

CRENCIAMENTO EM MERCADOS FLUIDOS COMO AUXÍLIO PARA CONTRATAÇÃO EFICIENTE EM COMPRAS DA SMSAN DE CURITIBA

ACCREDITATION IN DYNAMIC MARKETS TO SUPPORT EFFICIENT PROCUREMENT FOR THE CURITIBA MUNICIPAL SECRETARIAT OF FOOD AND NUTRITIONAL SECURITY

André Luiz da Mota Bezerra¹
 Gino Lucchin²
 Hilda Carachenski Lalico³
 Marcos Vinicius Henrique⁴

RESUMO

Este artigo realizará um estudo sobre o instituto do credenciamento como procedimento auxiliar nas contratações públicas com a utilização de mercados fluidos, e buscará no âmbito do Município de Curitiba, sistemas de gestão de aplicabilidade da ferramenta, avaliando a utilização em programas como o Câmbio Verde e Armazém da Família e propor uma metodologia de execução com objetivo de trazer eficiência nas aquisições da Secretaria Municipal de Segurança Alimentar. A aquisição por meio do credenciamento com o uso de mercados fluidos visa dar mais dinamismo, agilizando todo o processo e permitindo trabalhar com orçamentos e preços atuais, inovando e promovendo compras com segurança e de maneira rápida, eficaz e com produtos de qualidade. A inovação do processo visa a diminuição de tempo e custos, trazendo agilidade e transparência.

Palavras-chave: contratação, eficiência, mercados fluidos

ABSTRACT

This article will carry out a study on the accreditation institute as an auxiliary procedure in public contracting with the use of fluid markets, and will seek, within the scope of the Municipality of Curitiba, management systems for the applicability of the tool, evaluating its use in programs such as Câmbio Verde and Armazém da Família and propose an execution methodology with the objective of bringing efficiency to the acquisitions of the Municipal Food Security Secretariat. Acquisition through accreditation using fluid markets aims to provide more dynamism, speeding up the entire process and allowing you to work with current budgets and prices, innovating and promoting purchases safely, quickly, effectively and with quality products. Process innovation aims to reduce time and costs, bringing agility and transparency.

Keywords: hiring, efficiency, fluid markets

¹ Pós-Graduando no Curso de MBA em Gestão Estratégica e Desenvolvimento de Lideranças da Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. Graduado em Administração e Direito. Servidor da Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Curitiba/PR.

² Pós-Graduando no Curso de MBA em Gestão Estratégica e Desenvolvimento de Lideranças da Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. Graduado em Tecnologia em Gestão Pública. Servidor da Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Curitiba/PR.

³ Pós-Graduanda no Curso de MBA em Gestão Estratégica e Desenvolvimento de Lideranças da Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. Graduada em Engenharia Agrônoma. Servidora da Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Curitiba/PR.

⁴ Professor do Instituto Municipal de Administração Pública – IMAP. Mestre e Graduado em Economia pela Universidade Federal do Paraná – UFPR. Especialista em Engenharia Financeira, Administração Pública e Gerência de Cidades e em Direito Público com Ênfase em Licitações e Contratos. Servidor da Fundação de Ação Social de Curitiba-PR.

1 INTRODUÇÃO

Atualmente existe no ambiente da Administração Pública uma crescente preocupação quanto ao desenvolvimento de procedimentos que proporcionem celeridade, economicidade e eficiência.

O princípio da eficiência foi inserido entre os princípios constitucionais pela Emenda Constitucional nº 19, de 06/06/1998, que alterou a redação do Art. 37 da Constituição da República de 1988.

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 5º, positiva o princípio da eficiência:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto Lei nº 4.657

O princípio apresenta-se sob dois aspectos, podendo tanto ser considerado em relação à forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os melhores resultados, como também em relação ao modo racional de se organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, e também com o intuito de alcance de resultados na prestação do serviço público (DI PIETRO, 2002, p. 83).

Bittencourt (2008) sintetiza que “a previsão do princípio da eficiência no plano constitucional significa uma tentativa de alteração do paradigma existente, para um sistema de mérito, possibilitando maior controle de resultados na atividade administrativa”.

Meirelles (1996, p. 90) fundamenta que é o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros e que o dever da eficiência corresponde ao dever da boa administração.

Emerson Gabardo (2002) define com propriedade, numa análise constitucionalista, e sintetiza o seu posicionamento:

O princípio constitucional da eficiência administrativa, expressado na Constituição Federal de 1988 pela Emenda Constitucional nº 19/98, já era implícito à estrutura do regime republicano. Sua natureza jurídica é, portanto, incontestada, haja vista não só a sua formalização constitucional, mas, principalmente, a sua característica de princípio constitucional, cuja ontologia é inafastavelmente normativa. Assim sendo, o princípio não deve ser considerado uma mera transposição de um parâmetro da administração privada, nem implica uma derrogação de qualquer outro princípio constitucional, notadamente o da legalidade.

Os processos licitatórios para aquisição de bens e serviços, demonstram ser muitas vezes morosos e pouco vantajosos para a Administração Pública. Vive-se um momento de modernização do serviço público. O Estado tem cada vez mais recorrido à delegação de serviços públicos com a finalidade de atender as necessidades coletivas sobre à égide do artigo 37 da Constituição de 1988.

