

CONTRATOS E LICITAÇÕES: UM ESTUDO JUNTO À CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE CONGONHAS-MG

CONTRACTS AND BIDS: A STUDY WITH THE MUNICIPAL COUNCIL OF COUNCILORS OF CONGONHAS-MG

Jefferson Kennedy Coelho Castro

*Universidade Federal de São João del-Rei, MG, Brasil
E-mail: jeffersonfive@hotmail.com*

Vânia Aparecida Rezende

*Universidade Federal de São João del-Rei, MG, Brasil
E-mail: vaniarezende@ufsj.edu.br*

Recebido em: 29.01.2019 – Aceito em: 07.10.2019

DOI: <http://dx.doi.org/10.5902/2526629236634>

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar os contratos e licitações da Câmara Municipal de Congonhas – Minas Gerais, dos anos 2017 e 2018, a fim de compreender como, na prática, ocorre este processo na gestão pública. Visando alcançar tal objetivo a revisão de literatura tratou de conceitos e princípios encontrados na Administração Pública, focando em contratos e licitações, além da legislação que versa sobre o assunto. Desta forma, a abordagem qualitativa foi realizada pelo método de *estudo de caso*, por meio de entrevistas, as quais possuíam com roteiros semiestruturados, com os servidores envolvidos no processo de aquisição de bens e serviços do Poder Legislativo Municipal. Os resultados da pesquisa demonstraram que o processo de compras e licitações é regularmente conduzido. Entretanto, enfrenta dificuldades, principalmente, nas fases de cotação e recebimento. Outro fator observado é a falta de planejamento da administração que deveria, além de levantar as demandas, conciliar previamente as necessidades com o orçamento e as finanças da Câmara Municipal.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública; Contratos; Licitações; Poder Legislativo Municipal.

ABSTRACT

The objective of this article is to analyze the contracts and bids of the City Council of Congonhas – Minas Gerais, of the years 2017 and 2018, in order to understand how, in practice, this process occurs in public management. In order

CONTRATOS E LICITAÇÕES:
UM ESTUDO JUNTO À CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE CONGONHAS-MG

to reach this objective, the literature review dealt with concepts and principles of Public Administration, contracts and biddings, in addition to the legislation that deals with the issue. The qualitative study was carried out by the case study method, through interviews with semi-structured scripts with the employees involved in the process of purchasing assets and services of the Municipal Legislative. The research results showed that the purchasing process and bidding is regularly conducted, however, it faces difficulties, mainly in the quotation and receipt. Another factor observed is the lack of planning of the administration, which should, besides finding out the demands, reconcile the needs with the City Council's budget and finances.

KEYWORDS: *Public Administration; Contracts; Bids; Municipal Legislative.*

1. INTRODUÇÃO

O contexto da Administração Pública no Brasil se desenvolveu perante uma herança colonial permeada por práticas patrimonialistas e clientelistas. O cenário desta evolução gerou, além de desigualdades, uma pluralidade de atores. No entanto, é recente, na história do país, a visão e percepção da sociedade brasileira como um agente histórico participativo. A inserção da sociedade no cenário da gestão pública atinge várias searas de debate, entre esses debates está a ideia de que as práticas de gestão dos administradores da área pública se tornaram cada vez mais visíveis aos olhos do cidadão que busca, constantemente, a consolidação de uma democracia participativa.

Os contratos e as licitações são instrumentos pelos quais a Administração Pública compra ou contrata bens e serviços. Neste sentido, trata-se de um procedimento que requer extrema lisura e competência do gestor público. Para Carneiro e Souza (2018) “é imprescindível que a gestão de compras públicas seja exercida por servidores preparados para gerir recursos públicos de forma a não causar prejuízos ao erário e que de fato tenha conhecimentos das leis que regem as compras públicas.” Este posicionamento dos autores supracitados reafirma que, cada vez mais, o país precisa se alinhar à ideia de eficácia e eficiência de seus gestores públicos.

A fim de garantir bons negócios, ao realizar uma compra, a Administração Pública tem a premissa de atender aos princípios que determina a Constituição do Brasil (1988) e, também, a outras leis que tratam sobre o assunto. Esse processo é muito diferente do que acontece no setor privado, por exemplo, em que o proprietário é quem define as normas para o administrador.

Perante o cenário contemporâneo da gestão pública, acende-se o alerta para que os recursos existentes, ainda que escassos, sejam melhores administrados. Para tanto, além da sensibilidade dos governantes para as reais necessidades da população e para a ideal manutenção da *coisa pública*, é mister que os servidores envolvidos na celebração de contratos e licitações tenham não só experiência no assunto, mas, principalmente, domínio sobre a legislação que a regulamenta e uma total ciência sobre seus poderes e deveres.

Segundo Meirelles (2016), “impõe-se ao administrador público a obrigação de cumprir fielmente os preceitos do Direito e da Moral administrativa que regem a sua atuação”. E continua dizendo que, “ao ser investido em função ou cargo público, todo agente do poder assume para com a coletividade o compromisso de bem servi-la”, ressaltando ainda que cada agente administrativo é investido de uma parcela de poder para desempenhar a sua função e que isso também lhe confere obrigações.

A Câmara de Vereadores, além de aprovar leis, controlar e fiscalizar as ações do Poder Executivo Municipal, desempenha tarefas administrativas para a manutenção dos seus serviços e servidores. Portanto, seus agentes públicos devem se atentar às normas para celebração de contratos e licitações, a fim de garantir transparência e bons resultados ao órgão.

