

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA
UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA
CENTRO DE ENSINO BOMBEIRO MILITAR
CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS
CURSO DE COMANDO E ESTADO MAIOR: ESPECIALIZAÇÃO EM
ADMINISTRAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA COM ÊNFASE NA ATIVIDADE
BOMBEIRO MILITAR

ANDRÉ LUIZ GRIGULO

A ELABORAÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA PELAS COORDENADORIAS DO
CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA PARA AQUISIÇÃO DE
EQUIPAMENTOS OPERACIONAIS

FLORIANÓPOLIS
2017

ANDRÉ LUIZ GRIGULO

**A ELABORAÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA PELAS COORDENADORIAS DO
CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA PARA AQUISIÇÃO DE
EQUIPAMENTOS OPERACIONAIS**

Monografia apresentada ao Curso de Comando e Estado-Maior e ao Curso de Especialização em Administração em Segurança Pública com ênfase na atividade Bombeiro Militar, do Centro de Ensino Bombeiro Militar (CBMSC) e do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas (UDESC) como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialista em Administração em Segurança Pública com Ênfase à Atividade Bombeiro Militar.

Orientadora: Dra. Denise Pinheiro

FLORIANÓPOLIS
2017

Grigulo, André Luiz

A elaboração do termo de referência pelas coordenadorias do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina para aquisição de equipamentos operacionais. / André Luiz Grigulo.
Florianópolis: CEBM, 2017.

62 p.

Monografia do Curso de Comando e Estado Maior - CCEM - 2017 –
Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, Centro de Ensino
Bombeiro Militar.

Orientadora: Dra. Denise Pinheiro.

1. Planejamento. 2. Termo de Referência. 3. Fase Interna ou Preparatória
do Pregão. I. Pinheiro, Denise. II Título.

ANDRÉ LUIZ GRIGULO

**A ELABORAÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA PELAS COORDENADORIAS DO
CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA PARA AQUISIÇÃO DE
EQUIPAMENTOS OPERACIONAIS**

Monografia apresentada ao Curso de Comando e Estado-Maior e ao Curso de Especialização em Administração em Segurança Pública com ênfase na atividade Bombeiro Militar, do Centro de Ensino Bombeiro Militar (CBMSC) e do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas (UDESC) como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialista em Administração em Segurança Pública com Ênfase à Atividade de Bombeiro Militar.

Banca Examinadora:

Orientador(a):

Dra. DENISE PINHEIRO

UDESC

Membros:

Me. GUIDEVERSON DE LOURENÇO HEISLER

CBMSC

Me. EDUARDO ANTONIO GOMES DA ROCHA

CBMSC

Florianópolis, 13 de Setembro de 2017.

AGRADECIMENTOS

Gostaria primeiramente de agradecer a Deus por ter me abençoado ao conseguir vencer as dificuldades enfrentadas.

Agradecer meus pais pela criação e esforços para proporcionar educação aos seus filhos.

Agradecer minha esposa e filho pelas ausências durante os estudos, vocês são a razão da minha vida.

Agradecer o Coronel Corrêa, Diretor de Ensino, Coronel Neto e Tenente Coronel Heisler do Centro de Ensino do CBMSC, pela estrutura fornecida e apoio para proporcionar um ótimo curso de aperfeiçoamento profissional para nossas carreiras.

Aos professores da UDESC, em especial a Orientadora Professora Dra. Denise Pinheiro, ministrando todas as aulas com maestria, profundo conhecimento, respeito e motivando os alunos. Que Deus possa iluminar o caminho diário destes profissionais de imenso valor para o futuro de nossa sociedade. Sinto orgulho e sorte pela oportunidade de ter sido aluno de excelentes professores, continuem sendo essas pessoas abnegadas sempre.

Agradeço a todos os integrantes da Diretoria de Logística e Finanças que tive o prazer de trabalhar, inspiradores e contribuidores para este trabalho, pessoas exemplares na figura do Tenente Coronel Luis Henrique, Tenente Coronel Vandervan, Tenente Coronel Rocha, 1º Tenente Gelain, 1º Ten Barreto, 2º Ten Rodrigues, 2º Ten Reis e todos os praças que apesar de muitas dificuldades se dedicam para manter nossa Corporação funcionando, parabéns a todos.

Ao Ten Cel Marcos, oficial abnegado, com sede de conhecimento e muita dedicação pessoal, referência na atividade de combate a incêndio.

Aos colegas do CCEM 2017 pelo companheirismo e apoio que muito contribuíram em mais uma etapa da nossa atualização profissional.

A todos os Bombeiros Militares que labutam diariamente em qualquer tempo ou situação para cumprir o lema do CBMSC. Vidas Alheias e Riquezas a Salvar.

RESUMO

Este trabalho de conclusão de curso buscou apresentar uma proposta para aprimorar o planejamento da fase interna ou preparatória dos pregões para aquisição de equipamentos operacionais para o Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina (CBMSC). Através de uma pesquisa bibliográfica na literatura sobre a legislação que regulamenta as licitações, mais especificamente sobre a modalidade pregão. Também foi analisada a evolução histórica do CBMSC e sua expansão territorial após a emancipação financeira e administrativa da Polícia Militar de Santa Catarina, através da Emenda a Constituição Estadual nº 33 de 13 de junho de 2003. Foi apresentada a estrutura organizacional do CBMSC e como ocorre o planejamento para aquisição dos equipamentos operacionais, a fim de identificar e propor métodos eficientes para este planejamento, adequados com a atual realidade do CBMSC. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os pregoeiros do centro de licitações da Diretoria de Logística e Finanças, identificando as principais dificuldades enfrentadas. Obtendo como diagnóstico a falta de conhecimento técnico dos interessados nos equipamentos quando elaboram os termos de referência, bem como da legislação e rotinas que envolvem este processo, dificultando a fase interna ou preparatória dos pregões, a qual envolve o planejamento para as compras, sendo traduzidas nos itens do termo de referência, documento que serve de base para a confecção do edital licitatório da modalidade pregão. Após analisar a legislação e a estrutura atual do CBMSC, foi proposto que a função de elaboração do termo de referência para aquisição de equipamentos operacionais poderia atingir melhores resultados se for realizado pelos integrantes das coordenadorias do CBMSC, porque são os profissionais com maior contato prático, instrutores das disciplinas e responsáveis por atualizar os procedimentos de acordo com as diretrizes das atividades operacionais e com o auxílio dos integrantes do centro de licitações para ajustar os objetivos com a legislação atual. Os integrantes das coordenadorias têm condições de analisar e discutir com a tropa que trabalha diariamente com estes equipamentos na prática, conciliando experiência aos conhecimentos técnicos no assunto, para melhor elaborar os principais itens do termo de referência para o CBMSC, que são as especificações técnicas detalhadas, a pesquisa de preços, garantias, assistência técnica, análise de amostras e laudos que atendam as normas técnicas necessárias para buscar otimizar a aquisição destes equipamentos operacionais para o CBMSC.

Palavras-chave: Planejamento, Termo de Referência, Fase Interna ou Preparatória do Pregão.

LISTA DE ABREVIATURAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
CBMSC	Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina
DLF	Diretoria de Logística e Finanças
EN	Norma Européia
FUMCBM	Fundo de Melhoria do Corpo de Bombeiros Militar
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
NFPA	National Fire Protection Association
OBM	Organização de Bombeiro Militar
PMSC	Polícia Militar de Santa Catarina
SRP	Sistema de Registro de Preços
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	6
1.1 ESTRUTURA DA MONOGRAFIA.....	8
1.2 JUSTIFICATIVA DO TRABALHO.....	8
1.3 PROBLEMA.....	10
1.4 OBJETIVOS.....	10
1.4.1 Objetivo Geral:.....	10
1.4.2 Objetivos Específicos:.....	10
2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	11
3 COMPRAS PÚBLICAS.....	12
3.1 MODALIDADES DE LICITAÇÃO.....	14
3.1.1 Pregão Presencial e Eletrônico.....	16
3.2 TIPOS DE LICITAÇÃO.....	19
3.3 SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO.....	20
3.4 DISPENSA E INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.....	25
3.5 FASES DA MODALIDADE PREGÃO.....	28
3.5.1 Fase Interna ou Preparatória do Pregão.....	28
3.5.1.1 Termo de Referência.....	29
3.5.2 Fase Externa ou Executória do Pregão.....	35
4 CARACTERIZAÇÃO E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO CBMSC.....	38
4.1 HISTÓRIA DO CBMSC.....	38
4.2 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO CBMSC.....	41
5 DIAGNÓSTICO E ANÁLISE DA REALIDADE ESTUDADA.....	47
6 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO/RECOMENDAÇÃO.....	52
7 CONCLUSÃO.....	57
REFERÊNCIAS.....	59
APÊNCICE.....	62

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho monográfico verifica como ocorre o planejamento da fase interna ou preparatória da modalidade licitatória pregão, que pode ser traduzida na elaboração do termo de referência, documento utilizado para detalhar o objeto a ser adquirido através das especificações técnicas, servindo de base para o edital na modalidade pregão, para aquisição de equipamentos operacionais para o Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina (CBMSC).

Buscou-se identificar as principais dificuldades enfrentadas pelo setor de licitação do CBMSC e apresentar a legislação atual sobre o tema, para então sugerir procedimentos, que podem ser adotados para padronizar o planejamento da fase interna ou preparatória dos pregões, a fim de otimizar os resultados na aquisição de equipamentos operacionais específicos para realizar as atividades típicas do CBMSC.

De acordo com o censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), em 1960 a população do Estado de Santa Catarina era de aproximadamente 2.147.000 habitantes e apenas 32,4%, equivalente a 695.628 pessoas, residiam nas cidades. Em 2010 esses números subiram para 6.248.346 catarinenses e 84% desta população já era urbana, aproximadamente 5.248.610 pessoas, um aumento de quase oito vezes na população urbana absoluta. Esse êxodo rural ocorreu principalmente no final do século passado através de uma ocupação urbana sem um planejamento e controle ideal do parcelamento do solo urbano. Esta ocupação contribuiu para o surgimento de diversos problemas sociais, aumentando a procura por serviços públicos, que os órgãos públicos fornecem, mas que não eram expressivos até poucas décadas atrás quando essa população predominantemente rural, vivia de forma simples, baseada na agricultura familiar autossustentável, com dificuldades para solicitar esses serviços. Essa situação inverteu-se atualmente com o acesso à informação através da facilidade dos meios de comunicação como internet e telefone, crescendo assim a necessidade por grandes investimentos em infraestrutura e oferta de serviços públicos, os quais ficaram subdimensionados, como educação, saúde, segurança pública e mobilidade urbana.

Com a evolução destes problemas sociais e a crescente demanda por serviços, as Instituições públicas para prestá-los necessitam de atualizações constantes em suas atividades para atender a população. Com intuito de acompanhar este desenvolvimento o CBMSC necessitou expandir suas atividades em novas áreas de atuação e cidades do Estado. A exemplo do atendimento pré-hospitalar, que não era prestado pelo CBMSC até final da década de 1980. Houve a necessidade de aquisição de ambulâncias, equipamentos e capacitação do

efetivo para realizar esta nova atividade, bem como instalar quartéis em diversas cidades de Santa Catarina que a Corporação ainda não estava presente, proporcionando qualidade ao reduzir o tempo de resposta aos atendimentos de urgência e emergência por exemplo.

A expansão na oferta dos serviços exigiu que o CBMSC buscasse alternativas que pudessem atender o aumento na demanda de seus serviços, sem no entanto, receber um incremento proporcional de recursos financeiros e efetivo. Por outro lado, como toda dificuldade traz mudanças, estas foram úteis para abrir portas à inovação no CBMSC que acompanhassem a evolução da sociedade catarinense. Inovações que impulsionaram a busca por atualização em áreas de atividades realizadas, treinamentos e equipamentos de qualidade para poder prestar seus serviços, agora mais diversificados. Como por exemplo, os atendimentos pré-hospitalares de emergência, salvamento aquático, mergulho, salvamento em altura, resgate veicular, atendimento a produtos perigosos e diversas atividades que necessitam auxílio imediato na área operacional. Na área prevencionista foram iniciados serviços de análise de projetos preventivos, vistorias em edificações, projetos sociais e educativos realizados pelo CBMSC. Esses novos serviços requerem treinamentos para capacitação técnica e significativo volume de investimentos na aquisição de novos equipamentos para proporcionar uma resposta de qualidade à sociedade.

O CBMSC surgiu com uma seção com serviço especializado de combate a incêndio dentro da Polícia Militar de Santa Catarina (PMSC) em 1926, conquistou sua independência administrativamente em 13 de junho de 2003. Nessa data a Corporação possuía quartéis com Organização Bombeiro Militar (OBM), em apenas 51 cidades catarinenses, com efetivo de aproximadamente 1.890 bombeiros militares. Em 2017 possui quartéis em 136 cidades, com efetivo de aproximadamente 2.440 bombeiros militares. Percebe-se que mais que dobrou o número de quartéis e houve uma ampliação nas atividades prestadas, mas o incremento de efetivo foi de aproximadamente um terço apenas.

Uma Corporação em plena expansão, além dos investimentos necessários em novos equipamentos, o custeio também se eleva proporcionalmente, exigindo boa gestão dos recursos financeiros para manter suas missões com respostas aos atendimentos de urgência e emergência de forma adequada. Diante destes desafios buscou-se com este trabalho, analisar como ocorrem as aquisições de equipamentos operacionais para o CBMSC, com foco no planejamento da fase interna ou preparatória dos pregões, modalidade de licitação utilizada para compra destes equipamentos. O planejamento do pregão se traduz na elaboração do seu termo de referência, documento importantíssimo responsável pela eficiência e eficácia destes investimentos nas atividades prestadas.

Adotou-se neste trabalho o conceito de equipamentos operacionais de Bombeiro, o conjunto de viaturas, aparelhos, ferramentas, equipamentos de proteção individual EPI, e qualquer material necessário para equipar os Bombeiros para execução de suas atividades operacionais no atendimento de ocorrências de urgência ou emergência.

1.1 ESTRUTURA DA MONOGRAFIA

Este trabalho foi dividido em 7 capítulos na seguinte ordem.

Primeiro capítulo, iniciado com a introdução, contendo a justificativa, problema e objetivos.

Segundo capítulo, procedimentos metodológicos.

Terceiro capítulo, o referencial teórico, baseado em pesquisa bibliográfica sobre a legislação atual que regulamenta a obrigatoriedade das compras dos órgãos públicos através de licitações, mais especificamente da modalidade de pregão e sua peça fundamental para o planejamento da aquisição de equipamentos, o termo de referência.

Quarto capítulo, caracterização da Instituição CBMSC, sua evolução histórica, atividades realizadas, organograma funcional, o setor de planejamento e a Diretoria de Logística e Finanças responsável pelas compras do CBMSC.

Quinto capítulo diagnóstico da situação problema, apresentando as dificuldades encontradas pelos responsáveis que trabalham no centro de licitações através de entrevistas com seus integrantes, a fim de sugerir soluções para melhorar o planejamento das compras de equipamentos.

Sexto capítulo, apresentação de proposta sugerindo que a função de elaboração dos termos de referência para aquisição de equipamentos operacionais, seja realizada pelos integrantes das coordenadorias do CBMSC, com auxílio dos integrantes do centro de licitações, a fim de melhorar o planejamento da fase interna ou preparatória dos pregões.

Sétimo capítulo a conclusão do trabalho.

1.2 JUSTIFICATIVA DO TRABALHO

O Curso de Comando e Estado-Maior do CBMSC, tem como objetivo atualizar os oficiais gestores da Corporação na área da administração pública, para que possam ter uma visão estratégica nas funções de comando que irão assumir após o curso. Assim a Instituição realizou convênio com a Universidade do Estado de Santa Catarina, (UDESC), através do

Centro de Ciências e Administração Socioeconômicas - ESAG, para ministrar uma especialização personalizada para o CBMSC na área da administração em segurança pública. Buscou-se aprofundar os assuntos inerentes à gestão do CBMSC e realizar trabalhos de conclusão de curso voltados a gestão atual desta Instituição, a fim de contribuir para a melhoria da sua estrutura de gestão.

Um dos problemas enfrentados pelo CBMSC despertou interesse deste autor, a dificuldade de planejamento para os investimentos em equipamentos operacionais para responder aos crescentes atendimentos operacionais de urgência e emergência que a Corporação presta à sociedade. Alguns destes investimentos requerem valores expressivos, como por exemplo um caminhão de combate a incêndio, um dos maiores símbolos visuais que representam os Corpos de Bombeiros no mundo, partindo de um custo inicial aproximado de quatrocentos mil reais sem nenhum equipamento. Considerando que para entrar em operação um caminhão necessita de vários equipamentos para combate a incêndios e resgates diversos, na maioria materiais importados, variando de acordo com a necessidade da atividade realizada, o que facilmente ultrapassa a cifra de um milhão de reais investidos. Esta necessidade de investimentos se repete na aquisição de ambulâncias, salvamento aquático, mergulho e outras atividades que requerem equipamentos de qualidade para que os Corpos de Bombeiros possam proporcionar um atendimento emergencial com foco na excelência do serviço prestado ao cidadão.