O credenciamento como procedimento auxiliar e com uso de mercados fluidos tem a perspectiva de ser mais flexível, permitindo que, após credenciar todas as empresas interessadas em fornecer determinado produto, seja realizada uma análise dos preços disponíveis no mercado no momento da compra e o modelo já demonstrou ser viável em alguns programas aplicados no Município de Curitiba, através da Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, como o Programa

Câmbio Verde e o Programa Armazém da Família, podendo ser adequado para aquisição de gêneros alimentícios e outros produtos com flutuação de preços.

2 O CREDENCIAMENTO

A regra geral para a contratação de bens e serviços, pela Administração Pública, tem como amparo a previsão do artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

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

O dispositivo constitucional prevê as ressalvas ao processo licitatório, quando especificados na legislação. Em que pese a realidade do instituto do credenciamento, antes da novíssima Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, não havia uma legislação específica para o instituto.

Inexistia, por exemplo, uma classificação da natureza do credenciamento, se este seria uma modalidade de licitação, uma forma de dispensa ou inexigibilidade, conforme o rol exemplificativo dos artigos 24 e 25 da Lei nº 8.666/93, ainda vigente, e que tratam, respectivamente, sobre os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação.

Porém sempre foi reconhecido em diversas leis estaduais e regulamentos municipais e aceito pela doutrina e jurisprudência como hipótese de inexigibilidade de licitação nos termos do artigo 25 da Lei nº 8.666/93. Tal fundamento está na possibilidade de credenciamento, perante a Administração Pública, de todos os interessados que preencham os requisitos mínimos para a execução de determinado objeto.

Requi (2015) define o credenciamento como “sistema por meio do qual a Administração Pública convoca todos os interessados em prestar serviços ou fornecer bens, para que, preenchendo os requisitos necessários, credenciem-se junto ao órgão ou entidade para executar o objeto quando convocados”.

Constitui hipótese de inexigibilidade de licitação, na qual todos os fornecedores têm potencialmente oportunidades equivalentes de serem selecionados em situações em que houver número ilimitado de contratações possíveis, ou “quando a escolha do particular a ser contratado não incumbir à própria Administração” (JUSTEN FILHO, 2004, p. 40).

O Acórdão 1150/2013-Plenário do Tribunal de Contas da União, define:

O credenciamento, entendido como espécie de inexigibilidade de licitação, é ato administrativo de chamamento público de prestadores de serviços que satisfaçam determinados requisitos, constituindo etapa prévia à contratação, devendo-se oferecer a todos igual oportunidade de se credenciar. A pré-qualificação de profissionais aptos a prestarem determinado serviço pode ser realizada se a competição se tornar inviável, adotando-se sistemática objetiva e imparcial de distribuição dos serviços entre os pré-qualificados.

Guimarães e Braz de Vita (2022), pontuam que o credenciamento está previsto na Lei nº 14.133/2021 como uma das espécies de procedimentos auxiliares, que nada mais são do que instrumentos que podem ser utilizados para auxiliar o procedimento licitatório ou mesmo vir a substituí-lo em certos casos. Tratam-se, basicamente, de ferramentas à disposição da Administração para reduzir a complexidade e aumentar a celeridade e a eficiência do processo de contratação.

No âmbito do Município de Curitiba foi publicado, em 2 de maio de 2023, o Decreto Municipal nº 701/2023, que regulamenta os procedimentos auxiliares das licitações e contratações, conforme disposto no parágrafo 1º do artigo 78 da Lei Federal nº 14.133/2023 e no inciso III do artigo 79 do mesmo regramento, que tratam do credenciamento e mercados fluidos, respectivamente:

Art. 78 São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações:

- I. credenciamento;
- II. pré-qualificação;
- III. procedimento de manifestação de interesse;
- IV. sistema de registro de preços;
- V. registro cadastral.

§1º. Os procedimentos auxiliares de que trata o caput deste artigo obedecerão a critérios claros e objetivos definidos em regulamento.

§2º. O julgamento que decorrer dos procedimentos auxiliares das licitações previstos nos incisos II e III do caput deste artigo seguirá o mesmo procedimento das licitações.

Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:

- I. paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;
- II. com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;
- III. em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

O artigo 21 e parágrafos 1º ao 9º, do referido regulamento municipal, cuidam especificamente do credenciamento para contratação em mercados fluidos:

Art. 21. O credenciamento para contratação em mercados fluidos dar-se-á nos casos em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

§1º. O órgão promotor deverá atestar as condições previstas no caput e que o credenciamento é a melhor opção para atender a necessidade pública.

§2º. O procedimento para o credenciamento para a contratação em mercados fluidos poderá se dar na forma de mercado eletrônico público (e-marketplace), conforme normativa expedida pela SMAP.

§3º. No caso de contratação por meio de mercado eletrônico público, as exigências habilitatórias podem se restringir às indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, admitida a pré-qualificação, nos termos da lei.

§4º. O instrumento convocatório para a contratação em mercados fluidos deverá prever descontos mínimos sobre cotações de preço de mercado vigentes no momento da contratação, admitindo-se como referência inicial: I - os preços de tabelas de preços públicos; II - os preços gerados por sistemas eletrônicos da Administração Pública; III - os preços disponíveis em sítios eletrônicos especializados em publicação de commodities ou outros produtos sujeitos a variação de mercado.

§5º. autorização para contratar contendo a indicação da dotação orçamentária, com a declaração do ordenador de despesas, nos termos exigidos pelos incisos I e II, do artigo 16, da Lei Complementar Federal n.º 101, 4 de maio de 2000 e da Lei Federal n.º 4.320, de 17 de março de 1964, considerará o preço referencial estimado.

