois, sempre se deve levar em consideração as leis e normas que existem, e estão exigindo cada vez mais dos administradores, quanto à eficiência e responsabilidade no que diz respeito às finanças públicas.

Palavras-chave: solicitação de compras; finanças públicas; responsabilidade.

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

FIGURA 1 – Motivos de devolução das solicitações de compras para sua origem.....	36
FIGURA 2 – Enquadramento do pessoal envolvido no processo de compra.....	39
FIGURA 3 – Tempo de permanência na função.....	39

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CC – Cargo de Confiança

CF – Constituição Federal

CRC – Certificação de Registro Cadastral

FG - Função Gratificada

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

PMSM – Prefeitura Municipal de Santa Maria

PPA – Plano Plurianual

RS – Rio Grande do Sul

SIA SUS – Sistema Único de Saúde

SMF – Secretaria de Município de Finanças

TCE – Tribunal de Contas do Estado

## **LISTA DE APÊNDICES**

APÊNDICE A - Questionário aplicado junto a PMSM.....	45
APÊNDICE B - Levantamento da freqüência das respostas aos questionários aplicados.....	47
APÊNDICE C - Levantamento da freqüência das respostas aos questionários aplicados.....	48
APÊNDICE D - Levantamento da freqüência das respostas aos questionários aplicados.....	49

## **LISTA DE ANEXOS**

ANEXO A – Formulário de solicitação de compras da PMSM.....	51
ANEXO B – Projeto de Lei do PPA de 2006/2009 da PMSM.....	52



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>10</b>
<b>2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA</b> .....	<b>13</b>
<b>2.1 Administração pública</b> .....	<b>13</b>
<b>2.2 Sistema orçamentário</b> .....	<b>14</b>
2.2.1 Plano plurianual .....	14
2.2.2 Lei de diretrizes orçamentárias .....	15
2.2.3 Lei orçamentária anual .....	15
<b>2.3 Programação financeira de desembolso</b> .....	<b>16</b>
<b>2.4 Impacto orçamentário e financeiro</b> .....	<b>17</b>
<b>2.5 Da lei de orçamento</b> .....	<b>17</b>
2.6 Da receita .....	18
2.6.1 Estágio da receita .....	18
<b>2.7 Da despesa</b> .....	<b>19</b>
2.7.1 Estágio da Despesa .....	20
<b>2.8 Licitações</b> .....	<b>20</b>
2.8.1 Modalidade de licitações .....	22
2.8.1.1 Concorrência .....	23
2.8.1.2 Tomada de preços .....	23
2.8.1.3 Convite .....	24
2.8.1.4 O Concurso .....	25
2.8.1.5 Leilão.....	25
2.8.2 Pregão.....	26
2.8.3 Dispensa de Licitação .....	27
2.8.3.1 Por limite .....	27
2.8.3.2 Por Justificativa .....	28
2.8.4 Inexigibilidade.....	28
<b>3 METODOLOGIA DA PESQUISA</b> .....	<b>30</b>
<b>3.1 População e amostra</b> .....	<b>31</b>
<b>3.2 Coleta de dados</b> .....	<b>31</b>
<b>3.3 Tratamento dos dados</b> .....	<b>31</b>
<b>4. ANÁLISE DOS RESULTADOS</b> .....	<b>33</b>
<b>4.1 Campo de pesquisa</b> .....	<b>33</b>
<b>4.2 Processo de compra segundo a PMSM</b> .....	<b>34</b>

<b>4.3 Dos dados coletados junto ao setor de licitações da PMSM .....</b>	<b>36</b>
<b>4.4 Dos dados coletados com questionários .....</b>	<b>38</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>41</b>
<b>6 REFERENCIAS.....</b>	<b>43</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>45</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>51</b>

# 1 INTRODUÇÃO

Devido às inúmeras exigências legais que estão sendo impostas aos administradores dos órgãos públicos, os mesmos viram-se obrigados a se adequarem às situações atuais. O que está gerando polêmicas e desconforto aos ordenadores de despesa.

Hoje, com a Lei Complementar nº. 101 de 04 de maio de 2000, que veio estabelecer normas de finanças públicas, impondo responsabilidade aos ordenadores de despesas no que tange a gestão fiscal, o controle das contas públicas deve ser superior aos que já existiam. Pois, de acordo com a Lei nº. 10.028, de 19 de outubro de 2000, os ordenadores de despesa serão responsabilizados e poderão vir a ser condenados futuramente se comprovado a sua ineficiência na gestão das finanças públicas.

O procedimento de comprar bens e serviços no setor público está mais rigoroso, encontrando-se em constantes modificações e atualização, visando à adequação ao novo sistema governamental de controle as contas públicas.

Diante disso, foi identificado neste trabalho o processo de compras, no órgão público municipal, mais especificamente na Prefeitura Municipal de Santa Maria-RS, na qual estão ocorrendo modificações e adequações constantemente para que ocorra o fiel cumprimento da legislação em vigor.

As compras deverão ser cada vez mais ágeis e eficazes nos órgãos públicos, sem que venham a prejudicar os resultados contábeis finais, e para que possam atingir os objetivos da administração, elas são classificadas como despesa, vindo a gerar o comprometimento da receita e por isso a atenção especial dada neste trabalho.

O processo de compra realizado na Prefeitura Municipal de Santa Maria, às vezes apresenta problemas, e grande parte destes, está relacionado às solicitações de compra, que são devolvidas ao órgão que a emitiu, ou seja, as secretarias de origem.

Quais as restrições ocorridas no processo de solicitação de compra que determinam a devolução da mesma ao órgão solicitante e o porquê das mesmas serem elaboradas desta maneira?

Identificadas às causas e conseqüências, dos problemas que ocorrem na elaboração dos processos de compra da Prefeitura Municipal de Santa Maria, e analisadas as características que os mesmos devem possuir, conforme consta na Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1983 e na Lei Complementar nº. 101/00, visando à tomada de providências para o aperfeiçoamento dos mesmos.

Com o objetivo de verificar se estão ocorrendo modificações e adequações a estas leis, identificando de que forma estão sendo conduzidos os processos de compra pela Prefeitura Municipal de Santa Maria, proporcionando uma maior agilidade nas compras.

Como a compra na entidade publica se dá com geração de uma despesa, e ela está ligada a conta publica, decidiu-se realizar esta pesquisa, no setor de licitações e juntamente com os responsáveis pela elaboração das solicitações das secretarias municipais, visando contribuir de alguma forma, para que não ocorra desequilíbrio de despesa através de uma compra mal sucedida.

Sendo assim, realizou-se este trabalho, averiguando os problemas que estão causando resultados indesejáveis para a administração publica, levando em consideração a importância dos envolvidos no processo de compra: os que elaboram as solicitações e os que realizam as compras.

Os responsáveis pela elaboração da solicitação de compras são também, responsáveis pelo planejamento da despesa pública, portanto, são partes importantes neste processo.

As pessoas que realizam a compra através de um processo licitatório são responsáveis pela elaboração e publicação do edital, pelo controle através da verificação do produto ou serviço oferecido e conseqüentemente, pela responsabilização caso adquirirem produtos ou serviços com custo elevado ao do mercado e de má qualidade.

As atividades exercidas pela administração pública concretizam-se através do orçamento público, que é a ferramenta colocada a disposição do gestor para expressar, em determinado período, seu programa de governo.

Devido à relevância que o processo de compra, o mesmo a todo o processo de gastar o dinheiro público. Deu-se certo enfoque com relação aos procedimentos que devem ser adotados e as melhorias do encaminhamento desses pedidos, encontrando alternativas, buscando inovações em qualidade e desempenho na realização das compras na Prefeitura Municipal de Santa Maria-RS.

Este trabalho contempla no primeiro capítulo a introdução, no segundo capítulo é apresentada a revisão bibliográfica onde constam conceitos e definições desenvolvidas por autores sobre a administração pública, o sistema orçamentário e licitações.

O terceiro capítulo apresenta a metodologia utilizada no trabalho, no quarto capítulo aborda-se a análise dos resultados da pesquisa realizada junto a Prefeitura Municipal de Santa Maria – RS. E, por fim são apresentadas as conclusões e considerações do trabalho.

## 2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

### 2.1 Administração pública

Administrar é gerir interesses, de acordo com a lei, a moral e a finalidade dos bens entregues a guarda e conservação alheia.

A Administração Pública, na sua natureza, revela-se como um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade. Todo agente investido em função ou cargo público assume compromisso de bem servir a coletividade, como é o interesse do povo.

Segundo o Artigo 30 da CF/88 podem-se destacar as seguintes competências dos municípios:

- I - Legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - Suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - Instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - Criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V – Organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo que tem interesse essencial;
- VI – Manter, com cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;
- VII – Prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento a saúde da população.
- VIII - Promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - Promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Por outro lado, a Administração Pública é tudo que envolve o bem comum, da coletividade administrada. Administrador que se afasta desse rumo, trai o mandato de que está investido, pois a comunidade instituiu a Administração como meio para atingir o bem estar social.

