

**ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS DA SANTA CASA DE MISERICÓRDIA DE
VITÓRIA – EMESCAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E
DESENVOLVIMENTO LOCAL**

ELIZAURA BARCELOS MATIAS DA SILVA

**PREGÃO ELETRÔNICO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ALTA
COMPLEXIDADE À PESSOA IDOSA: UMA FACE DA POLÍTICA PÚBLICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL EM PRESIDENTE KENNEDY-ES**

Vitória -ES

2021

ELIZAURA BARCELOS MATIAS DA SILVA

**PREGÃO ELETRÔNICO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ALTA
COMPLEXIDADE À PESSOA IDOSA: UMA FACE DA POLÍTICA PÚBLICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL EM PRESIDENTE KENNEDY-ES**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local, Escola Superior de Ciência da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestra em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local.

Orientadora: Profa. Dra. Gissele Carraro

Área de Concentração: Políticas de Saúde, Processos Sociais e Desenvolvimento Local

Linha de Pesquisa: Serviço Social, Processos Sociais e Sujeitos de Direito

Vitória - ES

2021

Dados internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
EMESCAM – Biblioteca Central

S586p Silva, Elizaura Barcelos Matias da
Pregão eletrônico para contratação de serviços de alta complexidade à pessoa idosa : uma face da política pública de assistência social em Presidente Kennedy - ES. - 2021.
85 f.: il.

Orientadora: Profa. Dra. Gissele Carraro.

Dissertação (mestrado) em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local – Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória, EMESCAM, 2021.

1. Política pública de assistência social – Presidente Kennedy (ES). 2. Proteção especial de alta complexidade. 3. Pessoa idosa. 4. Licitação. 5. Pregão eletrônico. I. Carraro, Gissele. II. Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória, EMESCAM. III. Título.

CDD 305.26

ELIZAURA BARCELOS MATIAS DA SILVA

PREGÃO ELETRÔNICO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ALTA
COMPLEXIDADE À PESSOA IDOSA: uma face da POLÍTICA PÚBLICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL EM PRESIDENTE KENNEDY, ES

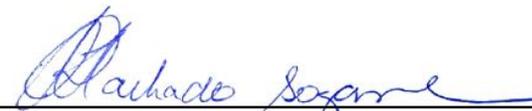
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestra em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local.

Aprovada em 08 de abril de 2021.

BANCA EXAMINADORA



Prof^a. Dr^a Gisele Carraro
Escola Superior de Ciências da Santa Casa de
Misericórdia de Vitória – EMESCAM – Orientadora



Prof^a. Dr^a Luciana Carrupt Machado Sogame
Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de
Vitória – EMESCAM

Prof^a. Dr^a. Cenira Andrade de Oliveira
Universidade Federal do Espírito Santo - UFES

RESUMO

O crescimento da população idosa no mundo e no Brasil vem demandando um conjunto de ações vinculadas às diferentes políticas públicas que visam o atendimento de suas demandas e satisfação das necessidades básicas, conferindo-lhes proteção social. Dessa forma, o presente trabalho compõe a proposta de pesquisa que teve por objetivo analisar como as demandas e necessidades sociais da pessoa idosa, que requerem proteção social de alta complexidade da política pública de assistência social, são asseguradas mediante o uso de pregão eletrônico em Presidente Kennedy-ES, com vistas a contribuir com subsídios para gestores e trabalhadores da área. A política pública de assistência social dispõe de uma série de serviços socioassistenciais, regulamentados pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução 109, de 11 de novembro de 2009), de proteção social básica e especial (média e alta complexidade) que priorizam pessoas idosas na oferta destes em âmbito municipal, entre eles o Serviço de Acolhimento Institucional, nas modalidades de atendimento em unidade residencial e atendimento em unidade institucional com característica domiciliar que acolhe idosos com diferentes necessidades e graus de dependência. Em Presidente Kennedy-ES, dado o porte populacional do município, Pequeno Porte I, não existem serviços socioassistenciais de proteção social especial de alta complexidade próprios, o que faz com que o Poder Público efetive processos licitatórios, como pregão eletrônico. Trata-se de um estudo de caso, de cunho qualitativo, com o desenvolvimento de pesquisa bibliográfica e pesquisa documental com uso de roteiro de análise. Os achados da investigação realizada mostraram que o pregão eletrônico, para a licitação e efetivação da contratação da empresa que prestou atendimento ao município de Presidente Kennedy- ES, foi essencial para a garantia de proteção social para a pessoa idosa, mesmo que tenha atendido parcialmente as demandas e que os objetivos da oferta de serviço de alta complexidade, bem como a especificação de recursos humanos previstos na base legal e normativa da política de assistência social precisem ser claramente especificados em processos licitatórios futuros.

Palavras-chave: Política Pública de Assistência Social. Proteção Especial de Alta Complexidade. Pessoa Idosa. Licitação. Pregão Eletrônico.

ABSTRACT

The growth of the elderly population in the world and in Brazil has demanded a set of actions linked to different public policies that aims to meet their demands and satisfy their basic needs, giving them social protection. Thus, this paper is part of the research proposal that aimed to analyze how the social demands and needs of the elderly requiring high complexity social protection from the social assistance public policy are ensured through the use of electronic bidding in Presidente Kennedy-ES, in order to contribute with subsidies for managers and workers in the area. The social assistance public policy has a series of social assistance services, regulated by the National Typification of Social Assistance Services (Resolution 109, of November 11, 2009), of basic and special social protection (medium and high complexity) that prioritize elderly people in their offer in the municipal sphere, among them the Institutional Hosting Service, in the modalities of care in residential units and care in institutional units with home characteristics that receive elderly people with different needs and degrees of dependence. In Presidente Kennedy-ES, given the municipality's population size, Small Size I, there are no social assistance services of special social protection of high complexity of its own, which causes the government to carry out bidding processes, such as electronic auctions. This is a case study, qualitative in nature, with the development of bibliographic research and documentary research using an analysis script. The findings of the research showed that the electronic auction for the bidding and contracting of the company that provided services to the municipality of Presidente Kennedy, ES was essential to ensure social protection for the elderly, even though it has partially met the demands and that the objectives of offering high complexity services, as well as the specification of human resources provided for in the legal and regulatory basis of the social assistance policy need to be clearly specified in future bidding processes.

Keywords: Public Policy for Social Assistance. Special High Complexity Protection. Elderly person. Bidding. Electronic trading system.

LISTA DE SIGLAS

BPC	Benefício à Prestação Continuada
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CACO	Centro de Apoio Operacional de Defesa Comunitária
COMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ILPI	Instituição de Longa Permanência para Idoso
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
PAIF	Proteção e Atendimento Integral à Família
PAEFI	Proteção e Atendimento Especializado à Famílias e Indivíduos
PNI	Política Nacional do Idoso
RMV	Renda Mensal Vitalícia
SAGI/MC	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério da Cidadania
SICAF	Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores
SEMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 ENVELHECIMENTO POPULACIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	20
2.1 POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL À PESSOA IDOSA.....	24
2.2 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS À PESSOA IDOSA EM PRESIDENTE KENNEDY-ES	30
2.3 PANORAMA GERAL DA POPULAÇÃO IDOSA EM PRESIDENTE KENNEDY-ES	34
3 LICITAÇÃO PÚBLICA COMO PROCEDIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS	39
3.1 PREGÃO ELETRÔNICO COMO MEIO PARA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS	43
3.2 PREGÃO ELETRÔNICO: FASES DO PROCESSO LICITATÓRIO	48
3.2.1 Fase Preparatória ou Fase Interna.....	49
3.2.2 Fase Externa ou Fase Executória	50
3.3 O PREGÃO ELETRÔNICO NA EXECUÇÃO DO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL PARA À PESSOA IDOSA EM PRESIDENTE KENNEDY-ES	55
3.3.1 Fases do Pregão Eletrônico	58
3.3.2 Contratação de empresa especializada para o serviço de acolhimento institucional à pessoa idosa: uma análise de conteúdo do pregão eletrônico	61
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	66
REFERÊNCIAS.....	72
APÊNDICE.....	83
APÊNDICE A – ROTEIRO PARA ANÁLISE DOCUMENTAL.....	83

1 INTRODUÇÃO

O processo de envelhecimento da sociedade brasileira é um tema que vem ganhando destaque há décadas em diversos campos do conhecimento científico e profissões das Ciências da Saúde, Ciências Humanas e Ciências Sociais Aplicadas. Não há dúvidas que os avanços obtidos na área da saúde apresentaram um passo importante para o aumento da longevidade e a qualidade de vida. Na medida em que a mudança etária alcança cada indivíduo, a sociedade e o Estado precisam se adaptar e mudar para garantir qualidade de vida, direitos e condições de dignidade para um envelhecimento saudável da população.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, que traz a síntese de indicadores sociais 2015, publicada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2016), mostra o crescimento da população idosa, que em 2004 era de 9,7% e, em 2015, atingiu 14,3%. Esse indicador segue a mesma tendência nas Regiões Sudeste e Sul, as quais registraram os maiores percentuais de idosos (15,7% e 16,0%, respectivamente), mostrando a longevidade e o envelhecimento populacional no Brasil, desafiando cientistas, gestores e trabalhadores de diversas políticas públicas em termos de novas propostas profissionais, maiores investimentos sociais e uma nova postura da sociedade frente a este fenômeno mundial.

O crescente número de pessoas idosas e a demanda pelo estabelecimento de políticas públicas para atender às suas necessidades em nível mundial, nacional, regional e local são urgentes e/ou são falhas.). Importante realçar que, organismos internacionais, como “a Organização Mundial da Saúde (OMS), considera o envelhecimento populacional como uma história de sucesso das políticas de saúde pública e sociais e, portanto, a maior conquista e triunfo da humanidade no último século”. (BERZINS, 2003, p. 20).

O Brasil é signatário do Plano de Ação Internacional do Envelhecimento, resultado da II Assembleia Mundial da Organização das Nações Unidas sobre o Envelhecimento, realizada em Madri, em 2002. Tardiamente, onze anos depois, o Brasil estabelece o Compromisso Nacional para o Envelhecimento Ativo e institui Comissão Interministerial para monitorar e avaliar ações em seu âmbito e promover a articulação de órgãos e entidades públicas envolvidos em sua implementação, através do Decreto 8.114, de 30

de setembro de 2013 (revogado pelo Decreto nº 9.921, de 2019).