É imprescindível que a Corporação encontre a melhor forma de investir seus recursos, equipando da melhor forma seu efetivo. Esta problemática requer duas medidas. Uma é conseguir fontes de recursos extra governamentais, que podem ser angariadas através de bons projetos para aumentar o orçamento disponível, este assunto foi trabalhado em outras monografias disponíveis na biblioteca digital no sítio do CBMSC¹. Outra medida é priorizar o planejamento das licitações para otimizar os investimentos na aquisição de equipamentos operacionais para o CBMSC, objetivo pretendido com este trabalho.

O planejamento da fase interna ou preparatória das licitações na modalidade pregão, que envolvem a prioridade na elaboração de bons termos de referência, sendo determinantes para as especificações técnicas detalhadas, visando qualidade e padronização dos equipamentos operacionais adquiridos, pesquisas mercadológicas adequadas com os fornecedores, definição de quantidades e suprimentos, foram problemas identificados pelo autor em atuação profissional no setor de licitações, que podem comprometer os

1 Na biblioteca do CBMSC possuem dois trabalhos específicos. 1.Proposta para aprimoramento da gestão de projetos no Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina do autor: José Gamba Júnior. 2.Captação de recursos federais pelo Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, autor: Diogo de Souza Clarindo.

investimentos nesta área da Corporação. Assim optou-se pelo tema com objetivo de discutir sobre o planejamento no processo licitatório de aquisição de equipamentos operacionais através da Diretoria de Logística e Finanças (DLF) do CBMSC, analisando o que a legislação atual preconiza e quais procedimentos podem ser adotados à realidade da Corporação para otimizar estes investimentos.

O tema foi delimitado ao planejamento da fase interna ou preparatória das licitações na modalidade de pregão, por ser a modalidade utilizada para aquisição de equipamentos operacionais pelo CBMSC e esta fase de planejamento ser determinante para definir os objetivos e atingir o sucesso pretendido das atividades operacionais, a fim de conseguir selecionar a proposta mais vantajosa para administração pública.

1.3 PROBLEMA

Quais procedimentos podem ser adotados no planejamento da fase interna ou preparatória dos pregões do CBMSC, para otimizar a aquisição de equipamentos operacionais?

1.4 OBJETIVOS

1.4.1 Objetivo Geral:

Propor sugestões ao planejamento da fase interna ou preparatória dos pregões, a fim de otimizar a aquisição de equipamentos operacionais para o CBMSC.

1.4.2 Objetivos Específicos:

- Analisar a legislação atual que regulamenta o processo licitatório e a modalidade do pregão.
- Analisar como é realizado atualmente o planejamento da fase interna ou preparatória dos pregões para aquisição de equipamentos operacionais no CBMSC.
- Identificar métodos eficientes e adequados à realidade atual do CBMSC, para melhorar o planejamento de seus pregões.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para atingir o objetivo deste trabalho foi realizada uma pesquisa exploratória, a fim de aprofundar os conhecimentos sobre planejamento da fase interna ou preparatória para aquisição de equipamentos operacionais realizadas por licitações na modalidade de pregão pelo CBMSC. Conforme Gil (2007), pesquisa exploratória têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. Tem como objetivo o aprimoramento de ideias ou instituições.

A abordagem do problema possui caráter qualitativo ao buscar entender as rotinas dos pregões do CBMSC e analisar a possibilidade de adotar procedimentos para sua otimização. A pesquisa qualitativa, segundo Richardson (1999, p.79), justifica-se por ser uma forma adequada para entender a natureza de um fenômeno, por descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender processos dinâmicos e contribuir no processo de mudança.

Foi utilizada uma pesquisa bibliográfica sobre a legislação que regulamenta o processo licitatório na modalidade pregão. Para Fachin (2006, p. 119), pesquisa bibliográfica é:

A pesquisa bibliográfica é, por excelência, uma fonte inesgotável de informações, pois auxilia na atividade intelectual e contribui para o conhecimento cultural em todas as formas do saber.

Pode-se dizer que é um tipo de pesquisa que ocupa lugar de destaque entre as demais, por constituir-se o primeiro passo na vida do estudante. Contudo, para usufruir dos benefícios que esta pesquisa oferece, o consulente deve ser ativo, despender esforço mental e, muitas vezes, perseverar no estudo, na conquista dos conhecimentos, seja em que área for das ciências formais ou factuais, simbólica ou sensorial, ou mesmo em outra modalidade cultural.

Foram analisados artigos e trabalhos científicos coletados na rede mundial de computadores para aprofundar o assunto e identificar as estratégias que podem ser adotadas à realidade do CBMSC, a fim de melhorar a gestão dos processos licitatórios.

Buscou-se uma coleta de dados através de entrevistas semiestruturadas aos pregoeiros do centro de licitações da DLF do CBMSC, conforme apêndice, para diagnosticar seu planejamento e diagnosticar as principais dificuldades enfrentadas para realização dos pregões, a fim de apresentar alternativas para aprimoramento dessas funções.

3 COMPRAS PÚBLICAS

Os órgãos públicos necessitam comprar produtos, contratar serviços e realizar obras, estas aquisições não podem ser realizadas por livre vontade do agente público, como ocorre por empresas particulares, por se tratar de dinheiro público há necessidade de seguir normas previstas na Constituição Federal de 1988, respeitando os princípios da administração pública, legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, os quais se buscam atingir.

Buscar informações sobre compras públicas interessa a todos, já que os gastos realizados pelas instituições públicas influenciam de alguma maneira todos os contribuintes, pois os recursos financeiros que tornam possível o orçamento público são oriundos dos impostos pagos por toda população e devem ser revertidos em infraestrutura e serviços prestados em prol da coletividade.

É necessário verificar a obrigatoriedade das licitações, encontrada inicialmente no inciso XXVII do artigo 22 e inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, que impõe a obrigatoriedade das compras públicas serem precedidas de processo licitatório.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, inciso XXI,

[...]

Art. 37. 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.

[...]

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

A Lei Federal 8.666 de 21 de junho de 1993 regulamentou as licitações e contratos administrativos no Brasil, conhecida como Lei Geral de Licitações e Contratos. Esta lei procurou nortear os processos licitatórios com seus princípios básicos e inspiradores, para estimular as ações dos agentes públicos a fim de trilharem o caminho mais correto, conforme pode ser visto em seu artigo 3º.

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita

conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (BRASIL, 1993).

Quadro 1 - Princípios licitatórios e objetivos no processo.

Princípios	objetivos
Legalidade	Vincular a Administração Pública e os participantes às regras estabelecidas pelo edital e às normas legais em vigor.
Impessoalidade	Impedir que haja discricionariedade e subjetivismo no curso do processo de licitação, estabelecendo critérios objetivos e fixados previamente.
Moralidade	Garantir que todas as partes envolvidas no processo de licitação apresentem conduta/comportamento pautados na ética e na legalidade.
Isonomia/igualdade	Necessidade de garantir oportunidade igual a todos os participantes que estejam interessados em participar do processo e que atendam aos requisitos editalícios.
Publicidade	Dar transparência dos atos da administração e do processo de licitação aos participantes, por meio da divulgação, publicação e da possibilidade de acesso aos documentos do processo.
Probidade administrativa	Observar e estar em conformidade com os outros princípios e estar em sintonia com os fins do Estado.
Vinculação ao instrumento convocatório	Garantir que os critérios estabelecidos no edital possam ser seguidos pelos participantes e pelos agentes públicos responsáveis pelo processo de licitação.
Julgamento objetivo	Garantir que o julgamento seja isento de subjetivismos e/ou de critérios não previstos no edital, mesmo que sejam favoráveis à Administração Pública.

Fonte: Knihs (2009).

De acordo com Helly Lopes Meirelles (2005, p. 18), a licitação pode ser conceituada da seguinte forma.

É o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade dos negócios administrativos.

Jacoby Fernandes (2011, p. 346) conceitua licitação como procedimento por meio do qual a Administração escolhe a proposta mais vantajosa para o futuro contrato de seu interesse, tendo em consideração o regramento legal e editalício que estabelecer.

Para Justen Filho (2010, p.11) licitação pode ser definida como.

procedimento administrativo destinado a selecionar, segundo critérios objetivos predeterminados, a proposta de contratação mais vantajosa para a administração, assegurando-se a ampla participação dos interessados e o seu tratamento isonômico, com observância de todos os requisitos legais exigidos.

A lei 8.666/93, também conhecida como lei de licitações e contratos administrativos é a principal norma que norteia as rotinas dos agentes públicos responsáveis pelas compras e os

fornecedores interessados em contratar com a administração pública. Uma evolução significativa na legislação sobre licitação foi a publicação da Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que instituiu a modalidade pregão, permitindo sua aplicação em todas as instituições públicas Federais, Estaduais e Municipais. Esta modalidade que não havia sido prevista na lei 8.666/93 proporcionou mais eficiência aos processos licitatórios, atualmente tornando-se a modalidade mais utilizada para compras de bens e serviços comuns.

3.1 MODALIDADES DE LICITAÇÃO

As modalidades de licitação são métodos e procedimentos para conduzir os processos licitatórios. A escolha da modalidade mais apropriada vai depender do objeto licitado de acordo com suas particularidades ou valores. O artigo 22 da Lei 8.666/93 estabeleceu 5 modalidades de licitação e suas características:

Art. 22. São modalidades de licitação:

- I – concorrência;
- II – tomada de preços;
- III – convite;
- IV – concurso;
- V – leilão.

§ 1º Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

§ 2º Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados, devidamente cadastrados, ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento, até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

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

§ 4º Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes do edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

§ 5º Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados. O leilão atende também à alienação de bens imóveis, prevista no Art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

[...]

§ 8º É vedada a criação de outras modalidades de licitação ou a combinação das referidas neste artigo. (BRASIL, 1993).

Apesar da lei 8.666/93 não prever a modalidade do pregão, apenas 7 anos após a publicação da lei 8.666/93, surge a modalidade do pregão através da Medida Provisória

2.026, de 4 de Maio de 2000, sendo regulamentada para uso apenas no âmbito da União pelo Decreto nº 3.555 de 8 de Agosto de 2000. Sendo regulamentado para uso por todos os órgãos públicos através da Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Esta modalidade logo se tornou a mais utilizada pelos órgãos públicos por demonstrar-se mais eficiente na compra de bens e serviços comuns, não podendo ser utilizada para obras, conforme o artigo 1º da lei 10.520/02.

Art. 1º Para a aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta lei. Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. (BRASIL, 2002).

De acordo com Knihš (2009, p.40), das 5 modalidades da lei 8.666/93 podemos classificá-las em dois grupos, as 3 primeiras em modalidades comuns. Contemplando a concorrência, a tomada de preço e o convite, todas servem para aquisição de bens, serviços e obras, o que as diferencia são a classificação de preços estimados das contratações, prazos e mais exigências, que aumentam do convite, modalidade mais simples, para a concorrência, modalidade mais complexa.

As modalidades de concurso e leilão podem ser consideradas especiais porque destinam-se para fins mais específicos. O concurso serve para contratação de serviços artísticos ou muito técnicos, com particularidades que não podem ser avaliadas simplesmente por disputa de preços. O leilão destina-se a finalidade específica de venda de bens públicos a quem ofertar o maior lance, objetivando arrecadar o maior preço na venda dos bens da administração.

A modalidade do pregão enquadra-se nas modalidades comuns, mas com rotinas diferenciadas que permitem maior agilidade. A exemplo da conferência da documentação na habilitação, no pregão primeiro é realizada a etapa de lances e após conhecido o primeiro colocado pelo julgamento do critério de menor preço, é que são analisados os documentos apenas do primeiro colocado, reduzindo tempo desperdiçado na análise e habilitação dos documentos de todos os concorrentes antes de conhecer o primeiro colocado, como ocorre nas outras modalidades.

O pregão tem a particularidade de não possuir limite de valores para compra de bens e serviços, mas não pode ser utilizado para obras. O quadro 2 sintetiza as principais diferenças entre as modalidades de licitação, conforme Oliveira (2015, p.22).

Quadro 2 – Modalidades Licitatórias.

Modalidades	Objeto licitado	Valores estimados	Prazos mínimos de publicação
Convite	-bens, serviços e obras.	- até R\$ 80.000,00 (bens e serviços); - até R\$ 150.000,00 (obras e serviços de engenharia)	5 dias úteis.
Tomada de preços	-bens, serviços e obras.	- até R\$ 650.000,00 (bens e serviços); - até R\$ 1.500.000,00 (obras e serviços de engenharia).	a) tipo melhor técnica, técnica e preço ou regime de empreitada integral: 30 dias; b) somente melhor preço: 15 dias.
Concorrência	- bens, serviços e obras. - compra, alienação de bens imóveis ou concessão de direito real de uso. - para uso em Sistema de Registro de Preços.	- acima de R\$ 650.000,00 (bens e serviços); - acima de R\$ 1.500.000,00 (obras e serviços de engenharia)	a) tipo melhor técnica ou técnica e preço: 45 dias; b) somente melhor preço: 30 dias.
Concurso	- para a seleção de trabalho técnico ou artístico, com predominância de criação intelectual.	- independe de valor	45 dias.
Leilão	- venda de bens móveis, imóveis e semoventes.	- independe de valor	15 dias.
Pregão Presencial ou eletrônico	- para bens e serviços comuns; - para uso em Sistema de Registro de Preços.	- independe de valor	8 dias.

Fonte: Oliveira (2015) Lei Federal nº 8.666/1993 c/c Lei Federal nº 10.520/2002.

3.1.1 Pregão Presencial e Eletrônico

A modalidade do pregão instituída para uso em todos os órgãos públicos no Brasil pela Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002, está condicionada à contratação de bens e serviços comuns, que são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital por meio de especificações usuais no mercado. Esses bens e serviços devem ter como característica o fato de poderem ser comparáveis entre si, efetuando-se a compra com base no julgamento pelo critério de menor preço.

A comissão de licitação composta por 3 integrantes exigida nas modalidades da Lei 8.666/93, foi dispensada com o Decreto 3.555/00 da modalidade pregão, imputando maior responsabilidade na figura do pregoeiro, mas previu uma equipe de apoio, sem fixar número de integrantes, esta equipe visa auxiliar o pregoeiro nas rotinas durante o certame, fornecendo assistência e apoio técnico ao pregoeiro, pois a equipe deve ser composta por integrantes efetivos da administração pública.

As atribuições do pregoeiro estão previstas no Decreto 3.555/00 e incluem:

Art. 9º As atribuições do pregoeiro incluem:

- I - o credenciamento dos interessados;
- II - o recebimento dos envelopes das propostas de preços e da documentação de habilitação;
- III - a abertura dos envelopes das propostas de preços, o seu exame e a classificação dos proponentes;
- IV - a condução dos procedimentos relativos aos lances e à escolha da proposta ou do lance de menor preço;
- V - a adjudicação da proposta de menor preço;
- VI - a elaboração de ata;
- VII - a condução dos trabalhos da equipe de apoio;
- VIII - o recebimento, o exame e a decisão sobre recursos; e
- IX - o encaminhamento do processo devidamente instruído, após a adjudicação, à autoridade superior, visando a homologação e a contratação.

Art. 10. A equipe de apoio deverá ser integrada em sua maioria por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da Administração, preferencialmente pertencentes ao quadro permanente do órgão ou da entidade promotora do pregão, para prestar a necessária assistência ao pregoeiro. (Brasil, 2000).

A modalidade do pregão se demonstrou mais eficiente para compra de bens e serviços, do que as modalidades da lei 8.666/93, devido algumas vantagens como não possuir limite de valor estimado na contratação, rotinas mais ágeis como prazo de apenas 8 dias úteis de antecedência da sessão para publicação do edital e a possibilidade de maior economia ao proporcionar disputa pelo menor preço entre os licitantes na fase de lances.

Inicialmente o pregão foi utilizado somente na forma presencial, necessitando do comparecimento dos licitantes na disputa da sessão pública. Em 2005 foi regulamentada para uso em sua forma eletrônica com a publicação do Decreto 5.450, de 31 de Maio de 2005, esta forma envolve a utilização de recursos de tecnologia da informação possibilitando aos licitantes participarem à distância.

O quadro 3 demonstra as principais diferenças que melhoraram com a forma presencial do pregão, auxiliando os licitantes vencer as barreiras das distâncias, possibilitando participar em mais de um pregão em um mesmo dia, em cidades diferentes, pelo fato de não precisar estar de forma presencial no certame.

Quadro 3 - Comparativo das principais diferenças entre pregão presencial e eletrônico.

Procedimento	Pregão presencial	Pregão eletrônico
Sessão pública ou certame	Licitantes presentes no local da sessão.	Licitantes não necessitam deslocar de suas empresas ou casas, as informações são enviadas por internet.
Lances	O autor da menor proposta e os que apresentarem preços até 10% superiores a ela, ou até o número de 3 licitantes com menor preço estão classificados para fase de lances.	Todos os licitantes podem oferecer lances até o encerramento automático de forma eletrônica da fase de lances.
Autoria dos lances	Os presentes sabem quem são os autores dos lances.	É vedada a identificação dos autores dos lances pelo sistema.
Ordem da fase	Os licitantes são classificados e	Os licitantes podem oferecer lances sucessivos,

de lances	apresentam lances verbais a partir do autor da proposta de maior preço e os demais, em ordem decrescente de valor.	independentemente da ordem de classificação.
Término da fase de lances	Encerra quando não houver lances menores que o último ofertado ou negociado pelo pregoeiro.	Ocorre por decisão do pregoeiro e o sistema eletrônico encaminha aviso de fechamento dos lances a qualquer momento até trinta minutos, aleatoriamente determinado.
Habilitação	A documentação deve ser apresentada em envelope lacrado separado da proposta após conhecido o vencedor ao final da sessão.	Os documentos inclusive quando houver necessidade de envio de anexos, devem ser apresentados via fax após solicitação do pregoeiro no sistema eletrônico.
Recursos	A intenção do licitante de recorrer deve ser feita de forma verbal, no final da sessão, com registro em ata da síntese das razões.	A intenção de recorrer pode ser realizada pelo licitante, de forma imediata e motivada, em campo próprio no sistema eletrônico.