## 2.2 Sistema orçamentário

O Sistema orçamentário define-se pela ação planejada do Estado que na manutenção de suas atividades, quer na execução de seus projetos, materializa-se através do orçamento público, que é o instrumento de que dispõem o Poder Público para expressar, em determinado período, seu programa de governo, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como, a natureza e o montante dos dispêndios a serem efetuados.

A reforma orçamentária na sua essência exigia que os orçamentos públicos deveriam constituir-se em instrumento de administração, de forma que auxiliassem o Executivo nas várias etapas do processo administrativo: programação, execução e controle. A partir de suas características como documento de "antecipação", o orçamento representaria a própria programação de trabalho do governo. (GIACOMINI, 2002, p.67).

O Sistema Orçamentário brasileiro, consoante da Constituição Federal no artigo 165, estabelece leis orçamentárias de iniciativa do poder executivo.

- I - plano plurianual;
- II - As diretrizes orçamentárias;
- III - Os orçamentos anuais.

### 2.2.1 Plano plurianual

O Plano Plurianual é um instrumento previsto no Sistema Orçamentário responsável pelo planejamento do período de quatro anos, planejados nos primeiros anos de governo e executados três anos na gestão que os elaborou e um ano para a gestão seguinte. Com isso, o legislador constitucional tentou estabelecer uma continuidade no planejamento entre as legislaturas.

O plano plurianual é um plano de médio prazo, através do qual procura-se ordenar as ações de governo que levem ao atendimento dos objetivos e metas fixadas para o período de quatro anos, ao nível de governo federal e também, de quatro anos ao nível de governo estaduais e municipais. A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras correntes e para as relativas aos programas de duração continuada. E nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício

financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão sob pena de crime de responsabilidade. (KOHAMA, 2001, p 76).

Pode-se dizer, que o PPA tem por finalidade planejar as ações governamentais de caráter mais estratégico, político e de médio prazo, a ser considerado pelos administradores municipais.

### 2.2.2 Lei de diretrizes orçamentárias

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, por sua vez, obedece ao princípio da anualidade, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual e deve ser compatível com o Plano Plurianual.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias tem por finalidade nortear a elaboração dos orçamentos anuais, compreendidos aqui no orçamento fiscal, o orçamento de investimentos das empresas e o orçamento da seguridade social, de forma a adequá-las as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecido no plano plurianual. Portanto, a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras. (KOHAMA, 2001, p.77).

A Lei de diretrizes orçamentária tem por finalidade fazer a conexão do planejamento de médio prazo, representado pelo Plano Plurianual, com as ações políticas e necessárias no dia-a-dia, concretizadas no orçamento anual.

### 2.2.3 Lei orçamentária anual

Por fim a Lei Orçamentária Anual – LOA, sendo como instrumento legal que estima a receita e autoriza a realização das despesas para cada exercício.

Para viabilizar a concretização das situações planejadas no plano plurianual e, obviamente transforma-las em realidade, obedecida a lei de diretrizes orçamentárias, elabora-se o orçamento anual, onde são programadas as ações a serem executadas, visando alcançar os objetivos determinados. (KOHAMA, 2001, p.77).



Ressalta-se que a LOA deverá ser compatível com a PPA e obedecer às diretrizes norteadas da LDO. Dessa forma, a Lei Orçamentária Anual será tida como uma parcela do planejamento estruturado pelo Plano Plurianual.

Conclui-se, portanto, que a LOA é o instrumento que possibilita a concretização dos programas de governo estabelecidos no PPA.

### **2.3 Programação financeira de desembolso**

É o instrumento financeiro que planeja ao longo do ano os critérios orçamentários aprovados pela LOA com base no comportamento da receita, foi introduzido em nosso ordenamento jurídico pela Lei nº 4.320/64 em seu artigo 47 que assim dispõe:

Art.47. Imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar.

Segundo Martins (2003, p.88), “o instituto da programação financeira de desembolso veio a se tornar um dos instrumentos financeiros básicos da ação governamental e se integra ao processo de planejamento-programa”.

A programação financeira de desembolso deverá ser elaborada imediatamente após a promulgação da LOA, consoante determina o artigo 8º da Lei Complementar nº. 101/2000.

Piscitelli, Timbó & Rosa (2002, p.171) adota o conceito da IN/DTN nº. 05/92, que apesar de dirigida aos órgãos da União podem, em parte ser aplicada aos demais órgãos da administração pública.

A programação financeira é o “conjunto de ações desenvolvidas com objetivo de estabelecer o fluxo de caixa da União, para determinado período, tendo como parâmetro à previsão de receita, os limites orçamentários, as demandas para as despesas e a tendência de resultado (déficit, equilíbrio ou superávit) considerado na política macroeconômica para o mesmo período” (IN/DTN nº. 05, de 23-06-92)

A programação financeira de desembolso tem por finalidade transformar o equilíbrio orçamentário constante na Lei Orçamentária Anual em equilíbrio financeiro ao longo do exercício, contribuindo para o equilíbrio das contas públicas.

## **2.4 Impacto orçamentário e financeiro**

A finalidade do impacto orçamentário e financeiro é de orientar o gestor público se está gastando de mais ou de menos. Conforme determina na LRF em seu artigo 15 que, serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de obrigação que não atendam o disposto nos artigos 16 e 17.

## **2.5 Da lei de orçamento**

A Lei de Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa, de forma evidenciar a política econômico-financeira e o programa de governo, obedecidos aos princípios orçamentários, estabelecidos no artigo 2º da Lei nº. 4.320/64 e no parágrafo 8º do artigo 165 da CF, são regras que visam assegurar o cumprimento dos fins a que se propõe a Lei Orçamentária Anual. Quais seguem:

- a) da universalidade: estabelece que todas as receitas e despesas devem estar contidas em uma só lei orçamentária, independentemente de descentralização institucional e financeira das atividades governamentais, realizadas pela criação de entidades autárquicas ou outros organismos descentralizados.
- b) da anualidade: a aplicação deste princípio estabelece que o orçamento deva ter exigência limitada a um período anual. No Brasil, segundo o artigo nº. 34 da Lei nº. 4.320/64, o exercício financeiro coincide com o ano civil.
- c) da exclusividade ou da não-afetação: decorre do aspecto jurídico do orçamento, significando que a lei de orçamento não poderá conter dispositivos estranhos à previsão de receitas e à fixação de despesas, ressalvado aos casos previstos no artigo 7º da Lei nº. 4.320/64, ou seja, a

autorização para abertura de créditos suplementares, contratação de operação de crédito, inclusive por antecipação de receita, além da indicação de recursos para cobertura de déficit, quando for o caso.

d) do equilíbrio: este princípio tem evoluído ao longo dos anos, resume-se à igualdade entre receitas e despesas. A CF adota uma postura realista, ao admitir que o déficit orçamentário seja evidenciado pela classificação das contas orçamentárias, embutido nas operações de crédito, que incluem os financiamentos de longo prazo, desde que não excedam o montante das despesas de capital prevista na mesma lei. Esta regra condiciona o endividamento à realização de investimentos e não à manutenção da máquina administrativa, combatendo, portanto, o déficit das operações correntes.

## **2.6 Da receita**

Kohama (2001, p. 85), a Receita pública é todo e qualquer recolhimento feito aos cofres públicos, quer seja através de numerário ou outros bens representativos de valores.

Segundo a classificação, de acordo com artigo 3º da Lei nº 4320/64: “A Lei de Orçamento compreenderá receitas, inclusive as operações de crédito autorizadas em Lei”. De acordo com a Lei de Orçamento existem dois tipos de receitas, que são as receitas orçamentárias e extra-orçamentárias. E, as fontes de recursos classificam-se em receitas correntes e receitas de capital.

### **2.6.1 Estágio da receita.**

Segundo Kohama (2001, p.97), são etapas consubstanciadas nas ações desenvolvidas e percorridas pelos órgãos e repartições encarregadas de executá-las. Atualmente, a receita deverá percorrer três estágios, a saber:

- a) – previsão
- b) – lançamento; e

c) – arrecadação e recolhimento

Somente a receita orçamentária reúne condições de percorrer esses três estágios, enquanto a receita extra-orçamentária não terá necessidade de percorre-los, isto porque os requisitos de que são revestidos, como no caso da previsão, por exemplo, são dispensados.

## 2.7 Da despesa

Kohama (2001, p.109), as despesas públicas são gastos fixados na lei orçamentária ou em leis especiais e destinados à execução dos serviços públicos e dos aumentos patrimoniais.

De acordo com os artigos 12 e 13, bem como o Anexo 4, da Lei Federal nº 4320/64 a discriminação da despesa orçamentária, onde se identificam duas categorias econômicas com base nas despesas correntes e despesas de capital.

As despesas públicas classificam-se em dois grandes grupos: Despesa orçamentária e despesa extra-orçamentária

De acordo com as leis que regem a Contabilidade Pública, as compras realizadas por órgãos públicos são consideradas despesas públicas, as quais devem passar por um processo licitatório para serem realizadas.

