



**INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO
TOCANTINS
CAMPUS PALMAS
CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA**

LEANDRO RODRIGUES FREIRE

**SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS:
O CASO DO NÚCLEO ESTADUAL DO MINISTÉRIO DA SAÚDE NO TOCANTINS**

PALMAS

2015

LEANDRO RODRIGUES FREIRE

**SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS:
O CASO DO NÚCLEO ESTADUAL DO MINISTÉRIO DA SAÚDE NO TOCANTINS**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Banca Examinadora do
CST em Gestão Pública como exigência
final para obtenção do grau Superior
Tecnólogo em Gestão Pública – Instituto
Federal do Tocantins.

Orientador: Prof. Dr. José Messias Oliveira

**PALMAS
2015**

Freire, Leandro Rodrigues

Segregação de Funções nas contratações públicas: O caso do
Núcleo Estadual do Ministério da Saúde do Tocantins / Leandro
Rodrigues Freire. – Palmas, 2010
81 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação
Tecnológica em gestão pública) – Instituto Federal de
Educação do Tocantins, Campus Palmas, 2015.

Orientador (a): Prof. José Messias Oliveira

1. Processos de licitação 2. Pregão Eletrônico I. Título

LEANDRO RODRIGUES FREIRE

**SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS:
O Caso do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde do Tocantins**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Banca Examinadora do
CST em Gestão Pública como exigência
final para obtenção do Grau Superior
Tecnólogo em Gestão Pública – Instituto
Federal de Educação, Ciência e
Tecnologia do Tocantins.

Aprovado em: ____/____/____

BANCA AVALIADORA

Prof. Dr. José Messias Oliveira
IFTO – Campus Palmas

Prof. Esp. Luiz Antonio Lopes Toledo
IFTO – Campus Palmas

Prof. Me. Robleik Barbosa
IFTO – Campus Palmas

À Cleusa Alves Freire Pereira, Minha mãe,
meu motivo de viver, ao meu pai, meu irmão,
minha irmã e a toda minha família materna e
paterna.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus que me deu vida, saúde e forças pra chegar até aqui, mamãe, papai, meus irmãos, minha tia Aparecida Rodrigues Borges, minha amiga querida Maria Betânia Quirino, todos os colegas do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Tocantins e também aos professores e colegas da turma 2013/01 do CST em Gestão Pública e ao meu orientador professor Dr. José Messias Oliveira.

RESUMO

Nesta pesquisa estuda-se sobre um dos grandes desafios da gestão pública no século XXI, a necessidade de que as organizações públicas garantam instrumentos que permitam que seus agentes e gestores públicos na realização dos processos de licitação cumpram integralmente o princípio de segregação de funções aplicado às contratações públicas. Abordou-se especificamente a obediência a segregação de funções nos processos de licitação decorrentes de pregão eletrônico. A pesquisa é constituída de um estudo de caso dos processos de pregão eletrônico do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde do Tocantins – NEMS/TO. Inicialmente foi realizado por meio de técnica de auditoria “mapa de processos” do Tribunal de Contas da União – TCU e com fundamento na legislação e na jurisprudência, o mapeamento do fluxo correto de um processo de licitação realizado por meio de pregão eletrônico que obedece ao princípio segregação de funções, em seguida todos os processos de contratação de serviços continuados do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Tocantins foram comparados com o mapa de segregação de funções em processos de pregão eletrônico, verificando-se a violação ou obediência ao princípio de segregação de funções, princípio de controle interno administrativo decorrente do princípio constitucional da moralidade, o qual estabelece que as funções de autorização, execução e aprovação devem ser executadas por agentes independentes. Também são apresentadas nesta pesquisa as falhas que contribuíram para a violação do supracitado princípio nas contratações e ainda uma análise temporal detalhada que mostra se houve ou não evolução histórica na obediência ao princípio de segregação de funções na instrução dos processos de pregão no período de 2010 a 2014 pelo NEMS/TO.

Palavras-chave: Licitação. Pregão eletrônico. Contratações.

ABSTRACT

This research studies on one of the great challenges of governance in the twenty-first century, the need for public organizations to ensure instruments to enable its agents and public officials in carrying out the bidding processes fully comply with the principle of function segregation applied to public procurement. It is addressed specifically obedience to segregation of duties in the bidding process resulting from electronic trading. The research consists of a case study of the electronic bidding processes of the State Center of the Ministry of Health of Tocantins - NEMS / TO. Initially it was carried out through audit technique of "process map" of the Federal Audit Court - TCU and on the basis of legislation and case law, mapping the correct flow of a bidding process conducted through electronic trading system that complies with principle segregation of duties, then all hiring processes of continued services of the State Ministry of Health Center in Tocantins were compared with the function segregation map in electronic trading processes, checking the violation or obedience to the principle of segregation functions, principle of administrative internal control arising from the constitutional principle of morality, which states that the functions of authorization, execution and approval must be performed by independent agents. They are also presented in this research failures that contributed to the violation of the above principle in hiring and also a detailed temporal analysis that shows whether or not the historical evolution in accordance with the principle of function segregation in education of trading processes in the period 2010 to 2014 by NEMS / TO.

Keywords: Bidding. Electronic trading. Procurement.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Quantidade de servidores por exercício	24
Quadro 2 - Processos de Licitação de Serviços Continuados por Exercício	32
Quadro 3 - Verificação dos processos de 2010.....	55
Quadro 4 - Verificação dos processos de 2011.....	55
Quadro 5 - Verificação dos processos de 2012.....	55
Quadro 6 - Verificação dos processos de 2014.....	55
Figura 1 - Mapa do PSF nas Contratações por Pregão Eletrônico.....	31

LISTA DE SIGLAS

CFC	Conselho Federal de Contabilidade
CGU	Controladoria Geral da União
DATAUS	Departamento de Informática do SUS
DENASUS	Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde
DICON	Divisão de Convênios e Gestão
D.O.U.	Diário Oficial da União
FNS	Fundo Nacional de Saúde
NBCTA	Norma Brasileira de Contabilidade Técnica e Auditoria
NEMS/TO	Núcleo Estadual do Ministério da Saúde do Tocantins
PSF	Princípio de Segregação de Funções
SE/MS	Secretária Executiva do Ministério da Saúde
SEGEPI/MS	Secretária de Gestão Participativa do Ministério da Saúde
SFCT	Seção de Fomento e Cooperação Técnica em Informática
SEAUD	Serviço de Auditoria
SEGAD	Serviço de Gestão Administrativa
SIASG	Sistema Integrado de Administração e Serviços Gerais do Governo Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
SAA/MS	Subsecretária de Assuntos Administrativos do Ministério da Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	REVISÃO DE LITERATURA.....	15
2.1	Breve Histórico do Pregão Eletrônico e método de operacionalização ..	15
2.2	Contratações por pregão eletrônico e atores envolvidos	15
2.2.1	Controles Internos Administrativos	18
2.2.2	O Princípio da Segregação de Funções aplicado às contratações por Pregão Eletrônico.....	19
2.3	O Núcleo Estadual do Ministério da Saúde do Tocantins e as Contratações por pregão eletrônico realizadas pelo Serviço de Gestão Administrativa.....	21
3	METODOLOGIA.....	27
4	MAPEAMENTO DO FLUXO DA CONTRATAÇÃO POR PREGÃO ELETRÔNICO EM HARMONIA COM O PRINCÍPIO DE SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES.	31
4.1	Análise e verificação dos processos de licitação do NEMS/TO	32
4.1.1	Análise e Verificação dos Processos Licitatórios do Ano de 2010.....	35
4.1.2	Análise e Verificação dos Processos Licitatórios do Ano de 2011.....	41
4.1.3	Análise e Verificação dos Processos Licitatórios do Ano de 2012.....	47
4.1.4	Análise e Verificação dos Processos Licitatórios do Ano de 2014.....	51
4.2	Evolução Histórica na Obediência aos PSF nos Processos de Licitação do NEMS/TO e Análise das Falhas.....	54
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	58
	REFERÊNCIAS	60

1 INTRODUÇÃO

As compras da Administração Pública Federal têm grande expressividade. O governo é capaz de induzir o surgimento de mercados, bem como influenciar os já existentes para personalizarem ou adaptarem a produção de produtos e/ou serviços que atendam suas necessidades básicas até as mais específicas. O próprio Planejamento Estratégico do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão para o período de 2012 a 2015 (2012, p. 26) ressalta tal capacidade, discorrendo que:

O governo brasileiro consome 15% do Produto Interno Bruto (PIB) anual em produtos e serviços, algo em torno de R\$ 600 bilhões. Com esse volume de consumo, a Administração Pública é capaz de induzir mudanças no padrão de produção e consumo.

As contratações públicas que são realizadas pela Administração Pública Federal no Brasil são regidas pela Lei 8.666 de 21 de Junho de 1.993¹. Toda contratação de serviços ou aquisição de bens, produtos, insumos, etc, pelas instituições públicas é precedida de processo licitatório, exceto em casos de exceção legal em que podem ser concretizadas dispensas ou inexigibilidades. As dispensas e inexigibilidades são gêneros de processos de contratação que a Administração Pública utiliza para adquirir e/ou contratar bens e/ou serviços. As dispensas geralmente são utilizadas para contratações de pequeno valor, já as inexigibilidades têm mais relação com a exclusividade de fornecedores para entrega de produtos ou serviços específicos. Esses processos são constituídos por que em alguns casos a lei proporciona tal discricionariedade ao gestor público. Apesar dos processos para a contratação por meio de dispensas ou inexigibilidades serem mais enxutos, mais rápidos, esses procedimentos não escapam de serem denominados também de modalidades de contratação.

As contratações públicas de serviços e/ou de aquisições de insumos, bens, equipamentos, etc, são concretizadas através do trabalho de diversos agentes públicos, os quais atuam nas mais variadas funções, para que seja possível a realização das compras públicas. Quando um agente público executa funções diferenciadas dentro de um mesmo processo de contratação, há o risco iminente da violação ao princípio da segregação de funções aplicado às contratações públicas.

¹ Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

A violação a este princípio tão difundido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pela Controladoria Geral da União (CGU) e já inscrito na doutrina e jurisprudência dos demais Tribunais e Órgãos de controle interno e externo causa desequilíbrio na gestão da coisa pública, tendo em vista que um agente passa a participar de diversas etapas de um processo longo, o que segundo entendimento dos tribunais gera indícios de corrupção.

Segundo o Conselho Nacional do Ministério Público (2014, p. 35) “a segregação das funções consiste na separação das funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização” dos procedimentos relativos à concretização da despesa pública.

Este trabalho é resultado de análises comparativas realizadas nos processos de licitação do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde do Tocantins – NEMS/TO. As análises perpassaram inicialmente pelas fases de realização da licitação, e em seguida pelas fases de gestão e fiscalização dos contratos. Por meio das análises comparativas foi possível constatar se os processos estão obedecendo ao princípio de segregação de funções.

Trata-se de um estudo de caso que utilizou a técnica de mapeamento de processos consagrada nas auditorias do Tribunal de Contas da União para examinar o nível de observância do princípio de segregação de funções nas contratações realizadas pela Área de Recursos Logísticos do NEMS/TO.

A modalidade de licitação que a Área de Recursos Logísticos do Serviço de Gestão Administrativa do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde do Tocantins utiliza para efetuar suas aquisições de bens, materiais equipamentos e/ou suas contratações de serviços é exclusivamente o pregão eletrônico.

As atribuições dos diversos agentes envolvidos nos processos de contratação por meio de pregão eletrônico são definidas pelo Decreto nº 5.450 de 31 de maio de 2005, Lei nº 10.520 de 17 de Julho de 2002, Lei Geral de Licitações: Lei nº 8.666 de 21 de Junho de 1.993, Instrução Normativa da SLTI/MPOG nº 02/2008 (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2008) e suas alterações, Decreto Lei nº 200/67 e demais normas e regulamentos da Administração Pública relativas a licitações e contratos.

A legislação federal relativa à condução dos processos de licitação e contratos administrativos para bens e serviços comuns, define o papel de cada agente com o fim precípuo de atender ao princípio da segregação de funções. O

referido princípio decorre do princípio constitucional da moralidade administrativa. Em tese o referido princípio aplicado às contratações públicas deve fazer parte do cotidiano das organizações especialmente na condução dos processos de licitação realizados pelos órgãos da Administração Pública Federal através de pregão eletrônico.

O NEMS/TO tem despendido nos últimos 04 anos, apesar de seus escassos recursos humanos, um enorme esforço para o cumprimento do princípio de segregação de funções aplicado às contratações públicas por pregão eletrônico. Apesar de todos esses esforços é necessário questionar se o NEMS/TO vem evoluindo historicamente no seu trabalho para atendimento ao princípio de segregação de funções e se seus processos licitatórios, realizados através de pregão eletrônico, obedecem a tal instituto da doutrina da legislação de contratações públicas brasileira.

Por meio dessa pesquisa foram realizadas análises dos processos de pregão eletrônico realizados pelo NEMS/TO, verificou-se ainda se houve evolução histórica no atendimento, pelo órgão, ao princípio da segregação de funções aplicado às contratações públicas.

Nessa senda o problema desta pesquisa está assim delineado:

Os Processos Licitatórios² realizados pelo Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Tocantins obedecem ao Princípio da Segregação de Funções?

A segregação de funções nas contratações públicas é apenas um lado do prisma do princípio de segregação de funções. Esse princípio é aplicável às mais variadas áreas da Administração Pública.

Em razão da constante modernização do Estado, os órgãos de controle estão exigindo cada vez mais que as instituições públicas seja qual for a área de sua atuação, definam claramente padrões de governança e de controle interno administrativo.