Fonte: Spinelli (2008).

De acordo com as informações percebe-se que o pregão na forma eletrônica proporcionou mais vantagens. Analisando do ponto de vista da segurança, esta forma eletrônica ajuda evitar possíveis fraudes entre o pregoeiro e os licitantes ou entre os licitantes, o simples fato destes integrantes não estarem de forma presencial, reduzindo a possibilidade de negociações para estimular desistências ou acertos nos bastidores dos locais físicos da sessão do pregão presencial. Na forma eletrônica os licitantes e o pregoeiro não tem contato presencial e não tem acesso a quem está realizando cada lance de preços no sistema. Outra vantagem é a economia ao reduzir viagens dos pregoeiros e equipe de apoio nas cidades sedes dos certames e deslocamentos desnecessários de vários licitantes, muitas vezes a grandes distâncias, tendo custos com transporte, hotéis, alimentação e outros gastos, para na maioria das vezes não obter êxito no pregão.

O Decreto 5.450/05 que regulamentou a forma eletrônica do pregão, elencou em seu artigo 30 os atos e documentos necessários para o pregão e seu parágrafo primeiro os validou na forma digital para todos os fins legais conforme observa-se:

Art. 30. O processo licitatório será instruído com os seguintes documentos:

- I - justificativa da contratação;
- II - termo de referência;
- III - planilhas de custo, quando for o caso;
- IV - previsão de recursos orçamentários, com a indicação das respectivas rubricas;
- V - autorização de abertura da licitação;
- VI - designação do pregoeiro e equipe de apoio;
- VII - edital e respectivos anexos, quando for o caso;
- VIII - minuta do termo do contrato ou instrumento equivalente, ou minuta da ata de registro de preços, conforme o caso;
- IX - parecer jurídico;
- X - documentação exigida para a habilitação;

XI - ata contendo os seguintes registros:

- a) licitantes participantes;
- b) propostas apresentadas;
- c) lances ofertados na ordem de classificação;
- d) aceitabilidade da proposta de preço;
- e) habilitação; e
- f) recursos interpostos, respectivas análises e decisões;

XII - comprovantes das publicações:

- a) do aviso do edital;
- b) do resultado da licitação;
- c) do extrato do contrato; e
- d) dos demais atos em que seja exigida a publicidade, conforme o caso.

§ 1º O processo licitatório poderá ser realizado por meio de sistema eletrônico, sendo que os atos e documentos referidos neste artigo constantes dos arquivos e registros digitais serão válidos para todos os efeitos legais, inclusive para comprovação e prestação de contas.

§ 2º Os arquivos e registros digitais, relativos ao processo licitatório, deverão permanecer à disposição das auditorias internas e externas.

§ 3º A ata será disponibilizada na internet para acesso livre, imediatamente após o encerramento da sessão pública. (BRASIL, 2005).

3.2 TIPOS DE LICITAÇÃO

Os tipos de licitação são definidos no art. 45 da lei 8.666/93.

Art. 45 - O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

§1º Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso:

I – a de menor preço – quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço;

II – a de melhor técnica;

III – a de técnica e preço;

IV – a de maior lance ou oferta - nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso. (BRASIL, 1993).

Verifica-se que o tipo de licitação se refere ao critério de julgamento da proposta, obedecendo o estabelecido no edital da licitação. Os tipos podem ser melhor técnica, menor preço, menor preço e técnica e exclusivamente o maior lance no caso do leilão. O menor preço está relacionado a uma avaliação meramente quantitativa, quanto menor o valor do objeto, mais vantajosa será a proposta, enquanto que os tipos de melhor técnica e técnica e preço avaliam também as técnicas e conhecimentos, utilizada para serviços técnicos em que

são exigidos conhecimentos intelectuais, títulos e comprovação de serviços executados, geralmente é utilizado para elaboração de estudos técnicos, projetos básicos e executivos, mas ainda atendidas as exigências mínimas do edital, parte-se para a abertura dos envelopes com as propostas para verificar a oferta com menor preço.

A lei 10.520/02 prevê em seu art. 4º, que o julgamento na modalidade do pregão será somente pelo critério de menor preço, por se tratar de modalidade destinada para a compra de bens e serviços comuns.

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

[...]

X - para julgamento e classificação das propostas, será adotado o critério de menor preço, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital; (BRASIL, 2002).

Percebe-se no inciso X que mesmo no julgamento pelo menor preço o licitante deve atender as exigências do edital, como prazos, especificações técnicas e parâmetros de desempenho e qualidade. O poder público concentra a gestão do julgamento, desde que elabore um bom edital justificando os elementos para obter a proposta mais vantajosa. Caso o edital ou termo de referência não forem bem elaborados poderão receber produtos com qualidade inferior à desejada, sendo que estes produtos podem não atender ao objetivo pretendido, pois o critério somente do menor preço pode ser cumprido, mas sem atingir eficácia dos objetivos planejados. Se a má qualidade dos materiais necessitar de nova licitação com produtos de melhor desempenho, vida útil ou simplesmente para suprir a necessidade não atendida, o gasto gerado em dobro certamente irá superar o investimento maior em um produto de preço mais alto, mas que a eficácia seja atingida no primeiro pregão.

3.3 SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO

O Sistema de Registro de Preços (SRP) não é uma modalidade de licitação, não substitui a necessidade de realização do processo licitatório que deve obrigatoriamente ser pela modalidade de pregão ou concorrência. Trata-se de uma ferramenta para seleção de propostas para futuras contratações de bens ou serviços, sem a obrigação da contratação imediata ou quantidade exata dos produtos, possibilitando a administração comprar somente o

que for necessitar e de forma parcelada, no prazo de até um ano, conforme previsto na Lei de Licitações 8.666/1993:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

(...)

II - ser processadas através de sistema de registro de preços;

(...)

§3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

I - seleção feita mediante concorrência;

II - estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados;

III - validade do registro não superior a um ano. (BRASIL, 1993).

O SRP está previsto na Lei 8666/93, sofreu regulamentações através dos Decretos Federais nº 2.743/98, nº 3.931/01, nº 4.342/02, todos revogados pelo atual Decreto Federal nº 7.892 de 23 de janeiro de 2013, para uso somente da Administração Pública Federal. Cabendo aos Estados publicar suas regulamentações.

O SRP é muito útil porque reduz a quantidade de licitações dos órgãos quando não estiver definida a quantidade exata de cada item consumido no ano, permite realizar licitação sem obrigatoriamente haver saldo orçamentário disponível para sua autorização, o que é obrigatório para autorizar as licitações com contratação imediata. Somente no momento da contratação é obrigatória a comprovação do orçamento necessário através de um dos documentos previstos no artigo 15 do Decreto Federal 7.892/13.

Art. 2º - Para os efeitos deste Decreto, são adotadas as seguintes definições:

I - Sistema de Registro de Preços - conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras.

(...)

Art. 7º - A licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência, do tipo menor preço, nos termos da Lei no 8.666 de 1993, ou na modalidade de pregão, nos termos da Lei no 10.520, de 2002, e será precedida de ampla pesquisa de mercado.

(...)

§2º - Na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil.

(...)

Art.15 A contratação com os fornecedores registrados será formalizada pelo órgão interessado por intermédio de instrumento contratual, emissão de nota de empenho de despesa, autorização de compra ou outro instrumento hábil, conforme o art. 62 da Lei nº 8.666, de 1993. (BRASIL, 2013).

O SRP pode englobar três representantes da Administração Pública: A Unidade Gerenciadora, Unidade Participante e Unidade Não-Participante.

A Unidade Gerenciadora é a responsável por realizar o procedimento licitatório para o SRP, podendo ao mesmo tempo ser uma Unidade Participante.

As Unidades Participantes são órgãos que vão se utilizar da Ata de Registro de Preços para contratar os bens. Esses órgãos participantes são consultados pela unidade gerenciadora na hora de montar o edital para verificar quais produtos, quantidades e especificações tem previsão de contratar pelo período de um ano, assim já possibilita estimar a quantidade total a ser registrada.

A Unidade Não-Participante, também conhecida como Órgão Aderente ou Carona é a instituição que não foi convidada ou prevista inicialmente como participante, mas solicita utilizar a ata de registro de preços posteriormente para contratar com os fornecedores registrados, por entender que os preços e bens registrados são vantajosos para sua administração, economizando tempo hábil e dinheiro evitando novas licitações ou muitas vezes não há tempo hábil para realizar novas licitações e repor seus estoques até a próxima licitação seguir os trâmites legais por exemplo, pelo fato dos prazos do encerramento da execução financeira no final de cada ano.

No Estado de Santa Catarina o CBMSC figura como unidade participante nas compras centralizadas pelo Secretaria de Estado da Administração para bens comuns, como água, leite, café, açúcar, material de limpeza e expediente, informando sua necessidade anual e contratando somente o necessário, sendo beneficiado pela redução dos preços em função da compra em escala ser maior somando com a necessidade dos outros órgãos do Estado.

O Decreto Federal 7.892/2013 prevê a utilização na esfera federal, do SRP por órgão aderente ou Carona, condicionando atender a justificativa de vantagem para a administração, mediante a anuência do órgão gerenciador e a aceitação por parte do fornecedor.

Art. 22 Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador.

§1º Os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da ata de registro de preços, deverão consultar o órgão gerenciador da ata para manifestação sobre a possibilidade de adesão.

§2º Caberá ao fornecedor beneficiário da ata de registro de preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento decorrente de adesão, desde que não prejudique as obrigações presentes e futuras decorrentes da ata, assumidas com o órgão gerenciador e órgãos participantes. (BRASIL, 2013).

Após motivação do CBMSC justificando necessidades de agilizar seus processos, a Secretaria de Estado da Segurança Pública autorizou o CBMSC a realizar pregão para fins de

registro de preço para compras de suas necessidades e equipamentos, mas restringindo para suas atividades fins ou operacionais, não para o setor administrativo, o que já melhorou muito a gestão de suas compras, reduzindo inclusive o número de licitações.

O Estado de Santa Catarina publicou orientações para o SRP em seu território e vedou os órgãos aderirem ao sistema do carona, conforme estabelece o artigo 103 do Decreto Estadual 2.617/2009.

Art. 84. O Sistema de Registro de Preços SRP deve ser adotado, preferencialmente, em uma das seguintes hipóteses:

I – quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes, com maior celeridade e transparência;

II – quando for conveniente a compra de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo e;

III – quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração Pública.

(...)

Art. 103 É vedada a utilização da Ata de Registro de Preços por órgãos e entidades que não tenham participado do certame licitatório na condição de Unidades Participantes. (SANTA CATARINA, 2009).

Essa vedação é ratificada pelo Tribunal de Contas do Estado de SC através do prejulgado número 1.895 proibindo a adesão.

Por se considerar que o sistema de carona, instituído no art. 8º do Decreto federal 3.931/2001, fere o princípio da legalidade, não devem os jurisdicionados deste Tribunal utilizar as atas de registro de preços de órgãos ou entidades da esfera municipal, estadual ou federal para contratar com particulares, ou permitir a utilização de suas atas por outros órgãos ou entidades de qualquer esfera, excetuada a situação contemplada na Lei federal 10.191/2001. (SANTA CATARINA, 2010).

Esta restrição que os órgãos de Santa Catarina devem observar para não utilizar a figura do carona, realizados por outros entes da Federação, Municípios, Estados ou Instituições do Governo Federal, poderia ser útil caso o Estado não vedasse esta forma de contratação, pois o CBMSC poderia adquirir equipamentos com fornecedores que já foram homologados por outros órgãos pelo SRP, como já praticam outros Corpos de Bombeiros do Brasil que estão autorizados e utilizam a figura do carona.

A utilização do SRP auxilia na estratégia para ganho de escala no preço de aquisição de um grande número de materiais. Em um exemplo hipotético, se algum Corpo de Bombeiros do Brasil realizasse um pregão para adquirir 100 ambulâncias de uma única vez pelo SRP, certamente seu preço seria bem menor do que a aquisição parcelada de 5 unidades de cada vez, sem falar na economia em não repetir várias licitações para o mesmo fim.

Esta eficiente ferramenta de gestão pública deve ser utilizada adequadamente, atendendo os princípios legais, como deve ser qualquer outro procedimento administrativo.

Alguns estudiosos não veem com bons olhos a figura do carona, Marçal Justen Filho (2010, p.206) entende que ao praticar a carona, a Administração Pública fere seus princípios:

A solução desbordou os limites da lei e produziu resultado teratológico, especialmente porque propicia contratações ilimitadas com base em uma mesma e única licitação. A figura do 'carona' é inquestionavelmente ilegal e eivada de uma série de vícios.

Outros autores defendem o carona, como Bittencourt (2008, p. 93-95).

Trata-se de dispositivo elogiável, diante da desburocratização e economicidade que proporciona, reduzindo, em muito, o trabalho, os gastos e o tempo, [...]. É inconteste que o permissivo é altamente vantajoso tanto para os que pegam carona como também, quase sempre, para o adjudicatário, uma vez que, para os primeiros, acarreta agilidade nas contratações e economicidade de toda ordem, e, para o segundo, proporciona ganhos extras, com mais contratações.

Jorge Ulysses Jacoby Fernandes (2010, p.6) também defende o carona.

O carona no processo de licitação é um órgão que antes de proceder à contratação direta sem licitação ou a licitação, verifica já possuir em outro órgão público, da mesma esfera ou de outra, o produto desejado em condições de vantagem de oferta sobre o mercado já comprovadas. Permite-se ao carona que diante da prévia licitação do objeto semelhante por outros órgãos, com acatamento das mesmas regras que aplicaria em seu procedimento, reduzir os custos operacionais de uma ação seletiva. É precisamente nesse ponto que são olvidados pressupostos fundamentais da licitação enquanto processo: a finalidade não é servir aos licitantes, mas ao interesse público; a observância da isonomia não é para distribuir demandas uniformemente entre os fornecedores, mas para ampliar a competição visando a busca de proposta mais vantajosa.

Mesmo com a restrição de utilizar a figura do carona pelos órgãos públicos de Santa Catarina, as vantagens são muitas utilizando apenas o SRP. A Controladoria Geral da União (CGU, 2014) detalha e defende a utilização do SRP, através de cartilha distribuída em 2014, Sistema de Registro de Preços Perguntas e Respostas, destacando as seguintes vantagens:

- evolução significativa da atividade de planejamento organizacional, motivando a cooperação entre as mais diversas áreas;
- possibilidade de maior economia de escala, uma vez que diversos órgãos e entidades podem participar da mesma ARP, adquirindo em conjunto produtos ou serviços para o prazo de até 01 (um) ano. É o atendimento ao Princípio da Economicidade;
- aumento da eficiência administrativa, pois promove a redução do número de licitações e dos custos operacionais durante o exercício financeiro;
- otimização dos processos de contratação de bens e serviços pela Administração;

- a solicitação de fornecimento ocorre somente quando surgir à necessidade em se adquirir os bens e serviços registrados;
- ausência da obrigatoriedade em se adquirir os bens e serviços registrados, quer seja em suas quantidades parciais ou totais;
- vinculação do particular pelo prazo de validade da ata às quantidades e aos preços registrados;
- o orçamento é disponibilizado apenas no momento da contratação;
- celeridade da contratação, haja vista que se têm preços registrados;
- atendimento de demandas imprevisíveis;
- possibilita a participação de pequenas e médias empresas em virtude da entrega ou fornecimento do bem ou serviço registrado ocorrer de forma parcelada;
- redução de volume de estoques e conseqüentemente do custo de armazenagem, bem como de perdas por perecimento ou má conservação, uma vez que a Administração Pública contrata na medida de suas necessidades;
- maior eficiência logística;
- possibilidade de controle pela sociedade, haja vista que os preços registrados serão publicados trimestralmente para orientação da Administração, na imprensa oficial, conforme preconizado pelo §2º, art. 15, da Lei nº 8.666/1993. (BRASIL, 2014).

3.4 DISPENSA E INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

Como toda regra tem sua exceção não foi diferente na lei de licitações e contratos administrativos. O legislador elenca nos artigos 24 e 25 da lei 8.666/93 as situações que a obrigatoriedade de licitar fica respectivamente dispensada ou inexigível, devido estas situações possuírem particularidades que podem causar prejuízos à administração caso necessite o trâmite tradicional licitatório, ou no caso de compras de pequenos valores que geram custos para licitar desproporcionais, como os casos dos incisos I e II do artigo 24. Este artigo traz uma lista de dispensa com 34 incisos, sendo citados abaixo apenas os que mais tem afinidade com o CBMSC.

Art. 24. É dispensável a licitação:

I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente;

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;

III - nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem;

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

[...]

XVII - para a aquisição de componentes ou peças de origem nacional ou estrangeira, necessários à manutenção de equipamentos durante o período de garantia técnica, junto ao fornecedor original desses equipamentos, quando tal condição de exclusividade for indispensável para a vigência da garantia;

[...]