Deve-se dar uma grande importância quanto às compras, pois os resultados esperados dependem das despesas bem planejadas, e que não extrapolem o limite fixado no orçamento.

Logo, não se pode esquecer que as compras governamentais devem ser vinculadas totalmente as leis que as regem, pois os órgãos públicos são regularmente fiscalizados pelos Tribunais de Contas, que verificam o cumprimento das regras estabelecidas aos contratos de compras.

Para que uma compra seja realizada, ela precisa ter previsão orçamentária, baseada nisso, encaminha-se um pedido de solicitação de compra, com descrição técnica detalhada do produto e com justificativas da necessidade de aquisição e realização da referida despesa.

### 2.7.1 Estágio da despesa

Segundo Kohama (2001, p.151), a despesa orçamentária, desde a edição do Código de Contabilidade Pública, em 8 de novembro de 1922, determinou que toda a despesa do Estado deve passar por três estágios:

- a) – empenho;
- b) – a liquidação; e
- c) – o pagamento

Este procedimento configura-se até hoje, consoante da Lei nº 4320/64. Entretanto, deve-se fazer uma ressalva neste ponto, pois, obviamente, a escrituração contábil da despesa orçamentária deve, ainda, ser registrada também, quanto ao aspecto relativo ao crédito fixado na lei orçamentária que se constitui na realidade, em mais uma etapa ou estágio, denominado fixação.

Que na realidade é a primeira etapa ou estágio desenvolvido pela despesa orçamentária e é feita com base nos valores constantes da lei de Orçamento, publicada e devidamente registrada no livro de despesa.

## 2.8 Licitações

Toda a administração tanto pública como privada, para que possa atingir seus objetivos e metas, utiliza principalmente o planejamento, pois ele determina através de que meios eles serão atingidos. Esse planejamento visa à tomada de decisão. É um processo permanente e dinâmico. Para Ludicibus (1988, p.25), o planejamento “é o processo de decidir que curso de ação deverá ser tomado para o futuro”.

Geralmente, toda a despesa a ser realizada precisa passar por processo de licitação que significa um cotejo de ofertas (propostas), feitas pelos particulares ao poder público, visando à execução de uma obra pública, a prestação de um serviço, um fornecimento, ou mesmo uma alienação pela administração, donde se há de escolher a proposta que maior vantagem oferecer, mediante um procedimento administrativo regrado, que proporcione um tratamento igualitário aos proponentes, findo o qual poderá ser contratado aquele que oferecer a melhor proposta.

Carvalho (1997, p.156) define licitações como: “o procedimento administrativo vinculado por meio dos quais os entes da administração pública e aquelas por ela controladas selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos: - a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico”.

Cretela (1998, p.283) arremata que a licitação é: “procedimento administrativo preliminar, mediante o qual a administração, baseada em critério prévio, seleciona entre várias propostas, referentes a compras, obras ou serviços, a que melhor atenda o interesse público, a fim de celebrar contrato com o responsável pela proposta mais vantajosa”.

Mello (1996, p.314) define: “é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem uma disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na idéia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preenchem os atributos e aptidões necessárias ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir”.

Por isso, as compras governamentais devem seguir alguns princípios que garantem a sua confiabilidade e seus preceitos legais. Logo, não pode-se esquecer, quanto à realização de uma compra, os princípios constitucionais que constam no artigo 3º da Lei nº. 8.666/93, que são da economicidade, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

Conforme o artigo 14 da Lei nº. 8.666/93 que diz: “nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para o seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa”.

Em suma, como a administração é a “gestão de serviços públicos”, não se concebe a sua existência sem que haja o devido serviço qualificado, que para ser consumado terá de respeitar tanto os princípios constitucionais, endereçados para a administração pública, como também os elencados pela Lei nº. 8.666/93, que auto regulamenta o inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal.

As licitações possuem uma etapa externa e uma interna, onde a administração pública é obrigada a pautar seus atos em estrita observância aos preceitos regentes da matéria.

A fase interna é aquela que se inicia quando o ente público interessado pela concorrência pratica atos que são condicionais a sua abertura, convocando os interessados, dando, portanto, início ao processo administrativo.

“Processo ou procedimento licitatório é o conjunto de atos ordenados, praticados pela administração e pelos licitantes, desde o edital abrindo certame, até a celebração do contrato entre as partes, objetivando a administração a melhor proposta e o licitante a obtenção da preferência para a execução do objeto do contrato”. (CRETELA, 1996, p.167).

O artigo 38 da Lei nº. 8.666/93, diz que o procedimento licitatório inicia com a abertura do processo administrativo, devidamente instaurado, protocolado e remunerado.

Após o cumprimento das aludidas regras internas, será aberto o processo administrativo.

Por outro lado, a fase externa do certame se inicia com a divulgação do procedimento, através de aviso de edital (artigo 21 da Lei nº. 8.666/93), integrando-se à fase inicial com objetivo de aferir a proposta mais vantajosa para a administração pública.

Para Justen (1997, p. 349), “o desenvolvimento regular dessa etapa preliminar é condição para o êxito da atividade posterior da administração, são reflexos das decisões e dos atos praticados na fase interna”.

### 2.8.1 Modalidade de licitações

De acordo com o artigo 22 da Lei nº. 8.666/93 são as modalidades de licitação:

- I- Concorrência;
- II- Tomada de Preços;
- III- Convite;
- IV- Concurso;
- V- Leilão

### 2.8.1.1 Concorrência

A Concorrência é uma modalidade de licitação prevista no parágrafo 1º do artigo 22 da Lei nº 8.666/93, entre quaisquer interessados que comprovem habilitação e requisitos exigidos no edital. O processo licitatório de concorrência compõe-se de momentos diferenciados de preparação como: edital, abertura, julgamento, adjudicação, homologação e contrato.

Por ser a concorrência, uma modalidade de licitação pública, as normas estabelecidas no edital são fiscalizadas, tanto pela administração pública quanto pelos concorrentes, pois eles possuem o direito de impugnar o edital e de recurso, quanto aos atos da administração pública, através da impugnação e descrição em ata.

Segundo Fernandes (1997, p. 68) essa modalidade de licitação “é a que busca a maior participação do conjunto de ofertantes, podendo, participar qualquer um que preencha as condições estabelecidas no edital”.

Para ser definido o tipo de licitação que deve ser realizada para a aquisição de produtos ou serviços, deve-se levar em consideração o valor da contratação, conforme estabelecido na Lei nº 8.666/93 no artigo 23, inciso I e II, letra “c”.

Para obras e serviços de engenharia, será realizada por concorrência a licitação de qualquer valor inclusive os acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais).

Para as compras e serviços diferentes dos acima citados, poderá ser realizada por concorrência a licitação de qualquer valor, inclusive os acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).(FERNANDES, 1997, p. 68)

Pois, para melhor qualificar a concorrência, diz-se que é a modalidade de licitação cabível a qualquer que seja o valor de seu objeto.

### 2.8.1.2 Tomada de preços

Conforme consta no artigo 22 da lei de licitações, no seu parágrafo 2º, é a modalidade entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento, podendo os não cadastrados participar,



desde que comprovem o atendimento das condições para cadastramento até o terceiro dia anterior a licitação, mediante a apresentação de todos os documentos emitidos, no máximo, até essa data.

A Tomada de Preços é divulgada através da publicação de notícias resumidas na imprensa oficial e na particular, da mesma forma como se faz com a concorrência.

No que diz respeito a valores de contratação a tomada de preços, obedece ao seguinte critério, estabelecido na Lei nº 8.666/93 no artigo 23, inciso I e II, letra "b".

Para obras e serviços de engenharia pode ser até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais).  
Para as demais compras e serviços até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

Contudo as diferenças entre as duas modalidades de licitação já foram ressaltadas, já as demais características se igualam não causando transtornos para os licitantes e a administração pública.

### 2.8.1.3 Convite

O Convite é a modalidade de licitação, prevista no parágrafo 3º da mesma Lei, entre interessados da atividade relativa ao seu objeto, sendo eles cadastrados ou não, sendo escolhidos ou convidados pela administração pública, um número mínimo de 03 (três) concorrentes, por item licitado.

A cópia do instrumento convocatório será afixada em local apropriado, estendendo-o aos demais cadastrados na especialidade que corresponda. Os interessados de participarem nesta modalidade de licitação devem manifestar-se 24 (vinte e quatro) horas antes da apresentação das propostas.

O Convite se caracteriza pela rapidez de processamento, pois seus prazos são reduzidos a 05 (cinco) dias após a expedição do convite, se levar em consideração ao da concorrência e tomada de preços.

No que tange a valores de aquisição, este se faz, com os abaixo da exigência para a Tomada de Preços e Concorrência, conforme estabelecido na Lei nº 8.666/93, inciso I e II, letra “a”.

Para as obras e serviços de engenharia é de até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais).

Para as demais compras e serviços até no máximo R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). (Lei nº 8.666/93, inciso I e II, letra “a”).