Perante a contextualização apresentada, o objetivo deste trabalho é analisar os contratos e licitações da Câmara Municipal de Congonhas/MG, entre os anos de 2017 e 2018, a fim de compreender como, na prática, ocorre o processo de aquisição de bens e serviços na gestão pública. Especificamente, buscou-se: analisar a formação e o nível de especialização dos agentes públicos envolvidos no processo de licitação; identificar o processo adotado pela Câmara para aquisição de bens e serviços, apontando a modalidade de licitação mais utilizada; descrever o que a Câmara adquiriu no período e quais seus impactos no orçamento; além de detectar os possíveis entraves e obstáculos existentes no processo de licitação.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A Administração Pública municipal na celebração de contratos e licitações

De acordo com a Constituição do Brasil (1988), o Estado brasileiro é formado pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, e é detentor de Poderes, a saber: “Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. E, segundo Costin

(2010), “o Estado é o conjunto de regras, pessoas e organizações que se separam da sociedade para organizá-la”.

Assim, se o Estado é a instância que organiza a sociedade numa determinada estrutura de poder, a Administração Pública, formada por órgãos espessos as que trabalham contratadas pelo Estado, operacionaliza suas decisões na forma de prestação de serviços públicos, fiscalização, regulação e exercício de funções de soberania. (Costin, 2010, pp. 4).

Sob a análise de diversos ângulos, a Administração Pública pode receber diversas definições, pois seu conceito não possui contornos bem definidos. Para Filho (2018), “uma das razões para o fato é a extensa gama de tarefas e atividades que compõem o objetivo do Estado. Outra é o próprio número de órgãos e agentes públicos incumbidos de sua execução”. Porém, sob uma visão mais global, Meirelles (2016), no livro *Direito administrativo brasileiro*, ressalta que a Administração Pública é a gestão de bens e de interesses coletivos de acordo com os preceitos do direito e da moral, visando o bem comum.

Percebe-se, então, que o conceito de Estado é mais amplo que o de Administração Pública, já que, além de executar obras e serviços para atender a população, deve, também, produzir normas que regerão a vida social, as instituições públicas e as relações políticas. Ou seja, o Estado, depois de estruturado, isto é, de instituir os três Poderes e dividir politicamente o território nacional, precisa também estruturar sua administração para desempenhar suas funções.

Filho (2018) acredita que para melhor defini-la é preciso dividi-la em dois sentidos: o objetivo, que trata “da própria gestão dos interesses coletivos executada pelo Estado”; e o subjetivo, que entende a Administração como “o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas que tenham a incumbência de executar as atividades administrativas”. E ressalva que:

A Administração Pública, sob o ângulo subjetivo, não deve ser confundida com qualquer dos Poderes estruturais do Estado, sobretudo o Poder Executivo, ao qual se atribui usualmente a função administrativa. [...] [Já que] nos Poderes Legislativo e Judiciário há numerosas tarefas que constituem atividade administrativa. (Filho, 2015, pp. 66-67).

Para efeito de fundamentação teórica este trabalho, dentre os organismos que constituem o Estado em seus diferentes níveis (federal, estadual e municipal), será aprofundado o estudo da Administração Pública no Poder Legislativo da esfera Municipal.

Carneiro e Souza (2018) realizaram um estudo similar nesse campo, a fim de identificar como são realizados os procedimentos de gestão de compras de produtos e serviços pela Câmara Municipal de Porto Nacional, no Tocantins. E reforça ainda, na introdução, a importância de a gestão de compras públicas ser feita por servidores preparados, com amplo conhecimento da legislação apropriada, de forma a não causar prejuízos ao erário.

Conforme consta na Constituição do Brasil (1988), o município é regido pela Lei Orgânica Municipal, o que faz com que possua certa autonomia em relação ao Estado e a União, deixando claro no Inciso I, do seu Artigo 30, que cabe ao Município legislar sobre assuntos de interesse local. Percebe-se então que a competência para legislar sobre esses assuntos fica, especialmente, a cargo da Câmara Municipal.

Especificamente, no município estudado, o Regimento Interno da Câmara Municipal, por meio da Resolução n. 283 (1992), estabelece suas funções, sendo elas: “legislativas, de fiscalização financeira e de controle externo do Executivo, de julgamento político-administrativo, desempenhando ainda as atribuições que lhe são próprias, atinentes à gestão dos assuntos de sua economia interna”.

Sobreleva-se a importância de conceituar a atividade administrativa, o ato e o processo administrativo. Segundo Marinela,

Representa toda atividade desenvolvida pela Administração, protegendo os interesses da coletividade, e decorre do fato de o Brasil ser uma República, em que toda atividade desenvolvida deve privilegiar a coisa pública. (Marinela, 2015, pp. 57).

Todavia, a Administração Pública só realiza suas atividades através de atos jurídicos especificamente denominados “atos administrativos”, que, segundo Meilrelles (2016), “é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir; resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria”. Por fim, entende-se por procedimento administrativo como a sequência de atividades da Administração, interligadas entre si, que visa a alcançar determinado efeito final previsto em lei (Filho, 2018).

2.2 Contratos administrativos e licitação: uma visão pela ótica dos princípios da Administração Pública

Segundo Costin (2010), “num Estado Federativo como o nosso, a Administração Pública pode ser federal, estadual ou municipal. Mas, os princípios que a regem, sua estruturação, os cargos e seus titulares, são os mesmos nos três níveis de governo”.

CONTRATOS E LICITAÇÕES:
UM ESTUDO JUNTO À CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE CONGONHAS-MG

De acordo com a Lei Orgânica do Município de Congonhas (1990), no *caput* do Artigo 22, “[a] atividade de Administração Pública dos Poderes Públicos do Município e a de entidade descentralizadora obedecerão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, motivação e razoabilidade”. Entretanto, a Constituição do Brasil (1988), no *caput* do seu Artigo 37, traz uma versão atualizada: “[a] Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”.