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes; (BRASIL, 1993).

A grande utilização no meio público são as dispensas do inciso I e II, consideradas despesas de pequeno valor, por não ultrapassarem os 10% do limite previsto para a modalidade convite, situação que a lei autoriza realizar contratação direta até 15 mil reais para obras e serviços de engenharia e 8 mil reais para bens e serviços, este valor para cada natureza de despesa, para cada órgão e para o período de todo ano vigente.

A dispensa do inciso IV do artigo 24, foi muito interessante para auxiliar em casos de desastres em que a população necessita de auxílio imediato, causando enormes prejuízos caso houvesse demora diante dos prazos e rotinas licitatórios. O CBMSC se beneficia desta dispensa quando muitas vezes nosso Estado de SC sofre com desastres climáticos por exemplo, e necessita acionamento de bombeiros para auxiliarem em cidades afetadas, possibilitando a compra de equipamentos como peças para motosserras, combustíveis e outros materiais de manutenção que não podem esperar por licitação.

A inexigibilidade do inciso I do artigo 25 é uma situação que possui estreita relação com a atividade operacional do CBMSC. Podemos citar o exemplo de um equipamento das atividades realizadas pelos Bombeiros, o desencarcerador hidráulico, utilizado para desencarcerar vítimas presas em ferragens nos diversos acidentes de trânsito que o CBMSC atende frequentemente. Este equipamento possui origem internacional produzido por poucas fabricantes que detêm as melhores tecnologias na área. Apesar de não ser considerada exclusiva a sua aquisição, devido haver mais de uma marca com representação de venda no país, a manutenção com reposição de peças é realizada geralmente pelo único representante nacional, tornando esta manutenção exclusiva, podendo ser enquadrada neste caso como inexigível.

A aquisição destes equipamentos desencarceradores custam mais de R\$ 100.000,00 um elevado investimento que se torna inviável trocar de marca ou mesmo de modelo, ficando a corporação obrigada a realizar a manutenção nas oficinas autorizadas. Se considerarmos não

só o motivo de realizar manutenção com reposição de peças por exclusividade, mas de adquirir novos desencarceradores e ferramentas hidráulicas que compõem estes conjuntos, como cilindros expansores, alargadores e tesouras de corte, com a justificativa de ampliar e manter a padronização dos conjuntos em operação. Pode ser justificada esta inexigibilidade baseada na situação que o investimento realizado anterior ter sido significativo e sendo necessário reposição de peças ou insumos para continuar a realizar as atividades desses investimentos, eles necessitam ser feitos com peças compatíveis, do contrário haveria a necessidade de substituir todos os equipamentos existentes por novos de outras marcas ou modelos com nova licitação.

Esta justificativa fundamenta-se em alguns equipamentos operacionais utilizados em atividades que necessitam manter a padronização requerida em relação a estrutura logística operacional do CBMSC. Podemos exemplificar que se todas as guarnições espalhadas pelas cidades do Estado de SC possuísem seus equipamentos padronizados, não haveria problemas de intercambialidade e interrupção do trabalho em ocorrências quando são atendidas por guarnições de cidades diferentes. Em uma situação que partes de um equipamento ou ferramenta venha a sofrer danos e necessitar de manutenção ou substituição de peças por outra no local da ocorrência. Esta é uma dificuldade enorme vivenciada pelas guarnições impossibilitando-as de intercambiar peças de ferramentas e retomar o atendimento no local, reduzindo o tempo de resposta.

Estes problemas são vivenciados quando as guarnições deslocam em apoio a outras cidades para combater incêndios por exemplo, os equipamentos de respiração autônoma são compostos pelas principais peças, cilindro de ar respirável, cela de suporte, máscara com mangueiras e válvula. Estes equipamentos ainda não são padronizados, quando eles se encontram em ocorrências não podem ter peças intercambiáveis, deixando muitas vezes os Bombeiros desprotegidos devido aos encaixes e conexões dos equipamentos não serem compatíveis.

Percebe-se que as atividades operacionais do CBMSC exigem grandes valores investidos em seus equipamentos e eles precisam ser de qualidade para atingir a eficácia necessária e realizar com êxito os atendimentos que envolvem riscos, assim muitas vezes as particularidades dificultam suas aquisições e confrontam com a legislação de licitações, por estes motivos os envolvidos nas atividades necessitam buscar conhecimento técnico e jurídico para potencializar o planejamento da fase interna ou preparatória dos pregões e elaborar bons termos de referência, especificando com detalhes suas necessidades.

3.5 FASES DA MODALIDADE PREGÃO

A modalidade do pregão é dividida em fase interna ou preparatória e fase externa ou executória. A fase interna ou preparatória, pode ser entendida como as etapas de planejamento e preparação antes da publicação do edital, ela é elaborado pelo pessoal interno do órgão público, por isso o nome fase interna ou preparatória.

A fase externa ou executória, como o nome sugere, inicia com a publicação do edital, dando publicidade ao público externo do órgão, seus futuros fornecedores ou prestadores de serviços, contempla a sessão pública ou certame para recebimento das propostas, a disputa pública com lances e se finaliza com a adjudicação e homologação do primeiro colocado, desde que tenha cumprido todas as exigências do edital. Após encerrada esta segunda fase o pregão se dá por encerrado e a administração poderá contratar com o vencedor.

3.5.1 Fase Interna ou Preparatória do Pregão

A fase interna ou preparatória da modalidade pregão compreende o conjunto de procedimentos do planejamento necessário para lançar um edital licitatório, devendo observar as regras do art. 8º do Decreto 3.555/00.

Art. 8º A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras:

I - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou a realização do fornecimento, devendo estar refletida no termo de referência;

II - o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato;

III - a autoridade competente ou, por delegação de competência, o ordenador de despesa ou, ainda, o agente encarregado da compra no âmbito da Administração, deverá:

a) definir o objeto do certame e o seu valor estimado em planilhas, de forma clara, concisa e objetiva, de acordo com o termo de referência elaborado pelo requisitante, em conjunto com a área de compras, obedecidas as especificações praticadas no mercado;

b) justificar a necessidade da aquisição;

c) estabelecer os critérios de aceitação das propostas, as exigências de habilitação, as sanções administrativas aplicáveis por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos e das demais condições essenciais para o fornecimento; e

d) designar, dentre os servidores do órgão ou da entidade promotora da licitação, o pregoeiro responsável pelos trabalhos do pregão e a sua equipe de apoio;

IV - constarão dos autos a motivação de cada um dos atos especificados no inciso anterior e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento estimativo e o cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso, elaborados pela Administração; e

V - para julgamento, será adotado o critério de menor preço, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e os parâmetros mínimos de desempenho e de qualidade e as demais condições definidas no edital. (BRASIL, 2000).

Assim como uma edificação necessita de um bom projeto, desde o levantamento topográfico, sondagem do solo, posição solar, projetos arquitetônico, estrutural, elétrico, hidrossanitário, acústico e todos os acessórios, pensados nos mínimos detalhes para funcionar corretamente, o planejamento de um pregão exige muito estudo, envolvendo várias informações importantes, desde a previsão do orçamento disponível para ser investido no objeto, o momento ideal de lançar a licitação, quantidades necessárias, especificações técnicas detalhadas, pesquisa mercadológica dos preços praticados, laudos e atendimento de normas técnicas, apresentação de amostras, prazos e estratégias com os métodos de suprimento para não faltar ou sobrar mercadorias sem causar prejuízos. Todas essas informações precisam ser levantadas, mensuradas e registradas no termo de referência, pois serão necessárias para confecção do edital, sessão do pregão e execução das cláusulas do contrato administrativo posterior. Essas informações devem compor o termo de referência, documento responsável por transcrever as informações produzidas no planejamento da fase preparatória do pregão, conforme citado acima no inciso II do artigo 8º do Decreto 3.555/00. O termo de referência é a base do edital, o guia de todo o planejamento do pregão, por este motivo merece tanta importância.

3.5.1.1 Termo de Referência

Ao falar em termo de referência cabe iniciar com a metáfora de Santana (2013, p.11). “O termo de referência contém os códigos genéticos da licitação e do contrato que vier a ser lavrado”. O autor foi profundo ao comparar o termo de referência com a gênese de todo o processo de compra, traduzindo a importância que merece o termo de referência, ele se traduz em todo o esforço despendido no planejamento da fase interna ou preparatória de um pregão. O termo de referência como o próprio nome sugere é a referência do processo licitatório, ele traduz as necessidades que se pretende suprir com o objeto, o resultado dependerá da dedicação depositada no planejamento de sua elaboração.

Para Santana (2013, p.20), o termo de referência não pode ser encarado como um simples procedimento administrativo do processo licitatório, ele é muito mais amplo, traduz todo o planejamento da fase preparatória, sendo imprescindível estar alinhado com as diretrizes das atividades finalísticas e o planejamento estratégico da Instituição.

Como se vê, e contrariamente ao pensamento comum, o assunto “Termo de Referência” remete a questões muito mais profundas do que o desenrolar puro e simples do procedimento licitatório. É que o planejamento deve ser realizado em sua acepção ampla, pois a efetiva organização do ciclo das contratações é primordial para o aperfeiçoamento das aquisições públicas. Esse planejamento é envolvente e igualmente sistêmico, tal qual a própria elaboração do termo de referência. Deve, quando pouco, considerar as políticas e diretrizes de aquisições públicas existentes na unidade administrativa em consonância com os planos orçamentários e estratégicos, vinculando-se às atividades instrumentais e finalísticas próprias de cada entidade pública. (SANTANA, 2013, p. 20).

Ao falar dos termos de referência dos pregões do CBMSC, este autor visualiza a própria imagem da Instituição, caso suas especificações fossem genéricas, não teríamos nossos belos símbolos, viaturas com cores brilhantes, naturalmente porque os Bombeiros que se empenharam na elaboração dos termos de referência não esqueceram nas especificações técnicas, que deveria ter faixas refletivas e tomou cuidado para exigir parâmetros de desempenho luminoso, grafismo personalístico e vários detalhes para quando em atendimentos de ocorrências noturnas, pudessem de pronto ser identificados como uma viatura de Bombeiro, mesmo olhando de qualquer ângulo, a fim de prevenir novos acidentes.

A diferença reside nos pequenos detalhes, cuidadosamente planejados no momento da elaboração do termo de referência, pois se não estivessem escritos possivelmente não estariam lá e fariam falta no momento que alguém estivesse precisando. Estes detalhes fazem a diferença diariamente na vida dos Bombeiros e não podem ser negligenciados, escritos às pressas ou sem pensar na segurança dos que prestam socorro ou nas vítimas que não escolhem necessitá-los. Tamanha é a responsabilidade de elaborar o termo de referência para aquisição de equipamentos operacionais de Bombeiros, que por vezes esquecemos que por trás dela há uma justificativa merecedora de grande valor. A vida de pessoas que prestam e recebem atendimento.

A qualidade do atendimento emergencial depende principalmente de dois fatores. A capacitação técnica dos Bombeiros para saber aplicar os conhecimentos corretamente e pela qualidade dos equipamentos operacionais disponíveis para realizar estas atividades. Se um desses fatores for negligenciado, conseqüentemente a qualidade do serviço se distanciará da

excelência pretendida. Este trabalho ficará delimitado ao tema, planejamento da fase interna dos pregões para aquisição de equipamentos operacionais para o CBMSC.

A elaboração do termo de referência é algo que merece muita atenção, visto que se trata de uma atividade complexa, não é uma função que deva ficar exclusiva ao pregoeiro ou qualquer pessoa sem profundo conhecimento técnico na área, mesmo o setor ou pessoa requisitante não detém todas as informações necessárias e suficientes para a elaboração de um bom termo de referência. A função de elaborar o termo de referência não deve ficar a cargo de apenas uma única pessoa, pois é justamente a pluralidade de ideias e a discussão da finalidade que se pretende alcançar que trará qualidade com a riqueza de detalhes ao termo de referência. Sugere-se que o termo de referência seja elaborado por equipe composta por profissionais do centro de licitações que possuem o conhecimento da legislação e rotinas do pregão e por profissionais com conhecimentos e experiência na atividade fim a que se destinará o objeto licitado, a fim de atingir sua eficácia e buscar o princípio da eficiência com o melhor custo benefício do mercado.

Segundo o manual de pregão eletrônico do Tribunal de Contas da União (TCU), o termo de referência deve conter os seguintes elementos:

- Descrição do objeto de forma precisa, suficiente e clara, indicando, para o caso de serviços, o regime de execução;
- Especificações técnicas do objeto, vedadas as que limitem ou frustrem a competitividade;
- Orçamento estimativo e metodologia para a sua obtenção;
- Planilhas de quantitativos e preços unitários, se for o caso;
- Indicação, se for o caso, de que será adotado o Sistema de Registro de Preços, a qual deve estar acompanhada das justificativas para a sua utilização;
- Admissão ou vedação à participação de consórcios, acompanhada das justificativas;
- Admissão ou vedação à participação de cooperativas de mão de obra, somente para o caso de contratação de serviços;
- Necessidade ou não de vistoria do local de entrega dos bens ou da prestação dos serviços, indicando, caso esta seja necessária, se será obrigatória ou facultativa, acompanhada das devidas justificativas;
- Forma de adjudicação do objeto, a qual, conforme o caso, deverá estar acompanhada das razões para a sua adoção;
- Documentos que serão exigidos juntamente à proposta;
- Critérios de aceitabilidade da proposta;
- Exigências para habilitação dos licitantes;
- Necessidade ou não de apresentação de amostras ou de demonstração dos serviços, indicando, caso esta seja necessária, o prazo para apresentação, bem como as condições e critérios de avaliação e julgamento;
- Prazos de execução do serviço ou entrega dos bens;
- Cronograma físico-financeiro, se for o caso;
- Vigência do contrato, se for o caso;
- Exigência e condições de prestação de garantia ou validade do objeto, se for o caso;
- Indicação quanto à exigência ou não de prestação de garantia de execução do contrato;
- Encargos das partes – contratado e contratante;
- Admissão ou não de subcontratação parcial e fixação de seus limites;

Condições de recebimento dos bens ou serviços;
Indicação do setor responsável pelo acompanhamento e fiscalização da execução do objeto;
Procedimentos relativos ao pagamento, quando este for efetuado com base em medições, por aferição de resultados ou por intervalo de tempo (e.g. mensal);
Condições de reajustamento de preços, se for o caso;
Sanções por inadimplemento;
Demais itens necessários à elaboração do edital (BRASIL, 2010).

Um dos mais importantes itens que consta no termo de referência para aquisição de equipamentos operacionais para o CBMSC sem dúvida é a especificação técnica do objeto a ser licitado. As especificações vão determinar a qualidade necessária dos produtos, sua eficácia quando exigidos em trabalhos nas atividades que o Bombeiro realiza. Estas especificações devem ser muito bem detalhadas para garantir a compra de produtos que ofereçam segurança, proteção necessária às atividades de risco, no caso de equipamentos de proteção individual e proporcionar uma vida útil longa, reduzindo os gastos com novas aquisições. A especificação técnica dos equipamentos operacionais do CBMSC devem ser elaborados por pessoas que tenham contato direto com o material, preferencialmente os que trabalham e ministram treinamentos sobre as atividades que serão executadas com estes equipamentos, pois assim o profissional com experiência terá maior clareza e poder de discernimento na hora de exigir e traduzir as informações dos equipamentos com a melhor relação de custo e benefício do mercado. Os profissionais que utilizam os equipamentos, conhecem a necessidade real e qual o rumo que aquela atividade de bombeiro precisa. Traduzindo estas características nas especificações técnicas do termo de referência para alcançar o resultado pretendido.

Outro item obrigatório no planejamento da fase preparatória do pregão, que faz parte da elaboração do termo de referência é o preço estimado do objeto, este deve ser confeccionado com muita astúcia a partir de pesquisa de preços no mercado. Ele necessita de orçamentos dos fornecedores e pesquisa de preços de licitações anteriores. Caso esta pesquisa for mal realizada pode acarretar desperdício financeiro e não conseguir comprar a quantidade desejada, porque com o orçamento previamente definido, a quantidade será restringida ao valor unitário do material. Conseguir extrair o preço final mais próximo dos materiais planejados de um pregão, significa dimensionar o orçamento e obter sucesso na maior quantidade adquirida de uma única vez. O sistema de registro de preço é uma excelente ferramenta de gestão para esta situação, pois consegue atingir maior flexibilidade e eficiência para utilizar o orçamento público, pois consegue flexibilizar a quantidade adquirida ao longo do ano conforme a necessidade e o orçamento disponibilizado posterior.

Também deve constar no termo de referência as amostras, inclusive a forma de apresentação da amostra do objeto especificado para fins de comprovação. Apesar da apresentação de amostras estar prevista na lei 8.666/93, o TCU entende que no pregão somente pode ser exigida amostra do primeiro colocado após a disputa de lances, alegando que o edital não pode gerar custos aos participantes antes de ser o primeiro colocado, mas permite exigir que o primeiro colocado apresente a amostra, laudos ou certificados de conformidade com normas técnicas antes da adjudicação e homologação para assinatura do contrato. O termo de referência deve conter os prazos e detalhes exigidos para esta apresentação. Esta opção é imprescindível ao CBMSC, porque com a variedade de materiais similares de baixa qualidade no mercado atualmente, facilmente os fornecedores tentam entregar mercadoria inferior, assim o ideal é que o responsável conhecedor das características técnicas destes equipamentos acompanhem o certame do pregão, auxiliando o pregoeiro em dúvidas que surgem no decorrer do processo. Por este motivo também é correto constar no termo de referência que o primeiro colocado na fase de lances terá um prazo fixado para apresentar a amostra e laudos para conferência da qualidade especificada, sendo que esta amostra deve ficar retida até a entrega da mercadoria para comparação.