Apesar dos órgãos de controle interno e externo estarem cada vez mais atentos acerca da necessidade de haver segregação de funções nas contratações públicas e em alguns casos ter até multado e emitido recomendações e acórdãos

² Esta pesquisa analisou exclusivamente os processos de contratação de maior vulto do NEMS/TO, referentes a contratações de serviços continuados, que foram realizados por Pregão Eletrônico e representam financeiramente os maiores valores estimados de licitação. Os processos que foram analisados estão listados no Quadro 2 – Processos de Licitação de Serviços Continuados por Exercício.

sobre o assunto, recomendando aos gestores que instituíam medidas preventivas com a finalidade de não ferir o princípio da segregação de funções aplicado às contratações públicas, os casos de violação desse instituto, pelos gestores públicos, constatados pelos órgãos de controle interno e externo são constantes, prova disso é a quantidade de relatórios de auditoria da CGU e também acórdãos do TCU, relativos à ausência de segregação de funções nas áreas responsáveis pelas contratações públicas, que apontam problemas nas unidades administrativas dos mais diversos órgãos do Governo Federal.

Como não existe lei específica que trate da segregação das funções nas contratações públicas esse tema pode ser alvo de esquecimento e violação em algumas instituições. Esse trabalho abre caminho para outras pesquisas sobre o tema e divulgação das mesmas em eventos técnicos do Governo Federal, em congressos de instituições de ensino, etc.

É de extrema relevância que o princípio da segregação de funções nas contratações públicas deixe de ser um tema que se coloca a descoberto apenas nas recomendações dos órgãos de controle, acórdãos, nos processos de responsabilização de agentes públicos, ou seja, é essencial que sua aplicação às contratações públicas passe a fazer parte do cotidiano dos agentes públicos nas organizações da Administração Pública.

Esse estudo traz contribuições que convergem para a melhoria da gestão das contratações públicas realizadas pelo NEMS/TO, permitindo a esta instituição da Administração Pública Federal receber um *feedback* de suas ações de modernização administrativa que estão sendo realizadas desde o ano de 2010, permitindo ainda ao órgão continuar perseguindo o caminho para uma gestão com instrumentos de controle cada vez mais eficazes, capazes de prevenir atos de corrupção e voltada ao atendimento das demandas do cidadão, especialmente no que se refere a boa e correta utilização dos recursos públicos.

Ressalta-se que essa pesquisa se apresenta também como subsídio para instituições que ainda não tenham implantado medidas efetivas para garantir o cumprimento do princípio da segregação de funções. A perspectiva que se têm é que seu resultado se constitua como instrumento de apoio às ferramentas de qualidade para as instituições da Administração Pública que já implantaram mecanismos para garantir à observância do princípio da segregação de funções

aplicado as contratações por meio de licitação, mas querem aperfeiçoar tal medida de controle interno administrativo.

O objetivo geral desta pesquisa foi *verificar se os processos de licitação de maior vulto do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde do Tocantins realizados no período de 2010 a 2014 obedecem ao princípio de Segregação de Funções*.

Para o alcance do objetivo geral, foram delineados os seguintes objetivos específicos:

- Mapear as funções do fluxo do processo de contratação por meio de pregão eletrônico em consonância com o princípio da segregação de funções;
- Identificar quais processos licitatórios realizados pelo NEMS/TO obedeceram e quais não obedeceram ao princípio da segregação de funções;
- Apresentar as falhas existentes nos processos de contratação verificados;
- Verificar se houve evolução histórica na obediência ao princípio da segregação de funções nos processos de contratação do NEMS/TO.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Breve Histórico do Pregão Eletrônico e método de operacionalização

O pregão eletrônico foi uma das maiores inovações de todos os tempos no processo licitatório da Administração Pública Brasileira. Essa nova modalidade de licitação foi instituída por meio do Decreto 5.450 de 31 de Maio de 2005, do então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A Lei 10.520 de 17 de Julho de 2002 já previa a regulamentação do pregão em sua forma eletrônica em seu art. 2, §1º: “Poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica.” O pregão eletrônico é uma modalidade de licitação utilizada exclusivamente para a realização de contratações de serviços ou realização de aquisições de produtos equipamentos e/ou serviços comuns, isto é, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais do mercado.

O pregão eletrônico, do ano de sua instituição até o ano de 2014, era operacionalizado no site de compras do Governo Federal, o *ComprasNet*. Em 2014 o Governo Federal mudou o nome do seu site de compras que passou a se chamar *Compras Governamentais*, apesar disso o pregão eletrônico continuou a funcionar no SIASG - Sistema Integrado de Administração e Serviços Gerais do Governo Federal. O pregão eletrônico é operado por servidor formalmente designado e capacitado para tal, o qual exerce a função de pregoeiro. Conforme disposto do Decreto 5.450 de 31 de maio de 2005 as fases do pregão são basicamente as seguintes: abertura da sessão pública, verificação das propostas: classificação e desclassificação, fase de lances, fase de eminência, encerramento aleatório, aceitação das propostas e negociação, habilitação, recursos, encerramento da sessão, adjudicação e homologação.

Após realizar todas as fases citadas no parágrafo anterior a instituição pública já pode iniciar a fase de contratação dos vencedores do certame, os quais estarão subordinados às regras dispostas no edital da licitação e seus anexos.

2.2 Contratações por pregão eletrônico e atores envolvidos

O objeto de todo pregão eletrônico é sempre a contratação de serviços ou a realização de aquisições de bens, produtos e equipamentos comuns. As

contratações por pregão eletrônico se assemelham às modalidades presenciais de licitação, para as quais existem algumas regras que são comuns a qualquer processo de licitação, como por exemplo: a necessidade de elaboração de edital, termo de referência e demais anexos da licitação, a verificação e a comprovação de que a instituição licitante possui disponibilidade orçamentária para a despesa a ser realizada, a autorização da abertura do processo de licitação, a homologação da licitação, etc.

Um dos passos mais importantes de uma contratação por meio de pregão eletrônico, que deve ser definido pela autoridade competente das unidades administrativas dos órgãos da Administração Pública Federal, é a designação da equipe de apoio, pregoeiro, gestor do contrato e fiscal da contratação. Tendo em vista que depois do ordenador de despesas³ esses servidores serão os mais envolvidos no processo de contratação e na sua gestão e fiscalização. Por mais que em algumas instituições da administração pública federal, especialmente nas pequenas unidades, muitos servidores sejam nomeados para exercer mais de uma das funções já citadas, não há que se fazer confusão entre cada uma delas, pois as mesmas devem ser exercidas por servidores diferentes, caso contrário haverá violação ao princípio da segregação de funções aplicado às contratações públicas.

Salvo disposição expressa em contrário, no edital, o prazo de validade das propostas de licitação de empresas vencedoras dos certames é de 60 (sessenta) dias, antes de esgotado esse prazo a administração pública entra em contato com o fornecedor vencedor da licitação por meio oficial e o convoca para assinatura do contrato administrativo.

O Decreto que regulamenta o pregão eletrônico determina em seu Art. 9º, Inciso I, que a unidade responsável por elaborar o termo de referência é a área requisitante da instituição. O pregoeiro e equipe de apoio são responsáveis no processo licitatório pela sua coordenação e realização. A partir dessa determinação do decreto é possível compreender que o pregoeiro e equipe de apoio não devem elaborar o termo de referência, pois não são atribuições inerentes às suas funções.

Outro ponto que se faz necessário destacar é que a Instrução Normativa nº 02/2008 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do

³ De acordo com o art. 80, §1 do Decreto-Lei nº 200/67: “Ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda”.

Planejamento Orçamento e Gestão definiu que o fiscal e o gestor do contrato são figuras distintas em todo e qualquer processo de contratação derivadas de processos licitatórios e possuem atribuições diferentes. O Art. 31, §2º da Instrução Normativa faz a distinção entre tais figuras pontuando o seguinte:

Para efeito desta Instrução Normativa, considera-se: I - gestor do contrato: servidor designado para coordenar e comandar o processo da fiscalização da execução contratual; II - fiscal técnico do contrato: servidor designado para auxiliar o gestor do contrato quanto à fiscalização do objeto do contrato; e III - fiscal administrativo do contrato: servidor designado para auxiliar o gestor do contrato quanto à fiscalização dos aspectos administrativos do contrato.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão fez essa distinção justamente para que os órgãos da administração pública federal entendam que por se tratar de funções complexas do processo de contratação, cada uma abrange competências diferenciadas, as quais devem ser executadas por agentes públicos distintos, não podendo um mesmo servidor acumular, por exemplo, em hipótese alguma a função de pregoeiro e fiscal de contrato, pois tal prática se constitui ato ilícito e viola o Princípio da Segregação de Funções aplicado às contratações públicas; outro exemplo de violação do PSF seria um servidor acumular a função de elaborar o termo de referencia e gerir o contrato, ou ainda ser fiscal administrativo e gestor do contrato. Sobre um caso similar aos já citados de violação do Princípio de Segregação de Funções, o Tribunal de Contas da União se manifestou por meio do Acórdão nº 1684/2015 – TCU – 1ª Câmara, *in verbis*:

1.7.3. tanto quanto possível, promover a segregação de funções quando da realização dos processos de aquisição de bens e serviços, em observância às boas práticas administrativas e ao fortalecimento de seus controles internos, de forma a evitar que a pessoa responsável pela elaboração do projeto básico participe da condução do processo licitatório, integrando comissões de licitações ou equipes de apoio nos pregões;

Conforme já mencionado o ordenador de despesas, o pregoeiro, a equipe de apoio, o fiscal técnico (se for necessário), o fiscal administrativo e o gestor do contrato são os principais atores envolvidos nos processos de contratação por meio de pregão eletrônico.

As normas e a legislação federal de licitações e contratos estabelecem a independência das funções supracitadas por primar pela obediência ao Princípio da Segregação de Funções, no entanto as autoridades administrativas muitas vezes em razão da limitação de pessoal, falta de qualificação e conhecimento acaba burlando

essas regras, abrindo precedentes para falhas administrativas e até cometendo erros que podem causar o fracasso das contratações e chegando em alguns casos a penalização dos agentes administrativos envolvidos.

2.2.1 Controles Internos Administrativos

O controle interno administrativo decorre de determinação prevista no Art. 74, incisos I, II, III e IV da Constituição de 1988, *ipsis litteris*:

Art. 74. Os poderes Legislativo, Executivo, e Judiciário manterão de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

- I- avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II- comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração pública federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III- exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da união;
- IV- apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Está disposto no inciso II do artigo supracitado uma das principais finalidades do controle interno, ou seja, contribuir para que bons resultados sejam alcançados e as necessidades dos cidadãos sejam atendidas, e para isso as instituições públicas precisam monitorar todas as ações de gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Controle Interno para Mello (2012, p. 953) “é o controle exercido por órgãos da própria administração, isto é, integrantes do aparelho do poder executivo”. Já para Meireles (2009, p. 673) “controle interno – é todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito de sua própria administração”. Ou seja, o controle interno é o monitoramento da instituição autora da atividade estatal, ele é um controle primário, isto é, de primeira instância, onde dependendo dos métodos que a administração utilize as possíveis falhas podem ser sanadas no decorrer da realização da atividade administrativa.

O controle interno se utiliza de diversas ferramentas para controlar as atividades do Estado e garantir a primazia do interesse público. Como princípio de controle interno administrativo é indispensável à observância da segregação de funções nos processos de licitação por pregão eletrônico no âmbito das organizações da administração pública.

2.2.2 O Princípio da Segregação de Funções aplicado às contratações por Pregão Eletrônico.

A Instrução Normativa nº 01, de 06 de abril da Secretaria Federal de Controle Interno (2001, p. 67) classifica a segregação de funções como um dos princípios do controle interno administrativo, tal elemento é uma importante ferramenta de gestão de riscos para as organizações da Administração Pública.

Segundo Braz de Vita (2013):

O princípio da segregação de funções decorre do princípio da moralidade (art. 37, da CF/88), e consiste na necessidade de a Administração repartir funções entre os agentes públicos cuidando para que esses indivíduos não exerçam atividades incompatíveis umas com as outras, especialmente aquelas que envolvam a prática de atos e, posteriormente, a fiscalização desses mesmos atos.

A aplicação desse princípio aos processos de contratação, visualizados a partir de suas três fases (planejamento, licitação e contrato), pode ser mais complexa do que se imagina, visto que determinados atos praticados na fase inicial (planejamento), são fiscalizados direta ou indiretamente nas fases seguintes (licitação e contrato).

O Conselho Federal de Contabilidade na Norma Brasileira de Contabilidade Técnica e Auditoria - NBCTA Nº 315/2014 que revogou a Resolução nº 1.212/2009 conceituou de forma precisa e inteligível o Princípio da Segregação de Funções. Para o CFC:

Segregação das funções significa atribuir a pessoas diferentes as responsabilidades de autorizar e registrar transações e manter a custódia dos ativos. A Segregação de funções destina-se a reduzir as oportunidades que permitam a qualquer pessoa estar em posição de perpetrar e de ocultar erros ou fraudes no curso normal das suas funções.