Esta modalidade também, passa pelas fases do julgamento, adjudicação e homologação para após ir ao estágio de empenho da despesa.

#### 2.8.1.4 O Concurso

No parágrafo 4º da Lei nº 8.666/93 no seu artigo 22, esta modalidade de licitação é utilizada para escolha de trabalhos técnicos, científicos ou artísticos, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos seus vencedores.

Esta se dá entre qualquer pessoa interessada, conforme critérios contidos no edital e publicado na imprensa oficial, com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

“O prêmio não corresponde a uma contrapartida econômica pela atividade técnica ou artística até porque, em regra, o produto dessa atividade não será economicamente avaliável. O prêmio não significa uma mera liberalidade da administração. No concurso, a premiação final funciona com o fator de incentivo aos possíveis interessados em participar o concurso. O prêmio tanto poderá consistir em bem economicamente avaliável, como uma honraria de outra natureza”. (JUSTEN, 1993, p.122).

Portanto, é a modalidade de licitação considerada a mais simples.

#### 2.8.1.5 Leilão

O Leilão é uma modalidade prevista no parágrafo 5º da Lei nº 8.666/93, na qual se objetiva a venda de bens móveis que não mais são utilizados pela administração

pública, ou são produtos legalmente apreendidos ou penhorados ou ainda, nem imóveis recebidos judicialmente ou por dação em pagamento de dívida.

Ela se dá entre qualquer pessoa interessada em adquirir bens não mais servíveis à administração pública. Nela se contrata um leiloeiro que fará o serviço da venda dos bens.

### 2.8.2 Pregão

É a modalidade mais nova que se tem e, que vem trazendo benefícios de redução de custos à administração é o Pregão. Esta foi instituída pela MP nº. 2.026, de julho de 2000 e regulamentada pelo Decreto Lei nº. 3.555, de agosto do mesmo ano. A Lei nº. 10.520 de julho de 2002 institui no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios a modalidade Pregão.

O Pregão acelera o processo licitatório, acabando com a burocracia das etapas da licitação, com inversão das fases. O pregoeiro abrirá primeiro o envelope de propostas, e só abrirá o envelope que contém a documentação de habilitação da empresa que apresentou os melhores preços, proporcionando também lances verbais, trazendo assim uma redução de despesa para administração.

O Decreto nº. 3.697, de dezembro de 2000, regulamentou o Pregão eletrônico, que é realizado pela internet.

Portanto, como se vê o pregão pode ser eletrônico ou presencial, e é válido para aquisição dos chamados bens e serviços comuns, quer dizer, aqueles com padrões de qualidade que podem ser definidos objetivamente pelo edital de licitação, através de especificações usuais no mercado.

Pode também, ser utilizado para as mesmas compras e contratações feitas por meio de concorrência, tomada de preços e convite. O que difere destas outras modalidades é que, ele pode ser aplicado a qualquer valor estimado de contratação, não possui valor fixo ou teto máximo para se basear.

### 2.8.3 Dispensa de Licitação

Ocorrem situações em que não necessitam passar pelo processo licitatório, onde são contratados a compra de materiais ou serviços com a dispensa de licitação, são exceções à regra geral, da Lei nº 8.666/93. Logo, devem ser utilizadas de forma restrita, que podem ser:

#### 2.8.3.1 Por limite

A dispensa de licitação ocorre quando a compra é feita diretamente, não necessitando de abertura de processo licitatório. Os casos em que a Lei nº. 8.666/93, permite estão elencados no artigo nº. 24, incisos I e II, que serão tratados a seguir:

Para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite para seja realizado convite nesta categoria, ou seja, até o valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), desde que não se refiram a obra e serviço de mesma natureza ou locar que se realize concomitantemente a uma já existente.

Para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite de convite nesta categoria, e para as alienações, ou seja, até R\$ 8.000,00 (oito mil reais), desde que não se refiram as parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizado de uma só vez.

No momento em ocorre à necessidade por parte das secretarias, elas mesmos, quando encaminham sua solicitação de compra, que já vem com os orçamentos das empresas interessadas, com no mínimo 3 (três) orçamentos devidamente assinadas e com carimbo das empresas participantes. Ao contrario poderá ser emitida uma planilha contendo os 3 (três) orçamentos e assinado pelo responsável dos pedidos de compras por parte daquela secretaria, podendo ser seu diretor ou secretário.

Neste procedimento, não há necessidade de sua publicação em jornal de circulação ou até mesmo parecer jurídico da Procuradoria do Município.

No caso de proposta com mesmo valor, utiliza-se o critério de desempate, através de sorteio, conforme determina o artigo 45, parágrafo 2º da Lei nº. 8.666/93.

#### 2.8.3.2 Por Justificativa

Ocorrem nos casos previstos no artigo 24, do inciso III ao XXVII da Lei nº. 8.666/93, que geram a possibilidade de contratação com dispensa de licitação. São aquelas que independem da vontade do administrador. As situações emergenciais ou calamitosas provocadas pela inércia ou pela falta de planejamento não estão enquadradas neste dispositivo, logo, não podem ser objeto de contratação por dispensa.

São todas as situações em que caracteriza urgência de atendimento de situação em que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, como, por exemplo, conserto de uma ambulância, compra de combustível, transporte escolar e de paciente, remédios, internações judiciais, etc.

A diferença existente entre as dispensas, é que a de justificativa, não obedece a critérios de limites, tem que publicar e ter o parecer da Procuradoria Geral do Município. A solicitação de compra deve vir acompanhada de justificativa do órgão solicitante que atenda o e deverá seguir os trâmites legais como os demais processos licitatórios.

#### 2.8.4 Inexigibilidade

No artigo 25 da lei 8.666/93, é inexigível a licitação quando há inviabilidade de competição entre ofertantes, porque é um fornecedor ou possuidor de serviços, possui aptidão para atender o interesse público, em face de peculiaridades do objeto contratual pretendido pela administração.

O legislador elencou as três principais hipóteses, em caráter exemplificativo, nos incisos I a III. Outros casos concretos de inviabilidade de competição poderão ser amparados no caput do artigo 25, tais como:

- Vale transporte;
- Cursos de treinamentos/aperfeiçoamento;
- Atividades em regime de monopólio: correios e telefonia, quando for o caso;
- Peritos designados pela justiça, etc.

Os demais procedimentos obedecem ao mesmo critério adotado na dispensa por justificativa, só que com um único fornecedor.

### 3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Depois que se definiu o objeto de estudo, deparou-se com a necessidade da busca e identificação dos procedimentos metodológicos a serem utilizados: o “como” e o “com que fazer”. A metodologia aponta o caminho a ser seguido, norteando as ações do pesquisador, por meio de fontes e ferramentas disponíveis.

Assim, neste item são descritos os caminhos que foram utilizados para a realização deste trabalho, partindo da caracterização do estudo, seguida da identificação da população, coleta de dados e tratamentos destes.

Diferentes metodologias requerem formas também diferentes de coleta e de análise de dados para poder atender aos objetivos da pesquisa. Assim, segundo as bases lógicas de investigação foi adotado o método dedutivo, o qual parte do geral, a administração pública, e a seguir, desce ao particular, Prefeitura Municipal de Santa Maria – RS, sendo que de uma cadeia de raciocínio em ordem decrescente chega-se a uma conclusão.

Quanto ao objetivo geral foi utilizada a pesquisa exploratória, cujo objetivo é proporcionar mais familiaridade com o problema com vistas a torná-lo mais explícito. Na etapa exploratória foram utilizadas fontes secundárias, tais como: levantamentos bibliográficos, por meio de livros técnicos específicos e das Leis que regem o processo de compra no setor público, e fontes primárias por meio de pesquisa de campo, na qual foram coletados os dados primários, “aqueles que não foram antes coletados (...) e que são coletados com propósito de atender às necessidades específicas da pesquisa em andamento” (Mattar, Apud Borges, 2001, p.100).

Sua característica mais significativa está na utilização de técnicas padronizadas de coletas de dados. Tais estudos implicaram na coleta de dados junto aos envolvidos no processo de compra na Prefeitura Municipal de Santa Maria.

Relacionado ao tipo de estudo que se propôs a realizar, pela natureza e nível de detalhamento do problema, necessário se faz à escolha de procedimentos sistemáticos que permitissem descrever e interpretar adequadamente a realidade em estudo, ou seja, um método.

Segundo a abordagem do problema, levando em conta o universo pesquisado, foram realizados cálculos estatísticos, por meio de técnicas de tabulação dos dados coletados nos questionários e, também, o método qualitativo, através de uma ampla análise destes.

### **3.1 População e amostra**

Para se conhecer as características de uma determinada população, é comum observar apenas uma amostra, para obter valores aproximados, sendo submetida à amostragem probabilística do tipo estratificada.

O trabalho foi desenvolvido por um senso no setor de compra e de contabilidade da Prefeitura Municipal de Santa Maria, portanto a população é formada pelos responsáveis em elaborar as solicitações de compras das 21 (vinte e uma) secretarias da PMSM, juntamente com os 05 (cinco) membros integrantes do setor de licitações, onde são realizadas as compras.