Quadro 1. Princípios da Administração Pública

Princípio da Legalidade	Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei.
Princípio da Impessoalidade	O princípio objetiva a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontram em idêntica situação jurídica.
Princípio da Moralidade	Impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta.
Princípio da Publicidade	Indica que os atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados. Pois, só com a transparência é que poderão constatar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem.
Princípio da Eficiência	O núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade e a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional.

Fonte: Adaptado de Filho (2018, pp. 73-83).

Segundo o Dicionário Houaiss (Contrato, 2018), contrato é o “pacto entre duas ou mais pessoas, que se obrigam a cumprir o que foi entre elas combinado sob determinadas condições” e em termo jurídico diz ser o “acordo de vontades entre as partes, com o fim de adquirir, resguardar, transferir, modificar, conservar ou extinguir direitos”. Dessa forma, podem derivar de acordos públicos ou privados, no entanto, os contratos administrativos, segundo Meirelles (2016), “dizem respeito aos ajustes que a Administração Pública, a fim de alcançar os interesses públicos, realiza com o particular ou outra entidade pública”.

O contrato administrativo possui características substanciais: é sempre consensual, já que une um acordo de vontades; formal, pois deve ser escrito atendendo requisitos especiais; oneroso, porque remunera na forma acordada; comutativo, uma vez que deve estabelecer condições recíprocas e equivalentes entre as partes; e realizado *intuitu personae*, porque deve ser executado pelo próprio contratado. Além dessas características, o contrato administrativo possui um fator próprio que é a exigência de prévia licitação, exceto nos casos previstos em lei (Meirelles, 2016).

Segundo Cintra (2012), “a licitação trata-se de um procedimento administrativo formal vinculado a Administração Pública direta ou indireta, onde esta, convida empresas interessadas (licitantes) a apresentarem propostas”, neste sentido seria oferecido bens e serviços formando a vontade contratual. Para o autor, “de um lado a Administração institui as condições da licitação (edital ou convite), de outro, os particulares retiram o edital e apresentam propostas e até mesmo garantias”.

Com a licitação é possível que mais de um interessado apresente uma proposta, o que conseqüentemente permite que a Administração escolha a proposta mais vantajosa, atendendo aos princípios da impessoalidade e da eficiência e, assim, resguardando o interesse público. Contudo, esse processo é regulamentado pela Lei n. 8.666 (1993), conhecida como Lei das Licitações, que, segundo Goppinger (2014), é considerada o marco histórico das licitações públicas, e “estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, como está escrito no *caput* do seu Artigo 1º.

De acordo com a Lei das Licitações no seu Artigo 3º, a licitação é norteadada pelos 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 lhes são correlatos”. Nesse viés, cabe agora definir os dois últimos princípios, já que os demais são similares aos princípios básicos da Administração Pública, já aqui conceituados.

Portanto, sobre o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, Cintra (2012) diz que “é a garantia do administrador e administrados. Obriga a Administração e o licitante a observarem as normas e condições estabelecidas no ato convocatório”, pois, “se a regra fixada não é respeitada, o procedimento se torna inválido”. E o princípio do julgamento objetivo, é aquele que se baseia no critério indicado pelo edital e nos termos específicos das propostas.

A lei ainda estabelece os casos que a Administração deve, ou pode, deixar de realizar a licitação: quando esta é dispensada, dispensável ou inexigível. A dispensada é aquela que a própria lei a declara como tal, assim disposto no Artigo 17, incisos I e II da Lei de Licitações. Segundo Meirelles (2016), a licitação dispensável “é toda aquela que a Administração pode dispensar se assim lhe convier”. A Lei n. 8.666 (1993), no seu Artigo 24, enumerou vinte e um casos, como, por exemplo:

para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem

*CONTRATOS E LICITAÇÕES:
UM ESTUDO JUNTO À CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE CONGONHAS-MG*

a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia.

Por fim, há inexigibilidade de licitação quando há impossibilidade jurídica de competição entre os contratantes.

Cabe, ainda, ao administrador público atentar-se para as modalidades de licitação estabelecidas pela Lei n. 8.666 (1993), no seu Artigo 22, que são: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão, que serão determinadas em função dos limites, tendo em vista o valor estimado do contrato, estabelecidos no Artigo 23 e atualizados pelo Decreto Federal n. 9.412 (2018).

Quadro 2. Modalidades de Licitação

Concorrência	É a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto. Adequada para contratos de grande valor, como no caso de obras e serviços de engenharia que seu valor estimado ultrapasse R\$3.300.000,00.
Tomada de Preços	É a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados, ou que se encaixem em todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação. Adequada para contratações de valor médio, isto é, que seu valor estimado esteja abaixo do estipulado para a modalidade de concorrência e acima da modalidade de convite.
Convite	Aplica-se, por exemplo, a obras de valor estimado até R\$300.000,00. Neste caso, a Administração Pública, através de carta-convite, convida os interessados no ramo, a qual pertence o objeto, sendo eles cadastrados ou não, e em seguida escolhe, no mínimo, três convidados.
Concurso	É a modalidade de licitação entre qualquer interessado para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme determina o edital publicado na imprensa oficial há mais de 45 dias.
Leilão	É a modalidade de licitação para que Administração Pública possa dispor de seus bens móveis, ou de produtos que foram legalmente apreendidos ou penhorados, ou para alienação de bens imóveis. Vencerá o que oferecer maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

Fonte: Adaptado de Lei n. 8.666 (1993).

Existe também outra modalidade de licitação que não consta na Lei de Licitações. Esta modalidade é o pregão, instituído pela Lei n. 10.520 (2002), que determina a modalidade de licitação denominada pregão à obtenção exclusiva de bens e serviços comuns. Segundo Goppinger (2014), “tem por objetivo uma espécie de flexibilização ou desburocratização do procedimento licitatório tradicional, agilizando o trâmite, pois são realizados os lances e após é verificada a

habilitação apenas do ganhador de modo que se torne mais rápido o processo”. O pregão pode ser feito de forma presencial, onde os interessados se encontram e participam, ou a distância, chamado *pregão eletrônico*, em que os licitantes participam pela internet.