O procedimento de entrega dos equipamentos deve ser rigorosamente acompanhado pelo fiscal do contrato, que preferencialmente sugere-se ser um dos responsáveis pela especificação técnica do material, porque ele é a pessoa que terá o maior interesse em comprovar a qualidade do material que está sendo entregue com a do especificado.

A lei 8.666/93 em seu artigo 67 exige um fiscal que deverá ser da administração designado para fiscalizar o contrato administrativo.

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.
§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.
§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes. (BRASIL, 1993).

O Manual de Licitações e Contratos do TCU (2010, p. 780-781) dispõe:

Acompanhamento e fiscalização de contratos são medidas poderosas colocadas à disposição do gestor na defesa do interesse público. Toda execução do contrato deve ser fiscalizada e acompanhada por representante da Administração, de preferência do setor que solicitou o bem, a obra ou serviço. Deve ser mantida pela Administração, desde o início até o final da execução do contrato, equipe de

fiscalização ou profissional habilitados, com experiência técnica necessária ao acompanhamento e controle do objeto contratado. Os fiscais designados podem ser servidores da própria Administração ou contratados especialmente para esse fim. (BRASIL, 2010).

Furtado (2007, p. 544) destaca a atividade de gestão e fiscalização dos contratos administrativos, e alerta o poder público para uma maior atenção a este tema:

[...] é imperioso chamar a atenção para a falta de estrutura dos órgãos e entidades da Administração Pública para a gestão e fiscalização dos contratos administrativos, deficiência que torna a gestão dos contratos, sem qualquer dúvida, um dos pontos mais vulneráveis à fraude no serviço público. Cientes de que a Administração Pública não tem capacidade de promover a efetiva fiscalização da execução do objeto contratual, contratados mal intencionados simplesmente não executam adequadamente as avenças firmadas, apresentam faturas por meio das quais declaram a perfeita execução da avença com vista ao recebimento do pagamento, e a Administração, em razão da falta de capacidade de fiscalizar a execução do contrato, paga o valor sem qualquer impugnação. A falta de estrutura de pessoal, tanto do ponto de vista da quantidade quanto da qualidade para fiscalizar a execução dos contratos administrativos é um dos aspectos que certamente mereceria atenção imediata do poder público. (FURTADO, 2007, p. 544).

Em relação aos documentos exigidos, além da documentação legal para todos os pregões é necessário tomar precauções para não esquecer de citar todos os laudos e normas técnicas que devem atender os equipamentos a serem adquiridos. Para exemplificar como deve ser detalhista uma especificação de EPI de combate a incêndio, além de todos os tipos e composição de tecidos com porcentagens admissíveis, peso da malha, formato, quantidade de costuras, qualidade da linha, medidas, desenho ergonômico, entre outros detalhes, o responsável pela especificação deve elencar a lista dos laudos e certificados dos materiais que compõem o EPI. Porque são estes documentos fornecidos por laboratórios acreditados por instituições credenciadas é que podem comprovar os níveis de desempenho realmente testados e aprovados, garantindo que a qualidade do produto atende as normas da especificação técnica.

No Brasil a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) é uma Instituição responsável pela normalização técnica, podendo ser utilizada suas normas, permitindo que a administração assegure a compra de produto que possuem determinados requisitos de qualidade e desempenho. A ABNT e o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia, (Inmetro), são responsáveis por credenciar laboratórios para realizar testes e fornecer laudos de comprovação de materiais. Os EPIs adquiridos pelo CBMSC geralmente são confeccionados por matéria prima importada, sendo exigidos certificados que atendam as Normas Européias (EN), ou Americanas como a National Fire Protection Association (NFPA).

Percebe-se assim que o impacto do planejamento da fase interna do pregão deve ser contínua, analisada e atualizada sempre que necessitar, sendo realizada por equipes multidisciplinares, motivadas, que participem das atividades onde os equipamentos serão utilizados, refletindo em uma boa elaboração do termo de referência, cujo termo vai refletir a dedicação priorizada neste planejamento e conseqüentemente na qualidade dos equipamentos adquiridos. Para atingir este sucesso é necessário um ciclo completo que inicia no planejamento, que vai estudar quais as prioridades e necessidades ideais dos equipamentos, para transcrever suas especificações e particularidades na elaboração do termo de referência, o qual é o guia do edital convocatório e de um bom contrato, bem elaborado e fiscalizado.

3.5.2 Fase Externa ou Executória do Pregão

Esta fase inicia com a publicação do edital e encerra com a homologação do vencedor. A fase externa ou executória do pregão deve observar as orientações do artigo 11 do Decreto 3.555/00, o qual informa as rotinas do caminho a seguir para atingir os objetivos planejados na fase interna.

Art. 11. A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

I - a convocação dos interessados será efetuada por meio de publicação de aviso em função dos seguintes limites:

[...]

II - do edital e do aviso constarão definição precisa, suficiente e clara do objeto, bem como a indicação dos locais, dias e horários em que poderá ser lida ou obtida a íntegra do edital, e o local onde será realizada a sessão pública do pregão;

III - o edital fixará prazo não inferior a oito dias úteis, contados da publicação do aviso, para os interessados prepararem suas propostas;

IV - no dia, hora e local designados no edital, será realizada sessão pública para recebimento das propostas e da documentação de habilitação, devendo o interessado ou seu representante legal proceder ao respectivo credenciamento, comprovando, se for o caso, possuir os necessários poderes para formulação de propostas e para a prática de todos os demais atos inerentes ao certame;

V - aberta a sessão, os interessados ou seus representantes legais entregarão ao pregoeiro, em envelopes separados, a proposta de preços e a documentação de habilitação;

VI - o pregoeiro procederá à abertura dos envelopes contendo as propostas de preços e classificará o autor da proposta de menor preço e aqueles que tenham apresentado propostas em valores sucessivos e superiores em até dez por cento, relativamente à de menor preço;

VII - quando não forem verificadas, no mínimo, três propostas escritas de preços nas condições definidas no inciso anterior, o pregoeiro classificará as melhores propostas subsequentes, até o máximo de três, para que seus autores

participem dos lances verbais, quaisquer que sejam os preços oferecidos nas propostas escritas;

VIII - em seguida, será dado início à etapa de apresentação de lances verbais pelos proponentes, que deverão ser formulados de forma sucessiva, em valores distintos e decrescentes;

IX - o pregoeiro convidará individualmente os licitantes classificados, de forma seqüencial, a apresentar lances verbais, a partir do autor da proposta classificada de maior preço e os demais, em ordem decrescente de valor;

X - a desistência em apresentar lance verbal, quando convocado pelo pregoeiro, implicará a exclusão do licitante da etapa de lances verbais e na manutenção do último preço apresentado pelo licitante, para efeito de ordenação das propostas; (Redação dada pelo Decreto nº 3.693, de 2000)

XI - caso não se realizem lances verbais, será verificada a conformidade entre a proposta escrita de menor preço e o valor estimado para a contratação;

XII - declarada encerrada a etapa competitiva e ordenadas as propostas, o pregoeiro examinará a aceitabilidade da primeira classificada, quanto ao objeto e valor, decidindo motivadamente a respeito;

XIII - sendo aceitável a proposta de menor preço, será aberto o envelope contendo a documentação de habilitação do licitante que a tiver formulado, para confirmação das suas condições habilitatórias, com base no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF, ou nos dados cadastrais da Administração, assegurado ao já cadastrado o direito de apresentar a documentação atualizada e regularizada na própria sessão;

XIV - constatado o atendimento das exigências fixadas no edital, o licitante será declarado vencedor, sendo-lhe adjudicado o objeto do certame;

XV - se a oferta não for aceitável ou se o licitante desatender às exigências habilitatórias, o pregoeiro examinará a oferta subsequente, verificando a sua aceitabilidade e procedendo à habilitação do proponente, na ordem de classificação, e assim sucessivamente, até a apuração de uma proposta que atenda ao edital, sendo o respectivo licitante declarado vencedor e a ele adjudicado o objeto do certame;

XVI - nas situações previstas nos incisos XI, XII e XV, o pregoeiro poderá negociar diretamente com o proponente para que seja obtido preço melhor;

XVII - a manifestação da intenção de interpor recurso será feita no final da sessão, com registro em ata da síntese das suas razões, podendo os interessados juntar memoriais no prazo de três dias úteis;

XVIII - o recurso contra decisão do pregoeiro não terá efeito suspensivo;

XIX - o acolhimento de recurso importará a invalidação apenas dos atos insuscetíveis de aproveitamento;

XX - decididos os recursos e constatada a regularidade dos atos procedimentais, a autoridade competente homologará a adjudicação para determinar a contratação;

XXI - como condição para celebração do contrato, o licitante vencedor deverá manter as mesmas condições de habilitação;

XXII - quando o proponente vencedor não apresentar situação regular, no ato da assinatura do contrato, será convocado outro licitante, observada a ordem de classificação, para celebrar o contrato, e assim sucessivamente, sem prejuízo da aplicação das sanções cabíveis, observado o disposto nos incisos XV e XVI deste artigo;

XXIII - se o licitante vencedor recusar-se a assinar o contrato, injustificadamente, será aplicada a regra estabelecida no inciso XXII; (Redação dada pelo Decreto nº 3.693, de 2000).

XXIV - o prazo de validade das propostas será de sessenta dias, se outro não estiver fixado no edital. (BRASIL, 2000).

Após a publicação do edital a sessão pública da fase externa do pregão ou momento do certame é onde o pregoeiro e equipe conduzirão a sessão com vistas a cumprir os princípios legais e o que foi planejado na fase interna, basicamente no termo de referência e no edital convocatório. Este é um momento decisivo, sendo importante ao menos um dos responsáveis pela elaboração do termo de referência estar presente auxiliando o pregoeiro nas questões técnicas por exemplo, porque não há como um pregoeiro ter conhecimento profundo de todos os materiais licitados, no momento do certame pode gerar dúvidas, sendo esclarecidas por esta equipe de apoio técnica que elaborou o termo de referência.

4 CARACTERIZAÇÃO E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO CBMSC

Este capítulo apresenta a caracterização do CBMSC, breve evolução histórica, principais atividades desenvolvidas, sua distribuição e expansão no Estado de Santa Catarina, estrutura organizacional, DLF, onde está subordinado o centro de licitações e contratos, centro responsável pelas compras de equipamentos. A fim de apresentar como ocorrem as aquisições de equipamentos operacionais para o CBMSC e as dificuldades ou lacunas deste processo.

4.1 HISTÓRIA DO CBMSC

Com a finalidade de resgatar o surgimento e evolução do CBMSC, buscou-se na bibliografia alguns registros históricos da Corporação.

Desde a descoberta do fogo o homem enfrenta algumas dificuldades para dominar o seu uso de forma controlada nas várias de suas atividades diárias. Da simples tarefa de cozinhar alimentos até a geração de energia para todas as edificações. No caminho da evolução a sociedade introduziu muitos materiais combustíveis em suas edificações, na indústria, comércio ou lares, com objetivo de gerar conforto e qualidade de vida com seus equipamentos como fogões, aquecedores e diversos equipamentos eletroeletrônicos que também são fontes de calor, somada a inadequada prevenção necessária para sua utilização, surgem os incêndios e com eles prejuízos materiais e perdas humanas.

A organização da sociedade historicamente resolve seus problemas na medida em que eles tomam proporções que sensibilizam as autoridades e assim iniciam esforços para tentar resolver ou minimizar suas consequências. De fato a preocupação pela segurança das pessoas quanto a violência física e proteção de seus bens nasceu com a humanidade, motivando a criação de exércitos para proteção inicialmente da soberania das cidades saqueadas por povos estrangeiros, posterior houve a necessidade de segurança urbana ou manutenção da ordem pública e mais recentemente surgiram as prevenções de acidentes, incluindo incêndios.

Há relatos que nossos antepassados se organizavam com fontes e cisternas de água em locais estratégicos das vilas para em caso de incêndios todos auxiliarem com baldes de água passados de mão em mão para apagar o fogo. Somente no séc. XVIII surgem as primeiras bombas e mangueiras de combate a incêndio, trazendo grande evolução tecnológica para as cidades da época, conforme pesquisado por Gevaerd (2001, p. 12):

No século XVIII Van Der Heyden inventa “a bomba de incêndio”, abrindo uma nova era na luta contra o fogo. O mesmo Van Der Heyden também ganha notoriedade ao inventar a “mangueira” de combate a incêndios. Estas primeiras mangueiras foram fabricadas em couro, e tinham quinze metros de comprimento com uniões de bronze nas extremidades. O novo sistema pôe fim à época dos baldes e marca o começo de uma nova era no “ataque” aos incêndios, com o lançamento de jatos de água em várias direções, o que não era possível no sistema antigo. A aparição destas bombas de incêndio fez com que se organizasse em Paris (França) uma companhia de “sessenta guarda bombas”, uniformizados e pagos que estavam sujeitos à disciplina militar. Este foi um dos primeiros Corpos de Bombeiros organizados, nos moldes dos sistemas atuais, que se têm notícias.

O primeiro Corpo de Bombeiros do Brasil foi oficialmente criado pelo Decreto nº 1.775, assinado por D. Pedro II, em 2 de julho de 1856, comemorada a data como dia nacional do Bombeiro no Brasil, chamado de Corpo Provisório de Bombeiros da Corte, (VIDAL, 2005).

Em Santa Catarina houve a criação da Força Policial em 5 de maio de 1835, atual PMSC. Na época não havia nenhum órgão responsável pelo combate a incêndios, os próprios integrantes da PMSC tentavam extinguir os incêndios de forma empírica sem equipamentos ou treinamentos para esta atividade. Mas com o aumento das cidades, indústrias e comércio, os incêndios foram se tornando mais comuns, documentado segundo Bastos Júnior (2006), que no ano de 1919, desencadeou-se na Rua Conselheiro Mafra, no centro da cidade de Florianópolis, um dos mais terríveis incêndios, que destruiu, à época, o hotel Majestic e outros estabelecimentos comerciais nas proximidades. A pressão social motivou o governo a efetivar um serviço profissional de combate a incêndios por bombeiros, a exemplo de grandes cidades como o Rio de Janeiro, Capital Federal na época.

Novos e mais veementes apelos para a criação de uma unidade de combate incêndios resultaram na Lei nº 1.288, de 16 de setembro de 1919, que autorizava o Poder Executivo a criar uma seção de corpo de bombeiros anexa à Força Pública, fixando-lhe o efetivo – que deveria ser retirado dos próprios quadros da corporação e autorizando também a abertura de crédito para atender às despesas com pessoal e material. A nova lei, para variar – ou para não variar – caiu no esquecimento. E assim permaneceu pelos anos seguintes. (BASTOS JÚNIOR, 2006, p. 291).

A lei se concretizou somente em 1926 após ocorridos outros incêndios que retomaram a necessidade de equipe especializada para combater incêndios. Em 26 de setembro de 1926, foi instalada oficialmente a Seção de Bombeiros da Força Pública, hoje CBMSC. O treinamento foi iniciado por bombeiros do Rio de Janeiro e o primeiro comandante da Seção de Bombeiros foi o 2º Tenente Waldomiro Ferraz de Jesus, (BASTOS JUNIOR, 2006).

O CBMSC nasceu com a finalidade de combater incêndios apenas, porém desenvolveu ações de salvamento, resgate, corte de árvores, captura de animais e diversos

auxílios à população. Conforme a sociedade evolui o CBMSC foi expandindo sua gama de atividades, capacitando seu efetivo para o serviço de salvamento aquático para reduzir os afogamentos das principais praias catarinenses, mergulho para busca de corpos, salvamento em altura, busca terrestre, atendimento pré-hospitalar, produtos perigosos, entre outras atividades operacionais. Evoluiu muito quando iniciou atividades de prevenção de incêndios em edificações na década de 1970, analisando os projetos preventivos contra incêndio e pânico, realizando vistorias para fiscalizar a execução desses sistemas e realizar perícias dos incêndios combatidos, colhendo dados para subsidiar a atualização das normas contra incêndio e pânico, fechando assim o ciclo operacional de Bombeiro.

Os Corpos de Bombeiros Militares são órgãos da administração direta dos Governos Estaduais, integrantes da Segurança Pública, conforme definidos no artigo Art. 144, da Constituição Federal:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I – polícia federal;

II – polícia rodoviária federal;

III – polícia ferroviária federal;

IV – polícias civis;

V – polícias militares e corpos de bombeiros militares. [...]

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil;

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se juntamente com as polícias civis, aos governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. (BRASIL, 1988).

A Constituição do Estado de Santa Catarina de 5 de Outubro de 1989, alterada pela Emenda Constitucional número 33, de 13 de junho de 2003, proporcionou ao Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, independência administrativa e financeira da PMSC, ambas constituindo os dois órgãos Militares Estaduais com as mesmas garantias, deveres e obrigações.