As ações objetivavam não só a concretização dos direitos fundamentais para a promoção da vida, como também o enfrentamento das desigualdades e as mais variadas formas de violação de direitos. Tem destaque diversas expressões de violência tais como abusos psicológicos, abusos financeiros, negligência, abusos físicos ou abusos sexuais, abandono e isolamento e, de acordo com a Organização Mundial da Saúde, em 2017, uma em cada seis pessoas idosas foram submetidas a algum tipo de violência. (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2017).

Para superação dessas situações, governos de diferentes países do mundo adotaram a Estratégia Global e Plano de Ação da OMS sobre envelhecimento e saúde na Assembleia Mundial da Saúde. Particularmente, no Brasil, várias têm sido as tratativas do Governo Federal, estadual e municipal para enfrentá-las, visando o atendimento de suas demandas e satisfação das necessidades básicas, na tentativa de conferir-lhes proteção social.

Nessa ótica, as demandas vinculadas ao envelhecimento têm exigido revisão de proposições e o estabelecimento de atenção prioritária e alternativas de intervenção por parte do Estado e da sociedade, com maiores possibilidades de atender às necessidades sociais da pessoa idosa. Importante frisar que, as requisições desse núcleo populacional afetam não só as prioridades e diretivas do governo, mas comportam uma transformação ainda mais profunda, com raízes que alcançam o orçamento público, a responsabilidade de diversos segmentos, as políticas públicas de saúde, assistência social, trabalho, previdência social, moradia, cultura e lazer, entre outras.

Desse modo, movimentos sociais e científicos, ao longo das últimas décadas do século XXI, mobilizaram a sociedade e o Estado para aperfeiçoar e ampliar ações vinculadas a diferentes políticas públicas. (ALCÂNTARA; CAMARANO; GIACOMIN, 2016). Nessa direção, o envelhecimento passou a se constituir em motivo de preocupação pública, exigindo do Estado a inclusão, em sua agenda governamental, de ações integradas, capazes de garantir proteção social para a pessoa idosa, na condição de sujeito de direitos, perspectiva inaugurada com a Constituição Federal de 1988 e legislações infraconstitucionais.

Avanços importantes ocorreram, entre os quais pode-se citar a Política Nacional

do Idoso (PNI), instituída pela Lei no 8.842/1994 e regulamentada pelo Decreto 1.948/1996, coordenada pela Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), que requisitou a articulação e a integração de diversos setores para viabilizar sua implementação. (CAMARANO, 2016). Isso resultou na aprovação do Estatuto do Idoso (Lei 10.741/2003), que estabelece princípios, prioridades e responsabilidades da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público na implementação de políticas públicas para assegurar direitos às pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta anos).

A Constituição Federal de 1988, a Política Nacional do Idoso de 1994, posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 1.948/96 e o Estatuto do Idoso de 2003, são os principais marcos históricos e legais destinados a regular os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, a partir de um conjunto de ações vinculadas a diferentes políticas públicas, que visam promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade, defendendo sua dignidade, bem-estar e o direito à vida. Entre os direitos expressos na Constituição Federal de 1988 estão à educação, saúde, trabalho, alimentação, transporte, esporte, lazer, cultura, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados, moradia, meio ambiente. Razão pela qual é necessário o fomento de ações integradas e intersetoriais junto às políticas públicas, tendo em vista a proteção integral à pessoa idosa.

[...] a articulação intersetorial consiste em diretriz potente na busca de respostas às demandas da população idosa, em especial no que se refere à Política de Assistência Social. Essa articulação visa ao estabelecimento de consensos, definição de responsabilidades compartilhadas para construção de projetos, com prioridade nos temas da atenção domiciliar, centro-dia, cuidadores de idosos, enfrentamento à violência e a qualificação do cuidado oferecido em Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs). (BRASIL, 2014a, p. 16).

Nessa direção, desde a formulação e implementação da Política Nacional do Idoso (PNI, 1994), cada política pública foi incorporando em sua base legal e normativa a priorização de objetivos e ações dirigidas à pessoa idosa. Portanto, para a efetivação desses direitos, devem ser ofertados serviços, programas, projetos e benefícios junto às diferentes políticas públicas, sendo responsabilidade do Estado seu desenvolvimento,

especialmente no que tange à garantia do direito à seguridade social, da qual a assistência social faz parte, com a saúde e a previdência social. Particularmente, quanto à assistência social, a PNI (1994) traz, no Capítulo IV, Das Ações Governamentais, competências dos órgãos e entidades públicos na área de promoção e assistência social:

- a) prestar serviços e desenvolver ações voltadas para o atendimento das necessidades básicas do idoso, mediante a participação das famílias, da sociedade e de entidades governamentais e não-governamentais.
- b) estimular a criação de incentivos e de alternativas de atendimento ao idoso, como centros de convivência, centros de cuidados diurnos, casas-lares, oficinas abrigadas de trabalho, atendimentos domiciliares e outros;
- c) promover simpósios, seminários e encontros específicos;
- d) planejar, coordenar, supervisionar e financiar estudos, levantamentos, pesquisas e publicações sobre a situação social do idoso;
- e) promover a capacitação de recursos para atendimento ao idoso. (BRASIL, 1994a).

Desde sua regulamentação infraconstitucional, através da Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (LOAS) e estabelecimento da Política Nacional de Assistência Social (1998 e 2004), a assistência social tem ofertado um conjunto de ações de proteção social à pessoa idosa – reconhecendo-a como um dos grupos populacionais prioritários. Assim, a Política Nacional do Idoso define como responsabilidade e competência na área de promoção e assistência social a prestação de serviços e o desenvolvimento de ações voltadas para o atendimento das necessidades básicas do idoso.

Com isso, com os avanços da política pública de assistência social, foram regulamentados um conjunto de serviços socioassistenciais, por meio da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução 109, de 11 de novembro de 2009), de proteção social básica e especial (média e alta complexidade) que priorizam pessoas idosas na oferta destes em âmbito municipal.

Cabe frisar que essas competências, de alguma forma, já vinham sendo desenvolvidas pela política pública de assistência social, visto que um de seus objetivos é a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice (BRASIL, 1993a), conforme expõe a Lei Orgânica de Assistência Social de 1993.

De 1994 até o presente, a política de assistência social apresentou ganhos substanciais em termos de recursos, via programa Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada (BPC), bem como de estruturação de sua rede. Quanto à atuação dirigida à pessoa idosa, contudo, observa-se que transferir renda apenas, não basta. O Suas desenvolve ações específicas para pessoas idosas (maiores de 60 anos), em situação de vulnerabilidade social, com vivências de isolamento social por ausência de acesso a serviços e oportunidades de convívio familiar e comunitário e cujas necessidades, interesses e disponibilidade indiquem a inclusão no serviço de proteção social básica (o Cras). Também são assistidas neste serviço famílias beneficiárias de programas de transferência de renda, como o Renda Mensal Vitalícia (RMV), o Bolsa Família e o BPC. (BERZINS; GIACOMIN; CAMARANO, 2016, p.112).

Por sua vez, prevê, além da oferta de benefícios e programas, serviços. Destaca-se aqui, os serviços socioassistenciais, organizados por níveis de complexidade que tem a pessoa idosa como usuária, conforme estabelece a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009): na proteção social básica, em que as ações de caráter preventivo, protetivo e proativo estão previstos, o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e o Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.

Já, na especialidade de média complexidade, em que as ações são de caráter protetivo e proativo, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009) define os seguintes serviços socioassistenciais: o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI, o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos (as) e suas Famílias e o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. (BRASIL, 2014b).

E, na especial de alta complexidade, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009) institui o Serviço de Acolhimento Institucional, nas modalidades de atendimento em unidade residencial e atendimento em unidade institucional com característica domiciliar que acolhe idosos com diferentes necessidades e graus de dependência. Neste nível de complexidade também se conta com a Casa-lar e Abrigo Institucional (Instituição de Longa Permanência para Idosos - ILPI). Outro serviço enunciado é o Serviço de Acolhimento em Repúblicas. (BRASIL, 2014b).

Em Presidente Kennedy-ES, as pessoas idosas têm requisitado o serviço de acolhimento institucional nas situações em que não há condições para permanecer com a família, seja por vivência de violência e negligência, seja por situação de rua e de abandono, seja por vínculos familiares fragilizados e rompidos. Contudo, dado o porte

populacional do município¹, Pequeno Porte I, não existem serviços socioassistenciais de proteção social especial de alta complexidade próprios, o que faz com que o Poder Público efetive processos licitatórios para contratação de empresa especializada em serviço de acolhimento de pessoas idosas com 60 anos ou mais, de ambos os sexos, para atender casos de violação de direitos, como situação de abandono, exploração, violência, negligência, com vínculos familiares rompidos. Estas introduzem nova carga de responsabilidade sobre cada esforço conjunto tomado em prol da garantia dos direitos inalienáveis da pessoa idosa.

Nessa direção, uma das alternativas postas em ação para atendimento das demandas e necessidades da pessoa idosa tem sido a realização de pregão eletrônico, que visa a contratação de instituição especializada para acolher os idosos de ambos os sexos, no sentido de atender as demandas da Secretaria Municipal de Assistência Social. O procedimento de pregão público supõe a contratação de terceiros pela Administração Pública e a estes, incumbe a responsabilidade pela execução de atividades consideradas acessórias ou auxiliares ao alcance de sua missão institucional de atender aos interesses da coletividade.

Esse fato relevante coloca ao município de Presidente Kennedy-ES uma lacuna no dever de cuidar da pessoa idosa o qual necessita abrir pregão para contratação deste serviço, que normalmente são tipificados como contratos emergenciais de ILPI privadas para atendimento de número limitado de idosos, que torna o processo demorado e custoso pois, as ILPI privadas tem um custo maior do que ILPI privadas sem fins lucrativos (filantrópicas), que recebem subsídios governamentais, tornando todo processo com poucos resultados frente às demandas e necessidades da pessoa idosa. Sem contar que o estado do Espírito Santo dispõe de uma única ILPI pública, localizada no município de Cachoeiro de Itapemirim.