Partindo do conceito do CFC do que vem a ser a segregação de funções, é possível entender a preocupação das instituições de controle interno e externo na atualidade com a segregação de funções nos processos de contratação por pregão eletrônico, ou seja, existe uma insegurança desses órgãos com relação às atitudes que podem ser tomadas por um ou outro agente público caso ele tenha controle de todo o processo sem a participação de outros servidores, decisões essas que podem ser tomadas para seu próprio benefício ou para atender o interesse de outrem, excluindo o principal motivo de ser dos processos de contratação: o interesse público. Ainda nesse sentido veja-se o discurso de Brasiliano (2010, p. 16):

A observância do princípio da segregação de funções tem como objetivo evitar que o ciclo operacional em torno de um evento seja iniciado e terminado por uma mesma pessoa ou em uma mesma área. A segregação de funções tem como benefício, adicionalmente, a prevenção de fraudes e de uso não autorizado de ativos, já que promove a interdependência entre áreas e pessoas.

Quando a segregação de funções no processo de contratação ocorre de forma adequada é gerado um mecanismo que permite que um agente público conheça o trabalho do outro e vice-versa, surgindo daí uma fiscalização natural recíproca, onde um agente poderá solicitar ao outro a correção de determinados atos que já ocorreram ou alertá-lo sobre a prática de ato administrativo com falhas. As ações resultantes da observância do princípio da segregação de funções pelos gestores públicos geram qualidade para os processos de contratação.

Um exemplo recente de violação do princípio da segregação de funções no âmbito das contratações públicas trouxe à baila a manifestação do Tribunal de Contas da União exarada por meio do Acórdão nº 3381/3013 – TCU – Plenário que assim determinou:

7. A atribuição, ao pregoeiro, da responsabilidade pela elaboração do edital cumulativamente às atribuições de sua estrita competência afronta o princípio da segregação de funções adequado à condução do pregão, inclusive o eletrônico, e não encontra respaldo nos normativos legais que regem o procedimento. (TCU – Acórdão 3381/2013 – Plenário)

As atribuições de fiscal de contratos, pregoeiro e demais agentes públicos envolvidos nos processos de licitação por meio de pregão eletrônico tem escopo específico para que haja segregação de funções, evitando riscos de fraudes nos processos de licitação ou até mesmo malversação da coisa pública pelos agentes administrativos envolvidos no processo de contratação através dessa modalidade de licitação.

Um dos maiores erros que acontece em diversos órgãos federais e que tem sido alvo constante de alertas do Tribunal de Contas da União é a nomeação pelos chefes e gerentes do setor público do pregoeiro ou dos servidores que atuam na equipe de pregão eletrônico (comissão de licitação) para atuarem como fiscal dos contratos administrativos de licitações que eles mesmos foram os executores, isso é inadmissível, pois a comissão de licitação e o pregoeiro não podem em hipótese alguma atuar na fiscalização de contratos administrativos até por que não são essas as suas funções. Sobre esse tema por intermédio do Acórdão nº 1997/2006 - TCU –

Primeira Câmara, o Tribunal determina: “9.4.3. *designe servidores distintos para compor comissão de licitação e para efetuar a fiscalização de contratos, em respeito ao princípio da segregação de funções*”.

O Princípio da Segregação de Funções deve ser observado pelo gestor público no acompanhamento e monitoramento da prática de todos os atos do processo de contratação por meio de pregão eletrônico, isto é, todos os agentes públicos envolvidos no processo de contratação não podem em momento algum exercer atividades além dos limites de suas funções. A violação do PSF acarreta em oportunidades de perpetração de fraudes pelos diversos agentes públicos, podendo causar enormes prejuízos à sociedade e principalmente aos próprios agentes públicos, os quais podem responder civil, penal e administrativamente por seus atos nos processos de contratação por pregão eletrônico, assim sendo, a obediência ao referido princípio torna-se imprescindível.

2.3 O Núcleo Estadual do Ministério da Saúde do Tocantins e as Contratações por pregão eletrônico realizadas pelo Serviço de Gestão Administrativa

O Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Tocantins é uma unidade da Administração Pública Federal vinculada ao Ministério da Saúde. A instituição exerce predominantemente atividades de cunho administrativo nas áreas de convênios, gestão administrativa e auditoria do SUS.

O Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Tocantins – NEMS/TO foi criado para atender à necessidade de desconcentração administrativa do Ministério da Saúde. Compõem o NEMS/TO: a Divisão de Convênios a qual está subordinada ao Fundo Nacional de Saúde – FNS que é ligado a Secretária Executiva do Ministério da Saúde – FNS/SE/MS; o Serviço de Gestão Administrativa que está subordinado a Subsecretaria de Assuntos Administrativos a qual é unidade integrante da Secretária Executiva do Ministério da Saúde – SAA/SE/MS; o Serviço de Auditoria – SEAUD/TO que está subordinado ao Departamento Nacional de Auditoria – DENASUS da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa - SGEP/MS; e ainda a Seção de Cooperação Técnica em Informática – SFCT/TO que é subordinada ao Departamento de Informática do SUS – DATASUS entidade vinculada à Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa SGEP/MS.

Cada uma das unidades administrativas informadas possuem chefias técnicas subordinadas diretamente às unidades centralizadas no Ministério da Saúde. Desta forma, não possuem subordinação técnica ou hierárquica com a Gestão Administrativa do NEMS/TO. A Gestão Administrativa do NEMS/TO ficou delegada ao Chefe do Serviço de Gestão Administrativa – SEGAD/TO, responsável pela ordenação de despesas do Núcleo.

O Decreto 8.065, de 07 de agosto de 2013, aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério da Saúde e remaneja cargos em comissão, em seu artigo 11 dispõe acerca da competência institucional dos Núcleos Estaduais “Art. 11. Aos Núcleos Estaduais compete desenvolver atividades técnico-administrativas e de apoio logístico, bem como praticar os atos necessários à atuação dos órgãos do Ministério da Saúde”.

Da Portaria nº 1.891, de 30 de agosto de 2013, que dispõe sobre a reorganização dos Núcleos Estaduais e da Coordenação-Geral de Serviços Gerais do Ministério da Saúde, e dá outras providências, é possível extrair a nova estrutura do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde do Tocantins, a partir de 30 de setembro de 2013, assim definida:

1. Serviço de Gestão Administrativa;
2. Divisão de Convênios;
3. Serviço de Auditoria;
4. Seção de Fomento e Cooperação Técnica em Informática.

A referida portaria reorganizou a estrutura dos Núcleos do Ministério da Saúde alterando os artigos 100 a 107, 214 a 225 e 650 a 653 do Anexo da Portaria nº 3.965/GM/MS de 14 de dezembro de 2010, pela nova redação destes artigos é possível identificar e compreender as competências e objetivos de cada divisão, seção e serviços que integram o NEMS/TO. O foco desse trabalho tem relação precipuamente com a competência estabelecida no Art. 215 da Portaria supracitada para o Serviço de Gestão Administrativa do Núcleo a qual dispõe que:

Art. 215. À Divisão ou Serviço de Gestão Administrativa, em seu respectivo Estado, compete:

I - controlar e executar as atividades dos sistemas federais de serviços gerais, de administração de pessoal, de administração patrimonial, de orçamento e finanças e de gestão documental;

II - executar as atividades relativas às necessidades de infraestrutura física, transportes e comunicações demandadas pelas unidades organizacionais do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde;

III - executar as atividades de administração de material e serviços, desenvolvendo ações de controle do estoque físico e registro contábil dos materiais de consumo;

IV - executar as atividades de administração patrimonial, propondo a realização de processos de alienação, cessão e baixa de material permanente;

V - executar atividades técnico-administrativas pertinentes aos serviços de protocolo e de gestão de documentos, e viabilizar o acesso às informações arquivísticas;

VI - executar as atividades relacionadas à gestão de pessoas no âmbito do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde, de acordo com as diretrizes da Subsecretaria de Assuntos Administrativos (SAA/SE/MS) e do órgão central de gestão de pessoas; e

VII - executar as atividades de execução orçamentária, financeira e contábil da unidade gestora do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde.

Conforme exposto no artigo 215, o Serviço de Gestão Administrativa do NEMS/TO possui uma gama imensa de atribuições, em razão disso a unidade se organiza em algumas unidades: Área de Patrimônio; Área Financeira, denominada UG; Área de Recursos Logísticos; Área de Gestão de Pessoas. Apesar disso na realização desta pesquisa os processos que serão pesquisados são da Área de Recursos Logísticos. Essa é a área responsável por coordenar e executar as atividades logísticas do SEGAD/TO descritas nos incisos I, II, III do Art. 215 da Portaria já citada, incluindo aí, as contratações por pregão eletrônico.

O NEMS/TO vem passando por um processo de modernização administrativa desde o ano de 2010, que teve picos de aceleração nos anos de 2013 e 2014. Esse processo de modernização foi resultante principalmente da entrada de novos servidores na instituição nos anos de 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014.

Um dos maiores problemas da Área de Recursos Logísticos do NEMS/TO sempre foi a grande carga de trabalho face ao quantitativo reduzido de pessoal. De acordo com informações fornecidas pela Área de Gestão de Pessoas nos anos de 2007 e 2008 e anteriores a área já funcionou com apenas 01 (um) servidor. O tempo foi passando e ainda hoje a carência de servidores na unidade é grande, principalmente por que o setor possui imenso rol de atividades, incluindo atividades relativas a licitações e contratações, bem como de apoio logístico, relacionado a gestão de contratos, gestão de almoxarifado, patrimônio imobiliário e mobiliário, etc.

Conforme informações fornecidas pela Área de Gestão de Pessoas do Serviço de Gestão Administrativa do NEMS/TO no que diz respeito às atividades de licitações e contratos no ano de 2009 a unidade funcionava com apenas 03 (três)

servidores. Nos anos subsequentes a escassez de recursos humanos permaneceu, ocorrendo um pequeno acréscimo nos últimos anos, conforme quadro abaixo:

Quadro 1 - Quantidade de servidores por exercício

Ano	Nº de servidores lotados na área de Recursos Logísticos – NEMS/TO
2010	03
2011	03
2012	04
2013	04
2014	05

Fonte: SEGAD/NEMS/TO.

O maior problema no setor é que nos anos de 2010 e 2011 em razão da grande quantidade de atividades e falta de experiência dos novos servidores não havia praticamente divisão do trabalho. Assim, sem a devida divisão de tarefas e com o volume excessivo de atividades os servidores realizavam-nas aleatoriamente, sem planejamento ou regras específicas e não utilizavam nenhum tipo de ferramenta administrativa de gestão. No que diz respeito às licitações e contratações não havia segregação de funções, ou seja, tanto a elaboração dos termos de referências, como dos editais, realização das licitações, celebração dos contratos, fiscalização dos contratos, todas essas atividades eram realizados pelos servidores lotados na Área de Recursos Logísticos, na época denominada Seção de Administração.

Como a instituição estava passando por um processo de mudança de prédio nos anos de 2010 e 2011 a situação era ainda mais difícil, especialmente por que no interstício compreendido entre 16 de novembro de 2010 a 17 de Julho de 2011, os servidores da Área de Recursos Logísticos eram responsáveis por manter os contratos relativos às atividades de custeio para 02 (dois) prédios, além de realizar outras contratações e/ou aquisições necessárias para a manutenção dos trabalhos administrativos realizados pelo NEMS/TO. A razão de manter um segundo prédio era a necessidade de adaptá-lo para abrigar a nova sede do NEMS/TO.

Em julho de 2011 houve a mudança da sede do NEMS/TO da Quadra 103 Sul para um novo prédio localizado na Quadra 104 Norte, Avenida LO 02, Edifício Homaidan, onde o órgão funciona atualmente. A partir da mudança de prédio muitos processos licitatórios de contratações de bens e serviços tiveram que ser realizados para finalização das adaptações do novo prédio às necessidades da instituição. A

parcela mais significativa dessas contratações foi realizada por meio de Pregão Eletrônico.

Em 2012 os servidores da Área de Recursos Logísticos do Serviço de Gestão Administrativa do NEMS/TO após passarem por alguns processos de capacitação em Brasília e também em outras cidades do Brasil e ainda em razão de já terem realizado uma série de capacitações à distância, promovidas pelos órgãos de controle e escolas de governo da União, conseguiram finalmente se preocupar com a situação da não segregação de funções e os riscos que tal ação poderia resultar. Diante dessa situação, os servidores alertaram em reuniões diversas vezes o ordenador de despesas da instituição sobre a necessidade de nomear servidores distintos para realização da licitação e para a fiscalização dos contratos; para a elaboração do edital e realização da licitação, etc. A autoridade competente sempre apoiou, porém a falta de servidores limitava o desejo de fazer mudança e implantar a segregação de funções nas contratações do NEMS/TO.

Apesar das dificuldades, desde maio de 2012 começou a ser planejada a implantação de medidas para dar cumprimento ao princípio da segregação de funções nas atividades de licitação, gestão de contratos e fiscalização de contratos no Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Tocantins. Uma das principais medidas foi adotada em 08 de abril de 2013 com a publicação de várias portarias da Divisão de Convênios e Gestão – DICON/NEMS-TO no Boletim de Serviços do Ministério da Saúde nomeando servidores de outras unidades do Núcleo que não estavam lotados na área de licitações (Área de Recursos Logísticos) para atuarem na Fiscalização dos contratos.

Assim, após o início da implantação das medidas supracitadas ficou sob responsabilidade da Área de Recursos Logísticos do SEGAD/TO , que na época era denominada de Seção de Administração da Divisão de Convênios e Gestão do NEMS/TO, apenas as atividades da área de licitações, contratações e gestão das mesmas, as quais envolvem desde a elaboração do edital até a celebração e gestão do contrato. Com essa atitude primou o a Área de Recursos Logísticos do Serviço de Gestão Administrativa que na época integrava a DICON/TO – Divisão de Convênios e Gestão do Tocantins pela obediência ao princípio da segregação de funções. Visando melhoria na execução dos processos de trabalho todos os fiscais de contratos e a equipe de licitações e contratações participaram de diversas ações

de aperfeiçoamento, nos anos de 2013 e 2014, em suas respectivas áreas de atuação: licitações, contratações, fiscalização e gestão das contratações.