### **3.2 Coleta de dados**

Existem diversos instrumentos de coleta de dados que podem ser empregados a fim de se obter informações, através de pessoas consideradas fontes primárias, e a técnica utilizada foi o questionário.

Conforme Marconi e Lakatos (1999, p.100), o questionário “é um instrumento de coleta de dados constituídos por uma série ordenada de perguntas, que devem ser respondidas por escrito e sem a presença do entrevistador”.

### **3.3 Tratamento dos dados**

Para se alcançar os objetivos deste trabalho às informações coletadas foram minuciosamente analisados, para que pudessem ser adequadas ao tema da pesquisa e verificando se os dados levantados contem informações que são realmente necessários ao andamento da mesma.

O propósito a ser atingido, compreende a pesquisa aplicada, onde em geral se detém a problemas específicos de organizações.

O estudo de caso é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos, de maneira que permite o seu amplo e detalhado conhecimento. Atualmente o estudo de caso é adotado na investigação de fenômenos das mais



diversas áreas do conhecimento e sua maior utilidade é verificada nas pesquisas exploratórias.

## **4. ANÁLISE DOS RESULTADOS**

### **4.1 Campo de pesquisa**

A Prefeitura Municipal é uma entidade pública com autonomia para administrar o município de Santa Maria/RS. Para desenvolver seu trabalho ela dispõe atualmente de 3.487 servidores, e ainda são responsáveis por 888 inativos, 311 pensionistas e 411 estagiários. A fiscalização das atividades é feita simultaneamente por um controle interno e externo à entidade.

Na Secretaria de Município de Finanças, existe um setor de controle interno, criado pela Lei nº. 4.409/01, com objetivo de auxiliar o administrador na tomada de decisões e controle da máquina administrativa, acompanhar a execução dos programas de trabalho e do orçamento, avaliar os resultados alcançados, as ações governamentais e da gestão fiscal dos administradores municipais, de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional, entre outros.

O controle externo é efetuado pelo Tribunal de Contas do Estado – TCE, com objetivo de emitir parecer sobre as contas do município e quem aprova ou não as contas do Poder Executivo, são os vereadores, ou melhor, o Poder Legislativo.

Em caso de punição, é o TCE quem impõe as multas ao Poder Executivo, que normalmente incorre no ressarcimento ao erário público. Isso ocorre, porque os três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário são independentes e harmônicos entre si.

Para melhor desenvolvimento de suas funções, o plano de governo atualmente esta dividido em 20 (vinte) secretarias, e 01 (uma) autarquia, as quais coordenam diferentes atividades e objetivos específicos.

Foram aplicados vinte e um (21) questionários, direcionados aqueles servidores, responsáveis pela elaboração das solicitações de compras de suas secretarias, sendo respondido e devolvido vinte (20) deles.

## 4.2 Processo de compra segundo a PMSM

Como todo o órgão público, a PMSM tem uma forma de realizar as compras visando às leis que regem. Pode-se inovar as maneiras de realizar o processo de compra, mas não se deve esquecer que existem normas a serem seguidas.

No momento em que ocorre o fechamento e a autorização para a abertura no novo orçamento, suas secretarias municipais, são comunicadas e autorizadas a emitirem suas solicitações de compras, de acordo com suas necessidades, para a Secretaria de Finanças no setor de licitações, compras e contratos da PMSM.

Cada secretaria deve, então, elaborar o seu pedido de compra ou solicitação de serviço, observando requisitos básicos para que o mesmo seja aceito.

No referido pedido deve constar a descrição do objeto ou serviço que se quer adquirir, de acordo com a classificação do elemento de despesa segundo o plano de contas do Tribunal de Contas do Estado – TCE, o qual exige distinção de pedidos como: material de consumo, permanentes, obras e serviços de engenharia e prestação de serviços.

Deve constar ainda, o projeto/atividade, o elemento e sub-elemento de despesa e o recurso com o qual vai se adquirir o objeto.

A PMSM elaborou um formulário (conforme Anexo A), o qual possui campos a serem preenchidos, que solicitam todos os dados necessários e obrigatórios para se realizar uma compra.

Como a própria Lei de licitações determina, no que tange a especificação do produto, esta não pode conter a marca, mas sim a descrição das características que possibilitem a compra correta do material. Deverá constar uma pesquisa de preços que indique o valor de mercado, conforme Artigo 14, V da Lei nº. 8.666/93.

Cada solicitação de compra deve vir acompanhada de uma justificativa, que evidencie as razões para aquisição do bem, a execução do serviço ou obra, bem como todos os esclarecimentos necessários e o detalhamento para no caso de ocorrer auditorias futuras.

Além disso, quando a solicitação de compra prever uma despesa de caráter continuado, deverá vir acompanhando um cronograma de impacto financeiro, prevendo o gasto orçamentário, ou seja, conforme determina o artigo 17 da LRF. Por mais, que esteja previsto no orçamento, para este tipo de operação, tem que se verificar o acompanhamento do seu ativo financeiro com o seu passivo financeiro,

verificando sua capacidade de pagamento ou não no exercício em vigor e o seguinte.

As solicitações devem conter ainda, a forma em que se deve ser fornecido o material, se deve ser em uma única vez ou parceladamente, bem como um cronograma de entrega, prazo e local. Se for serviço deve ter prazo de vigência do contrato e também o nome de quem vai fiscalizar o serviço.

Se a solicitação for de obras e serviços de engenharia, deve estar acompanhada do projeto básico, e da designação do responsável pelo acompanhamento da execução do contrato, bem como, as demais exigências legais.

Juntamente com a solicitação deverá vir no mínimo, 03 (três) orçamentos com prazo de validade, que contenham o preço unitário, a identificação completa da empresa que orçou o produto e os itens discriminados, legíveis e sem rasura, conforme solicitação. Será encaminhado ao ordenador de despesa para que ocorra da devida autorização.

Após isso, será definida a modalidade de licitação em que se encaixa a solicitação, dentro dos parâmetros definidos pela legislação.

Por isso, as compras governamentais devem seguir alguns princípios que garantem a sua confiabilidade e seus preceitos legais. Logo, não se pode esquecer, quanto à realização de uma compra, os princípios constitucionais que constam no artigo 3º da Lei nº. 8.666/93, que são da economicidade, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

Conforme o artigo 14 da Lei nº. 8.666/93 que diz: “nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para o seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa”.

Após ter conferido e analisado todas as solicitações, dá-se início a montagem do processo, cabendo ao setor de licitações definir qual é a melhor modalidade ou processo licitatório que irá utilizar, montando o processo administrativo inicial, posteriormente fazendo a publicação do edital e dando início ao processo licitatório.

### **4.3 Dos dados coletados junto ao setor de licitações da PMSM**

Após a execução do levantamento de dados junto ao setor de licitações da PMSM, através de controle de registro de ocorrência e protocolo e as respostas aos questionários que foram aplicados, foram alcançados os resultados descritos a seguir.

No setor de licitações analisaram-se, as devoluções de solicitações de compras que são realizadas pelas secretarias municipais, que ocorreram devido a diversos problemas encontrados nas mesmas e que impossibilitam o prosseguimento do processo de compras.

Segundo o setor de licitações, geralmente os problemas ocorrem em maior número é no início da abertura do orçamento, e geralmente são devolvidas as secretarias de origem, por estarem em desacordo com as normas legais, sem saldo orçamentário, recurso não cadastrado e falta de 03 (três) orçamentos.

Neste trabalho, foram enviadas 154 (cento e cinquenta e quatro) solicitações pelas secretarias e analisadas, referente a dois meses do ano, mais especificamente nos meses de setembro e outubro/2008. Onde ocorreram 11 (onze) solicitações de compras devolvidas por motivos variados.

Após análise de todas as solicitações recebidas, foram identificados os motivos que levaram as devoluções destas solicitações, que foram as seguintes:

- cinco estava em desacordo com as normas legais para a realização do pedido de compra, principalmente no que se refere à classificação das contas conforme o plano de contas do TCE;
- três não possuíam dotação orçamentária, quer dizer valores, para que fosse realizada a compra;
- duas não possuíam recurso cadastrado no projeto/atividade;
- e, uma não possuía os três orçamentos exigidos, para dar seguimento ao processo de compra. Demonstra-se esta situação através da figura 1.