Soma-se a isso, outra questão, a pessoa idosa depende ainda, do suporte da rede informal do território em que vive, como igrejas, vizinhos, dentre outros. Vale destacar, que a maioria dessas pessoas preferem continuar em suas residências, ao invés de serem acolhidas em alguma Instituição de Longa Permanência para Idosos (ILPI).

¹ Presidente Kennedy-ES tem população estimada em 2019 de 11.574 pessoas. (IBGE CIDADES, 2020).

Diante disso, considera-se inegável a relevância social da pesquisa realizada, de contribuir para a aferição do quanto o município está atendendo os ditames legais sobre a proteção social da pessoa idosa, servindo como indicativo da atuação dos serviços socioassistenciais disponibilizados pelo município. Outrossim, entende-se que o texto constitucional de 1988 direciona importantes direitos à pessoa idosa, de modo que possam gozar de “oportunidades e facilidades, para preservação de sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade” (BRASIL, 2003, art. 2º), razão pela qual são necessárias políticas públicas.

Dessa forma, ligadas às questões citadas, encontram-se as razões pessoais, que advêm da constatação, na prática profissional diária, da necessidade de se promover políticas públicas voltadas à garantia da proteção para o idoso. Assim, a vivência no atendimento e lida com pessoas idosas, acompanhando bem de perto os seus medos e anseios, é que justificou, no âmbito pessoal, a escolha do tema. Espera-se, desse modo, que se possa contribuir para a sensibilização da sociedade e do Estado, acerca da problematização do tema, o desenvolvimento de novos estudos e pesquisas pela a comunidade acadêmica e científica, tendo-se em vista que a pirâmide populacional brasileira está envelhecendo, apontando para um cenário futuro com maior expressão e atenção de todos.

Mediante essa realidade, a proteção social à pessoa idosa encontra-se entre os mais instigantes e evidentes assuntos e das pautas de discussão dos vários ramos do conhecimento científico e se constitui para a pesquisadora como um convite para a real compreensão de como são garantidas a liberdade, o respeito e a dignidade como pessoa humana a este segmento populacional. Importantes transformações vividas pela sociedade contemporânea, entre elas a demográfica, instigam a curiosidade sobre o processo de envelhecimento, formas de vida e significado da velhice, práticas, representações e consequências para aspectos da vida individual, comunitária, regional e nacional.

Diante do tema apresentado e das contribuições que podem ser propiciadas, definiu-se como **problema de pesquisa**: Em que medida as demandas e necessidades sociais da pessoa idosa junto os serviços socioassistenciais de alta complexidade no

município de Presidente Kennedy-ES são garantidas através do pregão eletrônico? Em vista desse problema, foi estabelecido o seguinte **objetivo geral**: analisar como as demandas e necessidades sociais da pessoa idosa, que requerem proteção social de alta complexidade da política pública de assistência social, são asseguradas mediante o uso de pregão eletrônico em Presidente Kennedy-ES, com vistas a contribuir com subsídios para gestores e trabalhadores da área.

O objetivo geral desdobrou-se em três **objetivos específicos**: identificar os serviços socioassistenciais ofertados pela política de assistência social à pessoa idosa; caracterizar o pregão eletrônico em seus aspectos legais, conceituais e operacionais no âmbito da administração pública municipal; examinar o uso do pregão eletrônico na execução de serviços de alta complexidade à pessoa idosa em Presidente Kennedy-ES. Para alcançar esses objetivos propostos foi preciso definir a orientação epistemológica da pesquisa, a natureza da pesquisa e as técnicas e os instrumentos para efetivação do estudo, para coleta, a organização e a análise de dados.

A orientação epistemológica que subsidiou a postura e a concepção de homem, de mundo e de vida no seu conjunto para o conhecimento da realidade municipal investigada, particularmente os serviços socioassistenciais de alta complexidade da política pública de assistência à pessoa idosa em Presidente Kennedy-ES, frente suas demandas e necessidades sociais, foi a dialética crítica.

No processo dialético de conhecimento da realidade, o que importa fundamentalmente não é a crítica pela crítica, o conhecimento pelo conhecimento, mas a crítica e o conhecimento crítico para uma prática que altere e transforme a realidade anterior no plano do conhecimento e no plano histórico-social. [...]. A reflexão teórica sobre a realidade não é uma reflexão diletante, mas uma reflexão em função da ação para transformar. (FRIGOTTO, 2008, p. 81).

Sob esta ótica, buscou-se analisar os aspectos do processo de envelhecimento humano e a questão da violação de direitos, levando em conta os nexos existentes entre singularidade, particularidade e universalidade, e os elementos contraditórios que envolvem o estabelecimento de políticas públicas de proteção social à pessoa idosa para o atendimento às suas necessidades, a partir do contexto histórico-social de Presidente Kennedy-ES. Portanto, trata-se de um estudo de caso, de cunho qualitativo, já que supõe investigação em profundidade acerca de “um fenômeno contemporâneo dentro de seu

contexto da vida real” (YIN, 2001, p. 32), delimitado aqui, do ponto de vista espacial, qual seja, um município e neste, a particularidade representada pelo serviço socioassistencial de alta complexidade da política pública de assistência social, de acolhimento institucional.

Para a realização do processo investigativo se efetivou pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. A esse respeito, vale elucidar suas diferenças e complementaridades:

Destaca que a pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A diferença essencial entre ambas, diz o autor, está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa. (GIL, 1995 *apud* PRATES; PRATES, 2009, p. 118).

No que se refere à pesquisa bibliográfica, se efetivou revisão de fontes tornadas públicas que receberam tratamento analítico, sobre as categorias vinculadas ao tema da investigação, como velhice, envelhecimento humano, violação de direitos e políticas públicas de proteção social à pessoa idosa, política de assistência social, pregão. Compreendeu livros e artigos em periódicos científicos. Para tanto, produziu-se sínteses, visando selecionar elementos e conteúdos essenciais para o desenvolvimento do trabalho (MARCONI; LAKATOS, 2008), que compõem o conteúdo dos capítulos 2 e 3 da dissertação que ora se apresenta.

Também foram consultadas publicações de órgãos da administração pública para fornecer suporte técnico e institucional na formulação de inúmeras políticas públicas, disponibilizadas em pesquisas e estudos mensais, semestrais e anuais, como do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Além disso, utilizou-se textos legais do escopo das políticas públicas, que respaldam a garantia dos direitos da pessoa idosa e as responsabilidades do Estado e da sociedade, como: Constituição da República Federativa do Brasil (CF 1988), Lei Orgânica de Assistência Social (Lei 8742/1993), Lei 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos), Política Nacional do Idoso (Lei 8842/1994), Decreto 3.555/2000

(Regulamento Pregão), Estatuto do Idoso (Lei 10.741/2003), Lei Federal 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos), Lei 10.520/2002 (Lei do Pregão), Decreto 5450/2005 (Regulamento Pregão Eletrônico), Lei Complementar 123/2006 (Lei de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte), Decreto 10.024, de 20 de setembro de 2019 (Lei Pregão Eletrônico) e suas alterações e legislação vigente em Presidente Kennedy-ES.

Para a análise documental foi utilizado como fonte de pesquisa principal o Edital de “Pregão Eletrônico” N° 000017/2019 para contratação de empresa especializada na prestação de serviços de acolhimento institucional para acolher os idosos de ambos os sexos, a fim de atender a Secretaria Municipal de Assistência Social. O instrumento empregado foi um roteiro de análise documental (Apêndice A), submetido à testagem para a validade quanto à fidedignidade das informações.

A complementação dos dados da análise documental incluiu materiais em formato eletrônico, publicados no site da Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy-ES. Ademais, outras informações sobre demandas por serviços públicos e acesso a direitos, serviços, equipamentos públicos e programas sociais identificados em municípios, foram coletados no portal da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério da Cidadania (SAGI/MC).

De posse dos dados coletados procedeu-se à organização e análise dos dados que fossem significativos e possibilitadores do alcance dos objetivos da pesquisa. Para tanto, se construiu sínteses e quadros, a partir de um

[...] conjunto de categorias descritivas, que podem ser fundamentadas no referencial teórico da pesquisa. Nem sempre, porém, essas categorias podem ser definidas de imediato. Para se chegar a elas, é preciso ler e reler o material obtido até que se tenha o domínio de seu conteúdo para, em seguida, contrastá-lo com o referencial teórico. Essas leituras sucessivas possibilitam a divisão do material em seus elementos componentes, sem perder de vista sua relação com os demais componentes. Outro ponto importante nesta etapa é a consideração tanto do conteúdo manifesto quanto do conteúdo latente do material. É preciso, portanto, que a análise não se restrinja ao que está explícito no material, mas procure desvelar conteúdos implícitos, dimensões contraditórias e mesmo aspectos silenciados. (LÜDKE; ANDRÉ, 1986 *apud* GIL, 2017, p. 134).

Na pesquisa proposta, as categorias definidas inicialmente contemplaram: velhice, envelhecimento, longevidade da população, proteção social, políticas públicas para a pessoa idosa, assistência social, serviços socioassistenciais de alta complexidade, licitações e pregão eletrônico. Para isso, o uso da técnica de análise de conteúdo foi fundamental, visto que possibilitou

descrever e interpretar o conteúdo de toda classe de documentos e textos. Essa análise, conduzindo a descrições sistemáticas, qualitativas ou quantitativas, ajuda a reinterpretar as mensagens e a atingir uma compreensão de seus significados num nível que vai além de uma leitura comum. (MORAES, 1999, p. 2).

Nessa direção, se procedeu à análise exaustiva dos dados a partir da exposição circunstanciada de aspectos, com descrições, explicações e compreensões sobre o objeto de estudo, significados, tendências, situando-os na realidade social de Presidente Kennedy-ES. O processo de análise de conteúdo compreendeu a preparação das informações, a unitarização ou transformação do conteúdo em unidades, a classificação das unidades em categorias, a descrição e a interpretação (MORAES, 1999) dos achados da pesquisa.