Apesar do NEMS/TO ter implantado medidas como já foi exposto para cumprimento do princípio da Segregação das Funções, muita coisa ainda precisa ser feita para que a instituição possa instituir novas práticas que assegurem que o PSF, na área de contratações da instituição, está sendo cumprindo integralmente.

3 METODOLOGIA

Os dados desta pesquisa consideraram o período histórico do ano de 2010 até o ano de 2014, ou seja, todos os processos licitatórios que serão analisados foram constituídos nesse interstício. Este estudo abrange apenas o princípio da segregação de funções nos aspectos relativos à realização da licitação por meio de pregão eletrônico e a concretização, gestão e fiscalização dos contratos delas originários. Aspectos do princípio da segregação de funções que envolvem as fases de liquidação ou pagamento da despesa pública podem ser abordados por outras pesquisas desse gênero.

É importante ressaltar que a análise que foi realizada nesta pesquisa abrangeu a análise de todos os processos de licitação referente à contratação de serviços continuados realizados por meio de pregão eletrônico pelo do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde do Tocantins no período de 2010 a 2014. Trata-se dos processos de maior vulto da instituição, isto é, os de maior valor acima de R\$ 8.000,00 (oito mil reais). A lista de processos que foram analisados encontra-se disposta no Quadro nº 2 desta pesquisa.

As principais contratações de serviços continuados que o NEMS/TO realiza por pregão eletrônico são aquelas relativas às atividades de custeio do órgão, como por exemplo: serviços de limpeza, serviços de recepção, serviços de vigilância, etc.

Esta pesquisa se constitui em um estudo de caso em razão de seus objetivos, os quais pretendem investigar se a ação organizacional do NEMS/TO por meio da realização de seus processos de licitação está convergindo para obediência ao princípio da segregação de funções. Yin (2015, p.4) discorrendo acerca da adoção do estudo de caso como método de pesquisa, afirma que:

[...] Quanto mais suas questões procurarem explicar alguma circunstância presente (por exemplo, “como” ou “por que” algum fenômeno social funciona), mais o método do estudo de caso será relevante. O método também é relevante quanto suas questões exigirem uma descrição ampla e “profunda” de algum fenômeno social.

Prodanov e Freitas (2013, p.60) também discorrem sobre a técnica do estudo de caso, delineando as ações procedimentais desse tipo de pesquisa:

O estudo de caso consiste em coletar e analisar informações sobre determinado indivíduo, uma família, um grupo ou uma comunidade, a fim de estudar aspectos variados de sua vida, de acordo com o assunto da pesquisa. É um tipo de pesquisa qualitativa e/ou quantitativa, entendido como uma categoria de investigação que tem como objeto o estudo de uma unidade de forma aprofundada, podendo tratar-se de um sujeito, de um grupo de pessoas, de uma comunidade etc. São necessários alguns requisitos básicos para sua realização, entre os quais, severidade, objetividade, originalidade e coerência.

A natureza desta investigação científica é qualitativa e objetiva gerar conhecimentos e novos paradigmas para utilização na prática laboral do NEMS/TO ou de outras unidades da Administração Pública Federal, bem como para discussão acadêmica. Conforme Neves (1996, p.1): “o desenvolvimento de um estudo de pesquisa qualitativa supõe um corte temporal-espacial de determinado fenômeno por parte do pesquisador”.

Quanto à natureza desta pesquisa trata-se de um estudo aplicado aos processos de trabalho realizados para concretização dos processos de licitação do NEMS/TO. De acordo com Prodanov e Freitas (2013, p. 51): a “pesquisa aplicada: objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos. Envolve verdades e interesses locais”.

Com relação às técnicas e procedimentos utilizadas para alcançar os objetivos desta pesquisa além do método estudo de caso, também foram adotados os seguintes métodos; pesquisa documental e pesquisa bibliográfica; Conforme Gil (2010, p.29):

A pesquisa bibliográfica é elaborada com base em material já publicado. Tradicionalmente, esta modalidade de pesquisa inclui material impresso, como livros, revistas, jornais, teses, dissertações e anais de eventos científicos. Todavia, em virtude da disseminação de novos formatos de informação, estas pesquisas passaram a incluir outros tipos de fontes, como discos, fitas magnéticas, CDs, bem como o material disponibilizado pela Internet.

Gil (2010 p. 30-31) discorre ainda acerca da utilização da pesquisa documental:

A pesquisa documental é utilizada em praticamente todas as ciências sociais e constitui um dos delineamentos mais importantes no campo da História e da Economia. Como delineamento, apresenta muitos pontos de semelhança com a pesquisa bibliográfica, posto que nas duas modalidades utilizam-se dados já existentes. A principal diferença está na natureza das fontes. A pesquisa bibliográfica fundamenta-se em material elaborado por autores com o propósito específico de ser lido por públicos específicos. Já a pesquisa documental vale-se de toda sorte de documentos, elaborados com finalidades diversas, tais como assentamento, autorização, comunicação etc. Mas há fontes que ora são consideradas bibliográficas, ora documentais. Por exemplo, relatos de pesquisas, relatórios e boletins e

jornais de empresas, atos jurídicos, compilações estatísticas etc. O que geral- mente se recomenda é que seja considerada fonte documental quando o material consultado é interno à organização, e fonte bibliográfica quando for obtido em bibliotecas ou bases de dados.

É imprescindível ressaltar que essa pesquisa tem sua gênese constituída de métodos e técnicas que procuram trazer um novo enfoque para o princípio da segregação de funções, ou seja, essa investigação trata não do princípio puro em sua essência, mas sim do princípio aplicado às contratações públicas, em especial as contratações do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde do Tocantins realizadas por meio de pregão eletrônico é por esta razão que do ponto de vista de seus objetivos este estudo adota o tipo de pesquisa exploratória. Prodanov e Freitas (2013, p. 51-52) tratam com propriedade acerca da pesquisa exploratória:

Pesquisa exploratória: quando a pesquisa se encontra na fase preliminar, tem como finalidade proporcionar mais informações sobre o assunto que vamos investigar, possibilitando sua definição e seu delineamento, isto é, facilitar a delimitação do tema da pesquisa; orientar a fixação dos objetivos e a formulação das hipóteses ou descobrir um novo tipo de enfoque para o assunto. Assume, em geral, as formas de pesquisas bibliográficas e estudos de caso. A pesquisa exploratória possui planejamento flexível, o que permite o estudo do tema sob diversos ângulos e aspectos. Em geral, envolve: - levantamento bibliográfico; [...]; - análise de exemplos que estimulem a compreensão.

Para alcançar os objetivos pretendidos e para encontrar respostas para o problema desta pesquisa, este trabalho se desdobrou nas seguintes fases:

1ª Etapa - Na primeira etapa foi realizado um estudo dos acórdãos do Tribunal de Contas da União, da legislação, das principais normas dos diversos órgãos da Administração Pública que tratam do Princípio da Segregação de Funções aplicado às contratações públicas.

2ª Etapa - Na segunda etapa do trabalho a partir do estudo da literatura, da legislação e ainda das normas que tratam do assunto foi construído um Mapa de Processo com o fluxo da contratação por meio de pregão eletrônico que segue o princípio da segregação de funções. “O mapa de processo é a representação de um processo de trabalho por meio de um diagrama contendo a sequência dos passos necessários à consecução de determinada atividade” (BTCU Especial, 2003, p. 10). Ainda conforme Martins (2013) o mapa de processos:

É uma técnica constantemente utilizada para racionalização e aperfeiçoamento de procedimentos de trabalho, pois permite representar

graficamente os ciclos operacionais das atividades e identificar aspectos que devem ser melhorados pela equipe.

No Mapa de **Segregação de Funções em Contratações para processos de Pregão Eletrônico** foi desenhado fundamentadamente as funções que devem fazer parte do processo de contratação, de acordo com a legislação e normas. No mapa está descrito as **principais funções** de cada área e de cada ator envolvido no processo de contratação por Pregão Eletrônico.

3ª etapa - Nesse momento do trabalho foi realizada a análise comparativa entre cada processo de maior vulto do NEMS/TO com o mapa padrão, verificando se houve ou não segregação das funções em cada processo de contratação.

4ª etapa – A partir dos resultados obtidos na terceira etapa foi verificado se houve evolução histórica na obediência ao Princípio da Segregação de Funções aplicado às contratações públicas pelo NEMS/TO. Nessa fase é apresentada as constatações das falhas existentes nos processos de contratação e as boas práticas relacionadas à violação do PSF, no âmbito da Área de Recursos Logísticos do Serviço de Gestão Administrativa do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Tocantins.

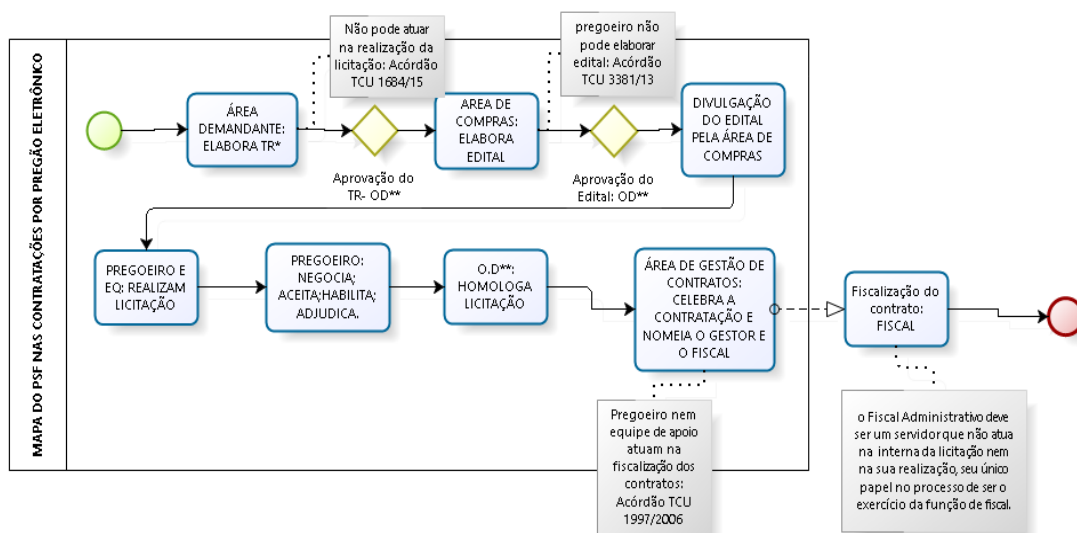
4 MAPEAMENTO DO FLUXO DA CONTRATAÇÃO POR PREGÃO ELETRÔNICO EM HARMONIA COM O PRINCÍPIO DE SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES.

O mapeamento abaixo considera a contratação por pregão eletrônico em harmonia com o PSF, percorrendo desde a autorização da despesa até o momento da nomeação do gestor e do fiscal ou fiscais das contratações decorrentes dos pregões eletrônicos, conforme cada caso.

Conforme já detalhado neste trabalho as principais fases do processo de contratação por intermédio de licitação na modalidade pregão eletrônico estão dispostas no Decreto 5.450 de 31 de maio de 2005. Todos os processos que foram analisados são processos de contratação de serviços continuados, essenciais ao funcionamento de qualquer instituição pública.

Nas próximas páginas desta pesquisa pode se observar a comparação do mapa de processo do PSF, com cada processo selecionado para análise, exercício por exercício.

Figura 1 - Mapa do PSF nas Contratações por Pregão Eletrônico



4.1 Análise e verificação dos processos de licitação do NEMS/TO

Os processos de licitação do NEMS/TO relativos ao período compreendido entre 2010 e 2014 que foram analisados são os que seguem no Quadro abaixo:

Quadro 2 - Processos de Licitação de Serviços Continuados por Exercício

PROCESSOS DO EXERCÍCIO DE 2010	
Processo nº 25026.003054/2009-14 - OBJETO: Contratação de empresa para prestação de serviços de vigilância armada, postos diurnos e noturnos na escala 12x36.	
Pregão Eletrônico nº: 01/2010	
Abertura da Licitação: 26/01/2010	
Processo nº 25026.002363/2009-69 – OBJETO: Contratação de serviços de telefonia fixa comutada na modalidade local e longa distância nacional.	
Pregão Eletrônico nº: 02/2010	
Abertura da Licitação: 08/01/2010	
Processo nº 25026.002631/2009-42 – OBJETO: Contratação de serviços de copeiragem.	
Pregão Eletrônico nº: 03/2010	
Abertura da Licitação: 04/02/2010	
Processo nº 25026.001783/2009-28 – OBJETO: Contratação de serviços de limpeza e Conservação Predial.	
Pregão Eletrônico nº: 04/2010	
Abertura da Licitação: 13/04/2010	
Processo nº 25026.0000099/2010-62– OBJETO: Contratação de serviços de transporte.	
Pregão Eletrônico nº: 05/2010	
Abertura da Licitação: 05/04/2010	
Processo nº 25026.0004372/2010-66 – OBJETO: Contratação de manutenção preventiva e corretiva para aparelhos de ar condicionado.	
Pregão Eletrônico nº: 06/2010	
Abertura da Licitação: 18/05/2010	
<i>Continua</i>	