Pode-se considerar esta forma de licitação um grande avanço para a gestão pública brasileira em busca de eficiência para as compras públicas. Neste sentido,

O pregão transformou as licitações públicas porque trouxe inovações que proporcionaram menos custo de procedimento licitatório, mais agilidade, desburocratização, melhor gerenciamento das despesas públicas, publicidade e transparência do procedimento, ampliação da disputa entre fornecedores e prestadores de serviço e maior vantagem econômica. (Mendonça, 2015, pp. 164).

3. MÉTODO DE PESQUISA

Com vistas a atender os objetivos propostos, foram realizadas, inicialmente, a revisão de literatura e a sistematização do referencial teórico sobre os temas que envolvem o estudo. O percurso metodológico deste trabalho traz uma abordagem qualitativa dentro de uma pesquisa exploratória, já que “trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes” (Minayo, 2001, pp. 22-23) e deseja “proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito” (Gil, 2007, pp. 41).

O levantamento das informações referentes à pesquisa se realizou por meio de entrevistas com roteiros semiestruturados junto à seis atores sociais identificados como os principais envolvidos no processo de compras da Câmara em estudo, sendo eles: pregoeiro, almoxarife, gerente administrativo, controle interno, tesoureiro e contador. As perguntas que nortearam a entrevista visavam compreender a totalidade do processo de licitação, isto é, como se inicia e por quem; quem autoriza sua abertura; em quantas etapas se dá e o que se faz em cada uma delas; quais as condições financeiras da instituição; se existe um planejamento e como é feito; quais os obstáculos que cada ator enfrenta em cada etapa; se fazem uso de alguma lista de verificação; etc. Além disso, com vista a levantar o perfil dos entrevistados, o roteiro continha perguntas como nível e área de formação, especialização e ainda sua percepção em relação à condução do processo de compras pela instituição.

Para tanto, foram utilizados como parâmetro de análise os princípios básicos da Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), bem como a legislação que norteia a conduta dos agentes públicos, principalmente na execução dos procedimentos para licitar e contratar.

Quanto à sua natureza, trata-se de uma pesquisa aplicada, visto que, segundo Gerhardt e Silveira (2009, pp. 35), “objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos. Envolve verdades e interesses locais”.

O procedimento adotado foi um estudo de caso dos contratos e licitações firmados pela Câmara Municipal de Congonhas nos anos 2017 e 2018, que segundo Fonseca,

Pode decorrer de acordo com uma perspectiva interpretativa, que procura compreender como é o mundo do ponto de vista dos participantes, ou uma perspectiva pragmática, que visa simplesmente apresentar uma perspectiva global, tanto quanto possível completa e coerente, do objeto de estudo do ponto de vista do investigador. (Fonseca, 2002, como citado em Gerhardt & Silveira, 2009, pp. 39).

E, por fim, a análise dos resultados foi realizada pelo levantamento de dados e informações coletadas, seguidas de sua sistematização e interpretação amparada pelo referencial teórico.

4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O Município de Congonhas situa-se na região central do Estado de Minas Gerais e possui como maior fonte de renda a extração do minério de ferro e a indústria metalúrgica. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no exercício de 2017, a cidade ocupou a 20ª posição no ranking dos municípios mineiros com a maior receita orçamentária realizada.

Em consulta ao Portal da Transparência da Prefeitura de Congonhas (2018), observa-se que o Município obteve uma média de arrecadação nos anos 2016 e 2017 de aproximadamente R\$ 25.000.000,00 por mês. Com base nessa arrecadação e observando os limites oriundos do Artigo 29-A da Constituição do Brasil (1988), foram então definidos os repasses realizados pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo nos anos seguintes aos apurados.

Ao consultar o Portal da Transparência da Câmara Municipal de Congonhas (2018), identificou-se que os repasses mensais feitos pela Prefeitura ao órgão nos anos recorrentes ao do presente estudo, 2017 e 2018, foram, respectivamente, R\$1.297.069,94 e R\$1.327.009,00, sendo o único recurso que dispõe para desenvolver suas atividades. Todavia, tal quantia se aproxima do valor de R\$1.655.304,11 que a Prefeitura de São Brás do Suaçuí, Município fronteiro a Congonhas, arrecadou em média por mês em 2017 para financiar todos os seus

compromissos, como nota-se ao consultar o Portal da Transparência da Prefeitura de São Brás do Suaçuí (2018).

No entanto, o uso desses recursos, obrigatoriamente, precisa atender aos princípios básicos da Administração Pública, independentemente do valor arrecadado. Seja pouco ou muito, o valor da receita financeira que dispõe um órgão para executar suas atividades, precisará atender aos princípios. Além disso, durante a revisão bibliográfica, foi possível observar que a Administração Pública, além de não dar possibilidade de fazer o que a lei proíbe, só poderá fazer o que ela autoriza. Portanto, quando a Administração se interessa em adquirir um bem ou serviço, ela só poderá fazer se assim a lei a permitir e, em suma, nos moldes da Lei de Licitações e da Lei n. 10.520 (2002).

Entretanto, cabe ressaltar que qualquer atividade de um órgão da Administração Pública está intimamente associada a um agente público, pois, segundo Meirelles (2016, pp. 71), “os órgãos públicos são centros de competências instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem”. Sendo assim, é essencial destacar a importância do agente na Administração Pública e, ainda, a necessidade que este seja preparado para desempenhar suas funções. Devido a isso, no início de cada entrevista com os servidores da Câmara de Congonhas, envolvidos no processo de contratos e licitações, levantou-se a sua formação e nível de especialização na gestão pública.