§6º. No ato de publicação da convocação para cotação a Administração disponibilizará a previsão de quantidade, prazo de entrega, marca e/ou modelo, quando for o caso, para fins de contratação.

§7º. O registro das cotações para o procedimento em mercados fluidos poderá ser realizado diariamente, na forma fixada no instrumento convocatório.

§8º. Na apresentação da cotação será considerado o registro da menor cotação pelo maior desconto.

§9º. Para a busca do objeto a que se refere o caput deste artigo deverá ser provida, quando couber, solução tecnológica que permita a integração com sistemas gerenciadores e acesso via web services aos sistemas dos fornecedores.

Nóbrega e Torres (2020), analisam a implantação do credenciamento em mercados fluídos como potencial inovador:

Além da expressa ampliação do uso do credenciamento para fornecimento de bens (aquisições), convém destacar que, se as hipóteses de contratação “paralela e não excludente” e “com seleção a critério de terceiros” já eram comumente identificadas em credenciamento de serviços, a hipótese justificadora de sua adoção para “mercados fluidos” é uma interessante novidade, pouco experimentada antes da nova lei. Vale frisar, a utilização do credenciamento para “mercados fluidos” permite que a contratação decorrente deste procedimento auxiliar se dê sem a prévia definição de preços, o que induz a aceitação de “preços dinâmicos” pela Administração.

O arcabouço legal instituído pela Lei nº 14.133/2021, em relação ao credenciamento, permitiu grandes avanços, ampliando, inclusive, as formas de utilização do referido procedimento auxiliar. Se antes, a adoção do credenciamento estava adstrita a potencial contratação de todos os prestadores aptos e interessados em realizar determinado serviço, quando o interesse público foi melhor atendido com a contratação do maior número possível de prestadores simultâneos, atualmente, a Nova Lei de Licitações admite o credenciamento não apenas para ulterior contratação de serviços, mas também para fornecimento de bens (aquisições).

2.1 INOVAÇÃO NOS PROCEDIMENTOS DE COMPRAS

Atualmente as compras de produtos e serviços são realizadas em uma modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, por meio de pregão e preferencialmente na sua forma eletrônica, que por muitas vezes se torna um processo demorado, pois da instauração do processo, passando por todas as fases necessárias até chegar na homologação e posteriormente, a geração do empenho ou assinatura do contrato, tal modalidade pode levar em média mais de 58 (cinquenta e oito) dias, contando todos os prazos legais, conforme verificado em processos de aquisições na SMSAN.

O Manual de Oslo (OCDE, 2005) defende a importância da inovação nas atividades desenvolvidas dentro da empresa objetivando melhorias no local de trabalho, bem como também na sua prática cotidiana, com objetivo de alavancar o desempenho da empresa.

Podemos classificar a inovação em quatro grupos: produto, processo, marketing e organizacionais.

A inovação de produto e serviço, como o próprio nome indica, centra-se no desenvolvimento e melhoria das funções, produto, serviços novos e aperfeiçoados. As inovações organizacionais visam à implementação de procedimentos novos na organização do local de trabalho da empresa.

A implantação do credenciamento em mercados fluidos é uma característica totalmente inovadora comparada com a forma atual, que tende a promover mudanças significativas no processo de aquisição de produtos com um novo procedimento processual trazendo dinamismo, credibilidade e segurança. Com a constante flutuação dos preços orçados do produto, acaba inviabilizando a seleção de fornecedores por meio de processo e licitação. Com a implantação dessa nova ferramenta que nos permite trabalhar com orçamentos atuais, o que para a Administração Pública é inovador, promove compras com segurança de maneira rápida, eficaz e com produtos/serviços de qualidade.

A inovação do processo visa a diminuição de custos, trazendo agilidade e transparência, sendo todo o processo desenvolvido no marketplace, que constitui-se em inovação de processo, com a utilização de novas ferramentas de tecnologia da informação e comunicação (TIC) e com a participação de todos os interessados.

Uma inovação organizacional é a implementação de um novo método organizacional nas práticas de negócios da empresa, na organização do seu local de trabalho ou em suas relações externas. (Manual de Oslo, pag. 61).

Os aspectos distintivos da inovação organizacional, comparada com outras mudanças organizacionais em uma empresa, é a implementação de um método organizacional (em práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas) que não tenha sido usado anteriormente na empresa e que seja o resultado de decisões estratégicas tomadas pela gerência. (Manual de Oslo, pag. 62).

Com o credenciamento como procedimento auxiliar e com uso de mercados fluídos tem a perspectiva de ser mais flexível permitindo que, após credenciar todas as empresas interessadas, o processo se torne muito mais ágil e eficaz, trazendo grandes melhorias.

Desta forma, com o credenciamento efetivado no momento da compra a ser realizada será mais dinâmica, podendo ser adequada na aquisição de gêneros alimentícios e outros produtos que haja a flutuação de preços comprovados com pesquisa de mercado, sendo essa compra segura e com um preço justo. Com o credenciamento, programas como Armazém da Família e Câmbio Verde, serão beneficiados com a utilização desta ferramenta que trará grandes facilidade para a sua manutenção.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional - SMSAN atua na condução da política municipal de segurança alimentar e nutricional em Curitiba, através de programas, projetos e ações que promovam a segurança alimentar e nutricional da população, principalmente das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional. Os projetos visam a sustentabilidade ambiental e econômica, o desenvolvimento humano e a responsabilidade social, sempre buscando fortalecer os sistemas alimentares, desde a produção do alimento, processamento, transporte, distribuição e consumo, considerando as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais.