Em relação aos cuidados éticos, cumpre assinalar que, apesar de ser pesquisa na área das Ciências Sociais Aplicadas, tratou-se de investigação, de cunho documental e bibliográfico, que utilizou informações de acesso e domínio público, base de dados, cujas informações são agregadas, sem possibilidade de identificação individual, bem como pesquisa realizada com textos científicos para revisão bibliográfica dispensando assim, o registro e a avaliação pelo sistema CEP/CONEP, conforme o disposto na Resolução do Conselho Nacional de Saúde 510, de 07 de abril de 2016. No entanto, a pesquisadora se comprometeu a agir em consonância com os princípios éticos contidos nessa Resolução e na Resolução do Conselho nacional de Saúde 466/2012, se abstendo do uso de qualquer método vexatório, indutivo ou tendencioso no desenvolvimento da investigação.

Inclui-se também, como cuidado ético, a socialização da produção de conhecimento resultante da pesquisa, inclusive em formato acessível de domínio público. Também se fará a devolutiva dos resultados do estudo para o Município de Presidente

Kennedy-ES, que financia os estudos da mestranda (servidora pública), através do Programa do Desenvolvimento do Ensino Superior e Técnico no Município de Presidente Kennedy – PRODES/PK. É compromisso de todo(a) pesquisador(a) o retorno à realidade que se constituiu em objeto de investigação, servindo de subsídios para mobilizar ações que visem a transformação da realidade social, o aprimoramento de políticas públicas à pessoa idosa e estudos futuros e aprofundados sobre o tema.

Esta dissertação estrutura-se em quatro capítulos, incluindo a Introdução (Capítulo 1) e as Considerações Finais (Capítulo 4), o Capítulo 2 desta pesquisa abordará sobre o envelhecimento populacional e as políticas públicas, será destacada também uma passagem histórica sobre o assunto, bem como a explicitação de como o aumento de pessoas idosas pode interferir nas relações sociais, e por isso devem-se propor políticas públicas integrantes.

No decorrer do capítulo será apresentada a significação de assistência social e de socioassistencial e como se dão suas ações frente a pessoa idosa. Falar-se-á ainda, sobre a proteção social de baixa, média e alta complexidade e seus benefícios sociais, bem como a explicitação desses atendimentos e das políticas públicas no município de Presidente Kennedy-ES, destacando um panorama geral da população do município.

Já o Capítulo 3, apresentará uma descrição sobre licitação pública como um dos benefícios da administração pública para a execução de serviços desejados. Será apresentado também, como o pregão eletrônico pode ser um meio benéfico para a execução de serviços públicos, destacando suas fases de execução e como o pregão eletrônico tem sido utilizado como estratégia institucional de acolhimento a pessoa idosa no município de estudo. Ao longo do capítulo e dos subcapítulos também será apresentado como o uso do pregão eletrônico em 2019 decorreu no município para o acolhimento e atendimento à pessoa idosa.

Por fim, nas considerações finais, capítulo 4, serão expostas as considerações que se teve no decorrer da pesquisa, explicitando como o estudo pode contribuir para esta municipalidade, visto que este assunto tem grande valia para sociedade.

2 ENVELHECIMENTO POPULACIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

O envelhecimento populacional tem se constituído cada vez mais numa realidade global, logo, objeto de estudo de ação pública de distintos organismos governamentais, tanto internacional quanto nacional. A Organização Mundial de Saúde (OMS), no plano de ação "2020-2030: A década do envelhecimento saudável" (Decênio de Envelhecimento Saudável 2020-2030) estima que o número de pessoas com 60 anos ou mais aumentará em um percentual de 34%, passando de um bilhão em 2019 a 1,4 bilhões, a população mundial de idosos (as) será mais do dobro e atingirá os 2,1 bilhões (WHO, 2019).

O envelhecimento, longe de ser um processo multidimensional; a velhice, longe de ser a fase que completa o curso de vida humana; e o homem velho, a mulher velha, longe de serem indivíduos que viveram muito tempo; são conceitos que traduzem sistemas de ideias e valores que elegem a juventude como uma fase que, na contemporaneidade, será apartada do curso de vida para representar um ideal a ser alcançado, independentemente da idade de quem o tente alcançar. Mas, por outro lado, não é possível esquecer que o envelhecimento humano não se limita aos aspectos biológicos, sendo também um processo cultural, devendo, portanto, ser apreendido no movimento histórico das relações de produção e reprodução social. (PAIVA, 2012, p.123).

Esse fenômeno pode ser explicado em função das condições estruturais e históricas em que é produzido, que englobam as transformações demográficas, biológicas, culturais, sociais e econômicas que vem ocorrendo nas últimas cinco décadas do século XXI.

Como nos países desenvolvidos, o início da transição demográfica na região está associado ao declínio da mortalidade. Porém, um diferenciador entre Europa e América Latina e Caribe foi que em esta última a causa da mortalidade se inicia com a diminuição da mortalidade infantil. Essa mudança foi devida, principalmente, às transformações socioeconômicas e culturais, à melhoria das condições de vida, o aumento da população urbana, o maior nível educacional, a disponibilidade da tecnologia sanitária e as políticas exitosas. O resultado foi um avanço sem precedentes no controle de doenças infecciosas e parasitárias, como doenças maternas, perinatais e nutricionais (DI CESARE, 2011; CEPAL, 2009; 2015).

O câmbio epidemiológico beneficiou sobretudo a população mais jovem, as mulheres e as crianças, o que implicou significativas mudanças demográficas, em particular o aumento da esperança de vida ao nascer, explicado no início pelo declínio da mortalidade infantil e posteriormente pela queda da mortalidade em outras idades. (CEPAL, 2017, p. 20, tradução nossa).

Como não podia ser diferente, no Brasil presencia-se aumento da expectativa de vida, a queda da taxa de fecundidade e mortalidade, as mudanças na municipalidade, o ganho de qualidade de vida da população que, por sua vez, tem engrossado a fatia da população idosa, e com isso tem despertado cada vez mais a busca de políticas públicas que assegurem melhor qualidade de vida. Como afirma Costa, Rocha e Oliveira (2012), a qualidade de vida do idoso é medida pela autonomia, por isso, seja através de uma melhor aptidão física para ir e vir sem ajuda ou, através de uma vida mais conectada, facilitando o acesso a socialização e aos direitos pessoais, a necessidade de independência tem crescido a cada dia.

Associa-se à autonomia, a busca pela manutenção da resistência, da força, da flexibilidade e mobilidade, que advém principalmente do desejo humano em manter direitos e sua liberdade, permanecendo um membro ativo da sociedade, sobretudo, capaz de atender as próprias necessidades, espelhando a essência do direito à dignidade humana. (COSTA; ROCHA; OLIVEIRA, 2012).

É de grande importância que se criem mecanismos para ajustar a sociedade ao convívio e acolhimento desses idosos, bem como para garantir-lhes uma melhor qualidade de vida. É necessário deflagrar uma revolução social e cultural que possibilite, de um lado, a efetivação de políticas públicas que respondam às necessidades do segmento, e, de outro, tão importante quanto, o investimento na mudança da percepção que a comunidade familiar e social tem sobre o envelhecimento e a velhice, provocando o rompimento dos mitos e preconceitos que, ainda hoje, são os maiores responsáveis pela exclusão do segmento idoso. (BRUNO, 2003, p. 76).

É comum, a imagem da pessoa idosa de forma distorcida e carregada de preconceitos e estereótipos como “gente surda”, “homens ranzinhas”, “mulheres fofoqueiras”, “chatos”, “conservadores”, “peso morto”, “inúteis”, “incapazes”, “estorvo”, “inaptos, sem valor”, improdutivos.

Em sintonia, Teixeira (2007) ao citar Kurz (2003) destaca que,

nas sociedades capitalistas, as pessoas e o trabalho só são ‘válidos’ no nível da

rentabilidade. Essa lógica do capital expurga, para fora da condição humana, os 'não-rentáveis' que amargam uma 'vida sem valor', não sendo sujeitos de direitos, nem sujeitos políticos, já que são 'invisíveis' para o capital, para o qual são apenas fatores de custos ou custos mortos e têm um padrão de reprodução social trivializado pela assistência social, principalmente, nas sociedades periféricas, considerando-se o trato compensatório da pobreza pelo sistema de proteção social público, sempre em parceria com o setor filantrópico, o que faz das redes de solidariedade o sustentáculo da proteção social aos mais pobres. (KURZ, 2003 apud TEIXEIRA, 2007, p. 04).

Além disso, os preconceitos sobre o envelhecimento e a velhice colocam a pessoa idosa num "casulo de inatividade" e baixa participação social. Desse modo, é preciso buscar alternativas que garantam ao idoso seu papel como protagonista na busca de seu espaço social.

Podemos constatar que essa busca tem crescido muito, com a participação cada vez maior dos idosos que vêm se organizando por meio de fóruns regionais de cidadania, grupos de discussão e formação, nas universidades abertas à terceira idade, nas associações de aposentados e tantos outros. A sociedade deve ser sensibilizada e alertada para ter uma conduta junto aos idosos que respeite, sobretudo sua autonomia. (BRUNO, 2003, p. 77).

Análises do processo de envelhecimento demonstram cada vez mais a necessidade de atenção prioritária às demandas da pessoa idosa, assim como a formulação e implementação de políticas públicas de proteção social para o atendimento de suas necessidades.

A conformação de uma agenda pública estatal que absorva as questões que cercam o processo de envelhecimento em todo o mundo supõe antes de tudo o reconhecimento a todos os cidadãos do direito à vida, à dignidade e à longevidade enquanto direitos de cidadania e dever do Estado. Nessa perspectiva, é preciso considerar o desenho e as especificidades dos sistemas de proteção e segurança social construídos em cada realidade e o nível de cobertura às necessidades apresentadas pela população idosa. (SILVA, 2016, p. 228).

A proteção social consiste em um conjunto de ações, tanto do Estado quanto da sociedade, que visam resguardar sua população na totalidade ou parte de seus membros de vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, as doenças, os infortúnios e as privações. (DI GIOVANNI, 1998). Os sistemas de proteção de cada país são definidos na forma de garantias constitucionais e infraconstitucionais, no que diz respeito

às medidas públicas que propiciem a concretização dos direitos relativos à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao transporte, ao lazer, à segurança, à previdência social e à proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (assistência social). (BRASIL, 1988). Sabe-se que,

esse conjunto de direitos não surgiu por acaso e nem foi outorgado pelos governantes. Foi conquistado. Sua continuidade depende do comprometimento social do Estado, sob o controle democrático da sociedade, com vista **não apenas a coibir infrações praticadas contra os idosos, mas a elevar a qualidade de vida e de cidadania desse segmento populacional** por meio de políticas públicas efetivas. (PEREIRA, 2015, p. 124, grifo nosso).