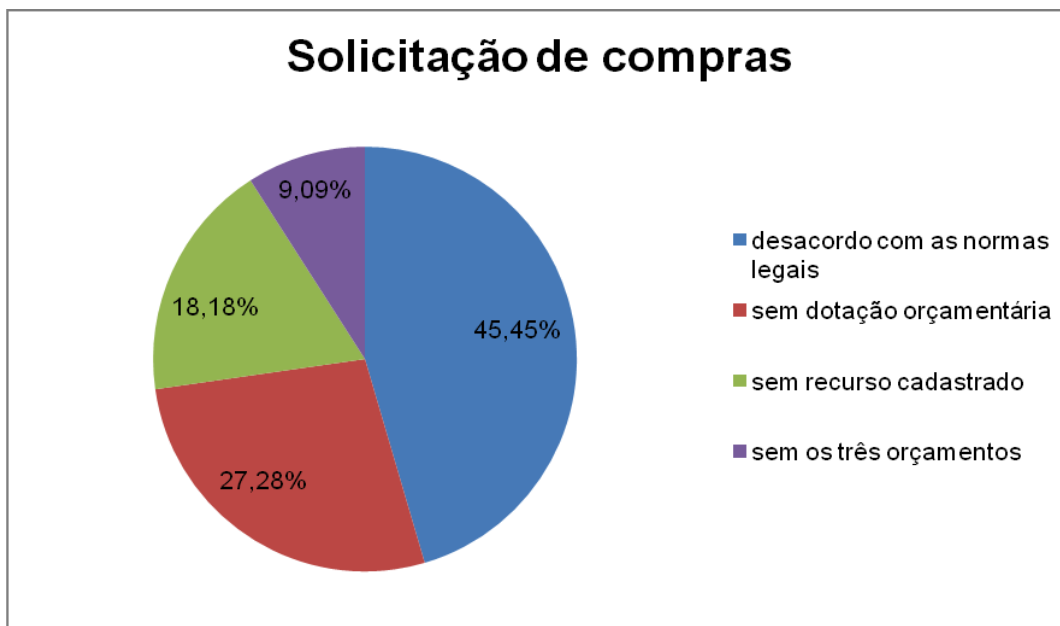


Figura 1 – Motivos de devolução das solicitações de compras para sua origem.

Além destes problemas, um que se destaca e não são elaboradas devoluções, é quanto à especificação dos produtos a serem adquiridos.

Segundo os funcionários do setor de licitações, se tivessem que devolver as solicitações para que fossem refeitas, devido a erros nas especificações, todas seriam devolvidas, com raras exceções.

E isto foi detectado dentre as solicitações devolvidas por outros motivos já citados anteriormente. Um exemplo é a compra de hortifrutigranjeiros. Uma secretaria descreveu o produto assim: “cheiro verde (salsa, cebolinha e manjerona), fresco, livre de sujidades, íntegro, em quilos”. Já outra descreve o mesmo produto da seguinte forma: “tempero verde, em maço”.

Entre os dois produtos existe uma discrepância acentuada, além da má especificação do produto, de unidade de medida, o que causa problemas na hora da compra. Do produto melhor especificado poderá ser exigida uma boa qualidade, quando da sua entrega. Já o outro, poderá ser entregue da maneira em que o fornecedor achar melhor.

Tudo isso, está causando prejuízos à administração pública, tanto na demora da compra, quanto nas características e qualidade do produto que está sendo entregue. No caso da descrição do produto, se o setor de licitações devolver-se a solicitação para ser corrigido, e não ele mesmo realizasse as alterações necessárias

levando certo tempo para isso, pois as vezes tem que descobrir o que realmente o solicitante está querendo comprar.

Com relação às solicitações que estão em desacordo com a legislação e com o plano de contas do TCE, os responsáveis pelas compras, os que elaboram as mesmas desconhecem tais exigências ou não sabem a importância que estas leis e documentos têm para a administração pública.

E, as solicitações de compra que não possuíam dotação orçamentária para que dessem continuidade ao processo, não estão ocorrendo acompanhamento das dotações orçamentárias, de suas secretarias, segundo a Lei Orçamentária Anual.

Para saber melhor sobre a preparação técnica das pessoas que elaboram as solicitações de compras, foi elaborado um questionário (apêndice A), o qual visa detectar as dificuldades encontradas, por estas pessoas quanto as contas públicas.

#### **4.4 Dos dados coletados com questionários**

Para melhor evidenciar os problemas que ocorrem no processo de compra da PMSM, utilizou-se de um levantamento de dados, mediante um questionário conforme apêndice A, cujas respostas estão no apêndice B, C e D.

Os resultados estão apresentados nos quadros 1, 2 e 3, nos quais estão identificados as respostas na forma de frequência absoluta e os percentuais correspondentes. Assim evidenciando-se de forma mais clara os dados levantados, mediante os procedimentos utilizados como metodologia desta pesquisa.

O quadro 1 mostra as respostas correspondentes aos objetivos específicos de identificar o porque da ocorrência de dificuldades e falhas na elaboração das solicitações de compras, bem como identificar os melhores caminhos a serem seguidos para um sucesso nas compras.

No quadro 1 pode-se perceber que a maioria dos respondentes é conhecedor das legislações pertinentes as compras publicas e realizou treinamento oferecido pela PMSM.

Portanto, o que pode estar causando dificuldades e falhas no momento da elaboração das solicitações de compras é o conhecimento superficial do conteúdo das leis e o desinteresse no treinamento.

Como na análise do quadro 1, o conhecimento sobre a realização das compras pelos seus responsáveis é superficial, tanto que, a maioria dos que responderam ao questionário, identificaram que se tivessem maiores conhecimentos no assunto não cometeriam tantos erros quando da elaboração das solicitações de compras.

Quanto ao objetivo de identificar junto as pessoas envolvidas no processo, as informações sobre o desenvolvimento do mesmo tem-se o quadro 2 .

No quadro 3, apresentam-se os resultados que correspondem aos objetivos específicos de identificar as dificuldades e obstáculos que estão permitindo que ocorram problemas no processo de compra e identificar junto às partes envolvidas se esta ocorrendo dificuldades e limitações, de interligação entre as mesmas.

De acordo com os dados levantados, pode-se afirmar que, mais da metade, precisamente 60% (sessenta por cento), dos responsáveis pela elaboração das solicitações de compras, as fazem sem acompanhamento de outro, quer dizer, se eles não estiverem na secretaria e por algum motivo haver necessidade de uma solicitação de compras ninguém saberá fazê-la.

Quanto ao enquadramento funcional pode-se perceber que, 45% (quarenta e cinco por cento), dos funcionários que são responsáveis pela elaboração das solicitações de compra possuem cargos em comissão (CC), que permanecem por um período curto na PMSM, mais especificamente, um mandato eletivo e muitas vezes menos, também, estagiários, que estão no órgão para aprender e atuar em sua área de aprendizagem, e não para executar tarefas de tamanha responsabilidade, conforme figura 2.



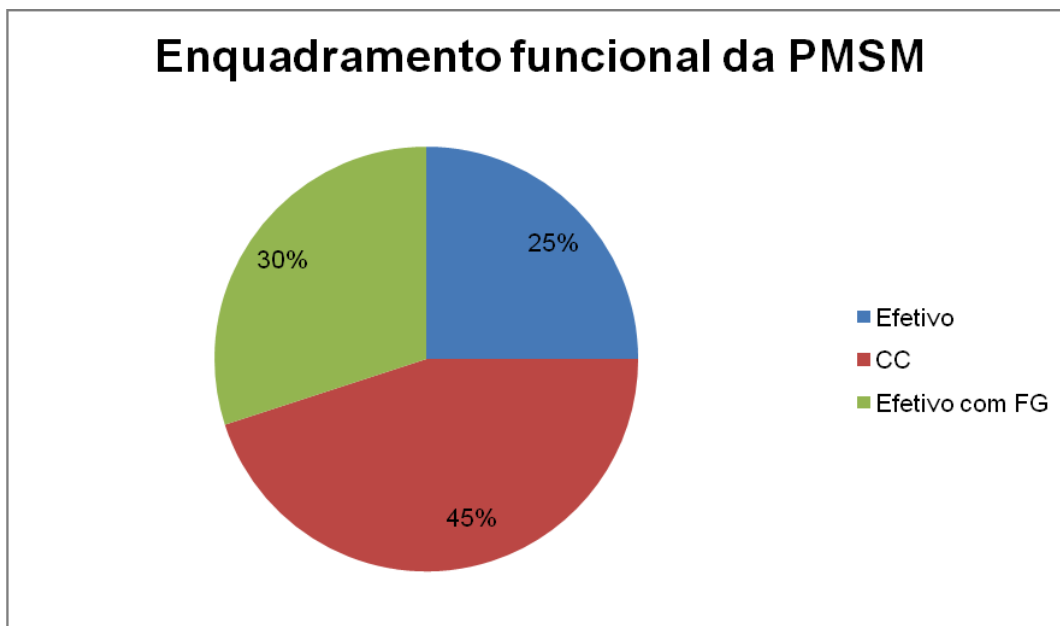


Figura 2 – Enquadramento do pessoal envolvido no processo de compra

Através dos dados levantados nesta pesquisa identificou-se que na mudança de gestão, mesmo tendo continuado o mesmo administrador, os responsáveis pela elaboração das solicitações de compra mudaram, pois 45% (quarenta e cinco por cento) realizam esta função a menos de 1 (um) ano, de acordo com a figura 3.