<i>Continuação</i> PROCESSOS DO EXERCÍCIO DE 2011
Processo nº 25026.0008252/2011-28 – OBJETO: Contratação de serviços de vigilância armada. Pregão Eletrônico nº: 02/2011 Abertura da Licitação: 31/03/2011
Processo nº 25026.001040/2011-72 – OBJETO: Contratação de serviços de limpeza, copeiragem e recepção. Pregão Eletrônico nº: 04/2011 Abertura da Licitação: 18/05/2011
Processo nº 25026.6001221/2011-07– OBJETO: Contratação de serviços de telefonia fixa na modalidade local. Pregão Eletrônico nº: 06/2011 Abertura da Licitação: 26/05/2011
Processo nº 25026.001322/2011-70 – OBJETO: Contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva de elevadores. Pregão Eletrônico nº: 11/2011 Abertura da Licitação: 11/07/2011
Processo nº 25026.002795/2011-94 – OBJETO: Contratação de serviços de agenciamento de viagens para emissão de passagens aéreas. Pregão Eletrônico nº: 16/2011 Abertura da Licitação: 09/12/2011
PROCESSOS DO EXERCÍCIO DE 2012
Processo nº 25026.00089/2012-99 – OBJETO: Contratação de serviços de telefonia fixa comutada na modalidade longa distância nacional. Pregão Eletrônico nº: 02/2012 Abertura da Licitação: 23/04/2012 <i>Continua</i>

<i>Continuação</i>	
Processo nº 25026.001579/2012-11 – OBJETO: Contratação de serviços de recepção.	
Pregão Eletrônico nº: 06/2012	
Abertura da Licitação: 01/08/2012	
Processo nº 25026.001677/2012-40 – OBJETO: Contratação de serviços de transporte.	
Pregão Eletrônico nº: 07/2012	
Abertura da Licitação: 27/08/2012	
Processo nº 25026.002888/2012-08 – OBJETO: Contratação de empresa especializada em Agenciamento de viagens para emissão de bilhetes de passagens aéreas.	
Pregão Eletrônico nº: 12/2012	
Abertura da Licitação: 09/01/2013.	
PROCESSOS DO EXERCÍCIO DE 2013	
Não foi realizada em 2013 nenhuma licitação para contratação de serviços continuados pelo NEMS/TO.	
PROCESSOS DO EXERCÍCIO DE 2014	
Processo nº 25026.00640 /2014-66– OBJETO: Contratação de serviço de engenharia de manutenção preventiva e corretiva de rede lógica, elétrica e subestação.	
Pregão Eletrônico nº: 05/2014	
Abertura da Licitação: 25/06/2014	
Processo nº 25026.002118/2014-19– OBJETO: Contratação de serviço de copeiragem.	
Pregão Eletrônico nº: 06/2014	
Abertura da Licitação: 26/09/2014	
Processo nº 25026.002251/2014-75– OBJETO: Contratação de serviços de engenharia de manutenção preventiva e corretiva de ares-condicionados.	
Pregão Eletrônico nº: 07/2014	
Abertura da Licitação: 24/10/2014	

Cada processo listado no quadro acima foi analisado e comparado com o Mapa do PSF nas contratações de serviços continuados por meio de pregão eletrônico realizadas pelo NEMS/TO, foi verificado se os processos seguiram o passo a passo do Mapa ou se seguiram outro caminho violando o princípio da segregação de funções. Em seguida é feita uma listagem para cada processo com a discriminação de quais etapas da contratação obedeceram ao princípio da segregação de funções e ainda de quais falhas convergiram para a violação do PSF.

4.1.1 Análise e Verificação dos Processos Licitatórios do Ano de 2010

I-Processo nº 25026.003054/2009-14 - OBJETO: Contratação de empresa para prestação de serviços de vigilância armada, postos diurnos e noturnos na escala 12x36.

Pregão Eletrônico nº: **01/2010**

Abertura da Licitação: **26/01/2010**

Este processo foi aberto pela Seção de Administração da Divisão de Convênios e Gestão do NEMS/TO em 24/11/2009, com a finalidade de se realizar pregão eletrônico, para contratação de empresa especializada na prestação de serviços de vigilância armada, com disponibilização de 02 postos de vigilância, 01 diurno e 01 noturno, envolvendo 04 vigilantes. O edital e o termo de referência foram elaborados pelo pregoeiro da instituição. Não consta conforme previsto no inciso II, art. 9º do Decreto 5.450 de 31 de Maio de 2005 a aprovação motivada do termo de referência pelo ordenador de despesas. A única autoridade da qual consta nome nesses documentos é o do pregoeiro do NEMS/TO. A licitação foi divulgada pela área de compras do NEMS/TO, a Seção de Administração. O pregão eletrônico foi realizado no dia 26/01/2015 e finalizado no dia 28/01/2015 no site de compras do Governo Federal, na época denominado: compras net, participaram da realização da licitação 01 servidor atuando na equipe de apoio e 01 servidor atuando como pregoeiro. O pregão eletrônico nº 01/2010 foi homologado em 28 de Janeiro de 2010, pelo Chefe da Divisão de Convênios e Gestão do NEMS/TO. O contrato decorrente do pregão eletrônico nº 01/2010 foi assinado em 22 de fevereiro de 2010. A vigência prevista na minuta contratual assinada pelas partes: empresa contratada e NEMS/TO, foi de 23/02/2010 a 22/02/2011. O fiscal foi nomeado em 26 de abril de 2010. O servidor nomeado para atuar como fiscal não atuou na instrução do processo licitatório, também não era lotado na área de realização das licitações nem de elaboração dos termos de referências e editais do NEMS/TO. O contrato foi rescindido após duas prorrogações de 45 dias, em 23/05/2011. É mencionado no processo que o gestor do contrato é o ordenador de despesas, mas não há nenhum documento de designação dessa figura no processo.

Obedeceu ao PSF: o processo de licitação obedeceu nas fases de publicação do edital da licitação, realização da licitação, negociação, aceitação, habilitação e adjudicação, na homologação, também na celebração do contrato e na nomeação do fiscal, nas demais fases do mapa do PSF aplicado às contratações por pregão eletrônico houve desobediência.

Falhas encontradas: 1 - pregoeiro elaborou o edital e o termo de referência da licitação que realizou; 2 - não houve aprovação do termo de referência e do edital pelo ordenador de despesas;

II-Processo nº 25026.002363/2009-69 – OBJETO: Contratação de serviços de telefonia fixa comutada na modalidade local e longa distância nacional.

Pregão Eletrônico nº: **02/2010**

Abertura da Licitação: **20/01/2010**

O processo foi aberto em 30/09/2009 para realização de pregão eletrônico para contratação de telefonia fixa local e longa distância nacional para atender as necessidades do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde do Tocantins. A abertura do processo foi solicitada pela seção de administração e autorizada pela Divisão de Convênios e Gestão do NEMS/TO em 29 de setembro de 2009. O edital e termo de referência foram elaborados pela pregoeira da instituição e não consta no processo aprovação do termo de referência e do edital pelo ordenador de despesas da instituição. A licitação foi publicada pela área de compras da instituição. A sessão pública da licitação foi realizada em 20 de janeiro de 2010, pelo pregoeiro e 01 servidor na equipe de apoio. A homologação do pregão eletrônico ocorreu no dia 28 de janeiro de 2010. A licitação foi dividida em 02 itens: item 01- telefonia fixa local e item 02- telefonia fixa longa distância nacional: inter-regional e intra-regional. Para cada item venceu uma empresa licitante distinta. Ambos contratos foram assinados em 01 de fevereiro de 2010, com vigência de 12 meses cada um. Não há no processo nenhuma portaria nomeando fiscal para nenhum dos contratos celebrados.

Obedeceu ao PSF: obedeceu ao PSF somente nas fases de publicação do edital, e designação da equipe de apoio, em todas as demais fases houve violação.

Falhas encontradas: 1 - pregoeiro elaborou o edital e o termo de referência da licitação que realizou; 2 - termo de referência e edital não foram aprovados pela autoridade competente; não houve nomeação do fiscal do contrato.

III-Processo nº 25026.002631/2009-42 – OBJETO: Contratação de Serviços de Copeiragem.

Pregão Eletrônico nº: **03/2010**

Abertura da Licitação: **18/02/2010**

O processo em análise teve autorizado a sua abertura pela Divisão de Convênios e Gestão do NEMS/TO. O termo de referência e o edital foram elaborados pelo pregoeiro da instituição, não consta do processo a aprovação do termo de referência ou do edital conforme previsto no decreto 5.450, não há também grafado nesses documentos o nome do ordenador de despesas, autoridade competente para expedir o edital. A publicação foi feita no D.O. U – Diário Oficial da União, por meio do SÍDEC – Sistema de divulgação de compras, pela área de compras. A licitação foi realizada na data prevista, por um servidor atuando como equipe de apoio e mais um servidor, o pregoeiro do NEMS/TO. A licitação passou pelas fases do decreto 5.450, após essas etapas o pregoeiro adjudicou o objeto a empresa que ofertou a melhor proposta, em seguida no dia 05 de março de 2010, o Ordenador de Despesas via SIASG- Sistema integrado de administração de serviços gerais, homologou a licitação. O contrato com a empresa vencedora da licitação foi assinado em 18 de março de 2010, com vigência de 12 meses. Não consta juntado nos autos à portaria de nomeação do fiscal ou gestor do contrato, apesar disso, há alguns documentos de notificação à empresa contratada em que há registro do nome do servidor que atuou como fiscal na licitação, o servidor que atuou como fiscal não fez parte do processo de contratação.

Obedeceu ao PSF: o processo de licitação obedeceu ao PSF nas fases de divulgação do edital, designação da equipe de apoio e do fiscal do contrato, as demais etapas do mapa violaram o PSF aplicado às contratações públicas.

Falhas encontradas: 1 - o pregoeiro elaborou o edital e o termo de referência da licitação; 2-não consta aprovação da autoridade competente do edital e do termo de referência no processo.

IV-Processo nº 25026.001783/2009-28 – OBJETO: Contratação de Serviços de Limpeza e Conservação Predial.

Pregão Eletrônico nº: **04/2010**

Abertura da Licitação: **13/04/2010**

Este processo foi aberto em 04/08/2009, com objetivo de selecionar a proposta mais vantajosa de empresa especializada na prestação de serviços de limpeza e conservação predial a serem prestados na sede do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde do Tocantins, o pregão teve a primeira versão de seu termo de referência e edital elaborado pelo pregoeiro, e a segunda versão pelo ordenador de despesas, menciona-se duas versões, pois a licitação foi suspensa uma vez, sendo remarcada sua sessão pública para o dia 13/04/2010. A divulgação do edital foi realizada pela área de compras. A sessão publica foi iniciada no dia 13/04/2010 conforme previsto na segunda versão do edital da licitação. A licitação foi realizada pelo pregoeiro e mais um servidor que atuou como equipe de apoio. Em 15 de Abril do ano de 2010, o pregoeiro adjudicou a empresa vencedora do pregão nº 04/2010 o objeto da licitação. O ordenador de despesas homologou a licitação no compras net no dia 30 de abril do ano de 2010. O contrato continuado com vigência de 12 (doze) meses foi assinado com a empresa que venceu a licitação em 03 de maio de 2010. Para fiscalizar o contrato nº 06/2010 foi nomeado um servidor que não atuou na fase interna da licitação.

Obedeceu ao PSF: O processo de licitação obedeceu ao PSF, nas fases de divulgação da licitação, de designação do pregoeiro e equipe de apoio, realização da

licitação, nomeação do fiscal do contrato, nas demais fases houve violação do princípio.

Falhas encontradas: 1 - Não houve separação das operações de elaboração e aprovação do edital, trazendo consignados no edital e termo de referência apenas a assinatura do ordenador de despesas;

V-Processo nº 25026.0000099/2010-62– OBJETO: Contratação de Serviços de Transporte.

Pregão Eletrônico nº: **05/2010**

Abertura da Licitação: **05/04/2010**

O processo administrativo, para realização desta licitação, após autorização do ordenador de despesas foi aberto em 14/01/2010. O objeto da licitação resultante deste processo foi à contratação de empresa especializada na locação de veículos, com mão de obra inclusa. No edital e termo de referência consta apenas a assinatura do ordenador de despesas, infere-se daí que os documentos foram por ele elaborados já que não há a aposição de assinatura de servidor responsável pela elaboração, assinatura de aprovação distintamente. O pregão eletrônico foi realizado por dois servidores da seção de administração do NEMS/TO, conforme prévia designação 01 (um) atuando como pregoeiro e outro atuando como equipe de apoio. Em 08 de Abril de 2015, após negociação e fase recursal o pregão foi adjudicado pelo pregoeiro à empresa vencedora do certame conforme consta no termo de adjudicação anexado aos autos do processo. No dia 22 de abril de 2010, o pregão foi homologado no site de compras do Governo Federal pelo ordenador de despesas. A área de gestão dos contratos providenciou a assinatura do contrato de 12 (doze) meses prorrogável nos termos do art. 57, inciso II de 2015, o qual foi assinado com a empresa vencedora da licitação no dia 26 de abril de 2010. Na mesma data de assinatura do contrato foi assinada a portaria de nomeação apenas do fiscal titular, a qual foi divulgada no Boletim de Serviços do Ministério da Saúde – BSE do dia 03 de maio de 2010. O servidor

nomeado para atuar como fiscal foi o mesmo servidor que atuou como equipe de apoio da licitação.

Obedeceu ao PSF: apenas do que diz respeito à divulgação da licitação, bem como ainda a realização da licitação pelo pregoeiro, que atuou de acordo com as disposições do decreto 5.450 de 31 de maio de 2005.