A amplitude dessa proteção visa atender as demandas que estão além da responsabilidade familiar e que, por sua vez, são acentuadas pelas desigualdades sociais pré-existentes do país, cobrindo, portanto, áreas específicas. Em âmbito mundial, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) resume as principais áreas pelas quais se estendem a proteção social, através dessas medidas públicas para proteção da vida.

Para a Organização Internacional do Trabalho (OIT), seguridade social é a proteção que a sociedade proporciona, mediante uma série de medidas públicas contra as privações econômicas e sociais, sem a qual poderia provocar o desaparecimento ou uma forte redução da subsistência de seus membros, como consequência de enfermidade, maternidade, acidente de trabalho ou enfermidade profissional, invalidez, velhice e morte; proteção também na forma de assistência médica e de ajuda às famílias com filhos. (OIT, 1984).

Essas medidas visam também, reduzir impactos, tais como, o impacto de violações de direitos, agressões, negligências que provocam vitimizações em indivíduos e famílias, situações de fragilidade de automanutenção e de cuidados por velhice, deficiência, acidente, doença, invalidez, desemprego, reclusão, além de desproteções por privações socioeconômicas, raça, gênero, etnia, cultura, entre outros. Ou seja, requer compromisso e atuação ativa e positiva do Estado com a oferta de políticas públicas. (BRASIL, 2013).

Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 traz a proteção social, principalmente no Capítulo II, Da Ordem Social: Título VIII, onde estabelece que a seguridade social é executada por meio do conjunto integrado de ações, tanto de iniciativa pública quanto da sociedade, destinadas a assegurar esses direitos inalienáveis

imbuídos em cada cidadão, através do asseguramento de direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Esta última tratada no item a seguir.

2.1 POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL À PESSOA IDOSA

A assistência social é direito do cidadão e dever do Estado, constitui-se como política de proteção social não contributiva, assim como a saúde, diferente da previdência social que é contributiva. A respeito do que significa proteção social e não contributivo, compartilha-se dos estudos de Aldaíza Sposati, referência nesta área.

Proteção social – o sentido de proteção (*protectione*, do latim) supõe, antes de tudo, tomar a defesa de algo, impedir sua destruição, sua alteração. A ideia de proteção contém um caráter preservacionista – não da precariedade, mas da vida –, supõe apoio, guarda, socorro e amparo. Esse sentido preservacionista é que exige tanto a noção de segurança social como a de direitos sociais. A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 afirma que a proteção social deve afiançar segurança de sobrevivência: de rendimento; de autonomia; acolhida; convívio: de vivência familiar. [...].

Não contributivo – o sentido é aplicado na proteção social como forma de distinguir a previdência social do seguro social. Os benefícios previdenciários ou do seguro só são acessíveis quando alguém se filia à previdência e recolhe ou paga uma quantia mensal. Portanto, essa proteção é contributiva porque é pré-paga e só se destina aos filiados e não a toda a população. [...]. A característica de não contributiva quer dizer que não é exigido pagamento específico para oferecer a atenção de um serviço. O mesmo ocorre no atendimento em uma unidade básica de saúde ou em uma escola. O acesso é custeado pelo financiamento público, cuja receita vem de taxas e impostos. Assim, os custos e o custeio são rateados entre todos os cidadãos. A proteção social não contributiva significa que o acesso aos serviços e benefícios independe de pagamento antecipado ou no ato da atenção. (SPOSATI, 2009, p. 21-22).

A política pública de assistência social, através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), é concretizada a partir de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento às necessidades básicas, sendo estas ações ofertadas na modalidade de benefícios, dos serviços, dos programas e dos projetos de assistência social. (BRASIL, 1993a). Prevê o desenvolvimento de serviços, programas, projetos e benefícios que tem como público prioritário à pessoa idosa, visto que, “as ações ofertadas no âmbito do Suas têm por objetivo a **proteção** à família, à maternidade, à infância, à adolescência e **à velhice** e, como base de organização, o território (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)”. (BRASIL, 1993a, grifo nosso).

A realização dessas ações da política pública de assistência social coloca o poder público como responsável pelo asseguramento da proteção social aos cidadãos, enquanto sujeitos de direitos. Deve pautar-se pela preservação da segurança e pelo respeito da dignidade humana (SPOSATI, 2009), aspectos norteadores da operacionalização de benefícios, serviços, programas e projetos.

Do Benefício de Prestação Continuada

Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011) (Vide Lei nº 13.985, de 2020).

Dos Benefícios Eventuais

Art. 22. Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011).

Dos Serviços

Art. 23. Entendem-se por serviços socioassistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011).

Dos Programas de Assistência Social

Art. 24. Os programas de assistência social compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais.

Dos Projetos de Enfrentamento da Pobreza

Art. 25. Os projetos de enfrentamento da pobreza compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio-ambiente e sua organização social.

Particularmente, quanto aos serviços socioassistenciais, diferentemente dos benefícios e projetos que têm prazo para início e fim, aqueles têm natureza continuada, sendo que alguns deles devem ser ofertados exclusivamente por equipamentos públicos estatais e outros podem ser executados por entidades e organizações de assistência social. Os serviços socioassistenciais são regidos pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em seu artigo 23 e possuem regulamento próprio, conhecida como Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009, alterada pela Resolução CNAS nº 13, de 13 de maio de 2014).

Configura-se como meio de padronização dos níveis de proteção social (básica e

especial) existentes, visando ao aprimoramento da organização e gestão do SUAS e estruturação, de fato, da rede socioassistencial. Para tanto, a assistência social prevê, na organização dos serviços socioassistenciais, dois seguintes níveis de proteção social: básica e especial.

Art. 6º-A. A assistência social organiza-se pelos seguintes tipos de proteção: (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

I - **proteção social básica**: conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011);

II - **proteção social especial**: conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011). (BRASIL, 1993a, grifo nosso).

A proteção social básica e a proteção social especial de média e alta complexidade são ofertadas por equipamentos públicos, conhecidos, respectivamente, como Centro de Referência de Assistência Social (Cras), Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas) e/ou por entidades sem fins lucrativos de assistência social.

§ 1º O **Cras** é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011).

§ 2º O **Creas** é a unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011).

§ 3º Os Cras e os Creas são unidades públicas estatais instituídas no âmbito do Suas, que possuem interface com as demais políticas públicas e articulam, coordenam e ofertam os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011). (BRASIL, 1993a, art. 6º-C).

Enquanto na proteção social básica os serviços ofertados visam a prevenção da incidência de riscos pessoais e sociais e da ruptura de vínculos, na proteção social especial compreendem serviços de promoção de direitos que foram violados, a

preservação e o fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais e para o fortalecimento da função protetiva das famílias que as colocam em situações de vulnerabilidade e/ou as submetem a situações de risco pessoal e social, como diferentes formas de violência, exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas, uso de substâncias psicoativas, diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos, inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal, estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social. (BRASIL, 2004).

A proteção social de alta complexidade, que pode envolver a garantia de moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido volta-se para o atendimento e acompanhamento de “famílias e indivíduos com seus direitos violados, que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário”. (BRASIL, 2004, p. 38). As instituições que oferecem esse tipo de serviço atendem crianças, adolescentes, adultos e idosos, com formato e regimentos específicos para atender às necessidades a quem se destinam às ações.

Caracterizados os níveis de proteção social da política pública de assistência social, enumeram-se os serviços socioassistenciais:

I - Serviços de Proteção Social Básica: a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos.

II - Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade: a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); b) Serviço Especializado em Abordagem Social; c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); 6 d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

III - Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade: a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades: - abrigo institucional; - Casa-Lar; - Casa de Passagem; - Residência Inclusiva. b) Serviço de Acolhimento em República; c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências. (BRASIL, 2014, p. 5-6, grifo nosso).

Os serviços de proteção social especial de alta complexidade são ofertados em pequenos grupos e de forma personalizada, favorecendo o convívio familiar e comunitário

e o desenvolvimento de autonomia, levando em conta, necessidades, demandas e situações de vulnerabilidade e risco em que se encontram. (BRASIL, 2013). São organizados para diferentes públicos: crianças e adolescentes, adultos e famílias, mulheres em situação de violência, jovens e adultos com deficiência, idosos/as. Do conjunto de serviços socioassistenciais de proteção social especial de alta complexidade, localiza-se aquele vinculado ao objeto de estudo, acolhimento à pessoa idosa, que é o Serviço de Acolhimento Institucional para Idosos/as.

Acolhimento para idosos com 60 anos ou mais, de ambos os sexos, independentes e/ou com diversos graus de dependência. A natureza do acolhimento deverá ser provisória e, excepcionalmente, de longa permanência quando esgotadas todas as possibilidades de autos sustento e convívio com os familiares. É previsto para idosos que não dispõem de condições para permanecer com a família, com vivência de situações de violência e negligência, em situação de rua e de abandono, com vínculos familiares fragilizados ou rompidos. Idosos com vínculo de parentesco ou afinidade – casais, irmãos, amigos etc., devem ser atendidos na mesma unidade. Preferencialmente, deve ser ofertado aos casais de idosos o compartilhamento do mesmo quarto. Idosos com deficiência devem ser incluídos nesse serviço, de modo a prevenir práticas segregacionistas e o isolamento desse segmento. (BRASIL, 2014, p. 45-46).

A prestação do serviço ocorre em duas modalidades, unidade residencial, nominado Casa-Lar, ou unidade institucional, com característica domiciliar com acesso a atividades diárias, em funcionamento sob as normas da vigilância sanitária, conhecido como Abrigo Institucional ou Instituição de Longa Permanência para Idosos – ILPI.