São 5 diretrizes principais: combate ao desperdício de alimentos, diminuição do índice de sobrepeso da população, redução do consumo de alimentos ultraprocessados, emancipação da população em extrema vulnerabilidade social e produção de alimentos baseada em um modelo agroalimentar sustentável; e 3 eixos estratégicos de ação: acesso ao alimento, produção e mercado comum metropolitano, estabelecidos através de planos municipais de SAN (Segurança Alimentar e Nutricional).

Conforme o Art. 23 da Lei Municipal 15.461/2019, a SMSAN tem como finalidade realizar a gestão, coordenação, planejamento estratégico e operacional da política municipal de segurança alimentar e nutricional, de forma articulada e intersetorial.

3.1 HISTÓRICO DA SMSAN

A Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (SMSAN) teve seu início em 1948, com a criação do Departamento de Agricultura como um órgão administrativo da Prefeitura de Curitiba,

por meio da Lei n.º 58 de 1948. Ao longo do tempo diversos equipamentos, programas e projetos foram desenvolvidos, visando o acesso da população a alimentos seguros e de qualidade, passando a ver a distribuição do alimento para a população, mas também se preocupando com as características nutricionais e de segurança dos alimentos.

A missão da SMSAN é promover e implementar políticas e estratégias em Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) de forma transversal e compartilhada, com equidade e corresponsabilidade, se tornando referência nacional e internacional no desenvolvimento sustentável de políticas e estratégias que promovam a segurança alimentar e nutricional em Curitiba integrada também com a Região Metropolitana, procurando sempre manter os principais valores como a ética, empatia, sinergia, resiliência, respeito e dignidade.

O propósito da SMSAN é conduzir a Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, a partir da mobilização dos principais atores sociais, estimulando a construção de soluções e ações compartilhadas e fomentando modelos sustentáveis de produção e consumo de alimentos.

Atualmente há muitos desafios como obesidade, desnutrição, insegurança alimentar, desperdício de alimentos, fome e hábitos alimentares prejudiciais à saúde que contribuem para que a SMSAN trabalhe continuamente no desenvolvimento de novas ações e também busque aprimorar as já existentes para ajudar a população na busca por uma vida mais saudável. Também procura implementar mudanças estruturantes como ter uma visão metropolitana de desenvolvimento agroalimentar sustentável alinhando todos os programas e projetos à Agenda 2030 dos ODS, apoiando a profissionalização e integrando a agricultura familiar da Região Metropolitana ao mercado de Curitiba através da valorização da produção da agricultura urbana como atividade de educação e promoção de ações transversais de segurança alimentar.

Curitiba, sendo a cidade polo da região metropolitana e capital do estado do Paraná, tem o papel de influenciar mudanças na forma de condução das políticas intersetoriais, como a inclusão da segurança alimentar como elemento importante para a educação, meio ambiente, ação social, cultura, saúde e no planejamento urbano das cidades, propiciando dessa forma um ambiente favorável para a ação conjunta e coordenada dos principais atores públicos, privados e sociedade civil envolvidos nos sistemas alimentares.

3.2 PROGRAMA CÂMBIOVERDE

O Programa Câmbio Verde surgiu em 1989, quando ainda era denominado de Compra do Lixo. Na época, o lixo orgânico era trocado por vales-transporte para estimular os cuidados com a limpeza urbana. Era o início do programa que começou dois anos depois num formato bem parecido com o atual com o objetivo do programa de atender a população de baixa renda.

O Programa Câmbio Verde está presente em 103 pontos de troca na cidade, onde qualquer cidadão, sem necessidade de cadastro, pode efetuar a troca de materiais recicláveis como papel, papelão, vidro, metais e até óleo doméstico já utilizado, por frutas e hortaliças. Por mês são cerca de 290 toneladas de recicláveis e 3,5 mil litros de óleo que deixam de ser descartados de forma incorreta e viram alimento na mesa dos cidadãos curitibanos.

A partir de janeiro de 2022 as frutas e hortaliças estão sendo ofertadas por três cooperativas da Região Metropolitana de Curitiba, COOACOL, PROVALE e COOPHORT, beneficiando diretamente 400 agricultores familiares e gerando uma receita anual de aproximadamente 1,8 milhão de reais. Trata-se de um programa de grande impacto sócio ambiental, onde todos ganham; ganha o cidadão que recebe

frutas e hortaliças melhorando o seu acesso a uma alimentação de qualidade e o pequeno agricultor familiar com maior geração de renda, contribuindo para a sua permanência no campo.

Através deste programa ocorre a valorização do produto regional e do circuito curto de comercialização, contribuindo para a oferta de alimentos de qualidade, bem como para a preservação dos mananciais que abastecem os reservatórios de água de Curitiba e cidades da RMC (Região Metropolitana de Curitiba). Nessa parceria todos ganham com a melhoria da qualidade de vida e da segurança alimentar.

3.3 ARMAZÉM DA FAMÍLIA

O Armazém da Família é um programa de Segurança Alimentar e Nutricional, que oferece alimentos básicos e de primeira necessidade, produtos de limpeza e higiene pessoal, a preços em média até 30% mais baixos que no mercado tradicional. As unidades atendem de 3ª a 6ª feira, das 9h às 18h; e no sábado, das 9h às 14h.