Falhas encontradas: 1 - o servidor membro da equipe de apoio de pregão eletrônico foi nomeado para fiscalizar o contrato decorrente da licitação; 2 - não houve separação das funções de elaboração do termo de referência pela área demandante nem do edital pela área de compras, o ordenador de despesas foi à única figura a assinar o edital e o termo de referência, quando a competência do mesmo, conforme se pode observar no Mapa do PSF, é aprovar o termo de referência e não elaborá-lo.

VI-Processo nº 25026.0004372/2010-66 – OBJETO: Contratação de Manutenção Preventiva e Corretiva para aparelhos de ar condicionado.

Pregão Eletrônico nº: **06/2010**

Abertura da Licitação: **28/05/2010**

O processo em análise, após autorização do ordenador de despesas foi aberto em 24 de fevereiro de 2010 pelo protocolo da instituição. O objeto do processo foi à realização de licitação para contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva para os aparelhos de ar condicionados instalados no prédio do NEMS/TO. No edital e termo de referência só consta a assinatura do ordenador de despesas, não há distinção de servidor atuando na elaboração e outro servidor na aprovação. Infere-se dos autos que os documentos foram elaborados pelo Ordenador de Despesas. A licitação foi divulgada pela área de compras para ocorrer no dia 28/05/2010. No dia 28 de maio de 2010 a licitação foi realizada pelo pregoeiro e mais dois servidores atuando como equipe de apoio. No dia 09 de Junho de 2010 após negociação e aceitação, o pregoeiro adjudicou o objeto da licitação a empresa vencedora do certame. Também no dia 09 de junho o ordenador de

despesas do NEMS/TO homologou a licitação. Da licitação resultou o contrato nº 07/2010, o qual foi celebrado com o fornecedor que venceu a licitação. O contrato com vigência de 12 (doze) meses foi assinado no dia 10 de junho de 2010, entre as partes, ordenador de despesas e representante legal da empresa que venceu a licitação. Não há nos autos do processo portaria de nomeação dos fiscais do contrato: titular e substituto.

Obedeceu a PSF: apenas no que diz respeito à divulgação da licitação e sua realização pelo pregoeiro e equipe de apoio.

Falhas encontradas: 1 - não houve separação das funções de execução e aprovação, conforme preconiza o PSF isto é não dá pra saber quem elaborou o termo de referência e o edital, pois somente há assinatura do ordenador de despesas nesse documento. 2 - outra violação frontal ao PSF e a Lei 8.666 de 21 de Junho de 1.993 foi a não designação de fiscal para o contrato decorrente da licitação.

4.1.2 Análise e Verificação dos Processos Licitatórios do Ano de 2011

I- Processo nº 25026.0008252/2011-28 – OBJETO: Contratação de Serviços de Vigilância Armada.

Pregão Eletrônico nº: **02/2011**

Abertura da Licitação: **31/03/2011**

Contrato nº 04/2011

O processo em análise foi aberto pela seção de administração da Divisão de Convênios do NEMS/TO para contratação de empresa especializada na prestação de serviços de vigilância armada ostensiva para atendimento das necessidades da instituição, os serviços envolvem a disponibilização de 01 posto diurno e 01 posto noturno envolvendo 04 vigilantes. Por meio do confronto do processo supracitado com o Mapa do PSF nas contratações por pregão eletrônico é

possível constatar que o termo de referência e o edital foram elaborados e assinados pelo único pregoeiro que a instituição tinha na época da realização do processo, conforme informações dos autos do processo. O mesmo agente público, o pregoeiro, elaborou a o edital e o termo de referência e também realizou a licitação, com apenas 01 servidor na equipe de apoio. Não consta do processo a aprovação do edital pelo ordenador de despesas. No site de compras do Governo Federal, o compras governamentais, consta que o pregão eletrônico nº 02/2011 realizado pelo Núcleo Estadual do Ministério da Saúde do Tocantins, foi homologado às 09h07min do dia 13 de abril de 2011, depois de constatada a regularidade dos atos procedimentais. Acontece que tal documento não foi juntado ao processo físico. O contrato com vigência de 12 (doze) meses, prorrogável nos termos do Art. 57, Inciso II da Lei 8.666 de 21 de Junho de 1.993, foi providenciado pela área de gestão de contratos do órgão, o mesmo foi assinado com a empresa que venceu a licitação em 17 de maio de 2011, conforme via inserida no processo. Não houve providências da área de gestão de contratos para a nomeação do fiscal concomitante com a assinatura do contrato, apenas em 04 meses depois do contrato assinado, em 15 de setembro de 2011, o ordenador de Despesas da instituição nomeou o mesmo servidor que realizou a licitação, o pregoeiro, para fiscalizar a contratação, conforme consta em documento inserido no processo que comprova a publicação da portaria de fiscalização no boletim Interno de publicações oficiais da instituição.

Obedeceu ao PSF: apenas no que diz respeito à designação do servidor para atuar na equipe de apoio e divulgação da licitação.

Falhas encontradas: 1 - violação ao princípio da segregação de funções: pregoeiro realizou a licitação mesmo tendo participado da elaboração do termo de referência e do edital; 2 - servidor que atuou como pregoeiro na licitação foi nomeado para fiscalizar o contrato, ordenador de despesas não aprovou o edital.

II-Processo nº 25026.001040/2011-72 – OBJETO: Contratação de serviços de Limpeza, Copeiragem e Recepção.

Pregão Eletrônico nº: **04/2011**

Abertura da Licitação: 18/05/2011

O processo em análise foi aberto após autorização da autoridade competente no dia 28/03/2011. O objetivo do processo foi à realização de pregão eletrônico para contratação de empresa (s) para prestação de serviços de recepção, copeiragem, limpeza e conservação predial. O termo de referência conforme consta dos autos foi assinado exclusivamente pelo pregoeiro, infere-se então que o documento foi elaborado por tal agente, não há aprovação do edital pelo ordenador de despesas, já o termo de referência consta a assinatura do pregoeiro como responsável pela elaboração e pela aprovação consta a assinatura do ordenador de despesas. A sessão pública da licitação ocorreu no dia 18/05/2015, a negociação, habilitação e adjudicação às empresas vencedoras do certame ocorreu no dia 24 de junho. O ordenador de despesas homologou a licitação no dia 27 de junho de 2011. Foi providenciada pela área de gestão de contratos nos mês de junho a assinatura dos três contratos dos três itens da licitação, com as duas empresas que venceram a licitação, todos os contratos com vigência de 12 meses. A nomeação dos fiscais para cada contrato só ocorreu no mês de dezembro, para fiscalizar o contrato de limpeza e conservação predial foi nomeado como titular um servidor lotado na seção de administração, que não participou das fase interna ou externa da licitação e como substituto foi nomeado um servidor que atuou como equipe de apoio da licitação; para o contrato de copeiragem também foi nomeado como titular um servidor lotado na seção de administração, que não participou das fase interna ou externa da licitação e como substituto foi nomeado um servidor que atuou como equipe de apoio da licitação; para o contrato de recepção foram nomeados como titular e substituto dois servidores da área de recursos logísticos que não atuaram na fase interna ou externa da licitação.

Obedeceu ao PSF: apenas no que diz respeito à divulgação da licitação a celebração dos contratos e nomeação de cada fiscal titular.

Falhas encontradas: violação do PSF: 1 - o pregoeiro elaborou o termo de referência e o edital e em seguida realizar a licitação decorrente desses documentos; 2 - o edital não foi aprovado pelo ordenador de despesas; 3 - o servidor

que atuou como equipe de apoio na licitação foi nomeado para ser fiscal substituto dos contratos da licitação que ele mesmo atuou na execução.

III-Processo nº 25026.6001221/2011-07– OBJETO: Contratação de serviços de Telefonia Fixa na modalidade Local.

Pregão Eletrônico nº: **06/2011**

Abertura da Licitação: **26/05/2011**

O processo foi aberto no dia 12/04/2011 após autorização da autoridade competente. Tendo como objetivo à realização de pregão eletrônico para contratação de empresa para prestação de serviço de telefonia fixa na modalidade local para atender as necessidades das diversas unidades do NEMS/TO. No termo de referência constam os nomes de dois servidores que atuaram como equipe de apoio e a assinatura apenas de um deles, consta também o nome do pregoeiro, e logo abaixo desses nomes consta a expressão: “ aprovo o presente edital” seguida do nome e assinatura do ordenador de despesas da instituição. O fato relatado acima também ocorreu no edital. A licitação foi realizada pelo pregoeiro e equipe de apoio no dia 26 de maio de 2011. Apesar de no edital haver três nomes da comissão de pregão, apenas dois servidores atuaram oficialmente na realização do pregão conforme consta da ata de realização do certame inserida no processo. Um servidor atuou como pregoeiro e o outro equipe de apoio. Após negociação, aceitação e habilitação da empresa que ofertou a melhor proposta para a licitação, o pregoeiro no dia 06 de junho emitiu o termo de adjudicação do objeto. Em 07 de junho de 2011 o ordenador de despesas homologou a licitação. O contrato nº 10/2011, com vigência de 12 (doze) meses resultante da licitação foi celebrado com a empresa vencedora do certame no dia 07 de junho de 2011. No que diz respeito a nomeação de fiscais para esta contratação apenas em 08 de abril de 2013 foi publicada portaria de designação para fiscalização do contrato, conforme consta em formulário de fiscalização dos contratos juntado ao processo, se houve nomeação de fiscais anterior a essa data o documento de designação não foi juntado ao processo. Os servidores nomeados para atuar na fiscalização do contrato são servidores lotados

em outra unidade do NEMS/TO distinta da que realiza as licitações, nenhum deles atuou na fase de instrução e realização da licitação.

Obedeceu ao PSF: apenas no que diz respeito à aprovação do termo de referência e edital pela autoridade competente, bem como a divulgação da licitação, apesar de tardia a nomeação dos fiscais também obedeceu ao PSF.

Falhas encontradas: 1 - a nomeação dos fiscais para a contratação ocorreu quase dois anos depois da assinatura do contrato; 2 - A elaboração do edital e termo de referência foi realizada pelos mesmos servidores que atuaram como pregoeiro e equipe de apoio da licitação.

IV-Processo nº 25026.001322/2011-70 – OBJETO: Contratação de serviços de Manutenção Preventiva e Corretiva de Elevadores.

Pregão Eletrônico nº: **11/2011**

Abertura da Licitação: **11/07/2011**

O processo foi aberto após autorização do ordenador de despesas no dia 11 de abril de 2011. O objetivo da abertura do processo foi à realização de pregão eletrônico para contratar empresa especializada para efetuar continuamente manutenção preventiva e corretiva em 01 (um) elevador instalado no prédio do NEMS/TO. No edital consta apenas a assinatura do pregoeiro. No termo de referência não consta assinatura de nenhum servidor. Infere-se que nenhum dos documentos teve chancela de aprovação aposta no processo. O edital da licitação foi divulgado pela área de compras. Conforme previsto no edital, o pregão eletrônico foi realizado no dia 11 de julho de 2011, dois servidores designados previamente atuaram respectivamente como pregoeiro e equipe de apoio da licitação. O pregoeiro negociou e aceitou a proposta, e em 18 de julho de 2011 adjudicou o objeto da licitação a empresa que venceu o certame. Também em 18 de julho o ordenador de despesas homologou a licitação. Em 19 de Junho de 2011 o contrato foi assinado com a empresa que venceu o certame. Foi nomeado como fiscal titular da contratação um servidor que não atuou nem na fase interna nem na fase externa

da licitação, já como substituto foi nomeado um servidor que atuou na realização da licitação como equipe de apoio.

Obedeceu ao PSF: apenas no que diz respeito à divulgação da licitação, e também da nomeação do fiscal titular.

Falhas encontradas: 1- o pregoeiro realizou a licitação decorrente de edital e termo de referência que ele mesmo elaborou; o servidor que atuou como equipe de apoio na licitação foi nomeado como fiscal substituto do contrato; 2 - o ordenador de despesas não aprovou o edital nem o termo de referência; 3 - infere-se que o pregoeiro quem elaborou o termo de referência, porém apenas o edital foi assinado.

V-Processo nº 25026.002795/2011-94 – OBJETO: Contratação de serviços de agenciamento de viagens para emissão de passagens aéreas.

Pregão Eletrônico nº: **16/2011**

Abertura da Licitação: **09/12/2011**

O processo em análise após autorização do ordenador de despesas foi aberto no dia 05 de setembro de 2011. O objetivo do processo foi à realização de pregão eletrônico para contratação de serviços de fornecimento de passagens aéreas para atender as necessidades de deslocamentos, dos servidores e colaboradores do Ministério da Saúde. O edital e o termo de referência foram elaborados pelo pregoeiro e aprovado pelo ordenador de despesas do NEMS/TO. A licitação foi realizada no dia 09 de dezembro de 2011, por um servidor atuando como pregoeiro e mais um servidor atuando como equipe de apoio. O pregoeiro realizou a negociação, aceitação e habilitação da empresa melhor colocada no certame. A licitação foi adjudicada pelo pregoeiro a licitante vencedora do certame também no dia 09 de dezembro de 2011, conforme consta no termo de adjudicação juntando aos autos do processo licitatório. No dia 14 de dezembro de 2011 a licitação foi homologada pela autoridade competente, o ordenador de despesas da UASG – Unidade Administrativa de Serviços Gerais. O NEMS/TO convocou a empresa licitante vencedora da licitação para assinatura do contrato. O instrumento com vigência de 12 (doze) meses foi assinado pelas partes no dia 20 de janeiro de

2011. Após celebração do contrato pela área de gestão de contratos do NEMS/TO, houve a nomeação do fiscal do contrato. O servidor que foi designado para atuar na fiscalização do contrato nº 09/2012, não atuou na fase interna nem externa da licitação.