Art. 31. São militares estaduais os integrantes dos quadros efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, que terão as mesmas garantias, deveres e obrigações – estatuto, lei de remuneração, lei de promoção de oficiais e praças e regulamento disciplinar único. (SANTA CATARINA, 1989).

Com a Emenda 33/2003 a Constituição Estadual foi atualizada, elencando as atribuições atuais do CBMSC em seu art. 108, conforme segue:

Art. 108. O Corpo de Bombeiros Militar, órgão permanente, força auxiliar, reserva do Exército, organizado com base na hierarquia e na disciplina, subordinado ao Governador do Estado, cabe, nos limites de sua competência, além das outras atribuições estabelecidas em lei:

I - realizar os serviços de prevenção de sinistros ou catástrofes, de combate a incêndio e de busca e salvamento de pessoas e bens e o atendimento pré-hospitalar;

II - estabelecer normas relativas à segurança das pessoas e de seus bens contra incêndio, catástrofe ou produtos perigosos;

III - analisar, previamente, os projetos de segurança contra incêndio em edificações, contra sinistros em áreas de risco e de armazenagem, manipulação e transporte de produtos perigosos, acompanhar e fiscalizar sua execução, e impor sanções administrativas estabelecidas em lei.

IV - realizar perícias de incêndio e de áreas sinistradas no limite de sua competência;

V - colaborar com órgãos da defesa civil;

VI - exercer a Polícia judiciária militar, nos termos da lei federal;

VII - estabelecer a prevenção balneária por salva-vidas; e

VIII - prevenir acidentes e incêndios na orla marítima e fluvial.

(SANTA CATARINA, 1989).

A partir de 2003 o CBMSC adquiriu autonomia e buscou melhores condições para expandir a presença em mais cidades catarinenses, renovação e ampliação da frota de viaturas, equipamentos e investimentos na formação e atualização continuada de seu efetivo para melhorar seu atendimento.

4.2 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO CBMSC

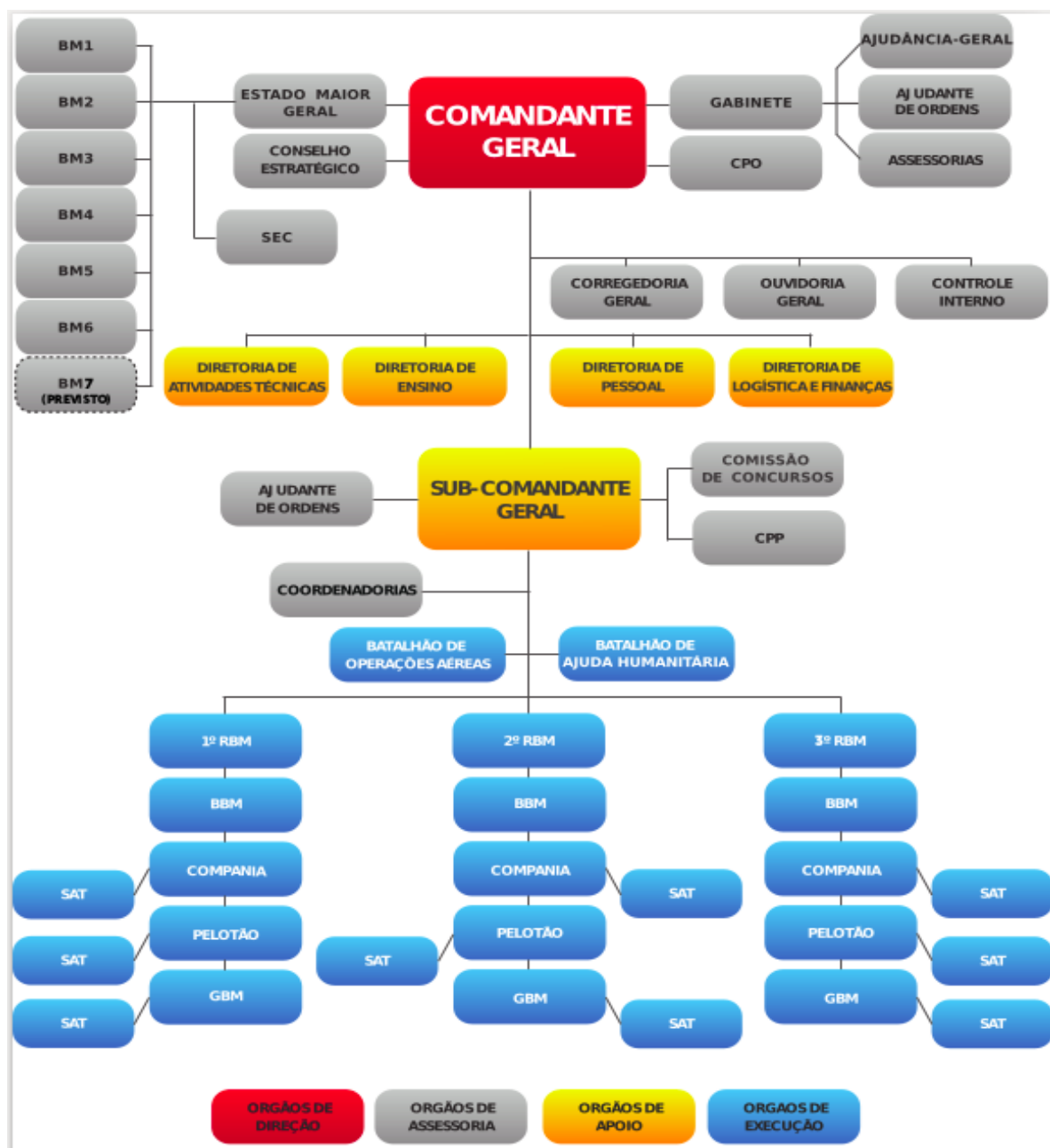
Observando a história do CBMSC, verificamos que a sua maior expansão ocorreu após sua emancipação em 2003, ampliando de 51 para 136 cidades em 2017. Apresentando um dos maiores índices de cobertura territorial dos serviços de Bombeiros do Brasil, atrás apenas do Distrito Federal e do Estado do Rio de Janeiro (REVISTA EMERGÊNCIA, 2014).

Atualmente, a estrutura organizacional do CBMSC está dividida em quatro órgãos:

1. Órgão de direção: Comandante-Geral, CmtG;
2. Órgãos de assessoria: Estado Maior Geral, Ajudância Geral, Ajudante de Ordens, Conselho Estratégico, Comissão de Promoção de Oficiais, Comissão de Promoção de Praças; Corregedoria Geral, Ouvidoria Geral, Controle Interno, Comissão de Concursos, Assessorias e Coordenadorias;
3. Órgãos de apoio: SubComandante-Geral, Diretoria de Atividades Técnicas, Diretoria de Ensino, Diretoria de Pessoal, Diretoria de Logística e Finanças;
4. Órgãos de execução: Composto por 3 Regiões Bombeiro Militar, com 14 Batalhões operacionais e suas respectivas Subunidades: Companhias, Pelotões e

Grupos Bombeiro Militar. Um Batalhão de Operações Aéreas e um Batalhão de Ajuda Humanitária.

Figura 1- Organograma do CBMSC.



Fonte: (CBMSC, 2017).

O Estado Maior-Geral é o órgão da Corporação que reúne as principais funções estratégicas para assessorar a tomada de decisão pelo Comandante Geral. De acordo com as informações da página eletrônica do CBMSC, a estrutura e principais funções do Estado Maior-Geral são:

O Estado-Maior Geral do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina é o órgão central de assessoria, composto por um grupo de oficiais que assessoram o Comandante Geral nos processos de planejamento, doutrina de emprego, comando e controle, análise de problemas e tomada de decisão. O Estado-Maior Geral tem as seguintes atribuições:

- Prestar assistência ao Comando Geral no desempenho das atividades relacionadas com pessoal; informações; operações, instrução e ensino; assuntos administrativos; assuntos civis; planejamento administrativo, programação e orçamento.
- Elaborar diretrizes, planos e ordens do Comando Geral que acionam os órgãos de apoio e de execução no cumprimento de suas missões.
- Acompanhar e fiscalizar a execução das diretrizes, planos e ordens.
- Assessorar o Comando Geral nas questões estratégicas da Corporação.
- Manter o Comando Geral informado dos objetivos alcançados pelos órgãos de apoio e de execução.
- Desenvolver outras atividades de interesse ou determinadas pelo Comando Geral da Corporação.
- Essas atribuições do Estado-Maior Geral do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina foram aprovadas pela Portaria n.º 093/CBMSC/2007, de 10 de maio de 2007.

COMPOSIÇÃO DO ESTADO-MAIOR

Chefe do Estado-Maior Geral: Coronel BM Edupércio Pratts

- BM-1 (pessoal)
- BM-2 (informações)
- BM-3 (operações, instrução e ensino)
- BM-4 (assuntos administrativos)
- BM-5 (assuntos civis)
- BM-6 (planejamento administrativo, programação e orçamento)
- BM-7 (projetos institucionais).

O TRABALHO DO ESTADO-MAIOR

O Estado-Maior precisa produzir informações, apresentar documentos reguladores e supervisionar a execução das normativas baixadas. Para isso, as técnicas de trabalho devem seguir a seguinte estrutura:

- O EMG produz informações continuamente para o Comandante;
- O Comandante, com base nas informações recebidas, dá o conceito da operação/plano de ordens;
- O EMG inicia a busca de informações adicionais junto às Unidades Operacionais (essa coleta de informações é informal e não segue canais de comando);
- O EMG junta as informações e apresenta ao Comandante uma proposta de documento para regular a ordem, ou seja, homologando a informação formal;
- O Comandante decide e determina a ação; e
- O EMG passa a supervisionar a execução das ordens. (CBMSC, 2017).

As designações de BM-1 a BM-7 são oriundas do Exército, utilizadas pelos militares Estaduais para designar as divisões em seções de Bombeiro Militar de 1 a 7.

A 4ª Seção é responsável pela gestão da logística da Corporação, incluindo a elaboração de diretrizes que visam a padronização e controle de viaturas e equipamentos, conforme inciso VII do art. 7º do Anexo I, da Portaria nº 93/CBMSC/2007, de 10 de maio de

2007. Estas diretrizes precisam estar alinhadas ao planejamento para elaboração dos termos de referência para aquisição de equipamentos operacionais para o CBMSC.

Art. 7º São atribuições da 4ª Seção:

- I - planejar, orientar, coordenar, controlar e supervisionar as atividades de logística na corporação;
- II - elaborar os quadros de distribuição de material - QDM dos órgãos da Corporação;
- III - orientar a realizar coleta de dados e informações, passando-os através de relatórios e estatísticas ao Comando Geral;
- IV - elaborar estudos das necessidades da Corporação em apoio logístico;
- V - elaborar as diretrizes para consumo de combustível, alimentação, material de expediente e outros;
- VI - manter ligações técnicas com a Divisão de Logística e Finanças e a 6º Seção;
- VII - elaborar as diretrizes que visem a padronização, controle e orientação quanto a aquisição e uso de viaturas, embarcações, instalações, materiais e equipamentos sob a responsabilidade da Corporação;
- VIII - orientar a constituição e funcionamento das 4ª Seções das Unidades Operacionais;
- IX - elaborar as diretrizes básicas de manutenção preventiva das viaturas e equipamentos em carga e sob responsabilidade da Corporação;
- X - ligar-se às demais Seções do Estado Maior-Geral. (CBMSC, 2007).

A 6ª Seção é responsável pela gestão da programação orçamentária do CBMSC. Conforme art. 9º, do mesmo Anexo I, da Portaria nº 093/CBMSC/2007, de 10 de maio de 2007:

Art. 9º São atribuições da 6ª Seção:

- I – assessorar o Comando Geral no planejamento administrativo, orçamentário e de captação de recursos;
- II – confeccionar de acordo com a orientação do Comando Geral:
 - a) as Diretrizes para a elaboração da proposta orçamentária, em função dos objetivos listados e metas estabelecidas;
 - b) apresentar a proposta orçamentária para o exercício do ano seguinte, dentro do prazo estabelecido pelo escalão superior;
 - c) o Plano de Ação Administrativa, visando a repartição dos recursos em benefícios dos Órgãos da Corporação em conjunto com a 4ª Seção; e
 - d) as Diretrizes para a prestação de contas;
- III – coletar dados que permitam a elaboração de estudos visando ao aperfeiçoamento de organização e métodos de administração;
- IV – avaliar a evolução proporcional dos orçamentos do Estado e do Corpo de Bombeiros Militar;
- V – avaliar a execução orçamentária, propondo o reajustamento do Plano de Ação Administrativa e da programação orçamentária, tendo em vista os objetivos da Corporação;
- VI – elaborar normas para captação, aplicação e controle de recursos orçamentários e extraorçamentários;
- VII – manter estreita ligação com a Secretaria de Planejamento, Fazenda e Segurança Pública e Defesa do Cidadão do Estado e com a Divisão de Logística e Finanças, no que concerne a elaboração do Plano de Ação Administrativa e da Proposta Orçamentária;
- VIII – coletar e consolidar dados que interessam a elaboração da proposta orçamentária;
- IX – elaborar as diretrizes relativas às atividades financeiras, submetendo-as à aprovação do Comando Geral; e
- X – ligar-se às demais seções do Estado Maior-Geral. (CBMSC, 2007).

Fica a cargo da 6ª Seção o planejamento orçamentário dos recursos geridos pelo Comandante Geral, destinados para custear os gastos correntes e investimentos da Corporação. A Lei Estadual 13.240, de 27 de dezembro de 2004, criou o Fundo de Melhoria do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina (FUMCBM), através dele o CBMSC recebe seu orçamento Estadual.

Art. 1º Fica criado o Fundo de Melhoria do Corpo de Bombeiros Militar - FUMCBM, destinado à melhoria dos serviços relacionados com as competências do Corpo de Bombeiros Militar, em especial para:

I - a elaboração e execução de planos, programas e projetos;

II - as especialidades profissionais;

III - a construção, ampliação e reforma de prédios;

IV - a aquisição de equipamentos, veículos e outros materiais próprios ao serviço do Corpo de Bombeiros Militar; e

V - aquisição de combustível, peças para reparos, alimentação, diárias, realização de serviços de terceiros, locação de imóveis e outras despesas de custeio.

Art. 2º O Fundo de Melhoria do Corpo de Bombeiros Militar - FUMCBM, vinculado à Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa do Cidadão, será gerido pelo Corpo de Bombeiros Militar, sendo o seu gestor o Comandante Geral do Corpo de Bombeiros Militar, a quem compete:

I - fixar as diretrizes operacionais do Fundo;

II - baixar as normas e instruções complementares disciplinadoras da aplicação dos recursos financeiros disponíveis;

III - aprovar o Plano de Aplicação de Recursos do Fundo;

IV - examinar as contas do Fundo;

V - designar o coordenador e delegar competências para a prática de atos concernentes às atividades operacionais do Fundo;

VI - publicar, anualmente, relatório de suas atividades; e

VII - exercer as demais atribuições indispensáveis à supervisão superior e gestão do Fundo de Melhoria do Corpo de Bombeiros Militar – FUMCBM. (CBMSC, 2004).

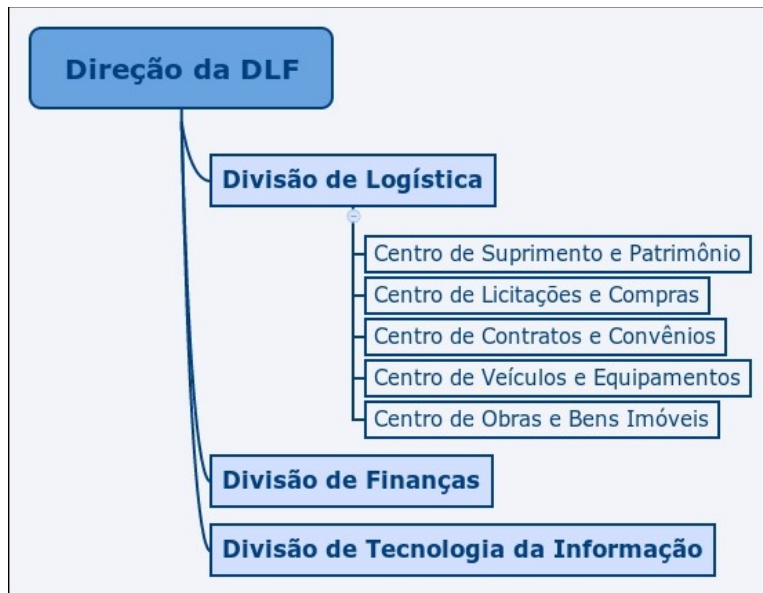
A 6ª Seção do Estado Maior-Geral ou BM-6 realiza a programação orçamentária anual do CBMSC com base nas informações dos gastos da Instituição dos anos anteriores, alinhado com as diretrizes da Secretaria de Estado da Fazenda, responsável pelo orçamento dos órgãos do Estado e da Secretaria de Segurança Pública, a qual está vincuado o CBMSC. Após definido o orçamento a DLF é responsável por licitar e realizar os contratos dos gastos correntes, os quais envolvem o custeio anual com energia elétrica, água, esgoto, telefone, internet, combustíveis, fardamento e outros gastos previamente conhecidos. Depois de empenhados estes gastos correntes é definido onde será investido o restante do orçamento anual. Esta definição é discutida em colegiado pelo conselho estratégico, incluindo todo o alto escalão de comando do CBMSC, composto pelo Comandante Geral, SubComandante-Geral, Chefe do Estado Maior-Geral, Chefes das Diretorias, Comandantes das Regiões Bombeiro Militar e Comandantes dos Batalhões do CBMSC.