Dentre os seis entrevistados, todos possuem formação superior nos cursos de Direito, Contabilidade, Matemática, Logística e Gestão Pública e quatro deles possuem especialização, pós-graduação *lato sensu* ou MBA, em áreas de interesse da Administração Pública. O que é um verdadeiro trunfo para a Câmara de Congonhas, vale ressaltar que dois dos entrevistados não são concursados e/ou não possuem especializações, ou seja, o processo de compras e licitações poderá ser melhor conduzido por profissionais que possuem formação e especialização na área de gestão pública.

Além do nível de formação e especialização, os entrevistados foram questionados se já fizeram algum curso de aperfeiçoamento na área de licitação e se receberam algum incentivo da Mesa Diretora da Câmara ou de seu superior direto para tanto. De modo geral, as respostas não foram positivas, pois apenas um afirmou ter participado de um curso por incentivo da Mesa. No entanto, os demais, que não participaram de tal aperfeiçoamento, não receberam incentivo para isso nem nessa legislatura, nem em outras.

*CONTRATOS E LICITAÇÕES:**UM ESTUDO JUNTO À CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE CONGONHAS-MG*

Ao perguntar a cada entrevistado sobre quais leis devem ser consultadas para se realizar uma licitação as respostas foram unânimes para a Lei de Licitações, porém alguns acrescentaram outras, como: a Lei n. 10.520 (2002), que institui o pregão; a Constituição do Brasil (1988); a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei n. 101, 2000); a Lei Complementar n. 123 (2006), que se refere à preferência para as microempresas e empresas de pequeno porte nas aquisições de bens e serviços pelo Poder Público; a Lei n. 4.320 (1964), que estabelece normas gerais para elaboração e controle financeiro; e os Decretos Municipais n. 4.192 (2006) e n. 4.859 (2009) que juntos regulamentam o pregão no Município de Congonhas. Um dos entrevistados ainda acrescentou que dependendo do objeto a ser contratado, faz-se necessário consultar outras leis.

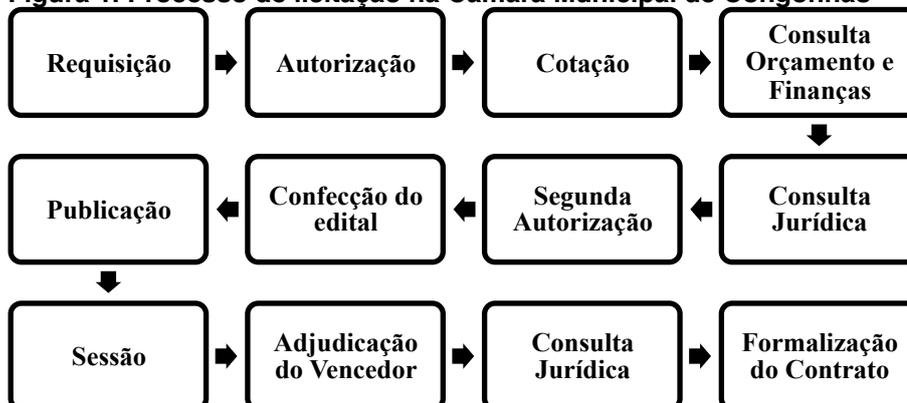
Como se esperava, a Lei de Licitações é a mais conhecida entre os entrevistados, sendo a única a ser citada pela maioria deles. Tal resultado já era esperado, já que ela é considerada como o marco histórico na legislação para as aquisições de bens e serviços pelo Poder Público. Ao serem questionados sobre suas opiniões a respeito da lei, a maioria acredita que ela ajuda significativamente para o processo de licitação e ainda a qualificaram como fundamental e norteadora. Entretanto, a posição do pregoeiro desperta atenção, pois ele acredita que hoje a lei mais atrapalha do que contribui, pois não acompanhou as evoluções do mercado. E acrescenta: “devia focar no preço e na qualidade e não na formalidade; se preocupa mais com quem vende do que o que ou por quanto vende”.

É inegável a contribuição da Lei de Licitações para garantir que a Administração Pública possa, ao comprar produtos e contratar serviços, atender aos princípios. Porém é preciso submetê-la à crítica, pois só quem lida diretamente com os entraves no processo de licitação sabe o quanto poderia ser mais rápido para o órgão público adquirir algo, principalmente quando se compara com a forma que esse processo ocorre no setor privado.

Através das entrevistas constatou-se que na Câmara Municipal de Congonhas, da percepção da necessidade à aquisição de um bem ou serviço, o processo se dá na seguinte ordem:

Jefferson Kennedy Coelho Castro, Vânia Aparecida Rezende

Figura 1. Processo de licitação na Câmara Municipal de Congonhas



Fonte: Elaborada pelos autores.

Na fase de requisição, cada setor deve fazer o levantamento das suas necessidades e encaminhar para a Administração, realizar a abertura do processo e, na sequência, encaminhar para a autorização do Presidente da Mesa Diretora. Porém, não é necessário que passe diretamente pela aprovação do presidente, considerando que o Diretor Geral e o Gerente Administrativo possuem competência jurídica para autorizar o processo. Posteriormente, as entrevistas revelaram que as requisições do setor de almoxarifado ocorrem em duas situações. A primeira para repor o estoque com base numa previsão de demanda, calculada pelo consumo no ano anterior e pela portaria que limita o consumo de materiais de escritório nos gabinetes parlamentares.

A segunda situação é para adquirir materiais que nunca foram comprados pela Câmara. Um detalhe importante dessa etapa é a necessidade de especificar a quantidade e as características dos materiais solicitados. O entrevistado deste setor relatou que as especificações do material, sem indicar preferência por um produto ou marca, é uma das maiores dificuldades na etapa, pois precisa, nas palavras dele, “ser específico e genérico ao mesmo tempo”.