Obedeceu ao PSF: em algumas fases: na nomeação do fiscal; na divulgação da licitação; na aprovação do termo de referência e edital pela autoridade competente.

Falhas encontradas: 1-violação do PSF: o pregoeiro realizou licitação decorrente de edital e termo de referência que ele mesmo elaborou, conforme consta no fluxo do Mapa do PSF, a área demandante é quem têm competência para elaborar o termo de referência, e o pregoeiro não pode elaborar tais documentos, apenas participar coordenando sua confecção.

4.1.3 Análise e Verificação dos Processos Licitatórios do Ano de 2012

I-Processo nº 25026.00089/2012-99 – OBJETO: Contratação de serviços de telefonia fixa comutada na modalidade Longa Distância Nacional.

Pregão Eletrônico nº: **02/2012**

Abertura da Licitação: **23/04/2012**

O processo foi aberto após autorização do ordenador de despesas no dia 25/01/2012. O objetivo do processo foi à realização de pregão eletrônico para contratação de empresa prestadora de serviços de telefonia fixa na modalidade longa distância nacional para atendimento das necessidades das diversas unidades do NEMS/TO. O termo de referência e o edital foram assinados por um servidor que atuou como pregoeiro na licitação e por outro servidor que atuou como equipe de apoio, além dessas duas assinaturas consta também uma terceira assinatura de aprovação tanto no termo de referência, quanto no edital, trata-se da assinatura do ordenador de despesas. A licitação foi divulgada pela área de compras da instituição no compras net. Conforme divulgado no D.O.U – Diário Oficial da União. O pregão foi realizado pelo pregoeiro e equipe de apoio no dia 23 de abril conforme consta em

ata de realização do pregão eletrônico que foi juntada aos autos. O pregão foi adjudicado no dia 23 de abril. Não consta no processo o termo de homologação da licitação, porém a licitação foi homologada, o documento foi gerado pelo ordenador de despesas mediante acionamento digital no compras net no dia 08 de maio de 2012. O contrato resultante da licitação foi o de número 14/2012. O mesmo foi assinado com vigência de 12 (doze) meses no dia 10 de maio de 2012. A área de gestão de contratos do NEMS/TO providenciou a nomeação dos fiscais somente em 08 de abril de 2013, conforme portaria que consta nos autos, se houve nomeação anterior a esta não foi juntada aos autos do processo. O servidor nomeado como fiscal titular não trabalhava no setor de licitação, o servidor nomeado como substituto foi o ordenador de despesas.

Obedeceu ao PSF: houve obediência nas etapas de divulgação da licitação e nomeação do fiscal titular .

Falhas encontradas: violação ao PSF: 1 - a elaboração do edital e termo de referência pelos mesmos servidores que aturam na realização da licitação como pregoeiro e equipe de apoio respectivamente; 2 - nomeação do ordenador de despesas para atuar como fiscal substituto da contratação decorrente da licitação; nomeação tardia dos fiscais da contratação.

II-Processo nº 25026.001579/2012-11 – OBJETO: Contratação de serviços de recepção.

Pregão Eletrônico nº: **06/2012**

Abertura da Licitação: **01/08/2012**

O processo foi aberto após autorização da autoridade competente no dia 29/06/2012. O objeto do processo foi à realização de pregão eletrônico para contratação de empresa especializada na prestação dos serviços de recepção, para atender as demandas do NEMS/TO. No edital e termo de referência constam as assinaturas de dois servidores que aturam respectivamente como pregoeiro e como equipe de apoio, e a aprovação de dois outros servidores, o responsável pela seção de administração e o ordenador de despesas, chefe da DICON/TO. A licitação foi

divulgada no comprasnet e no D.O.U. pela área de compras. O pregão foi realizado no dia 01 de agosto conforme consta na ata do pregão. A licitação foi realizada pelos mesmos servidores que assinaram como elaboradores do edital. O pregoeiro e o membro da equipe de apoio de pregão. O pregoeiro adjudicou o objeto a empresa vencedora do certame no dia 07 de agosto de 2012. A autoridade competente homologou a licitação no dia 10 de agosto, apesar disso o termo de homologação está disponível apenas no site de compras do Governo Federal, o Compras Governamentais, tal documento não foi juntado ao processo de contratação. O contrato 28/2012 resultante da licitação foi assinado pelas partes no dia 14 de agosto de 2012. Foram nomeados para fiscalizar o contrato no dia 15 de agosto de 2012, dois servidores, titular e substituto, os mesmos conformes informações constantes do processo não aturam na realização da licitação.

Obedeceu ao PSF: houve obediência no que diz respeito à aprovação do termo de referência e do edital pelo ordenador de despesas, bem como na celebração da contratação e nomeação dos fiscais de contrato titular e substituto.

Falhas encontradas: violação ao PSF: 1 - a elaboração do edital e termo de referência pelos mesmos servidores que aturam na realização da licitação como pregoeiro e equipe de apoio respectivamente.

III-Processo nº 25026.001677/2012-40 – OBJETO: Contratação de serviços de transporte.

Pregão Eletrônico nº: **07/2012**

Abertura da Licitação: **27/08/2012**

O processo de licitação e contratação foi aberto no dia 29/06/2015, após autorização emitida pela autoridade competente. O objetivo do processo foi à realização de pregão eletrônico para contratação de empresa especializada na prestação de serviços de transporte, envolvendo a disponibilização de caminhonetes e carros populares com motoristas. No edital e termo de referência constam as assinaturas de dois servidores que aturam respectivamente como pregoeiro e como

equipe de apoio, e a aprovação de dois outros servidores, o responsável pela seção de administração e o ordenador de despesas, chefe da DICON/TO. A licitação foi realizada no dia 27 de agosto de 2012, os dois servidores que assinaram como elaboradores do edital realizaram a licitação, respectivamente pregoeiro e equipe de apoio. A licitação foi homologada pela autoridade competente no dia 30 de agosto de 2012, conforme consta nos autos do processo. Os contratos 29/2012 e 30/2012 resultantes da licitação foram assinados em 04 de setembro de 2012 com vigência de 12 (doze) meses pelas partes, isto é, pela empresa contratada vencedora da licitação e pelo NEMS/TO, conforme consta nas minutas assinadas e juntadas ao processo físico. Em 06 de setembro, conforme portaria juntada aos autos foram nomeados pela autoridade competente dois servidores, respectivamente titular e substituto para atuar na fiscalização do contrato, os dois servidores não participaram da constituição do processo de licitação nem de sua realização.

Obedeceu ao PSF: a aprovação do termo de referência, a celebração do contrato e a nomeação dos fiscais dos contratos ocorreu de acordo com o PSF.

Falhas encontradas: violação ao PSF: 1 - a elaboração do edital e termo de referência pelos mesmos servidores que atuam na realização da licitação como pregoeiro e equipe de apoio respectivamente.

IV-Processo nº 25026.002888/2012-08 – OBJETO: Contratação de empresa especializada em agenciamento de viagens para emissão de bilhetes de passagens aéreas.

Pregão Eletrônico nº: **12/2012**

Abertura da Licitação: **09/01/2013.**

O processo foi aberto após autorização da autoridade competente no dia 16/11/2012. O objetivo do processo foi à realização de licitação para contratação de empresa especialista na prestação de serviços de agenciamento de viagens aéreas, para emissão de bilhetes para atendimento das necessidades das diversas áreas do NEMS/TO. Os responsáveis pela elaboração do edital e do termo de referência

foram dois servidores da seção de administração do NEMS/TO, pregoeiro titular e substituto respectivamente. Os documentos foram aprovados pelo ordenador de despesas da instituição. A licitação foi divulgada pela área de compras. A licitação foi realizada no dia 09 de janeiro de 2013 pelo pregoeiro e mais um servidor que atuou como equipe de apoio. A licitação foi adjudicada a empresa que venceu o certame no dia 15 de janeiro de 2013, conforme consta em termo de adjudicação juntado aos autos do processo. A homologação da licitação foi realizada no dia 18 de janeiro de 2013 pelo ordenador de despesas. O contrato 01/2013 resultante da licitação foi assinado no dia 28 de janeiro de 2013 pelas partes: empresa contratada e órgão contratante. Somente em 08 de abril de 2013 foi nomeado fiscal titular e substituto para este contrato, esta é a única portaria mencionada nos autos após a celebração do contrato. Os servidores nomeados nessa época para fiscalizar o contrato não participaram da constituição do processo licitatório nem de sua realização.

Obedeceu ao PSF: a aprovação do termo de referência e do edital, a divulgação da licitação a nomeação dos fiscais titular e substituto obedeceu ao PSF.

Falhas encontradas: violação ao PSF: 1 - a elaboração do edital e termo de referência pelos mesmos servidores que aturam na realização da licitação como pregoeiro e equipe de apoio respectivamente.

4.1.4 Análise e Verificação dos Processos Licitatórios do Ano de 2014

I-Processo nº 25026.00640 /2014-66– OBJETO: Contratação de serviço de engenharia de Manutenção Preventiva e Corretiva de rede lógica, elétrica e subestação.

Pregão Eletrônico nº: **05/2014**

Abertura da Licitação: **25/06/2014**

Após autorização do ordenador de despesas o processo licitatório foi aberto no dia 14/03/2014. O objetivo do processo foi à realização de pregão

eletrônico para contratação de empresa especializada na prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva da rede lógica elétrica e subestação do NEMS/TO. O edital e termo de referência foram elaborados pelo responsável pelos recursos logísticos do NEMS/TO, e aprovado pelo ordenador despesas, conforme informações constantes do processo. A licitação foi divulgada pela área de compras, o pregão eletrônico foi realizado por dois servidores, atuando respectivamente um como pregoeiro e o outro como equipe de apoio. A licitação foi adjudicada a empresa vencedora no dia 10 de julho de 2014. O pregão foi homologado pelo ordenador de despesas no dia 11 de julho de 2015, conforme consta no termo de homologação juntado aos autos do processo. O contrato nº 14/2014 resultante da licitação, foi celebrado com a empresa vencedora da licitação. O mesmo foi assinado no dia 12 de agosto de 2014. Foram nomeados pelo ordenador de despesas o chefe do SEGAD/TO dois servidores lotados Divisão de Convênios e Gestão para executar a fiscalização do contrato.

Obedeceu ao PSF: Todas as etapas do Mapa do PSF nas contratações por Pregão eletrônico foram obedecidas. Este processo de licitação obedeceu integralmente ao PSF.

Falhas encontradas: Não houve nenhuma falha no processo relativa à violação do PSF.

II-Processo nº 25026.002118/2014-19– OBJETO: Contratação de serviço de Copeiragem.

Pregão Eletrônico nº: **06/2014**

Abertura da Licitação: **26/09/2014**

O processo foi aberto em 15/08/2014 após autorização do ordenador de despesas, o edital e termo de referência foram elaborados por um servidor da área de recursos logísticos, e aprovado pelo ordenador de despesas. A divulgação do edital foi feito pela área de compras. A licitação foi realizada no dia 26 de setembro de 2014 no site de compras do Governo Federal, por servidores da Área de

Recursos Logísticos, dois servidores atuando como apoio e um servidor atuando como pregoeiro. Um dos servidores que atuou como apoio foi o mesmo que elaborou o edital e o termo de referência, os demais servidores que atuaram um como equipe de apoio e o outro como pregoeiro não atuaram na elaboração do edital nem na instrução do processo até a fase anterior a realização da licitação. A licitação foi adjudicada em 03 de outubro de 2014 e logo em seguida dia 06 de outubro de 2014 foi homologada pelo ordenador de despesas. O contrato foi assinado no dia 20 de outubro de 2014 com vigência de 12 meses. A nomeação do fiscal foi feita no dia 13 de outubro de 2014 previamente a assinatura do contrato. Os servidores nomeados para atuar como titular e substituto na fiscalização dos contratos não participaram da instrução da licitação nem de sua realização.

Obedeceu ao PSF: na divulgação da licitação, e ainda na realização da licitação pelo pregoeiro e um membro da equipe, os quais não atuaram na elaboração do edital da licitação nem do termo de referência, também nas fases de adjudicação e homologação, e ainda da celebração do contrato e nomeação dos fiscais titular e substituto.

Falhas encontradas: violação ao PSF: 1 - a atuação do mesmo servidor que elaborou o edital e o termo de referência na equipe de apoio que realizou o pregão eletrônico.

III-Processo nº 25026.002251/2014-75– OBJETO: Contratação de serviços de engenharia de manutenção preventiva e corretiva de ares-condicionados.

Pregão Eletrônico nº: **07/2014**

Abertura da Licitação: **24/10/2014**

O processo foi aberto em 03/09/2014 após autorização do ordenador de despesas do NEMS/TO. O Objetivo do processo foi à realização de pregão eletrônico para selecionar proposta mais vantajosa de empresa especializada na prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva de equipamentos de ar condicionado para realização de manutenção nos 61 equipamentos de propriedade

do NEMS/TO. No edital não consta a autoria de elaboração do mesmo, apenas a expedição com a assinatura pelo Chefe do SEGAD/TO. Apesar disso há documentos nos autos que mostram claramente que o edital foi elaborado pelo servidor responsável pela Área de Recursos Logísticos do NEMS/TO. O termo de referência foi elaborado por profissional doutor em engenharia mecânica representante de empresa com notória especialização na elaboração de termo de referência e projetos de manutenção preventiva e corretiva de ar condicionado e aprovado pelo ordenador de despesas. A licitação foi divulgada no D.O.U.- Diário Oficial da União e no compras governamentais pela área de compras do SEGAD/TO. A sessão pública da licitação foi realizada no dia 24 de outubro de 2014, conforme consta em ata extraída do site compras governamentais e juntada ao processo, por dois servidores: um atuando como pregoeiro e outro atuando como equipe de apoio, os servidores que realizaram a licitação não participaram de nenhum ato do processo anterior a este. A licitação foi adjudicada pelo pregoeiro e homologada pelo ordenador de despesas a empresa vencedora no dia 07 de novembro de 2014. O contrato com vigência de 12 meses foi celebrado entre as partes no dia 01 de dezembro de 2014. A nomeação dos fiscais titular e substituto do contrato ocorreu no dia 08 de dezembro de 2014 e no dia 07 de janeiro de 2015 respectivamente, nenhum dos servidores nomeados para fiscalizar o contrato participaram da instrução do processo ou da realização da licitação.