Podem se cadastrar famílias que ganham até 5 salários mínimos residentes em Curitiba e também nos municípios conveniados da Região Metropolitana. São 14 Armazéns da Família presentes nos municípios da Região Metropolitana de Curitiba, em Dr. Ulysses, Tunas do Paraná, Agudos do Sul, Almirante Tamandaré (três lojas), Bocaiúva do Sul, Campo Magro, Colombo, Mandirituba, Pinhais, Quitandinha e São José dos Pinhais. Em Curitiba são 35 lojas distribuídas em diferentes bairros, o que facilita o acesso do público aos alimentos de qualidade e preço justo.

4 METODOLOGIA DE APLICABILIDADE DO CREDENCIAMENTO EM MERCADOS FLUIDOS NA SMSAN

Para aquisição de bens e serviços comuns, o Município de Curitiba, normalmente, vem adotando outro procedimento auxiliar, o sistema de registro de preços, previsto no artigo 3º, inciso IV da Lei nº 14.133/2021, e já consolidado desde a promulgação da Lei Federal nº 8.666/93, através do artigo 15, inciso II.

O sistema de registro de preços é um conjunto de procedimentos com o fim de registro formal de preços, para contratações futuras, devendo ser adotado, sempre que possível, para aquisição de bens e serviços e é precedido por licitação, na modalidade concorrência ou pregão.

Finalizada a licitação, o órgão da Administração Pública assina em conjunto com o licitante vencedor uma ata de registro de preços, na qual são registrados os preços pactuados entre eles e o respectivo quantitativo total, que terá validade de até 1 (um) ano, não garantindo a contratação da totalidade estimada e Administração, sempre que necessitar, poderá exigir que o particular celebre o contrato pelo preço registrado no referido instrumento, adquirindo o quantitativo demandado, o que poderá ocorrer de forma fracionada, sempre durante o período de validade deste ajuste.

Porém, o sistema de registro de preços, apresenta algumas desvantagens em sua adoção.

A principal é a defasagem entre a realidade do mercado e os dados registrados, tendo em vista que os preços podem sofrer grandes variações, devido ao interregno proveniente da instrução de todos os atos e procedimentos do processo licitatório, até a efetiva contratação. Para isso, antes da emissão do instrumento contratual a Administração deve ter controle rígido sobre os preços registrados e se são compatíveis com os de mercado, para cada aquisição.

A outra desvantagem, que interfere diretamente na contratação do preço justo é a utilização das modalidades licitatórias, seja concorrência ou pregão, que acabam por criar distorções na formação do preço estimado, previsto para o certame licitatório, bem como o oferecido pelos licitantes participantes, que devem prever um preço para atender um período de até um ano, dependendo do prazo de vigência da ata de registro de preços.

Neste caso, devido à oscilação nos valores de mercado, seja pela inflação ou até mesmo pela sazonalidade ou situações climáticas, acaba por interferir na variação dos preços registrados nas atas, ocasionando pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro, por parte dos fornecedores, e até na desistência em continuar fornecendo os produtos, ocasionando a ruptura no fornecimento e causando prejuízo a Administração Pública com a eventual necessidade de realizar novo processo licitatório.

Em análise sobre a amostra de 12 (doze) Pregões Eletrônicos (PE), realizados pela SMSAN, em 2023, para a aquisição de gêneros alimentícios para atender o Programa Armazém da Família, com a aplicação do sistema de registro preços, obtivemos os seguintes prazos utilizados desde a autuação do processo licitatório, abertura do certame licitatório com recebimento das propostas, publicação do resultado da licitação, homologação pela autoridade competente até a publicação das atas na imprensa oficial (tabela 1).

TABELA 1: DEMONSTRA A EVOLUÇÃO DO PROCESSO TRANSCORRIDO EM DIAS NECESSÁRIO PARA A SUA CONCLUSÃO, HOMOLOGAÇÃO E PUBLICAÇÃO DAS ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS

NÚMERO DO PROCESSO	DATA DA AUTUAÇÃO PROCESSUAL	DATA DE ABERTURA	DATA DE RESULTADO	DATA DA HOMOLOGAÇÃO	PUBLICAÇÃO DAS ATAS	QUANTIDADE DE DIAS ATÉ A HOMOLOGAÇÃO	QUANTIDADE DE DIAS ATÉ PUBLICAÇÃO DA ATA
PE 03/2023	10/01/2023	13/02/2023	23/02/2023	27/02/2023	02/03/2023	48	51
PE 04/2023	10/01/2023	10/02/2023	17/02/2023	28/02/2023	03/03/2023	49	52
PE 07/2023	10/01/2023	14/02/2023	23/02/2023	27/02/2023	02/03/2023	48	51
PE 08/2023	10/01/2023	15/02/2023	01/03/2023	03/03/2023	10/03/2023	52	59
PE 09/2023	16/01/2023	15/02/2023 03/03/2023	08/03/2023	10/03/2023	17/03/2023	53	60
PE 12/2023	18/01/2023	28/02/2023	07/03/2023	09/03/2023	14/03/2023	50	55
PE 16/2023	18/01/2023	06/03/2023	10/03/2023 05/04/2023	10/04/2023	18/04/2023	82	90
PE 17/2023	17/01/2023	06/03/2023	15/03/2023	20/03/2023	23/03/2023	62	65
PE 19/2023	17/01/2023	07/03/2023	14/03/2023	16/03/2023	22/03/2023	58	64
PE 20/2023	06/02/2023	08/03/2023	16/03/2023	20/03/2023	23/03/2023	42	45
PE 21/2023	06/02/2023	08/03/2023	22/03/2023	23/03/2023	28/03/2023	45	50
PE 25/2023	14/02/2023	15/03/2023	24/03/2023	27/03/2023	14/04/2023	41	59
MÉDIA/DIAS						52	58

Fonte: SUP - Sistema Único de Protocolo da Prefeitura Municipal de Curitiba

* O pregão eletrônico PE 09/2023 - teve solicitação de esclarecimento, fato que motivou a sua suspensão para adequações necessárias. E republicado em igual período.