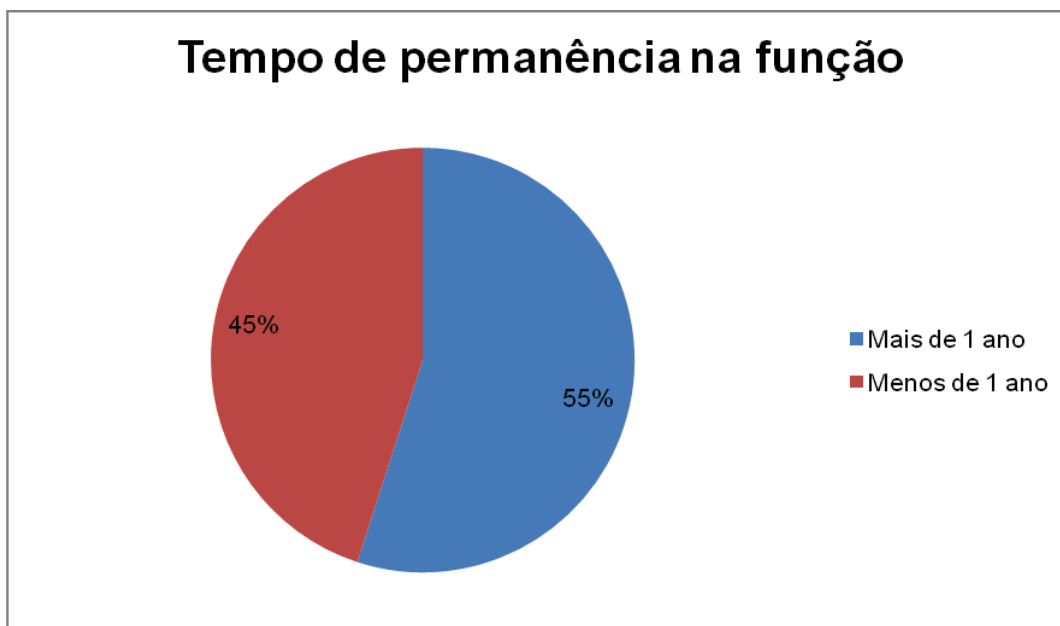


Figura 3 – Tempo de permanência na função.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atendendo ao objetivo proposto foi identificado o que esta levando a demora na realização das compras na PMSM, bem como as devoluções de solicitações aos órgãos que as elaboram, com o intuito de buscar a eficácia nas suas compras.

Nem sempre é a legislação que precisa de alterações e sim, a mentalidade e disposição de aprender, dos servidores colegas de setor que trabalham durante o processo de compras.

Após esta pesquisa, verificou-se que na PMSM os problemas estão acontecendo no início do processo, mais especificamente, na elaboração das solicitações de compras, as quais muitas vezes estão sendo devolvidas por insuficiência de dados, exigidos legalmente para que possa ocorrer a compra.

Muitas vezes, não existe um comprometimento técnico e sim político, sendo muitas vezes designados servidores sem a mínima qualificação técnica pra cumprimento da função designada, Por tratar-se de comprometimento de recursos públicos, seriam interessantes as contratações de servidores técnicas, com o mínimo de conhecimento na área contábil, para exercerem a referida função de comprar e formular os pedidos de compras.

Com isso, percebe-se a importância da interação entre os servidores que trabalham nas secretarias da PMSM e que são os responsáveis pela elaboração das compras, que hoje são os assessores executivos ou diretores, e as que trabalham no setor de licitações, mais especificamente a comissão de licitações que realiza a compra.

Pode-se verificar que a grande maioria já participou de cursos ou seminários de treinamentos realizados pela Secretaria de Finanças, para que os responsáveis pela elaboração das solicitações de compras se familiarizassem melhor com a realidade dos processos em que as compras passam até se efetivarem.

Verificaram-se dificuldades na elaboração das solicitações, e que elas estão sendo devolvidas pelo mau preenchimento, o que deve ter sido enfatizado nos cursos ou seminários.

Outro problema verificado, é que os assessores executivos, 50 (cinquenta) por cento deles, não são do quadro permanente de pessoal, levando a um rodízio intenso e contínuo destes. Assim, não há treinamentos que dê resultado, pois os que

aprendem saem e chegam outros que nada sabem sobre o assunto, virando uma roda viva sem fim.

Um fato que foi verificado e que reduziu bastante as devoluções das solicitações de compras, quanto às especificações dos produtos a serem adquiridos, atendendo ao princípio da padronização, foi criação de um catálogo de produtos, contendo os materiais descritos com as especificações técnicas e de padrão de qualidade possíveis, sem claro citar as marcas. Possibilitando assim, um sistema de compra mais ágil, adquirindo produtos de boa qualidade, melhor oferta de preço, e que seja adequado às necessidades da PMSM.

Outro motivo, que também, auxiliou na redução de devolução de solicitações, é que atualmente a PMSM, possui um sistema informatizado de informações, integrado entre os setores de licitações e contabilidade, que possibilitam um maior controle.

Salientamos, que os resultados levantados através de questionário, são de acordo com a opinião dos servidores envolvidos no processo de compras, e que estão gerando prejuízos ao erário publico, e devem ser mais rapidamente solucionado caso contrário, continuará acontecendo.

Sendo dada a preferência a servidores do quadro na escolha dos assessores, pois assim poderão ser também mais exigidos quanto ao aperfeiçoamento e qualificação na área.

Contudo, o que se pode levar em consideração sempre, são os marcos legais e normativos que existem, e está ai para cobrar os administradores, quanto à eficiência e responsabilidade no que diz respeito às finanças públicas.

## 6 REFERÊNCIAS

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL, Lei de Responsabilidade Fiscal. **Normas das Finanças Públicas**, 2000.

BRASIL, Lei Federal nº. 4.320/64. **Controle da execução Orçamentária**, São Paulo, 1964.

BRASIL, Lei Federal nº. 8.666/93. **Princípios Orçamentários**, 1993.

BRASIL, Lei nº. 10.028/00. **Dos crimes contra as finanças públicas**, 2000.

BRASIL, Lei nº. 10.520/02 – **Institui a Modalidade Pregão/2002**.

CARVALHO, José dos Santos Filho. **Manual de direito administrativo**. Ed. Freitas Bastos, 1997.

CRETELA JUNIOR, José. **Prática do Processo Administrativo**. 2ª edição. Ed.RT, 1988.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Contratação Direta Sem Licitação**. 2. Ed. Brasília Jurídica Ltda. Brasília-DF, 1997.

GIACOMINI, James. **Orçamento Público**. São Paulo. Ed. Atlas, 2002.

IUDICIBUS, Sergio de. **Contabilidade Gerencial**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1988.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Rio de Janeiro, Editora Aide, 1993.

\_\_\_\_\_. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 6 ed. Rio de Janeiro: Aide, 1997.

KOHAMA, Hélio. **Contabilidade Pública – Teoria e Prática**. São Paulo: Atlas, 2001.

MARTINS, Eliseu. **Contabilidade de Custos**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Uso de Direito Administrativo**. Malheiros Editores, 8 ed. 1996.

NUNES, L.A.R. **Manual da monografia jurídica**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

PISCITELLI, Roberto B, TIMBÓ, Maria Zulene F. & ROSA, Maria Berenice. **Contabilidade Pública – Uma abordagem de Administração Financeira**. São Paulo: Atlas 2002.

SILVA. Lino Martins. **Contabilidade Governamental** – Um enfoque Administrativo.  
7ª ed. Atlas, 2004.

## **APÊNDICES**



## APÊNDICE A – Questionário aplicado junto a PMSM

Prezados Senhores:

Visando desenvolver meu Trabalho de Conclusão do Curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Santa Maria, que tem como título “O PROCESSO DE COMPRA NA PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA: UM ESTUDO DE CASO” gostaria de contar com o apoio de V. Sa, para obtenção de informações referentes às “Solicitações de Compras do seu setor”. Para tanto estou enviando o questionário em anexo para ser respondido pelo responsável desta área.

Desde já agradeço a atenção dispensada.

Acad. Danesio Teixeira de Medeiros

### Questionário:

1- Existe alguma pessoa que trabalha juntamente com você e lhe auxilia nesta elaboração? E esta pessoa é servidor efetivo da PMSM?

Sim  Não

2- Qual seu enquadramento funcional na PMSM?

Efetivo  CC  Estagiário(a)  Efetivo com FG

3- Há quanto tempo tem a função de elaborar as solicitações de compra?

Mais de um ano  Menos de um ano

4- Você já ouviu falar da Lei 8.666/93, referente ao regramento das licitações e compras nos órgãos públicos?

Sim  Não

5- Se já ouviu falar nela, qual o seu conhecimento sobre a mesma?

Já li  Já estudei eventualmente  Faço estudo contínuo nela

Qualquer dúvida na hora da elaboração da solicitação da compra, busco informação nela.

6- Se não conhece a Lei como elabora as solicitações de compras?

Conforme aprendi com a pessoa que me antecedeu na função, e continuo fazendo até hoje.

Busquei informações no setor da contabilidade.