Na fase de cotação é feita a pesquisa de preço em pelo menos três fornecedores calculando-se o preço médio dos três para cada material. Para a maioria dos entrevistados é nessa fase que se concentram as maiores dificuldades do processo, pois nela o fornecedor pode: cotar errado; não atender as especificações; colocar o preço acima do praticado no mercado; demorar a enviar seu preço e, às vezes, nem os envia. Segundo o pregoeiro, a ausência de fornecedores interessados pode se dar pelo descrédito do Poder Público como bom pagador, o que não é o caso da Câmara de Congonhas que, segundo os setores de contabilidade e

*CONTRATOS E LICITAÇÕES:
UM ESTUDO JUNTO À CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE CONGONHAS-MG*

tesouraria, ao receber uma nota fiscal para pagamento, ela é quitada em, no máximo, dois dias. A esse respeito não há muito o que se fazer pelo próprio órgão, a não ser esperar por uma mudança na legislação que desburocratize ainda mais o processo e torne-o mais atrativo e seguro para as empresas.

Na sequência, o processo segue para consulta orçamentária e financeira, e, nessa etapa, principalmente, nota-se a inexistência de um planejamento para a melhor gestão dos interesses da Câmara. Pela entrevista com o tesoureiro, constatou-se que os gastos com folha de pagamento representam em média 63% das despesas do Legislativo, o que está dentro do limite de 70%, estabelecido no § 1º do Artigo 29-A da Constituição do Brasil (1988), muito embora esteja próximo de alcançar o limite prudencial de 66,5%, que representa 95% do limite, conforme o parágrafo único do Artigo 22, presente na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Além disso, existem outras despesas com pessoal que juntadas à folha de pagamento podem ultrapassar os 90% do orçamento da Câmara, não restando muito para adquirir bens e materiais, realizar reformas, dentre outras. Essas despesas extras com servidores são: cartão alimentação, ressarcimento dos gastos com plano de saúde até o limite de R\$1.300,00 por mês para servidores e dependentes até 24 anos, ressarcimento dos gastos com telefonia móvel até o limite R\$300,00 por mês para os vereadores e, por fim, terceirização dos serviços de limpeza, vigilância, recepção, zeladoria e operação de som.

Para se entender melhor o quanto se gasta com pessoal, a Câmara do Município possui atualmente 13 vereadores, 122 servidores, sendo 98 comissionados e 24 efetivos. Dos servidores comissionados, 78 estão lotados nos gabinetes parlamentares. Além disso, possui 12 terceirizados e um autônomo, contratado por dispensa de licitação para operar o som durante as reuniões ordinárias. Nota-se que a Câmara de Congonhas conta com uma equipe de 135 pessoas para atender o Poder Legislativo no Município com apenas 13 vereadores. E, mesmo tendo atingido o limite prudencial de 66,5% com despesas com pessoal em 2015 e, como alternativa para reajustar tais gastos, os vereadores aprovaram uma lei que reduziu o salário de cargos comissionados. É possível que, brevemente, seja necessário refazer o ajuste, ou até mesmo reduzir o número de cargos comissionados e terceirizados.

Assim, foi inevitável apresentar o impacto que o inchaço dos gastos com pessoal representa no orçamento. Entretanto, ao se tratar de contratos e licitações, há também que se destacar que durante as entrevistas foi praticamente aclamada a realização de um planejamento estratégico na instituição, pela maioria

Jefferson Kennedy Coelho Castro, Vânia Aparecida Rezende

dos servidores envolvidos no processo de licitação, a fim de levantar as demandas por materiais e serviços que as integre sistematicamente ao orçamento e às finanças da Câmara como um todo. A Câmara possui pouco recurso para atender a demandas dos setores e não há uma previsão de como nem quando atendê-las, a menos que nos anos seguintes os repasses aumentem em relação aos gastos com pessoal, ou, então, que uma nova Mesa Diretora reconheça a importância de adotar técnicas em administração para boa gestão do órgão.

Depois da fase de consulta ao orçamento e às finanças, o processo é novamente encaminhado para os pareceres do procurador administrativo e do controle interno. É nessa etapa que o procurador orienta qual modalidade de licitação será adotada. Ao analisar as licitações realizadas pela Câmara de Congonhas nos anos 2017 e 2018, notou-se que todas elas foram feitas por pregão. Acredita-se que o fato se dá por esta modalidade ser menos burocrática e porque a própria lei a recomenda em detrimento das outras modalidades.

O pregoeiro, ao passar pela entrevista, afirmou que desde a adoção dessa modalidade, sob perspectiva dos últimos dois anos, a Câmara conseguiu comprar materiais e serviços com valores abaixo dos preços médios encontrados na fase de cotação, o que nem sempre acontecia em outras modalidades. Com isso, percebe-se que a instituição realizou boas negociações.

Na sequência, o processo é encaminhado para o pregoeiro confeccionar o edital em que são definidos os critérios para o pregão, como, por exemplo, de que maneira serão os lances, se por lote ou por item. Pela experiência da Câmara em pregões, não o fazem mais por lote, pois muitos fornecedores não se interessam em vender todos os produtos do lote e, ao fazê-lo por item, poderá garantir preços melhores.

Depois disso, o edital deve ser divulgado no canal oficial do Município de Congonhas ou em jornal de grande circulação. A Câmara, costumeiramente, utiliza ambos os canais de divulgação para atrair o maior número possível de interessados. No entanto, nem sempre a comunicação é eficaz, o fato da Câmara não poder contatar cada um dos fornecedores que conhece com objetivo de convencê-los a participar da próxima fase do processo – a sessão para receber os lances para cada item do edital – é uma das principais lamentações do pregoeiro.