O serviço de acolhimento institucional para idosos (as) pode ser desenvolvido nas seguintes modalidades: **1. Atendimento em unidade residencial** onde grupos de até 10 idosos (as) são acolhidos (as). Deve contar com pessoal habilitado, treinado e supervisionado por equipe técnica capacitada para auxiliar nas atividades da vida diária. **2. Atendimento em unidade institucional com característica domiciliar** que acolhe idosos (as) com diferentes necessidades e graus de dependência. Deve assegurar a convivência com familiares, amigos e pessoas de referência de forma contínua, bem como o acesso às atividades culturais, educativas, lúdicas e de lazer na comunidade. A capacidade de atendimento das unidades deve seguir as normas da Vigilância Sanitária, devendo ser assegurado o atendimento de qualidade, personalizado, com até 4 (quatro) idosos (as) por quarto. (BRASIL, 2014, p. 32, grifo nosso).

Em ambas as modalidades, Casa-Lar ou ILPI, o período de funcionamento é ininterrupto (24 horas) e sua abrangência pode ser municipal ou regional. Insta realçar que nem sempre o ente estatal dispõe de equipamentos públicos para executar os

serviços socioassistenciais de alta complexidade, devido ao porte populacional e as requisições que envolvem constituir um serviço próprio desta modalidade.

Outra possibilidade é a administração pública valer-se de serviços fornecidos por terceiros. No caso da política pública em questão, entidades e organizações de assistência social sem fins lucrativos “que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos” (BRASIL, 2011, art. 3º), desde que vinculadas ao SUAS, o que supõe, entre outros requisitos, a inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social e a integração ao sistema de cadastro de entidades. (BRASIL, 2011).

No caso dos municípios de Pequeno Porte I e II, quando não podem arcar com os custos e a demanda local não justificar a implantação de serviços municipais, pode ser realizada a prestação de serviços regionalizados. (BRASIL, 2012). A respeito disso, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009) pontua: (se a citação corresponde a tipificação, a citação deve seguir o ano da tipificação)

Nas unidades para o atendimento a crianças e adolescentes, idosos e mulheres em situação de violência, o serviço também poderá ter abrangência regional por indicação técnica ou determinação judicial. No caso de acolhimento regional, fora do município de origem, para crianças, adolescentes e idosos, deverá ser viabilizado o transporte de familiares para visitas ou a locomoção do público atendido ao ambiente familiar, de modo que sejam preservados seus vínculos familiares. (BRASIL, 2014).

A modalidade de Casa-Lar precisa dispor de equipe de referência com os seguintes profissionais: Coordenador nível superior ou médio, sendo 1 profissional referenciado para até 20 usuários acolhidos em, no máximo, 2 equipamentos; Cuidador de nível médio e qualificação específica, sendo 1 profissional para até 10 usuários, por turno. A quantidade de cuidadores por usuário deverá ser aumentada quando houver demanda por atenção específica (deficiência, necessidades específicas de saúde, pessoas soropositivas, idade inferior a um ano, pessoa idosa com grau de dependência). Pode ser adotada a seguinte relação: a) 1 cuidador para cada 8 usuários, quando houver 1 usuário com demandas específicas; b) 1 cuidador para cada 6 usuários, quando houver 2 ou mais usuários com demandas específicas; Auxiliar de Cuidador nível fundamental e qualificação específica, sendo 1 profissional para até 10 usuários, por turno. (BRASIL,

2006).

As ILPI's devem contar ainda, com equipe de referência composta por: Coordenador de nível superior ou médio; Cuidadores de nível médio; 01 Assistente Social; 01 Psicólogo; 01 profissional de nível superior para desenvolvimento de atividades socioculturais; profissional de limpeza de nível fundamental; profissional de alimentação de nível fundamental; profissional de lavanderia nível fundamental. (BRASIL, 2006).

Como o município de Presidente Kennedy-ES configura-se como de porte populacional nível I, não dispõe de instituições prestadoras de serviços dessa natureza, o que faz ele se valer de licitação para oferta desses à pessoa idosa, como será apresentado nos itens a seguir.

2.2 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS À PESSOA IDOSA EM PRESIDENTE KENNEDY-ES

A assistência social ganhou *status* legal em Presidente Kennedy-ES a partir de sua inserção na Lei Orgânica Municipal, de 04 de abril de 1990, quando passou a compor o item da seguridade social, ao lado da saúde e da previdência social. Após seis anos, foi instituído o Conselho Municipal de Assistência Social, através da Lei 473, de 07 de agosto de 1996. Apenas onze anos depois, foi regulamentada a política municipal de assistência social, por meio da Lei 746, de 02 de outubro de 2007. Não obstante, passaram dez anos até que o Sistema Único de Assistência Social foi instituído no município pela Lei 1322, de 30 de maio de 2017, que dispõe de equipamentos públicos de proteção social básica e proteção social especial de média complexidade.

Atualmente, a proteção social básica é ofertada pelo Centro de Referência de Assistência Social (Cras), que executa o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para o seguinte público: crianças de 0 a 6 anos de idade; crianças e adolescentes de 7 a 14 anos de idade; adolescentes e jovens de 15 a 17 anos de idade; jovens de 18 a 29 anos de idade; adultos de 30 a 59 anos de idade; idosos (60 anos ou mais). (SAGI-MOPS, 2021).

Além disso, este equipamento público estatal possuía rede referenciada para oferta do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para adultos na faixa

etária 17 a 59 anos (SAGI-MOPS, 2021), realizado pela entidade conveniada “ONG Mãos que Criam”, conhecido popularmente como Núcleo do Idoso, que era ofertado no Distrito Praia Marobá de Presidente Kennedy-ES até fevereiro de 2020. Esse serviço teve a inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS/PK) cancelada em 16 de março de 2020, pela Resolução 02/2020, que segue:

Considerando que a Organização da Sociedade Civil “Mãos que Criam” de Presidente Kennedy/ES não apresentou, através do Programa inscrito no COMAS/PK, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para adultos, na faixa etária 17 a 59 anos, a documentação solicitada, para fins de permanência da inscrição, sendo: Plano de Ação do ano de 2019 e Relatório de Atividades do ano anterior evidenciando o cumprimento do Plano de Ação;

Considerando o pedido de cancelamento da inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS/PK), da Organização da Sociedade Civil “Mãos que Criam” de Presidente Kennedy/ES, na reunião com a Comissão de Fiscalização, no dia 19 de janeiro de 2020, registrado em Ata de Reunião da Comissão Temática;

RESOLVE:

Art. 1º Cancelar a inscrição do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para adultos, na faixa etária 17 a 59 anos da Organização da Sociedade Civil “Mãos que Criam” de Presidente Kennedy-ES no Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS/PK) por não atender as exigências estabelecidas na Resolução do COMAS/PK 021/2016.

Com o cancelamento da inscrição, em vista do não cumprimento dos parâmetros municipais para inscrição de entidades ou organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais estabelecidos pela Resolução do COMAS/PK 021/2016, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para adultos na faixa etária 17 a 59 anos teve encerrada sua oferta no Distrito Praia Marobá de Presidente Kennedy-ES.

No que tange à proteção social especial de média complexidade, possui o Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, em que oferta o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI, o qual atende as seguintes situações e ciclo de vida: violência física de mulheres adultas e idosas/os; negligência ou abandono de crianças, adolescentes e idosas(os); situação de rua de mulheres adultas e homens adultos; violência/violação de direitos de mulheres adultas; família/indivíduos com pessoas em serviços de acolhimento, como crianças e adolescentes; mulheres adultas, homens adultos e idosas(os); famílias com adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, como crianças e adolescentes; famílias com

pessoas adultas em privação de liberdade, especialmente mulheres adultas. Além do PAEFI, é desenvolvido o Serviço de Proteção Social à Adolescentes em Cumprimento de medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de prestação de serviços à Comunidade (PSC). (SAGI-MOPS, 2021).

Quanto à proteção social especial de alta complexidade, Presidente Kennedy-ES não executa diretamente nenhum serviço socioassistencial nesta modalidade. Vale lembrar que se trata de um município de pequeno porte e a prestação de serviços de proteção social especial de média e alta complexidade pode ser ofertada de forma regionalizada com financiamento dele. A Norma Operacional Básica do SUAS de 2012 traz, nas responsabilidades dos entes federativos, como responsabilidades dos estados, “V – organizar, coordenar e prestar serviços regionalizados da proteção social especial de média e alta complexidade, de acordo com o diagnóstico socioterritorial e os critérios pactuados na CIB e deliberados pelo CEAS”. (BRASIL, 2012, art. 15).

Diante da demanda por serviços socioassistenciais de proteção social especial de alta complexidade, particularmente o serviço de acolhimento de pessoas idosas com 60 anos ou mais, de ambos os sexos, a administração pública municipal realiza, anualmente, licitações, via pregão eletrônico, para contratação de empresa especializada, visando o atendimento de casos de violação de direitos, como situação de abandono, exploração, violência, negligência, com vínculos familiares rompidos.

Recorda-se que a única Instituição de Longa Permanência (ILPI) localiza-se em Cachoeiro de Itapemirim e atende a todo estado do Espírito Santo. E, em fevereiro de 2019, o Ministério Público do estado do Espírito Santo e a Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy-ES, com a assessoria técnica do Centro de Apoio Operacional de Defesa Comunitária – CACO, formalizaram um Termo de Ajustamento de Conduta – Assistência Social, a fim de evitar a propositura de uma Ação Civil Pública, onde uma das ações propostas era a extinção da institucionalização de idosos nesta ILPI.

CLAÚSULA SEXTA: O compromissário apresentará projeto de extinção da situação de institucionalização de idosos em Instituição de Longa Permanência (ILPI) em Cachoeiro de Itapemirim.
Prazo – 180 (cento e oitenta) dias a contar da assinatura do presente termo. (TAC SEMAS, 2019).

Chama atenção ainda, no Termo de Ajustamento de Conduta, requisições relacionadas à gestão e estruturação de equipamentos públicos e serviços socioassistenciais (TAC-SEMAS, 2019):

- Estruturação da gestão municipal, como: criação da área da Vigilância Socioassistencial, do Serviço de proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias (Centro - dia Idoso); separação do Setor de Habitação da Secretaria de Assistência Social; construção de um espaço próprio e adequado para o funcionamento da Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS);
- Estruturação do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), como: destinação de imóvel exclusivo para o CRAS, separando-o do setor de emissão de documentos da Polícia Civil e Carteira de Trabalho (CTPS); construção de imóvel próprio e adequado ao funcionamento do CRAS, em área central;
- Estruturação do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), como: destinação de imóvel exclusivo para o CREAS; construção de imóvel próprio e adequado ao funcionamento do CREAS, em área central;
- Estruturação do espaço físico destinado aos demais equipamentos da assistência social, como: construção de um espaço próprio e adequado ao funcionamento para o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (Núcleo do Idoso), Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas Idosas (Centro-dia), em área central.