Faço cópias das solicitações de compras, que eram realizadas pelas pessoas que me antecederam na função, sem entender bem como realmente é feita.

Outra. Qual?

7- Você já recebeu um treinamento ou participou de algum curso, que esclareceu suas dúvidas, e que hoje lhe auxilia na elaboração das solicitações de compras? Se sua alternativa for positiva, gostaria de saber a data da realização do evento.

Sim  Não Data.....

8- Você acha importante este tipo de treinamento ou curso? Justifique sua resposta.

Sim  Não

9- Você conhece a Lei de Complementar 101/00, que se refere a responsabilidade fiscal. E diante dela a responsabilidade do governante e do ordenador de despesa quando da realização de uma despesa (compra) inadequada?

Sim  Não

10- Você já teve alguma solicitação de compra devolvida pelo setor de compras, para ser refeita ou para melhora-la?

Sim  Não

11- Se sua resposta anterior for positiva, poderia citar alguns motivos dos quais levaram a essa devolução?

12- Você acha se tivesse um maior conhecimento na área de compra, não aconteceriam estas devoluções?

Sim  Não

13- Você não acha que uma solicitação bem elaborada em que o setor de compras não precisasse devolve-la, levaria a uma agilidade e eficácia na compra realizada?

Sim

Não

14- Você acha que existem outros problemas no processo de compras da PMSM, o qual não foi citado? Se existir, poderia cita-lo para enriquecer minha pesquisa?

.....  
.....  
.....



**APENDICE B - Levantamento da freqüência das respostas aos questionários aplicados, quadro 1.**

Descrição da pergunta	Alternativa	Freqüência absoluta	Percentual (%)
Você já ouviu falar da Lei 8.666/93.	Sim	18	90%
	Não	2	10%
Total		20	100%
Se já ouviu falar nela, qual o seu conhecimento sobre a mesma?	Já li	3	15%
	Já estudei eventualmente	5	25%
	Faço estudo contínuo dela	4	20%
	Qualquer dúvida busco informações na contabilidade	7	35%
	Não respondeu	1	5%
Total		20	100%
Se não conhece a Lei, como elabora as solicitações de compra?	Conforme aprendi com as pessoas que me antecederam na função	11	55%
	Busco informações na contabilidade	7	35%
	Não responderam	2	10%
Total		20	100%
Você já recebeu um treinamento ou participou de algum curso, que esclareceu suas dúvidas e que hoje lhe auxilia na elaboração das solicitações de compras?	Sim	17	85%
	Não	3	15%
Total		20	100%
Você conhece a LC 101/00, que se refere a responsabilidade fiscal? E, diante dela a responsabilidade do governante e do ordenador quando da realização de uma despesa (compra) inadequada?	Sim	20%	100%
	Não	0	0%
Total		20	100%

Fonte: Questionários aplicados

**APENDICE C - Levantamento da freqüência das respostas aos questionários aplicados, quadro 2.**

<b>Descrição da pergunta</b>	<b>Alternativa</b>	<b>Freqüência absoluta</b>	<b>Percentual (%)</b>
Você conhece o processo de compras da PMSM, como ele procede?	Sim	19	95%
	Não	1	5%
Total		20	100%
Você acha que se tivesse um maior conhecimento na área de compra não aconteceriam estas devoluções?	Sim	20	100%
	Não	0	0%
Total		20	100%
Você acha que uma solicitação de compra bem elaborada em que o setor não precisasse devolvê-la, levaria a uma agilidade e eficácia na compra realizada?	Sim	17	85%
	Não	3	15%
Total		20	100%

Fonte: Questionários aplicados

**APENDICE D - Levantamento da freqüência das respostas aos questionários aplicados, quadro 3.**

Descrição das perguntas	Alternativa	Freqüência absoluta	Percentual (%)
Existe alguma pessoa que trabalha juntamente com você e lhe auxilia nesta elaboração? E, esta pessoa é funcionário efetivo da PMSM?	Sim	8	40%
	Não	12	60%
Total		20	100%
Qual o seu enquadramento funcional na PMSM?	Efetivo	5	25%
	CC	9	45%
	Estagiário	0	0%
	Efetivo com FG	6	30%
Total		20	100%
Há quanto tempo tem a função de elaborar as solicitações de compras?	Mais de um ano	11	55%
	Menos de um ano	9	45%
Total		20	100%
Você já teve alguma solicitação de compra devolvida pelo setor de compras, para ser refeita ou melhorá-la?	Sim	20	100%
	Não	0	0%

Fonte: Questionários aplicados

## **ANEXOS**

---

---

**ANEXO A – Formulário de solicitação de compras da PMSM****Prefeitura Municipal de Santa Maria****Estado do Rio Grande do Sul****Comissão de Licitação**

Solicitação de Compra nº \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_

Unidade Orçamentária:	Tipo de Empenho	Solicitação de:
Sub-unidade:	<input type="checkbox"/> Ordinário	<input type="checkbox"/> Serviços
Projeto/Atividade:	<input type="checkbox"/> Estimativo	<input type="checkbox"/> Serviços de Engenharia
Elemento de despesa:	<input type="checkbox"/> Global	<input type="checkbox"/> Materiais de Consumo
Sub-elemento:		<input type="checkbox"/> Obras
Recurso:		<input type="checkbox"/> Equip. e Mat. Permanente

Item	Unidade	Qtde	Especificação detalhada	Preço Unitário	Preço Total
				Total	

Justificativa:

Declaro serem verdadeiras as informações contidas nesta solicitação.

-----  
Secretaria de Finanças

Informações da Secretaria de Finanças	Despacho do ordenador de despesa
<input type="checkbox"/> Há dotação orçamentária	<input type="checkbox"/> Autorizo a despesa
<input type="checkbox"/> Não há dotação orçamentária	<input type="checkbox"/> Não autorizo a despesa
data: _____ / _____ / _____	data: _____ / _____ / _____
Contador (a) _____	Ordenador de despesa _____

**ANEXO B – Projeto de Lei do PPA de 2006/2009 da PMSM****PROJETO DE LEI \_\_\_\_\_/EXECUTIVO****DISPÕE SOBRE O PLANO PLURIANUAL NO  
MUNICÍPIO PARA PERÍODO 2006 A 2009.**

**Art. 1º.** Esta Lei institui o Plano Plurianual para o quadriênio 2006/2009, em cumprimento ao disposto no art. Nº 165, parágrafo 1º, da Constituição Federal.

**Parágrafo único.** Constituem anexos a esta Lei:

- I- Demonstrativos da previsão da receita para período 2005/2009;
- II- Demonstrativo dos programas e ações de governo para o período por Unidade Orçamentária.

**Art. 2º.** Os anexos que acompanham esta Lei contêm as informações complementares relativas aos valores referenciais em termos de planejamento de receita e da despesa, bem como a metodologia de cálculo, nos termos do art.12 da LC nº 101/2000.

**Parágrafo único.** Os valores constantes nos anexos a esta Lei possuem caráter indicativo e não normativo, devendo servir como referência para planejamento anual, devendo a Lei de Diretrizes e Orçamento Anual atualizar os valores previstos nesta Lei de forma automática, sem a necessidade de alteração formal do plano plurianual.

**Art. 3º.** As codificações de programas e ações serão observadas nas leis de diretrizes orçamentárias, nas leis orçamentárias anuais e nos projetos que os modifiquem.

**Art. 4º.** A exclusão ou alteração de programas será propostas pelo Poder Executivo por meio de projeto de lei específico.

**Parágrafo 1º.** O projeto de Lei conterá, no mínimo, na hipótese de:

- I- Inclusão de programa:
  - a) diagnóstico sobre a atual situação do problema que se deseja enfrentar ou sobre a demanda da sociedade que se queira atender com o programa proposto;
  - b) indicações dos recursos que funcionarão o programa proposto;
  - c) descrição dos objetivos e indicadores de desempenho propostos;
  - d) as ações inerentes aos programas, com a identificação dos produtos e metas;

- II- Alteração ou exclusão de programa, exposição das razões que motivaram as propostas.

**Parágrafo 2º.** A inclusão, exclusão ou alteração de ações orçamentárias e de suas metas poderão ocorrer por intermédio da lei orçamentária anual ou de seus créditos adicionais, alterando-se na mesma proporção o valor do respectivo programa.

**Art. 5º.** Fica o Poder Executivo autorizado a efetuar a alteração de indicadores vinculados aos objetivos dos programas de governo bem como as metas físicas e produtos das ações, devendo comunicar ao Legislativo as alterações.

**Parágrafo único.** As alterações em programas, indicadores, produtos e metas físicas do Legislativo, serão feitas por este Poder e comunidades ao Executivo.

**Art. 6º.** A Lei de Diretrizes Orçamentárias definirá a forma de avaliação dos resultados dos programas de governo, conforme prevê a lei Complementar nº 101/2000, art. 4º, I, “e”.

**Art. 7º.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Santa Maria, 30 de março de 2005.

WERNER REMPEL  
Prefeito Municipal em Exercício