Obedeceu ao PSF: todas as etapas do Mapa do PSF nas contratações por pregão eletrônico foram obedecidas. Este processo de licitação obedeceu integralmente ao PSF.

Falhas encontradas: não houve nenhuma falha no processo relativa à violação do PSF.

4.2 Evolução Histórica na Obediência aos PSF nos Processos de Licitação do NEMS/TO e Análise das Falhas

Abaixo seguem quadros comparativos da quantidade de processos de licitação realizados por meio de pregão pela Área de Recursos Logísticos do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Tocantins em cada exercício e a sua correspondência com a quantidade de processos que violaram o PSF:

Quadro 3 - Verificação dos processos de 2010

EXERCÍCIO DE 2010	
QTD DE PROCESSOS DE LICITAÇÃO REALIZADOS	QTD DE PROCESSOS QUE VIOLARAM EM ALGUMA ETAPA O MAPA DO PSF.
06 processos	06 processos

Fonte: Arquivo Geral do NEMS/TO.

Quadro 4 - Verificação dos processos de 2011

EXERCÍCIO DE 2011	
QTD DE PROCESSOS DE LICITAÇÃO REALIZADOS	QTD DE PROCESSOS QUE VIOLARAM EM ALGUMA ETAPA O MAPA DO PSF.
05 processos	05 processos

Fonte: Arquivo Setorial e Geral do NEMS/TO.

Quadro 5 - Verificação dos processos de 2012

EXERCÍCIO DE 2012	
QTD DE PROCESSOS DE LICITAÇÃO REALIZADOS	QTD DE PROCESSOS QUE VIOLARAM EM ALGUMA ETAPA O MAPA DO PSF.
04 processos	04 processos

Fonte: Arquivo Setorial do NEMS/TO.

Quadro 06 – Verificação dos processos de 2014

EXERCÍCIO DE 2014	
QTD DE PROCESSOS DE LICITAÇÃO REALIZADOS	QTD DE PROCESSOS QUE VIOLARAM EM ALGUMA ETAPA O MAPA DO PSF.
03 processos	01 processos

Fonte: Arquivo Setorial do NEMS/TO.

É perceptível que em quase todos os anos em que o NEMS/TO realizou licitações na modalidade pregão em sua forma eletrônica, houve falhas que convergem para a violação do princípio da segregação de funções. Apesar disso por meio da observação dos Quadros nº 3 ao nº 06 é possível perceber que no ano de

2014, houve uma significativa diminuição do número de falhas que convergem para a violação do princípio de segregação de funções aplicado às contratações públicas, foram realizadas 03 licitações e apenas uma apresentou indícios de violação do PSF. Diante dos fatos é possível afirmar sem dúvida que houve sim uma significativa evolução na obediência ao princípio da segregação de funções pelo Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Tocantins, porém é indispensável que o órgão aperfeiçoe seus controles para que atinja a integralidade do atendimento ao PSF.

A partir das análises realizadas dos processos de contratação realizados por meio de licitação na modalidade pregão pelo NEMS/TO no período de 2010 a 2014, é possível afirmar que a principal falha ocorrida nos processos, que converge para a violação do Princípio da Segregação de Funções aplicado às contratações públicas é a elaboração do edital e termo de referência pelo pregoeiro e/ou equipe de apoio; em segundo lugar a não aprovação dos termos de referências e editais de licitação pelo ordenador de despesas, os documentos em sua maioria até consta o nome da autoridade competente, mas não contém a assinatura, e em alguns casos não há o sequer o nome da autoridade competente; em terceiro lugar fica a nomeação do pregoeiro, ordenador de despesas e equipe de pregão eletrônico para fiscalizar os contratos das licitações realizadas. Todas essas práticas apresentadas em primeiro, segundo e terceiro lugar são práticas que violam o Princípio de Segregação de Funções aplicado às contratações públicas e por isso será de bom tom eliminá-las do cotidiano das licitações do NEMS/TO.

É preciso ressaltar que uma gestão deficiente dos processos físicos de licitação, também contribui para a violação do PSF, especificamente quando não são juntados aos autos determinados documentos que são resultantes das principais fases da licitação, como, por exemplo, o termo de homologação, termo de adjudicação, a ata da sessão pública do pregão eletrônico, ou qualquer outra comprovação dos atos realizados. Mesmo estes documentos estando disponíveis na internet, no site de compras do Governo Federal, é necessário juntar tais atos ao processo físico. As juntadas dos documentos que fazem parte do ciclo de atos do processo licitatório são obrigatórias, principalmente para que não haja questionamentos na realização de auditorias por órgãos internos, ou pela CGU e TCU acerca da falta dos mesmos no processo. Conforme se pode observar das análises realizada nesta pesquisa, na realização do pregão eletrônico nº 02/2011 o termo de homologação da licitação não foi juntado aos autos do processo.

Outro ponto a se destacar é a importância da área de contratações do NEMS/TO não permitir que haja morosidade, para concretização dos atos administrativos de nomeação dos fiscais dos contratos celebrados em decorrência da realização das licitações, tal prática com certeza, converge para violação do princípio da segregação de funções, e contribui para ineficiência do serviço público federal. Em muitas das contratações analisadas nesta pesquisa, houve a protelação na nomeação dos fiscais de contrato, portanto é importante que o Serviço de Gestão Administrativa do NEMS/TO não permita que situações assim venham a se repetir no âmbito da unidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Tocantins é um dos 26 Núcleos que o Ministério da Saúde possui nas diversas capitais brasileiras. Cada Núcleo Estadual possui suas características e especificidades. Apesar das dificuldades e limitações ficou claro conforme histórico da instituição apresentado neste trabalho que foi despendido desde o ano de 2010 um grande esforço dos servidores do Serviço de Gestão Administrativa para garantir que as contratações públicas ocorram de maneira a primar pela legalidade e moralidade administrativa. Uma das grandes limitações que o NEMS/TO possui que ficou evidente da análise das contratações da instituição é de constituir agentes específicos para realizar separadamente cada atividade do processo licitatório e para fiscalizar as contratações dele decorrentes e para geri-las. Assim seria importante a realização de outros estudos no sentido de verificar no âmbito do NEMS/TO a possibilidade de relocação de pessoal, ou mesmo a necessidade de realização de concurso público para que haja sempre servidores públicos nas quantidades necessárias para realização de forma segregada das atividades e procedimentos dos processos licitatórios de contratação da instituição.

Faz se mister evidenciar ainda, que a técnica de auditoria denominada mapeamento de processos do Tribunal de Contas da União tornou mais eficaz o alcance dos resultados desta pesquisa, especificamente na constatação de quais etapas dos processos de licitação obedeceram e quais etapas não obedeceram ao PSF. A partir das análises dos processos de licitação realizadas com base do *Mapa do PSF nas contratações por Pregão Eletrônico* foi possível determinar se houve evolução histórica na obediência ao PSF aplicado às contratações do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no período de 2010 a 2014.

Diversas medidas foram implantadas para que o princípio da segregação de funções aplicado às contratações públicas seja cumprido integralmente e pode-se dizer que a instituição pode conhecer agora que a evolução a obediência ao PSF está acontecendo, por isso é importante que a unidade do Ministério da Saúde mantenha e aperfeiçoe os controles e medidas anteriormente implantados e não permita que os mesmos sejam esquecidos ou fragilizados.

Ressalta-se ainda que esta pesquisa não envolveu a análise de toda vida útil das contratações decorrentes das licitações realizadas pelo NEMS/TO, ou seja, a

análise da pesquisa contemplou para cada processo apenas a os principais atos de instrução e realização do processo licitatório, perpassando ainda pela celebração do contrato e nomeação do fiscal. Não foi objeto desta pesquisa verificar se os contratos decorrentes dos processos de licitação do NEMS/TO foram prorrogados, tampouco analisar os atos posteriores a partir dessas prorrogações caso tenha havido. Tais análises podem ser feitas por meio de outros estudos, tendo em vista a relevância e obrigatoriedade de toda e qualquer instituição pública primar pela obediência ao princípio da segregação de funções em respeito ao princípio constitucional da moralidade estabelecido na Carta Magna Brasileira (Constituição da Republica Federativa do Brasil).

REFERÊNCIAS

BRASIL. Acórdão nº 1684/2015 – TCU – 1ª Câmara. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão de 24/03/2015. **Diário Oficial da União**, DF, 01 de abr. 2015.

_____. Acórdão nº 1.997/2006 – TCU – Primeira Câmara. Relator: Augusto Nardes. Sessão de 25/07/2006. **Diário Oficial da União**, DF, 31 jul. 2006.

_____. Acórdão nº 3381/2013 – TCU – Plenário. Relator: Valmir Campelo. Sessão de 04/12/2013. **Diário Oficial da União, Brasília**, DF, 12 dez. 2013.

_____. Conselho Federal de Contabilidade. **Norma Brasileira de Contabilidade – NBC TA 315, de 24 de Janeiro de 2014.**

_____. Conselho Federal de Contabilidade. **Norma Brasileira de Contabilidade – NBC TA 1212, de 03 de Dezembro de 2009.**

_____. Controladoria Geral da União. **Instrução Normativa nº 01, de 06 de abril de 2001.** Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-01-06042001.pdf> > Acesso em 12 abr. 2015.

_____. **Decreto 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. **Diário Oficial da União, Brasília**. 01 jun. 2005.

_____. **Decreto 8.065, de 07 de agosto de 2013.** Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União, Brasília**. 01 Jun. 2005.

_____. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União, Brasília**. 27 fev. 1967.

_____. **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. **Diário Oficial da União, Brasília**. 18 jul. 2002.

_____. **Lei nº 8.666 de 21 de Junho de 1.993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União, Brasília**. 22 jun. 1993.

_____. Ministério da Saúde. **Portaria nº 1.891, de 30 de agosto de 2013.** Dispõe sobre a reorganização dos Núcleos Estaduais e da Coordenação-Geral de Serviços

Gerais do Ministério da Saúde, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília. 03 Set. 2013. nº 170, Seção 1, pág. 49.

_____. Ministério da Saúde. **Portaria nº 3.965/GM/MS de 14 de dezembro de 2010**. Aprova os Regimentos Internos dos órgãos do Ministério da Saúde. Diário Oficial da União, Brasília. 15 Dez; 2010. nº 239, Seção 1, pág. 82

_____. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Planejamento Estratégico: 2012-2015**. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/planejamento_estrategico/130314_planejamento_estrategico.pdf. Acesso em: 20 Mar. 2015.

_____. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **PORTARIA MOG Nº 249, DE 13 DE JUNHO DE 2012**. Diário Oficial da União, Brasília. 14 jun. 2012.

_____. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Instrução Normativa nº 02/2008 e suas alterações**. Diário Oficial da União, Brasília. 02 Mai.2008. Seção 1.

_____. Tribunal de Contas da União. **Mapa de Processos**. Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2003.

_____. Tribunal de Contas da União. Secretária – Geral de Controle Externo. Secretária de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo. **Boletim do Tribunal de Contas da União nº 12**: Técnica de Auditoria – Mapa de Processos. Brasília, 2003.

BRASILIANO, Antônio Celso Ribeiro. **Controles Internos: ferramentas de gestão de riscos**. São Paulo: Sicurezza Editora, 2013. Disponível em: < http://www.brasiliano.com.br/wp/wp-content/uploads/2013/03/edicao_55.pdf >. Acesso em 14 abr. 2015.

BRAZ DE VITA, Pedro Henrique. **A segregação de funções no bojo dos processos de contratação**. Curitiba: Blog Zênite, 2013. Disponível em: < <http://www.zenite.blog.br/a-segregacao-de-funcoes-no-bojo-dos-processos-de-contratacao/#.VSqc7fnF9qV> >. Acesso em 14 abr. 2015.

BPMN. **Business Process Model Notation versão 2.0 (BPMN)**. Disponível em: < <http://www.bizagi.com/en/products/bpm-suite/modeler> > Acesso em 14. Abr. 2015.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Manual do Ordenador de Despesas**. 2014. Brasília, 2014.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARTINS, Verônica Bandeira. Pregão Eletrônico: **Estudo de Caso da Fase Interna no Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Tocantins**. 2013. 67 folhas. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Tocantins, Palmas, 2013.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35ª Ed. São Paulo, Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29ª Ed. São Paulo, Malheiros, 2012.

NEVES, José Luis. **Pesquisa Qualitativa – Características, Usos e Possibilidades**. São Paulo: FEA-USP. Disponível em: < <http://www.ead.fea.usp.br/cad-pesq/arquivos/C03-art06.pdf> > Acesso em 15 abr. 2015.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico [recurso eletrônico]**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2ª Edição. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos** [recurso eletrônico] /Robert k. Yin; [tradução: Cristhian Matheus Herrera]. 5 ed. – Porto Alegre: Bookman, 2015.