** O pregão eletrônico PE 016/2023 - teve recurso contra a decisão do pregoeiro, gerando data de resultado de recurso.

A análise da amostragem indica a média de 58 (cinquenta e oito) dias até se chegar à publicação das atas de registro de preços, ou seja, a partir da data que a Administração Pública pode emitir o contrato para que o fornecedor possa executar a entrega do produto. No caso dos pregões eletrônicos 9 e 16/2023, ocorreram situações de impugnação ao edital e recurso administrativo, respectivamente, que podem atrasar os processos, ainda mais, devido aos trâmites internos que demandam análises técnicas e pareceres jurídicos.

Para fins de estudo e aplicação de metodologia podemos citar alguns procedimentos já realizados para atender o Programa Câmbio Verde e o Programa Armazém da Família, que podem sustentar a execução do credenciamento em mercados fluidos.

A partir de 2021 as compras de frutas e hortaliças para o Programa Câmbio Verde são feitas através de edital de Chamamento Público nº 001/2021, ainda sobre a égide da Lei nº 8.666/93, para as cooperativas de agricultores familiares da Região Metropolitana de Curitiba. A aquisição das frutas e hortaliças é dividida em quatro lotes e o valor pago pelo produto acompanha a cotação diária da Centrais de Abastecimento do Paraná-CEASA/PR, de Curitiba, caracterizando o formato de mercados fluidos ou flutuação de preços. Atualmente o Programa é feito em parceria entre a Secretaria Municipal do Meio Ambiente e a Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. A tabela de preços é divulgada nos dias úteis e demonstra a oscilação diária dos preços do rol de produtos pesquisados.

Para o Programa Armazém da Família, desde 2019, são publicados chamamentos públicos que visam o recebimento de amostras e documentos de aptidão técnica, para análise, homologação e cadastro de marcas e modelos de gêneros alimentícios e outros produtos, nos termos do Decreto Municipal nº 1.389/2013.

A homologação e cadastro de marcas e modelos objetiva a pré-qualificação de produtos, anteriores ao processo licitatório, para servirem como referência no instrumento convocatório. Os produtos passam por uma avaliação técnica pelo setor de Controle de Qualidade da SMSAN e são avaliados conforme legislação geral e específica, no que diz respeito a: rotulagem, embalagem e gramagem, garantindo a qualidade, segurança e agilidade no processo de compra, sem a necessidade de análise de amostras e documentos, durante a fase de julgamento da licitação, polpando tempo e agilizando os procedimentos para aquisição.

No Programa Armazém da Família, são ofertados aos beneficiários, principalmente *commodities* que são mercadorias, sobretudo de origem primária agrícola ou pecuária. São exemplos de *commodities* a soja, o milho, o café, a carne de boi, o leite, etc. O preço desses produtos é cotado no mercado internacional (geralmente em dólares), conforme a lei da oferta e da procura. As cotações são muito influenciadas por fatores impossíveis de controlar, como eventos climáticos, macroeconômicos e geopolíticos.

As *commodities*, principalmente as alimentares, as de origem agrícola, têm uma demanda bem menos elástica, porque ninguém deixa de se alimentar, ou seja, sempre tem procura e consumo. Então qualquer aumento de oferta desses produtos com uma demanda um pouco menos elástica interfere muito nos preços ocasionado estas altas e baixas constantes de preços.

No Programa Armazém da Família são comercializados diversos produtos como feijão, arroz, açúcar, leite, carnes, ovos e óleo de soja cujos preços são influenciados pela cotação do dólar, eventos climáticos extremos, frustação de safras ou safras recordes, guerras e outros eventos geopolíticos que impactam diretamente no preço desses produtos o que pode ocasionar perdas financeiras quando comprados em lotes maiores devido às oscilações de preços. Dessa forma é importante utilizar um sistema de compras que considere esses fatores e assim evite prejuízos à Administração Pública.

A aquisição desses produtos através de mercados fluidos é a proposta a ser considerada e já temos como referência a aquisição de frutas e verduras para o Programa Câmbio Verde, cujo pagamento é efetuado considerando-se os preços médios dos produtos seguindo uma tabela oficial da CEASA-PR. Esse sistema de aquisição permite a aquisição de produtos com preços justos para a Administração Pública e para as cooperativas de agricultores familiares da Região Metropolitana de Curitiba.

A SMSAN também possui o Programa Clique Economia (cliqueeconomia.curitiba.pr.gov.br/), que é a coleta de preços realizada diariamente onde são disponibilizadas informações sobre preços de produtos alimentícios, de higiene, limpeza e utilidades, com o objetivo de auxiliar no planejamento das compras e contribuir para a economia das famílias curitibanas.

Atualmente realiza-se a coleta de preços de, aproximadamente 700 (setecentos) itens diariamente podendo variar para mais ou menos, por estabelecimento, em supermercados de médio e grande porte de Curitiba, e que são compilados e disponibilizados para a população. Esta pesquisa, publicada no Diário Oficial do Município, pode servir como referência de preços de mercado da Tabela Oficial de Preços, publicada por Portaria, no momento da aquisição dos produtos pelo credenciamento em mercados fluidos.

A proposta de aplicabilidade do credenciamento em mercados fluidos, na SMSAN, seria dividida em duas fases distintas.