No ano de 2019 foi realizado um contrato de locação de imóvel (Contrato Nº 000212/2019) para atender e abrigar o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Idosos - Núcleo do Idoso da Sede-, do município (PRESIDENTE KENNEDY-ES, 2019a), o que já vinha ocorrendo em anos anteriores, como 2016, 2017 e 2018.

Em relação à Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), em 2020 foi efetuado um contrato de locação de imóvel (Contrato Nº 000451/2020) para abrigar a Sede Administrativa da Secretaria Municipal de Assistência Social do município. (PRESIDENTE KENNEDY-ES, 2020a). No mesmo endereço localiza-se o Setor de Vigilância Socioassistencial. (SEMAS, 2021).

No que diz respeito ao CRAS, em setembro de 2020, o Conselho Municipal de Assistência Social firmou um contrato de locação de imóvel (Contrato Nº 000406/2020) para atender este equipamento público estatal. (PRESIDENTE KENNEDY-ES, 2020b). Quanto ao CREAS, no final de janeiro de 2020, o Conselho Municipal de Assistência Social aprovou a proposta de construção desse equipamento público estatal, que oferta o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) e encontra-se cadastrado no CadSUAS com o código identificador de nº 32043096876, para habilitação ao Projeto Estruturante do Governo Estadual com recursos do Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS. (PRESIDENTE KENNEDY-ES, 2020c).

Relativo ao objeto de estudo proposto nessa pesquisa de mestrado, atendimento da pessoa idosa na proteção social especial de alta complexidade, em julho de 2019 foi assinada a Ata Registro de Preços Nº 000054/2019, para assegurar o compromisso de possível contratação entre o Município de Presidente Kennedy-ES e a empresa vencedora do certame licitatório, referente ao Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 000017/2019, cujo objeto era a contratação da empresa especializada Residencial Vila Aconchego LTDA – ME, localizada em Cachoeiro de Itapemirim/ES, na prestação de serviços de acolhimento institucional para acolher os idosos de ambos os sexos, a fim de atender a Secretaria Municipal de Assistência Social. (PRESIDENTE KENNEDY-ES, 2019b). Pregão eletrônico esse, objeto de análise em item específico do Capítulo 3. Antes disso, se traçará um panorama geral sobre a população idosa no município estudado.

2.3 PANORAMA GERAL DA POPULAÇÃO IDOSA EM PRESIDENTE KENNEDY-ES

A tendência apresentada de forma geral no Brasil nesta última década aponta um aumento da população idosa (idade igual ou superior a 65 anos), que se justifica, principalmente, aos avanços médicos, a redução das taxas de natalidades, assim como, das melhorias nas condições de vida. Em consonância com essa realidade, o município de presidente Kennedy-ES apresenta um aumento na proporção de idosos em seu território, que acompanha essa tendência nacional (Brasil), regional (Sudeste) e estadual (Estado do Espírito Santo), como apresentam a maior parte dos indicadores apresentados a seguir.

A população do município no último censo (2010) era de 10.314 (dez mil, trezentos e catorze) pessoas, sendo estimada para 2020 em 11.658 (onze mil, seiscentos e cinquenta e oito pessoas). (IBGE-CIDADES, 2021). Sobre a proporção² de população idosa, em 2000 era de 9,28%, elevando em 2019 para 14,13%, acompanhando a tendência nacional (8,50% em 2000 e 13,85% em 2019) e do estado do Espírito Santo (8,03% em 2000 e 14,11% em 2019). (SISAP-Idoso, 2021b).

Em relação ao índice³ de envelhecimento da população, registrava-se 29,95% no ano de 2000, alcançando 68,04% em 2019, ou seja, nos últimos 20 (vinte) anos, duplicou. Outrossim, acompanha o crescimento do estado do ES, 27,28% em 2000 e 67,36% em 2019 e do Brasil, que era 28,14% em 2000 e 60,65% em 2019. (SISAP-Idoso, 2021c). Se for considerado o mesmo indicador quanto a população masculina, esta era 30,17% em 2000 e 66,01% em 2019. (SISAP-Idoso, 2021d). Já a população feminina, 29,72% em 2000 e 70,15% em 2019. (SISAP-Idoso, 2021e). Isso mostra maior crescimento entre as mulheres. Embora o crescimento da população idosa em Presidente Kennedy-ES possa ser interpretado positivamente, é importante observar em que condições socioeconômicas vive a pessoa idosa, visto que isso contribui para a qualidade de vida aos anos vividos.

Sobre a proporção⁴ de idosos economicamente ativos em Presidente Kennedy-ES, verifica-se uma tendência de redução entre os anos de 2000 e 2010, que passa de

² Equivale à proporção de idosos de 60 anos ou mais, residente em determinado espaço geográfico, no ano considerado. Expressa a magnitude do contingente demográfico idoso e sua distribuição relativa à população total. O método para o cálculo é a população de idosos de 60 anos ou mais residente/população total x 100. Para estimar a população idosa dos municípios nos anos 2016 e 2017 aplicou-se a estrutura da distribuição de população idosa de 2015 na Projeção da população do Brasil e Unidades da Federação por sexo e idade para o período 2010-2060 elaborada em 2018 pelo IBGE/Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica. As fontes para obtenção dos dados são: Censo Demográfico e Estimativas população: município, sexo e idade 2000-2015 RIPSA IBGE e Projeção da População das Unidades da Federação por sexo e idade: 2000-2030 do IBGE. (SISAP-Idoso, 2021a).

³ Diz respeito ao número de idosos de 60 anos ou mais, para cada 100 pessoas menores de 15 anos de idade, na população residente em determinado espaço geográfico, no ano considerado. É a razão entre os componentes etários extremos da população, representados por idosos e jovens. Valores elevados desse índice indicam que a transição demográfica encontra-se em estágio avançado. O método para o cálculo é: (população de idosos de 60 anos ou mais/população com menos de 15 anos) x 100. As fontes para obtenção dos dados são: Dados obtidos em: Censo Demográfico e Estimativas população: município, sexo e idade 2000-2015 RIPSA IBGE e Estimativas calculadas pelo SISAP-Idoso. (SISAP-Idoso, 2021a).

⁴ Abrange o percentual de idosos do sexo masculino que exercem alguma atividade econômica com ou sem remuneração. Estima o percentual de idosos economicamente ativos. O método para o cálculo é: (número de idosos economicamente ativos/população idosa) x 100. As fontes usadas são: Dados obtidos

30,41% em 2000 para 21,28% em 2010, revelando uma baixa de 9,13%. (SISAP-Idoso, 2021f). Idosos do sexo masculino representavam 50,41% em 2000 e 32,10% em 2010- (SISAP-Idoso, 2021g) e do sexo feminino 7,79% em 2000 e 10,35% em 2010. (SISAP-Idoso, 2021h). Apesar da diminuição do total de idosos economicamente e do sexo masculino, no caso das mulheres houve um aumento da participação no mercado de trabalho. Ademais, não se pode deixar de mencionar a discrepância no percentual entre os sexos, se levado em conta a histórica desigualdade entre homens e mulheres em relação à inserção no mercado de trabalho.

No que tange à proporção⁵ de idosos que receberam o Benefício de Prestação Continuada (BPC), em 2016 era de 10,47%, em 2017 de 9,98%, em 2018 de 9,52% e em 2019 de 42,38% (SISAP-Idoso, 2021i), mostrando oscilação de decréscimo e, no último ano, apresentando crescimento significativo, praticamente quadruplicando. Em 2020, o percentual de idosos beneficiários continuou crescendo, passando para 43,4%. (TABNET/DATASUS, 2021). Esse dado também é representativo se for considerado o número total de pessoas idosas no município, 1.680 em 2020. (TABNET/DATASUS, 2021). Quer dizer, quase metade receberam BPC, chamando atenção para a questão da condição socioeconômica desse grupo populacional. Há que se considerar que

o cenário mais provável é que os trabalhadores mais pobres, por terem mais dificuldade de conseguir 35/30 anos de contribuição acabem se aposentando por meio da aposentadoria por idade, que exige 15 anos de contribuição, mas que tem idade mínima de 65 anos para homens e 60 anos para mulheres para o setor urbano. Ademais, caso esses trabalhadores mais pobres nem consigam atingir os 15 anos de contribuição, passarão a receber o Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social (BPC/LOAS), que também tem uma idade mínima de 65 anos. (BRASIL, 2018, p. 46).

em: Censos Demográficos 2000 e 2010, Estimativas calculadas pelo SISAP-Idoso. (SISAP-Idoso, 2021a).

⁵ Trata-se do percentual de idosos de 65 anos ou mais* que recebem auxílio do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Estima o percentual de idosos* (65 anos ou mais) que recebem auxílio do Benefício de Prestação Continuada. O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um benefício de renda no valor de um salário mínimo para pessoas com deficiência de qualquer idade ou para idosos com idade de 65 anos ou mais que apresentam impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial e que, por isso, apresentam dificuldades para a participação e interação plena na sociedade. Para a concessão deste benefício é exigido que a renda familiar mensal seja de até ¼ de salário mínimo por pessoa. O método para o cálculo é: (número de idosos que recebem auxílio do Benefício de Prestação Continuada (BPC) /população idoso total) x 100. As fontes utilizadas são: Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Censos Demográficos e projeções, Estimativas calculadas pelo SISAP-Idoso. (SISAP-Idoso, 2021a).

Recorda-se que, este benefício da assistência social, conforme mencionado no item 2.1, refere-se à garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e pessoa idosa com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, que não possuam meios de prover a própria manutenção nem tê-la provida por sua família, conforme prevê a LOAS. (BRASIL, 1993).