Com a realização do pregão, se este não for frustrado, anulado ou receber algum recurso, isto é, alguma objeção em relação ao resultado final do processo licitatório, o melhor lance para cada item é escolhido e o processo segue, mais uma vez, para pareceres do procurador e do controle interno para averiguação. Se não for percebida nenhuma irregularidade, o processo segue para a adjudicação

*CONTRATOS E LICITAÇÕES:
UM ESTUDO JUNTO À CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE CONGONHAS-MG*

do vencedor. No entanto, o processo só possuirá validade externa depois de homologado pelo Presidente da Mesa Diretora e de firmar o contrato administrativo entre as partes (Administração Pública e licitante).

Como os processos para aquisição de bens no órgão público, de modo geral, possuem muitas etapas e muitas delas possuem sub-etapas, questionou-se aos entrevistados se utilizam alguma lista de verificação para orientar os passos de cada processo e apenas dois deles dizem utilizar listas com esse objetivo, número pequeno, entretanto, é compreensível, já que nem todos os envolvidos acompanham o processo do início ao fim.

Na entrevista com o Controle Interno da Câmara de Congonhas, setor responsável por fiscalizar internamente a atividade administrativa do órgão, questionou-se se algum processo de licitação que tramitou na Câmara nos anos 2017 e 2018 recebeu parecer contrário por estar em desacordo com os princípios básicos da Administração Pública e também com a legislação. A resposta foi negativa, ou seja, os entrevistados atestaram que todos os processos licitatórios ocorreram dentro na normalidade.

Ao todo, a Câmara firmou, entre janeiro de 2017 e novembro de 2018, 38 contratos administrativos com fornecedores que, na maioria das vezes, foram elaborados pelo pregoeiro da Casa com base no próprio edital. Através deles, por exemplo, o órgão adquiriu um automóvel no valor de R\$73.000,00, locou software de gestão pública no valor mensal de R\$10.920,07, locou garagem no valor mensal de R\$4.404,76, contratou provedor de internet no valor mensal de R\$1.912,10 e terceirizou mão de obra no valor mensal de R\$39.168,76. Observa-se que dos 38 contratos firmados no período, nenhum precisou passar por revisão ou ser rescindido.

Por fim, em relação à aquisição de materiais, na entrevista com o setor de almoxarifado, detectaram-se problemas frequentes enfrentados pela Câmara já na fase final da relação entre o Poder Público e a empresa, a fase de recebimento das mercadorias contratadas por licitação. Nessa etapa, mesmo a Câmara tendo seguido à risca todo o processo, em especial, especificando corretamente as características do material, na hora da entrega o fornecedor nem sempre entrega o solicitado.

Após o recebimento da mercadoria, a Câmara possui o prazo de quinze dias para fazer a recusa. Assim, anteriormente, quando se detectava um defeito, o próprio setor ligava para o fornecedor, que na maioria das vezes reagia mal com a recusa e pedia para falar com o Gerente Administrativo da Casa. Segundo um servidor (preservado seu anonimato), o Gerente Administrativo fazia o aceite, mesmo estando fora das especificações, desmoralizando o setor e ainda desobedecendo ao que versa a lei.

Em razão disso, o setor adotou nova postura ao detectar divergências entre a mercadoria entregue e o que foi contratado. É emitida uma nota de recebimento de mercadorias especificando, na primeira parte, tudo o que foi recebido e, na segunda, quais produtos apresentaram divergência, que é encaminhada à Gerência Administrativa para que tome as devidas providências. Com isso não se desgastam infrutiferamente com os fornecedores e, como resposta, durante os anos 2017 e 2018, a administração da Casa fez a recusa de materiais entregues fora de especificações.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Câmara Municipal de Congonhas possui uma equipe de 135 pessoas e dispõe também de uma receita razoável, mês a mês, para manutenção de suas atividades. Entretanto, é preciso considerar que tais recursos poderiam ser melhores administrados se fosse desenvolvido no início de cada exercício um planejamento estratégico que levantasse as necessidades e o financeiro da instituição, para definir metas claras e alcançáveis.

A falta de planejamento compromete, principalmente, o princípio da eficiência, que em suma, está relacionado à capacidade da Administração Pública de ser efetivo, isto é, de alcançar os melhores resultados com o mínimo de erros. No entanto, a organização do Poder Legislativo Municipal se perde por não saber quais resultados espera-se alcançar ao final de cada legislatura, por exemplo, as que possuem duração de dois anos.

Recomenda-se, portanto, que, entre os meses de dezembro e janeiro, cada setor faça o levantamento de suas necessidades e as encaminhe para a Gerência Administrativa para apuração da demanda e cotação. Assim, em fevereiro, mês que já tem definido o valor do repasse que a Câmara receberá o ano inteiro do Município, poderá se fazer a conciliação com o financeiro, definindo o que e como poderá ser feito, de acordo com prioridades e resultados.

Neste trabalho, ressaltou-se a importância do agente público na boa gestão da coisa pública. Após o estudo do caso da Câmara percebe-se que os servidores envolvidos no processo de licitação possuem formação afim à Administração e, ainda, a maioria possui especializações na área. Contudo, notou-se a falta de cursos de aperfeiçoamento na área de licitações e o incentivo por parte das Mesas Diretoras para tanto. Nesse sentido, recomenda-se que a Câmara elabore um programa de formação continuada para seus servidores, de modo a garantir o constante aperfeiçoamento de sua equipe, que, sempre atualizada, terá condições de

*CONTRATOS E LICITAÇÕES:
UM ESTUDO JUNTO À CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE CONGONHAS-MG*

intermediar bons negócios para o órgão.