Após discutidas as prioridades e quais serão contempladas pelo orçamento destinado aos investimentos, iniciam as autorizações para lançamento das licitações através do centro de licitações da DLF.

A DLF possui 3 Divisões.

1. A Divisão de Tecnologia da Informação DiTI, responsável pela gestão de toda logística relacionada a informática, radiocomunicação, internet e telefonia.
2. A Divisão de Finanças, responsável pela gestão das auditorias e pagamentos.
3. A Divisão de Logística, responsável pela gestão logística, suprimento de materiais, viaturas, combustível, equipamentos, obras, licitações e contratos. A divisão de logística é responsável pelas compras do FUMCBM, realizadas pelo centro de licitações e compras.

Figura 2 – Organograma sintético da DLF do CBMSC.



Fonte: Oliveira (2015).

Além do orçamento Estadual através do FUMCBM, o CBMSC possui outra fonte de recursos descentralizada através dos convênios com as prefeituras municipais, esses convênios têm arrecadação gerada pelas taxas cobradas pelos serviços de análise de projetos preventivos contra incêndio e vistorias de habite-se e funcionamento. Esta arrecadação fica em contas correntes exclusivas, administradas pelas prefeituras em conjunto com o Comandante de cada Organização Bombeiro Militar destas cidades, sendo que os recursos só podem ser utilizados para custeio e investimentos em benefício do Corpo de Bombeiros, assim esses recursos também são utilizados para aquisição de equipamentos operacionais e suas licitações ocorrem pelo setor de licitações de cada município conveniado.

5 DIAGNÓSTICO E ANÁLISE DA REALIDADE ESTUDADA

Após definir onde será aplicado o orçamento do FUMCBM, a DLF através do centro de licitações realiza os pregões para aquisição de equipamentos para o CBMSC, sendo que nem todos os equipamentos são adquiridos pela DLF, as prefeituras conveniadas também realizam pregões para aquisição de equipamentos de acordo com o orçamento e solicitação pelos Comandantes dos quartéis. O centro de licitação da DLF possui atualmente uma equipe de apenas 5 Bombeiros Militares para realizar os pregões, responsáveis pela confecção dos editais, sessões dos pregões, confecção das atas, recursos, adjudicação, homologação, publicação, alimentação de sistemas de informática e demais rotinas administrativas para cumprir todas as etapas dos processos. As principais rotinas do planejamento, como a elaboração do termo de referência e pesquisa de preços, na maioria das vezes é delegada para o setor interessado na licitação do objeto. Por exemplo, se o objeto é adquirir equipamentos de informática, o setor de informática fica responsável pela função de elaboração do termo de referência, que inclui as especificações técnicas dos objetos, a pesquisa de preços, garantias, prazos de entrega e outras informações necessárias relativas a compra dos materiais ou serviços contemplados. Estes itens que fazem parte da fase interna ou preparatória do pregão, contemplando seu planejamento, demandam um tempo precioso para juntar todas as informações corretas para confecção de um bom edital convocatório.

Como são informações afetas e particulares para cada tipo de objeto é salutar que sejam transcritas no termo de referência pelo interessado, que é a pessoa teoricamente com maior necessidade e interesse no bem ou serviço e geralmente irá se empenhar para buscar essas informações necessárias, que tomam a maior parte do tempo de um processo licitatório e exigem grande conhecimento técnico sobre o produto.

Tendo em vista, um dos objetivos específicos ao qual esse trabalho se propõe que é analisar como é realizado atualmente o planejamento da fase interna ou preparatória dos pregões para aquisição de equipamentos operacionais para o CBMSC, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os Bombeiros Militares que trabalham no centro de licitação ou trabalharam nas funções de pregoeiro e equipe de apoio, que são as principais rotinas que envolvem as compras de equipamentos operacionais, a fim de identificar os principais problemas enfrentados.

As respostas as entrevistas forneceram informações para diagnosticar como ocorre o planejamento dos pregões e os principais problemas enfrentados. Conforme citado anteriormente após o conselho estratégico decidir onde será investido o orçamento, os

interessados dos setores contemplados solicitam informações ao centro de licitação para iniciar os processos licitatórios, o centro de licitação fornece modelos de termos de referência e informações necessárias mínimas para confecção dos editais. Ao retornar estes termos de referência e informações geralmente necessitam correções, até que possa ser publicado o edital e assim realizar a sessão do pregão.

Os principais problemas identificados nas entrevistas foram, a sobrecarga de trabalho pelo baixo efetivo disponível e a grande quantidade de rotinas administrativas, a falta de conhecimento das rotinas administrativas pelo público interno do CBMSC, que acaba gerando retrabalho com documentos incorretos que voltam aos interessados para correção de informações dos termos de referência. Estas dúvidas geram um alto número de ligações telefônicas e e-mails para esclarecimentos diversos sobre as informações necessárias para cumprir as rotinas solicitadas, isto toma muito tempo e dificulta o cumprimento das rotinas existentes, conseqüentemente o planejamento dos pregões fica prejudicado.

Outro problema enfrentado é a falta de conhecimento técnico de diversos equipamentos pelos pregoeiros e por alguns interessados quando necessitam esclarecer questionamentos das especificações e informações mais precisas dos equipamentos licitados, gerando dúvidas nas interpretações do edital. Observou-se alguns pregões desertos ou com poucos participantes nas disputas e questionamentos sobre exigências das especificações mal elaboradas. Possivelmente por falta de explorar e disponibilizar a atenção necessária à fase interna ou de planejamento dos pregões, que envolve entrar em contato com os fornecedores para estudar as opções do mercado, elaborar uma boa especificação técnica detalhada, pesquisas de preços mais próximas dos praticados em outras licitações semelhantes no país, trocar informações com outros Corpos de Bombeiros sobre os equipamentos adquiridos há pouco tempo, inclusive se o desempenho atende aos objetivos pretendidos, como discussões com os fornecedores se cumprem o prometido nas propostas e atendem as normas técnicas desejadas pelo CBMSC.

O planejamento é a função que necessita ser mais priorizada em um processo licitatório, ele proporciona discutir através de estudos e coleta de informações, qual o rumo pretendido na hora de definir quais as características e demanda dos equipamentos operacionais que o CBMSC possui realmente, mas se verifica que o planejamento fica prejudicado, em segundo plano, porque o tempo se torna escasso diante da prioridade de cumprir as rotinas existentes, resultando em baixa qualidade na elaboração dos termos de referência dos pregões, lacunas nos editais que podem gerar transtornos futuros.

O termo de referência serve para guiar o caminho trilhado não só na licitação, mas dele vai depender a execução do contrato administrativo e a utilização dos equipamentos por toda sua vida útil, pois ele contém as especificações técnicas dos equipamentos, a pesquisa mercadológica que vai balizar o preço de referência do certame e todas as exigências normativas, laudos, amostras, detalhes do fornecimento, garantia, treinamento, manutenções e inúmeras informações imprescindíveis ao sucesso do pregão e das atividades que serão utilizados estes equipamentos.

Verificou-se com as entrevistas que a maioria das rotinas administrativas do centro de licitação são complexas e as funções que envolvem a fase externa dos pregões, a partir da publicação do edital, precisam ser realizadas pelos Bombeiros militares lotados neste centro, mas as rotinas que envolvem o planejamento da fase interna ou preparatória dos pregões, principalmente a elaboração do termo de referência, podem ser delegadas a pessoas com maior conhecimento técnico e experiência prática nas atividades dos equipamentos que serão licitados. O termo de referência necessita de muito tempo de pesquisa e informações técnicas atualizadas para realizar uma boa especificação, uma pesquisa mercadológica o mais próxima possível do preço real praticado no mercado, estratégias de fornecimento, exigências e análise de amostras, laudos e outros dados levantados que vão subsidiar uma boa justificativa para a compra dos equipamentos operacionais ideais para as atividades do CBMSC.

Como o pessoal do centro de licitação não possui conhecimento necessário para elaborar todos os itens do termo de referência para o edital dos pregões para aquisição de equipamentos operacionais, estas funções de planejamento precisam ser compartilhadas entre o centro de licitação e por equipes técnicas com profundo conhecimento nas atividades operacionais, a fim de adquirir equipamentos de qualidade, custo benefício e que cumpram com a função desejada, atingindo os princípios da eficiência e eficácia com a proposta mais vantajosa existente no mercado.

Na atual carência de efetivo no CBMSC, não há como disponibilizar pessoal exclusivo para pesquisa e capacitação de Bombeiros escritores de normas, manuais, protocolos, diretrizes entre outros documentos de planejamento, inclusive no setor de compras, setor que muitos criticam pela demora e falhas nas aquisições, porém muitas vezes fica a cargo deste setor a responsabilidade do objeto licitado, desde o planejamento até a execução, inclusive de conferir se o material solicitado pelo interessado é realmente o desejado para cumprir sua necessidade, quando na prática o centro de licitações é um mero executor do processo licitatório, que se não for bem planejado anteriormente no termo de referência, terá grandes chances de não atingir o resultado esperado pelo interessado.

Este é um ponto que o termo de referência merece atenção, pois a elaboração do termo de referência é uma função complexa e multidisciplinar, suas especificações exigem grande conhecimento técnico e experiência na área que serão utilizados os equipamentos operacionais. Devido o empenho pessoal de muitos Bombeiros abnegados que não medem esforços para buscar conhecimentos que façam a diferença, o CBMSC ainda tem conseguido atingir bons resultados nas licitações de seus equipamentos, e conseguido atender a população de forma satisfatória, isto reflete na boa imagem e credibilidade que conquistou perante a sociedade. Mas para manter esta imagem e padrão de atendimento, cada vez mais necessita buscar otimizar seus recursos para atingir qualidade, e isto demanda muito planejamento.

Com todas estas atribuições que exigem grande conhecimento técnico multidisciplinar, algumas atribuições desse planejamento precisam ser gerenciadas por quem mais se encontra capacitado no assunto, como é o caso das especificações. Somente as tarefas de descrição do objeto com suas especificações detalhadas como exigem os equipamentos para o CBMSC, necessitam planejamento e conhecimentos técnicos em diversas áreas que envolvem atividades de alta periculosidade, como combate a incêndios, salvamentos em altura, aquático, mergulho, resgate veicular, atendimento pré-hospitalar ou produtos perigosos.

Essas atividades sofrem a influência de agentes químicos e físicos altamente nocivos a saúde humana, necessitando de equipamentos de proteção individual que ofereçam desempenho satisfatório aos bombeiros no momento que são utilizados para estas operações. Por esta razão são necessários estudos criteriosos para especificar equipamentos eficazes e com a melhor relação de custo benefício disponível no mercado. Estes estudos necessitam de equipes que praticam as atividades operacionais e mantêm contato com estes equipamentos rotineiramente, discutem as necessidades e podem elaborar termos de referência fundamentados tecnicamente através de longo tempo de planejamento.

Na tarefa de elaboração de um bom termo de referência, o Bombeiro que especifica tecnicamente um material se coloca entre a cruz e a espada, não possuindo recursos para adquirir todos os equipamentos para otimizar o atendimento emergencial, se depara com o dilema de reduzir a quantidade e deixar colegas compartilhando equipamentos de proteção individual, ou adquirir com preços baixos e qualidade inferior. Para exemplificar, uma bota operacional com palmilha de proteção anti perfuro pode custar mais de 4 vezes o valor de uma bota sem proteção de baixa qualidade, mas se considerarmos a situação hipotética de um Bombeiro sofrer uma perfuração e ficar uma semana de atestado médico, vai deixar seu colega trabalhar desfalcado durante este período e ainda por em risco sua saúde. Este simples exemplo serve para refletirmos como é difícil e deve ser muito bem pensado o planejamento

desta fase preparatória de um pregão para aquisição de equipamentos operacionais de Bombeiro. Levando em consideração a grande diversidade de atividades operacionais que o CBMSC realiza atualmente, somando aos elevados riscos devido ao alto grau de periculosidade, inerente às atividades expostas, conseguimos ter uma noção de como o termo de referência concentra inúmeras atribuições de elevada responsabilidade para o futuro das atividades do CBMSC.

6 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO/RECOMENDAÇÃO

Após o diagnóstico das dificuldades enfrentadas para as aquisições de equipamentos operacionais, aliado à experiência prática e conhecendo a realidade atual do CBMSC, com intuito de fornecer uma contribuição para o assunto e propor alternativas que possam ser adotadas para potencializar o planejamento da fase interna ou preparatória dos pregões, para otimizar a aquisição de equipamentos operacionais, refletindo em melhoria dos serviços prestados e consequentemente qualidade aos bombeiros e à sociedade. Propõe-se que a fase interna ou preparatória dos pregões, ou seja, seu planejamento, que pode ser traduzido na elaboração dos termos de referência, sejam elaborados por equipes técnicas, já existentes no CBMSC, as coordenadorias, com auxílio dos interessados que vão utilizar os equipamentos e dos pregoeiros do centro de licitações.

Estas coordenadorias são compostas por Bombeiros com experiência e conhecimento técnico em cada atividade operacional que o CBMSC realiza. Os integrantes das coordenadorias são responsáveis pelas diretrizes das atividades e sua gestão, envolvendo atualização das normas e procedimentos padronizados para os treinamentos do efetivo, estão em contato direto com o efetivo que atua nestas atividades operacionais e com seus respectivos equipamentos, assim estes Bombeiros são as pessoas mais capacitadas para elaboração dos principais itens dos termos de referência para os pregões, consequentemente resultando na aquisição dos equipamentos operacionais mais apropriados que cada atividade operacional necessita.

Estas equipes técnicas denominadas Coordenadorias, foram nomeadas pelo Comandante Geral do CBMSC através da Portaria nº 366, de 20 de Dezembro de 2011, tendo como um dos objetivos, padronizar materiais e equipamentos para o atendimento de ocorrências no CBMSC, conforme podemos visualizar no inciso II do artigo 2º.

PORTARIA Nº 366, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2011 O COMANDANTE-GERAL DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR, no uso da atribuição que lhe confere o art. 53 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual, e de acordo com o art. 5º da Lei Estadual nº 6.217, de 10 de fevereiro de 1983, combinado com o Decreto Estadual no 19.237, de 14 de março de 1983, resolve:

Art. 1º Criar e ativar as seguintes Coordenadorias Permanentes, subordinadas ao Subcomandante-Geral:

I - Coordenadoria de Busca Terrestre;

II - Coordenadoria de Salvamento Aquático e Mergulho;

III - Coordenadoria de Atendimento Pré-hospitalar;

- IV - Coordenadoria das Centrais de Operação Bombeiro Militar;
- V - Coordenadoria de Emergências com Produtos Perigosos;
- VI - Coordenadoria de Busca e Resgate em Estruturas Colapsadas;
- VII - Coordenadoria de Busca e Salvamento em Minas e Espaços Confinados;
- VIII - Coordenadoria de Combate a Incêndio Florestal;
- IX - Coordenadoria de Combate a Incêndio Estrutural;
- X - Coordenadoria de Serviço de Busca, Resgate e Salvamento com Cães;
- XI - Coordenadoria da Força Tarefa;
- XII - Coordenadoria de Capacitação Física e Qualidade de Vida;
- XIII - Coordenadoria de Programas Comunitários;
- XIV - Coordenadoria do Projetos Sociais;
- XV - Coordenadoria para Assuntos Bombeiro Militar Feminino;
- XVI - Coordenadoria para Assuntos Cíveis e de Comunicação Social;
- XVII - Coordenadoria de Viaturas e Equipamentos de Transportes; e
- XVIII - Coordenadoria de Uniformes e Fardamentos.

§ 1º Para os assuntos e temas não contemplados neste artigo, o CmdoG criará Coordenadorias Transitórias e por tempo determinado para tratar de tais assuntos.

§ 2º Os integrantes das coordenadorias serão nomeados por Portaria do Comando-Geral.

Art. 2º As Coordenadorias incumbem assessorar o Comando-Geral, através do Estado-Maior Geral, quanto:

- I - a publicação, revisão e atualização de Instruções Provisórias, Manuais, Diretrizes Permanentes, Instruções Gerais e outras publicações do CBMSC;
- II - a padronização de materiais, equipamentos, apresentação pessoal, atendimento de ocorrências e procedimentos administrativos; e
- III - a orientação das atividades de capacitação operacionais e administrativas, como também a sua certificação e recertificação.

Art. 3º As Coordenadorias serão compostas, no mínimo por três e no máximo cinco Oficiais, sendo o mais antigo o Presidente.

§ 1º Reunir-se-ão ordinariamente e obrigatoriamente uma vez por ano para aprovação de novas propostas e/ou análise e discussão quanto a necessidade de se alterar ou não às publicações afetas a sua coordenadoria e extraordinariamente para criação e/ou desenvolvimento ou fazer as alterações necessárias às publicações pertinentes a sua coordenadoria.

§ 2º Tanto quanto possível, o trabalho de desenvolvimento deve ser potencializado fazendo-se uso do correio eletrônico da Corporação, deixando as reuniões somente para as deliberações.

§ 3º As propostas a serem encaminhadas ao EMG deverão estar firmadas pelo presidente e, no mínimo mais dois membros.