A primeira fase com a instrução do processo no Sistema de Gestão Pública (SUP) e Sistema Único de Protocolo (SUP) e publicação do edital de chamamento público, nos termos do artigo 5º do Decreto Municipal nº 701/2023 e inciso IV do artigo 166 do Decreto Municipal nº 700/2023, dando publicidade no portal “e-compras Curitiba” (www.e-compras.curitiba.pr.gov.br), Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) (<https://www.gov.br/pncp/pt-br>), imprensa oficial e jornal de circulação, para habilitação e o credenciamento dos fornecedores interessados.

A segunda fase, com a instrução do processo de aquisição, propriamente dito, também no SGP e SUP, dando a publicidade no portal “e-compras Curitiba”, PNCP e imprensa oficial, com a confirmação das propostas, pelas empresas credenciadas, de acordo com o preço, baseado nas hipóteses dos incisos I, II e III do parágrafo 4º do artigo 21 do Decreto Municipal nº 701/2021, com a previsão de aplicação do percentual de desconto a ser aplicado no preço referencial.

O edital de chamamento público para a fase de credenciamento dos fornecedores deverá permitir o cadastramento permanente, dando oportunidade para que o maior número de empresas, se registrem de acordo com os itens/produtos de interesse, previstos no instrumento convocatório. O edital poderá prever a vinculação do cadastro de marcas e modelos, referentes ao chamamento públicos de pré-qualificação de produtos, nos termos do Decreto Municipal nº 1.389/2013, aos itens consignados no edital. As empresas podem se cadastrar para fornecer aquele determinado produto e a marca já pré-qualificada. Nesta fase será analisada a habilitação do eventual credenciado, com avaliação da sua regularidade jurídica, fiscal, trabalhista e econômico-financeira, no que couber, bem como a conformidade dos produtos indicados pelo interessado e seu objeto mercantil. Após a análise da conformidade se dará a publicidade das empresas credenciadas ou não credenciadas, no “e-compras Curitiba”, PNCP e imprensa oficial, concedendo o prazo recursal de 3 (três) dias úteis, conforme inciso I, do § 1º do artigo 165 da Lei nº 14.133/2021.

Na fase de aquisição dos produtos, após a instrução do processo de compra, que poderá ser padronizado, será disponibilizado no portal “e-compras Curitiba” a convocação, somente para empresas credenciadas até data anterior à divulgação, com os respectivos itens e suas quantidades, prazo de entrega, marca e/ou modelo, nos termos do artigo 21, § 6º, do Decreto Municipal nº 701/2023. Os preços serão determinados pela SMSAN, conforme previsão do artigo 21, §4º do referido regulamento, e o julgamento da proposta mais vantajosa será pelo maior desconto sobre o preço referencial. O prazo entre a publicação e o envio da proposta deverá ser melhor regulamentado com previsão no edital de chamamento público e no documento de convocação enviados aos credenciados, através do sistema “e-compras Curitiba”, com o preço referencial do dia do envio. Consideramos o prazo razoável mínimo de 3 (três) dias úteis, como o necessário, para o envio da proposta em seguida à convocação.

Após a publicação do ato administrativo julgando a proposta e a regularidade fiscal da(s) empresa(s) melhor(es) classificada(s) será concedido o prazo imediato para manifestação de intenção em recorrer. Não havendo manifestação o processo será encaminhado imediatamente para a autoridade superior para ratificação da aquisição com posterior envio para a emissão da nota de empenho ou

contrato. Havendo manifestação de intenção em recorrer, será concedido o prazo de 3 (três) dias para interposição de recurso, ao eventual recorrente, bem como o mesmo prazo de contrarrazões, nos termos do inciso I do artigo 165 da Lei nº 14.133/2021. Após análise e decisão do(s) recurso(s) administrativo(s), o processo será encaminhado para ratificação pela autoridade superior.

Para efeito de prazo, se considerarmos que o processo de aquisição será atuado de acordo com padronização regulamentar, podemos admitir que não excederá o máximo 25 (vinte e cinco) dias úteis (havendo recurso administrativo), entre a publicação da convocação dos credenciados para envio da proposta e a efetiva emissão da nota de empenho ou contrato.

Na ausência de recurso administrativo, o prazo para a efetiva contratação, com a utilização do credenciamento em mercados fluidos, deve cair para no máximo 18 (dezoito) dias corridos, ficando, portanto, bem abaixo da média dos 58 (cinquenta e oito) dias para a emissão de um contrato no formato atual do processo de compra, se utilizando do sistema de registro de preços. Dentro dos dezoito dias corridos, sem recurso administrativo, podemos considerar:

- a. até 3 (três) dias úteis, para autuação e instrução do processo;
- b. até 3 (três) dias úteis, entre a publicação da convocação dos credenciados até o envio da propostas;
- c. até 2 (dois) dias úteis, análise e a publicação do julgamento da proposta e habilitação das empresas com o preço mais vantajoso;
- d. até 1 (um) dia, para manifestação do interesse em interpor recurso administrativo;
- e. até 2 (dois) dias, para ratificação e publicação, pela autoridade superior, dos procedimentos realizados;
- f. até 2 (dois) dias, para a emissão na nota de empenho ou contrato.