Os resultados demonstram que o processo de licitação em si é conduzido dentro da normalidade na instituição, fazendo uso inclusive de listas de verificação para garantir que não haja falhas. Observa-se, ainda, que no processo adotado pela Câmara, a procuradoria administrativa é consultada pelo menos duas vezes, sendo a primeira no início, logo após a consulta orçamentária e financeira, e a segunda no final do processo para atestar a legalidade, podendo ainda ser consultada sempre que se fizer necessário, já que a Casa do Legislativo em Congonhas dispõe desta assessoria jurídica como cargo efetivo no órgão. Outro ponto a favor é a existência da Controladoria desde 2009, setor responsável por fiscalizar os atos administrativos da instituição, que, inclusive, durante a entrevista, atestou ter fiscalizado os últimos processos de licitação e que todos receberam parecer favorável do setor, já que obedeciam aos princípios e à legislação.

Embora o processo de aquisição da mercadoria seja demorado, caso ela apresente divergência, levando assim mais tempo para efetuar a troca, notou-se, neste estudo, a postura enérgica do setor de almoxarifado e o comportamento adequado da atual administração para a não aceitação de mercadorias que estejam fora de especificações. Outra situação que pode ocorrer é que nem sempre os responsáveis pelo recebimento fazem a conferência com precisão. Sendo assim, recomenda-se que o setor se mantenha firme nessa postura e que em outras legislaturas a administração da Casa tenha a mesma percepção, que o Poder Público, ao celebrar um contrato administrativo para aquisição de materiais ou serviços, não deve ser lesado pelo seu fornecedor.

Outros problemas foram detectados ao longo do estudo, como acontece com a dificuldade existente na fase de cotação de um bem ou serviço. Todavia, a Câmara pode capacitar seus servidores responsáveis pela tarefa para aperfeiçoar sua relação com o fornecedor, a fim de minimizar ruídos na comunicação que poderiam comprometer o processo. Como sugestão, apresenta-se a necessidade da Administração municipal se expressar corretamente em relação ao objeto a ser licitado, desta forma o fornecedor não corre o risco de entender equivocadamente e assim oferecer um material inadequado.

REFERÊNCIAS

- Brasil. (1982). *Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm.
- _____. (1990). *Lei Orgânica Municipal de Congonhas, de 19 de novembro de 1990*. Congonhas, MG. Recuperado de: <https://www.congonhas.mg.leg.br/leis/legislacao-municipal>.
- _____. (2002). *Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002*. Institui modalidade de licitação denominada pregão. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm.
- _____. (2012). *Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993*. Estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm.
- _____. (2018). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.
- _____. (2018). *Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas para a responsabilidade na gestão fiscal. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.
- _____. (2019). *Lei Complementar n. 123, de 04 de maio de 2000*. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm.
- Brasília. (2019). *Decreto Federal n. 9.412, de 18 de junho de 2018*. Atualiza os valores das modalidades de licitação. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9412.htm.
- Carneiro, L. de A. & Souza, J. B. de (2018). Gestão de Compras Públicas: Um estudo junto à Câmara Municipal de Vereadores de Porto Nacional – TO. *Revista Humanidades e Inovação*, 8(2), 22-34.
- Cintra, A. S. (2012). A Licitação na Administração Pública. *O Patriarca, Revista do Curso de Direito – UNIPAC*, Araguari, 6(1), 01-11.
- Contrato (2018). *Grande Dicionário Houaiss*. Recuperado de <https://houaiss.uol.com.br/pub/apps/www/v3-3/html/index.php#1>.
- Costin, C. (2010). *Administração pública*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Filho, J. S. C. (2018). *Manual de Direito Administrativo*. 32ª ed. São Paulo: Atlas.

CONTRATOS E LICITAÇÕES:
UM ESTUDO JUNTO À CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE CONGONHAS-MG

- Gerhardt, T. E. & Silveira, D. T. (Orgs.). (2009). *Métodos de pesquisa*. Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS (Coords.). Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- Gil, A. C. (2007). *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4ª ed. São Paulo: Atlas.
- Goppinger, V. K. (2014). *A atuação do Controle Interno nos procedimentos licitatórios do Município de Novo Xingu/RS*. Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, Universidade Federal de Santa Maria. Palmeira das Missões, RS, Brasil.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2018). *IBGE Cidades*. Recuperado de: <https://cidades.ibge.gov.br>.
- Marinela, F. (2015). *Direito Administrativo*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva.
- Meirelles, H. L. (2016). *Direito Administrativo Brasileiro*. (J. E. B. Filho, Ed.). 42ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.
- Mendonça, F. M. (2015). Contribuição do pregão para as compras públicas (S. de O. Barbará, Org.). *Instrumentos de Gestão Pública*, 1, 145-167.
- Minas Gerais. (1992). *Resolução n. 283, de 03 de dezembro de 1992*. Dispõe sobre o Regimento Interno da Câmara Municipal de Congonhas. Congonhas, MG. Recuperado em 21 novembro, 2018, de <https://www.congonhas.mg.leg.br/leis/legislacao-municipal>.
- Minas Gerais. (2002). *Decreto Municipal n. 4.859, de 27 de março de 2009*. Altera o art. 27 do Decreto Municipal n. 4.192, de 04 de janeiro de 2006. Diário Oficial do Município: Congonhas, MG.
- Minas Gerais. (2006). *Decreto Municipal n. 4.192, de 04 de janeiro de 2006*. Regulamenta a modalidade de licitação denominada pregão e normatiza o sistema de registro de preços. Diário Oficial do Município: Congonhas, MG.
- Minayo, M. C. S. (Org.). (2001). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Vozes.
- Portal da Transparência da Câmara de Congonhas. (2018). Recuperado de <http://www.transparenciafacil.com.br/0153702>.
- Portal da Transparência da Prefeitura de Congonhas. (2018). Recuperado de <http://www.congonhas.mg.gov.br/index.php/portal-transparencia-prefeitura>.
- Portal da Transparência da Prefeitura de São Brás do Suaçuí. (2018). Recuperado de http://pt.saobrasdosuacui.mg.gov.br/Tempo_Real_Receitas.