Art. 4º A iniciativa para a execução das incumbências das coordenadorias, previstas no art. 2º desta Portaria, será do EMG e/ou por proposta do presidente da coordenadoria.

Art. 6º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Cel BM – JOSÉ LUIZ MASNIK

Comandante-Geral do CBMSC. (CBMSC, 2011).

Estes bombeiros possuem afinidade com a matéria pelo contato na prática, tem capacidade de definir e discutir quais os equipamentos possuem a melhor relação de custo benefício, traduzido em eficiência, aliado à qualidade e segurança na hora da sua aplicação

prática, fornecem o resultado exigido pelas atividades operacionais do CBMSC, traduzido em eficácia.

Estes dois princípios justificam que o planejamento da fase interna do pregão deve abranger equipes para pensar no rumo que o CBMSC pretende direcionar para cada atividade específica. Analisando a realidade da Corporação, verifica-se atualmente a necessidade de priorizar o planejamento da fase interna dos pregões, que pode ser traduzido na função de confecção dos itens dos termos de referência, como as especificações, pesquisa de qualidade, desempenho e preços, pelos integrantes das coordenadorias. O contato direto com a tropa permite discutir e atualizar os procedimentos adequados e quais equipamentos operacionais utilizados em cada atividade atendem de forma satisfatória suas necessidades, possibilitando uma retroalimentação de informações práticas, positivas ou negativas, verificadas no dia a dia dos treinamentos e atendimentos, que devem ser registradas em arquivos na forma de banco de dados digitais no sítio do CBMSC, com intuito de preservar os estudos técnicos realizados que chegaram as conclusões atuais, justificando as opções selecionadas e traduzidas nas especificações técnicas na hora de elaborar novos termos de referência.

Como são diversas as atividades operacionais, seria impossível poucas pessoas concentrarem todas essas informações de forma aprofundada, as coordenadorias foram divididas em cada ramo de atividade, possibilitando aos integrantes o aprofundamento em discussões e no melhor custo benefício dos equipamentos selecionados. Isto facilita especificar corretamente, pesquisar preços, participar como equipe de apoio nos pregões, esclarecendo dúvidas junto aos fornecedores, analisar amostras, normas técnicas, laudos, garantias e compará-las com o material entregue no recebimento, evitando receber materiais com qualidade inferior à especificada.

Esse levantamento de informações deve acontecer constantemente, a fim dos integrantes das coordenadorias estarem sempre atualizados quanto às inovações tecnológicas que surgem, assim quando houver oportunidade para aquisição de equipamentos eles terão as especificações atualizadas, podem entrar em contato com os fornecedores para atualizar os preços e elaborar um ótimo termo de referência para otimizar os recursos disponíveis.

Sugere-se que a elaboração dos termos de referência seja realizada por integrantes das coordenadorias porque muitos já fazem este trabalho com muita propriedade e comprometimento. Em conversa com o Tenente Coronel Marcos, integrante da coordenadoria de combate a incêndio estrutural, esclareceu que nesta coordenadoria este planejamento já ocorre. Para ilustrar o Tenente Coronel Marcos informou que foi enviado recentemente para

aprovação do Estado Maior-Geral do CBMSC, uma versão atualizada das especificações técnicas dos equipamentos de proteção individual ideais para combate a incêndio estrutural. Também informou que pretende distribuir funções, para que alguns integrantes da coordenadoria fique responsável em se aprofundar em cada peça de equipamento, como o capacete por exemplo, assim estes bombeiros tem mais tempo para focar e conseguir se aprofundar mais nos detalhes técnicos do equipamento estudado, dominar melhor o assunto, evitando que fornecedores consigam lacunas para vender materiais obsoletos ou de baixa qualidade, causando prejuízos financeiros e humanos em caso de acidentes, pois ao necessitar de outra compra antes do tempo previsto de vida útil do produto ou este deteriorar-se, o custo será mais que dobrado em nova licitação. Também temos que contabilizar os riscos que os Bombeiros e vítimas correm quando utilizam um EPI sem atender normas corretas de qualidade, desempenho e a eficácia que não será alcançada no momento que alguém necessitar do serviço.

Para apresentar esta proposta de minimizar o problema da falta de planejamento ideal na fase interna ou preparatória dos pregões para aquisição de equipamentos operacionais para o CBMSC, que é a de atribuir as funções do planejamento, através da elaboração dos termos de referência aos integrantes das coordenadoras, foi buscado atender às peculiaridades da estrutura organizacional e a realidade atual do CBMSC, a fim de potencializar os conhecimentos dos Bombeiros e as estruturas já existentes na Corporação que são as coordenadorias, para atender o objetivo geral proposto, bem como proporcionar a sua implementação imediata sem acrescentar ônus.

A proposta sugere que os presidentes de cada coordenadoria realizem a gestão do planejamento da fase interna ou preparatória dos pregões para aquisição dos equipamentos operacionais que serão utilizados em cada atividade específica no CBMSC, representada nos principais itens do termo de referência, a fim de conciliar com as diretrizes que estas atividades preconizam.

Como forma de gerenciar os trabalhos pode ser utilizado a sugestão o Tenente Coronel Marcos, distribuindo as funções aos integrantes de cada coordenadoria por afinidade, para que cada integrante possa estar motivado para pesquisar e aprofundar-se tecnicamente em um equipamento específico. Assim teremos cada vez mais bombeiros capacitados em cada assunto ou equipamento, tornando-se pessoas de referência no tema e conseguindo elaborar excelentes termos de referência para aquisição de equipamentos operacionais cada vez mais eficientes e eficazes para as atividades do CBMSC.

Sugere-se que os integrantes das coordenadorias elaborem um termo de referência padronizado para cada equipamento ou conjunto de equipamentos utilizados para cada atividade específica com os principais itens fundamentais do termo de referência.

1 Especificações técnicas detalhadas do equipamento; possibilitando adquirir os equipamentos mais eficazes e eficientes atualmente no mercado. Esta escolha vai levar em consideração testes realizados na prática para confirmar sua qualidade e desempenho, mediante discussão com a tropa sobre as vantagens e desvantagens para confirmar qual a melhor opção para a realidade do CBMSC. Estas especificações devem ser atualizadas sempre que forem atualizados os procedimentos dos treinamentos ou inovações tecnológicas do mercado.

2 Exigências de amostras com laudos, garantias e certificados de atendimento às normas; definir a forma de apresentação das amostras, garantias e seus documentos de conformidade ao atendimento das normas de qualidade e desempenho, para confirmação na entrega do produto como requisito para certificação, aceite do produto e pagamento da nota fiscal. Estes procedimentos conseguem filtrar vendedores mau intencionados que pretendem desovar produtos obsoletos ou de baixa qualidade.

3 Pesquisa mercadológica atualizada; esta pesquisa envolve busca de informações no mercado e discussões com os fornecedores e outros integrantes dos Corpos de Bombeiros do Brasil, para confirmar os preços praticados no mercado em licitações recentes e troca de informações sobre a qualidade e desempenho dos equipamentos e procedimentos que as Corporações estão utilizando, a fim de manter-se atualizado e potencializar os recursos disponíveis de acordo com a realidade do orçamento do CBMSC.

4 Participação nos pregões e fiscal dos contratos administrativos; sugere-se que os integrantes das coordenadorias que possuem o conhecimento técnico dos equipamentos, responsáveis pelas especificações técnicas, participem das disputas do certame apoiando os pregoeiros nas dúvidas técnicas que surgem e sejam os fiscais dos contratos para certificar o recebimento correto da mercadoria entregue, garantindo que o produto especificado seja realmente o que está sendo entregue com todos os seus detalhes.

Sugere-se também que todas as aquisições de equipamentos operacionais realizados através de licitações pelas prefeituras municipais com recursos dos convênios que o CBMSC possui, somente utilizem os termos de referência padronizados pelas coordenadorias, com acompanhamento de um integrante da coordenadoria responsável pela especificação do respectivo equipamento, a fim de garantir a padronização dos equipamentos operacionais em todo o Estado de Santa Catarina.

7 CONCLUSÃO

Diante da problemática apresentada. Quais procedimentos podem ser adotados no planejamento da fase interna ou preparatória dos pregões do CBMSC para otimizar a aquisição de equipamentos operacionais? Inicialmente foi realizada uma pesquisa bibliográfica sobre a legislação atual que regulamenta as compras através de licitações pelos órgãos públicos, com a finalidade de aprofundamento no tema. Observou-se que o tema demanda conhecimento técnico e jurídico, necessitando estudos permanentes para acompanhar as atualizações legais e técnicas das atividades que estão em constante evolução, pois quanto maior a busca pelo conhecimento, mais preparados estaremos para enfrentar os desafios que estão por vir.

O trabalho nos mostrou que atualmente o pregão é a modalidade de licitação mais adequada para aquisição de equipamentos operacionais para as atividades do CBMSC, sendo sua fase interna ou preparatória, correspondente ao planejamento do pregão, a parte que demanda maior dedicação de pesquisa, busca de informações técnicas e estratégicas para a elaboração do termo de referência. O termo de referência bem elaborado vai embasar e sustentar a confecção de um bom edital licitatório, trilhando o caminho correto para otimizar as aquisições de equipamentos operacionais de qualidade, atingindo a eficiência e eficácia desejados nas atividades do CBMSC.

Ao apresentar a evolução histórica do CBMSC, percebemos que nossa Instituição é recente e evoluiu muito nos últimos anos, necessitando de muita gestão para manter uma imagem positiva e responder às necessidades crescentes da população. Com poucos recursos e efetivo, o CBMSC procura com criatividade fazer mais com menos e alcançar boa eficiência e eficácia em suas ações. Frutos do empenho pessoal dos Bombeiros Militares que buscam aprimorar seus conhecimentos e colocá-los em prática para contribuir com a evolução da Corporação.

Diante da deficiência no planejamento da fase preparatória dos pregões para otimizar a aquisição de equipamentos operacionais, podemos concluir que há sem dúvida uma necessidade de priorizar este planejamento para o aprofundamento nos conhecimentos que envolvem os itens do termo de referência, e atualmente os bombeiros integrantes das coordenadorias são os profissionais com as melhores condições técnicas de atualizar estes conhecimentos, pois possuem experiências e contato direto com as atividades operacionais por serem na maioria instrutores, convivem na prática com as dificuldades enfrentadas e as reais necessidades que os riscos destas atividades possuem, sendo fundamental que os

integrantes das coordenadorias, com auxílio dos integrantes do centro de licitações, sejam os responsáveis pela gestão do planejamento da fase preparatória dos pregões, traduzido na elaboração dos itens do termo de referência para garantir sucesso nas aquisições dos equipamentos operacionais para cada atividade específica do CBMSC.

Por fim, cabe salientar que o aprimoramento da gestão no planejamento da fase preparatória dos pregões, ora proposto, necessitará de constante avaliação e ações necessárias para o aperfeiçoamento das rotinas e atualização dos procedimentos adotados sempre que a evolução da legislação sobre licitações ou as atualizações dos equipamentos e treinamentos das atividades operacionais do CBMSC necessitarem.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 05 de outubro de 1988.** Brasília. Disponível

em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 11 Jun. 2017.

BRASIL. **Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.** Brasília: DOU, 22.6.1993. Disponível

em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 11 Jun. 2017.

BRASIL. **Decreto nº. 3.555, de 08 de Agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.** Brasília: DOU, 18.7.2002. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm>. Acesso em: 11 Jun. 2017.

BRASIL. **Lei nº. 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.** Brasília: DOU, 18.7.2002. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm>. Acesso em: 11 Jun. 2017.

BRASIL. **Lei nº. 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.** Brasília: DOU, 01.6.2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em: 05 Jul. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993.** Brasília: DOU, 2013. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm>. Acesso em 02 jul. 2017.

BRASIL. **Controladoria Geral da União. Cartilha de Perguntas e Respostas – Sistema de Registro de Preços.** Ed. revisada em 2014. Disponível em:

<<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoriaefiscalizacao/arquivos/sistemaregistroprecos.pdf>>. Acesso em 6 jul. 2017.

BRASIL. **Tribunal de contas da União TCU. Manual de Pregão Eletrônico.** Disponível em: <[file:///home/cbmsc/Downloads/MANUAL%20DE%20PREG%3%83O%20ELETR%3%94NICO%20\(1\).pdf](file:///home/cbmsc/Downloads/MANUAL%20DE%20PREG%3%83O%20ELETR%3%94NICO%20(1).pdf)>. Acesso em 6 Jul. 2017.

BASTOS JUNIOR, Edmundo José de. **Polícia Militar de Santa Catarina: história e histórias.** 1. ed. Florianópolis, SC: Garapuvu, 2006. 312 p.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA. **Estado-Maior Geral.** Florianópolis, SC. Disponível

em: <<https://portal.cbm.sc.gov.br/index.php/institucional/estrutura/estado-maior-geral>>. Acesso em 30 Jun. 2017.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA. **Portaria nº 093/CBMSC/2007, de 10 de Maio de 2007**. Florianópolis, SC: Boletim do Comando Geral nº21 de 21 Maio 07.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA. **Portaria nº366/CBMSC/2011, de 20 de Dezembro de 2011**. Florianópolis, SC: Boletim do Comando Geral nº 01 de 05 Jan 12.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de Metodologia**, 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte.MG. Fórum, 2007.

GEVAERD, Evandro Carlos. **Sistema estadual de bombeiros**. 2001. 76 f. Monografia (Especialização) – Academia de Polícia Militar – Universidade do Sul de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

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

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e estatística. Estados**. Disponível em:<<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=sc>>. Acesso em: 23 Jun. 2017.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Contratação direta sem licitação**. 9. ed. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2011.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Artigo: **Carona em sistema de registro de preços: uma opção inteligente para redução de custos e controle**. 2010, p. 6. Disponível em: <<http://www.jacoby.pro.br/Carona.pdf>> Acesso em 03 jul. 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 14. ed. São Paulo: Dialética, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à legislação do Pregão comum e eletrônico**. 5.ed. São Paulo: Dialética, 2009.

KNIHS, Carlos Augusto. **Sistema de Registro de Preços – Ferramenta de Gestão para a administração Pública**. Monografia apresentada para a obtenção do título de Especialista em Administração Pública com ênfase na Gestão Estratégica de Serviços de Bombeiro Militar pela Universidade do Sul de Santa Catarina – UNISUL. Florianópolis, SC, 2009, p. 38-39.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30 ed. São Paulo: Malheiros editores Ltda, 2005.

OLIVEIRA, Luís Henrique de. **A aplicabilidade do Sistema de Registro de Preços na gestão de compras do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública com Ênfase à Atividade Bombeiril – Área: Administração) - Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública: Escola Superior de Administração e Gerência, da Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, SC: UDESC, 2015, p. 41.

REVISTA EMERGÊNCIA. **Revista mensal sobre incêndios, resgate, emergência, atendimento pré-hospitalar e emergência química.** Proteção publicações, nº 64, Junho/2014, Novo Hamburgo, RS.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: Métodos e Técnicas.** 3.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SANTA CATARINA. **Decreto nº 2.617, de 16 de Setembro de 2009.** Disponível em: <<http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2009/002617-005-0-2009-003.htm>>. Acesso em 03 Ago. 2017.

SANTA CATARINA. **Constituição do Estado de Santa Catarina 1989.** Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/sites/default/files/CESC%202017%20-%2072%20e2073%20emds.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2017.

SANTA CATARINA. **Lei nº 13.240, de 27 de dezembro de 2004. Cria o Fundo de Melhoria do Corpo de Bombeiros Militar - FUMCBM - e estabelece outras providências.** Disponível em: <<http://www.alesc.sc.gov.br/portal/index.php#>>. Acesso em: 30 Mai. 2017.

SANTA CATARINA. **Prejulgado nº 1.895/10 do Tribunal de Contas do Estado de SC.** Disponível em: <http://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/Decisao/1000095069_3354995.html>. Acesso em 03 Ago. 2017.

SANTANA, Jair Eduardo et al. **Termo de Referência: O impacto da especificação do objeto e do termo de referência na eficácia das licitações e contratos.** 3. ed. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2013.

SPINELLI, Mário Vinícius Claussen. **Licitações e Contratos.** 2008. Disponível em: <https://www.ifsertoape.edu.br/reitoria/images/licitacoes/apostila_agu/apostila_de_licitacoes_e_contratos_administrativos%20cgu.pdf>. Acesso em: 20 de Jul. 2017.

APÊNCICE

Perguntas da entrevista semiestruturada realizada aos pregoeiros da DLF.

1. Na sua opinião quais as principais dificuldades presenciadas no centro de licitações da DLF e o que poderia ser melhorado para aquisição de equipamentos operacionais para o CBMSC?
2. Na sua opinião a equipe de licitação possui conhecimento técnico sobre todos os equipamentos operacionais licitados através de pregão no CBMSC?
3. Na sua opinião o planejamento da fase interna ou preparatória dos pregões, que envolve a elaboração dos termos de referência, está sendo realizada de modo a atender as necessidades para realizar os pregões?
4. Na sua opinião se os termos de referência fossem elaborados por Bombeiros que possuem maior conhecimento técnico e contato prático com o uso dos equipamentos, como os integrantes das coordenadorias, com auxílio dos pregoeiros pelo conhecimento das peculiaridades jurídicas e rotinas existentes, poderia melhorar o planejamento dos pregões e otimizar as aquisições de equipamentos operacionais?