Sendo assim, o trâmite dos processos de aquisição dos produtos poderá ser mais ágil, dependendo dos procedimentos internos padronizados dos setores envolvidos na SMSAN, colaborando na contratação por preço compatível com a realidade de mercado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os processos de compras, nas várias esferas da Administração Pública, para aquisição de bens e serviços, que dependam de procedimentos licitatórios, em modalidades como concorrência e pregão, são muitas vezes demorados e se tornam pouco vantajosos. Com a promulgação da Lei Federal nº 14.133/2021, veio a previsão explícita da possibilidade do uso do credenciamento em mercados fluidos, inclusive para a aquisição de bens, regulamentado no âmbito do Município de Curitiba, através do artigo 21 do Decreto Municipal nº 701/2023.

Esta inovação legislativa traz um novo alento a Administração Pública, pois o Estado necessita de procedimentos que garantam eficiência na prestação dos serviços públicos. A inovação de produto e serviço, como o próprio nome indica, centra-se no desenvolvimento e melhoria das funções e da própria organização que visam à implementação de procedimentos novos no local de trabalho com a otimização dos seus processos.

A SMSAN tem a missão de promover e implementar políticas e estratégias em Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) de forma transversal e compartilhada, e os Programas Câmbio Verde e do Armazém da Família, que fornecem alimentos para a população beneficiada, de acordo com os seus objetivos, podem ser melhor adquiridos proporcionando o preço justo ao contratado.

Com a implantação da aquisição de gêneros alimentícios, através do credenciamento em mercados fluidos, teremos economia de tempo e os preços praticados estarão atualizados e compatíveis com o mercado, sem o impacto da contratação por preços que possam onerar a Administração Pública e por consequência o cidadão pagador de impostos.

REFERÊNCIAS

BITTENCOURT, Marcus Vinícius Corrêa. **Manual de Direito Administrativo**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

BRASIL. Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Diário Oficial da União 1993; 22 jun.

BRASIL. Lei no 14.133, de 01 de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Diário Oficial da União 2021; 01 abr.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CURITIBA. **Decreto n. 1.389, de 5 de dezembro de 2013**. Regulamenta no âmbito do Município de Curitiba a homologação e o cadastro de marcas e modelos de bens permanentes e de consumo. **Diário Oficial do Município**. Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba, 2013.

CURITIBA. **Decreto n. 700, de 2 de maio de 2023**. Regulamenta os procedimentos administrativos destinados à celebração de contratos, convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres, para órgãos e entidades da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Município de Curitiba. **Diário Oficial do Município**. Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba, 2023.

CURITIBA. **Decreto n. 701, de 2 de maio de 2023**. Regulamenta os procedimentos auxiliares das licitações e contratações, conforme disposto no parágrafo 1º do artigo 78 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Município de Curitiba. **Diário Oficial do Município**. Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba, 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

GABARDO, Emerson. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa**, São Paulo: Dialética, 2002.

GUIMARÃES, B. S.; BRAZ DE VITA, P. H. (2022). **Credenciamento na nova lei de licitações**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jul-10/opinio-credenciamento-lei-licitacoes>. Acesso em: 20 ago. 2022.

JUSTEN FILHO, M. (2004). **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. (10. ed.). São Paulo: Dialética.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1996.

NÓBREGA, Marcos. TORRES, Rooney Charles L. de. **A Nova Lei de Licitações, Credenciamento e e-marketplace o turning point da inovações nas compras públicas**. 2020. Disponível em: <https://www.olicitante.com.br/e-marketplace-turning-point-inovacao-compras-publicas>. Acesso: em 12 ago. 2023.

OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). **Manual de Oslo - Proposta de Diretrizes para Coleta e Interpretação de Dados sobre Inovação Tecnológica - Terceira Edição, 2005.**

Disponível em: <http://www.finep.gov.br/images/apoio-e-financiamento/manualoslo.pdf>. Acesso: ago. 2023.

REQUI, E. M. dos S. (2015). **Afinal, o que é credenciamento?** Disponível em: <https://www.zenite.blog.br/afinal-o-que-e-credenciamento/>. Acesso em: 20 ago 2022.

SILVA JUNIOR, Andryu Antônio Lemos da. OLIVEIRA, Anástacia Nadir Melo de. FERNANDES, Thiago Albuquerque. **O Uso do Credenciamento como Medida Disruptiva para o Desenvolvimento de Políticas Públicas pelo SUS: Superando o Falso Paradigma de Eficiência do Pregão.** 2023. Disponível em <https://ronnycharles.com.br/o-uso-do-credenciamento-como-medida-disruptiva-para-o-desenvolvimento-de-politicas-publicas-pelo-sus-superando-o-falso-paradigma-de-eficiencia-do-pregao>. Acesso: em 12 ago. 2023.

<<https://www.ceasa.pr.gov.br/Pagina/Cotacao-Diaria-de-Precos-2023>>. Acesso em: 15 de set. de 2023.

<<https://www.hypeness.com.br/2018/01/programa-troca-lixo-reciclavel-por-frutas-e-verdura-em-Curitiba/#:~:text=A%20ideia%20surgiu%20em%201989,bem%20parecido%20com%20o%20atual>>. Acesso em: 03 de ago. de 2023.

<<https://www.curitiba.pr.gov.br/servicos/armazem-da-familia/26>>. Acesso em: 02 de ago. de 2023.

<https://imap.curitiba.pr.gov.br/estrutura/COMPETENCIAS_SMSAN.jpg>. Acesso em: 29 de jul. de 2023.

<<https://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/historico-e-descritivo-smsan/3433>>. Acesso em: 28 de jul. de 2023.

<<https://mid.curitiba.pr.gov.br/2023/00393691.pdf>>. Acesso em: 29 de jul. de 2023.