Outro indicador é a taxa de notificações⁶ de casos de violência contra pessoas idosas que, em 2012 era de 160,51, diminuindo em 2013 para 76,92, quase triplicando em 2014 para 220,59 e, em 2016 duplicando em relação ao ano anterior para 455,13, decrescendo em 2017 para 187,97. (SISAP-Idoso, 2021j). Embora os casos de violência tenham apresentado queda em 2017, pode haver muita subnotificação de casos. Dados mais recentes, em nível nacional, sistematizados no Relatório Disque 100 de 2019, mostram os grupos populacionais com maiores denúncias de violações de direitos humanos.

Dentre as denúncias registradas no Disque Direitos Humanos em 2019, o grupo de Crianças e Adolescentes representou 55% do total, com 86.837 denúncias. Os grupos de Pessoas Idosas e Pessoas com Deficiência estão classificados em seguida, com 48.446 denúncias, aproximadamente 30%, e 12.868 denúncias, na ordem de 8%. Os demais grupos atendidos no disque 100 atingiram o total de 10.912 denúncias, com percentual de 7%. Apenas dois grupos vulneráveis – Crianças e Adolescentes e Pessoas Idosas – representam o montante de 85% do total de denúncias de violações de direitos humanos registrados no Disque 100, [...]. Os grupos de Crianças e Adolescentes e Pessoas Idosas correspondem a cerca de 44% da população segundo a PNAD Contínua de 2019. Conclui-se, portanto, que esses grupos se encontram em situação de maior vulnerabilidade no país. (ONDH, 2019, p. 25).

Como se pode verificar nos dados produzidos, em primeiro lugar encontram-se denúncias de violações de direitos humanos no segmento crianças e adolescentes, em segundo lugar pessoas idosas e pessoas com deficiência. Chama atenção ainda, que “os estados do Espírito Santo, Rio Grande do Norte, São Paulo, Goiás, Minas Gerais e Rio

⁶ Corresponde ao número de notificações de casos de violência doméstica, sexual e/ou outras violências contra idosos, por 100 mil habitantes de mesma faixa etária, em determinado espaço geográfico, no ano considerado. O método empregado para o cálculo é: (número total de notificações de casos de violência contra idosos / População estimada de idosos x 100000). As fontes usadas para obtenção dos dados contemplam: Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN) e Estimativas calculadas pelo SISAP-Idoso. (SISAP-Idoso, 2021a).

de Janeiro possuem taxa superior à média nacional e concentram 64% das denúncias”. (ONDH, 2019, p. 114). Ou seja, este é um assunto que deve ser insistentemente pautado na agenda pública dos estados e municípios.

3 LICITAÇÃO PÚBLICA COMO PROCEDIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS

Um dos meios de gestão que vem sendo usado pelos entes da Administração Pública⁷ (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para a prestação de serviços vinculados a diferentes políticas públicas, no caso aqui estudado a assistência social, aqueles dos quais não dispõe em seu âmbito de atuação, é a licitação pública, prevista na Constituição Federal de 1988:

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. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

É oportuno acrescentar que, após cinco anos, a Constituição Federal de 1988, as licitações e os contratos da Administração Pública receberam regulamento próprio, em que foram acrescentados outros dispositivos constitucionais (CARVALHO FILHO, 2017) para orientar as atividades voltadas à satisfação de demandas e necessidades da coletividade, enumerados na Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, a saber:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da **isonomia**, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da **proibidade administrativa**, da **vinculação ao instrumento convocatório**, do **julgamento objetivo** e dos que lhes são correlatos. (BRASIL, 1993b, grifo nosso).

⁷ A Administração Pública compreende “em sentido formal, o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando a satisfação das necessidades coletivas”. (MEIRELLES, 2009, p. 65-66).

Com efeito, importa referir que, as políticas públicas estatais, sendo responsabilidade da administração pública, devem se pautar pelos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, igualdade, publicidade e eficiência. Da mesma maneira, isso se aplica à assistência social, que é política social, definida como “espécie do gênero política pública” (PEREIRA, 2008, p. 92), e onde são ofertados os serviços socioassistenciais de alta complexidade à pessoa idosa – objeto desse estudo. Razão pela qual precisam ser comentados.

A respeito do princípio da legalidade, compartilha-se do entendimento que ele se constitui em um “princípio basilar de toda a atividade administrativa. Significa que o administrador não pode fazer prevalecer sua vontade pessoal, sua atuação tem que se cingir ao que a lei lhe impõe”. (CARVALHO FILHO, 2017, p. 185). Em outras palavras, significa ao gestor público atuar orientado pelo devido processo legal, ou seja, o que a lei autoriza a fazer, com critérios claros, objetivos e seletivos (CARVALHO FILHO, 2017; MEIRELLES, 2009), em benefício da coletividade.

Deve-se lembrar que a natureza da função pública e a finalidade do Estado em “[...] assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça [...]” (BRASIL, 1988, PREÂMBULO) precisam ser levadas em consideração. Além de atender a legalidade, precisa primar pelo elemento ético de suas ações, visto que “todos os indivíduos são motivados a agir eticamente em seu cotidiano”. (BARROCO, 2008, p. 11). Reside aqui o princípio da moralidade que,

[...] não se limita à distinção entre o bem e o mal, devendo ser acrescida da ideia de que o fim é sempre o bem comum. O equilíbrio entre a legalidade e a finalidade, na conduta do servidor público, é que poderá consolidar a moralidade do ato administrativo. (BRASIL, 1994b).

Ou seja, não se trata da apropriação de princípios e valores albergados nas normas jurídico-legais, fornece orientações e direção aos conteúdos e às atividades realizadas no âmbito da Administração Pública, onde se incluem as políticas públicas estatais. Aliado a isso, encontra-se o princípio da impessoalidade que supõe “[...] dispensar o mesmo tratamento a todos os administrados que estejam na mesma situação jurídica [...], [sendo] vedado ao administrador conduzir-se de modo ofensivo à ética e à

moral” (CARVALHO FILHO, 2017, p. 185), que possa prejudicar o exercício dos direitos e interesses da coletividade.

O princípio da igualdade trata de oferecer condições a todos, “[...] sem que a nenhum se ofereça vantagem não extensiva a outro [...]” (CARVALHO FILHO, 2017, p. 185) para satisfazer interesses privados, sem distinção de qualquer natureza. Portanto, presume-se que qualquer ato seja praticado sempre com finalidade pública (MEIRELLES, 2009), em prol de interesses e demandas coletivas, tendo em vista que “os direitos do usuário são, hoje, reconhecidos em qualquer serviço público ou de utilidade pública como fundamento para a exigibilidade de sua prestação nas condições regulamentares e em igualdade”. (MEIRELLES, 2009, p. 338).

Relacionado aos direitos do usuário está a disponibilidade de acesso e disseminação de informações sobre os atos da Administração Pública, que se traduz no princípio da publicidade. Parte-se da premissa que todas as operações que formatam a gestão pública devem expressar-se com transparência. Significa “a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início dos seus efeitos externos”. (MEIRELLES, 2009, p. 95). Outrossim, o princípio da publicidade pressupõe que seja “assegurado a todos o acesso à informação” (BRASIL, 1988, art.5º, Inciso XIV), considerando que “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa”. (BRASIL, 1988, art. 5º, Inciso LXXIII).

Sobre o princípio da eficiência, este diz respeito ao satisfatório atendimento às necessidades e demandas da coletividade, devendo a atividade administrativa ser exercida com “presteza, perfeição e rendimento funcional” (MEIRELLES, 2009, p. 98) e, melhor uso e otimização de recursos envolvidos para o alcance dos resultados visados, primando pela qualidade dos serviços públicos de atribuição do Estado.

Em síntese, a apreensão e incorporação desses princípios como norteadores das relações entre poder público e sociedade, bem como das ações da Administração Pública e, nesta, as políticas públicas estatais, possibilitam o desempenho da função do ente estatal (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) na oferta de serviços que assegurem direitos, visando a proteção da vida das coletividades.

O Município é um ente estatal que tem autonomia política, administrativa,

financeira e legislativa assegurada pela Constituição Federal de 1988 para todos os assuntos de seu interesse local, dos quais se destaca aqui a execução dos serviços públicos. Nestes figuram **“toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade”**. (CARVALHO FILHO, 2017, p. 235, grifo nosso). Embora a titularidade dos serviços públicos seja do Estado, a operacionalidade pode ocorrer de duas formas, direta, por seus entes, ou indireta, sob o regime de concessão ou permissão a instituições privadas que vençam a licitação, como estabelece a Constituição Federal de 1998.

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, **sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.**

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I – o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II – os direitos dos usuários;

III – política tarifária;

IV – a obrigação de manter serviço adequado. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Dessa forma, quando o ente estatal não consegue atender todas as necessidades da sociedade, este se equivale de contratar serviços de terceiros, através de processos de licitação, como já referido. Configura-se como um meio pelo qual se escolhe uma instituição prestadora de serviço de forma isonômica, ou seja, com chances iguais para todas as participantes interessadas, onde o Estado avalia qualidade versus custo, e escolhe a prestadora que ofereça a melhor proposta. Dito de outro modo:

a licitação é um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos visando a seleção da proposta de contratação mais vantajosa e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, com observância do princípio da isonomia, conduzindo por um órgão dotado de competência específica. (JUSTEN, 2006, p. 316).

Ademais, o procedimento licitatório apresenta uma natureza essencial de busca pelo interesse público, no entanto, sendo coroado pelo princípio da “vantajosidade”, onde o ente estatal escolherá a proposta baseado no oferecimento de maior benefício ao bem-estar social da população. No caso do estudo proposto, contratação via pregão

eletrônico, de instituição que prime pelo equilíbrio entre custo e salvaguarda da pessoa idosa, e cumpra os parâmetros da lei quanto ao oferecimento de suporte adequado na operacionalização de um serviço socioassistencial de alta complexidade, visando à proteção desse cidadão.

3.1 PREGÃO ELETRÔNICO COMO MEIO PARA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

O pregão eletrônico, instituído a partir da Lei 10.520, de 17 de julho de 2002 e regulamento por meio do Decreto 5.450, de 31 de maio de 2005, passou a constituir-se em nova modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, juntamente com concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Estes, previstos na Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, a qual institui normas para licitações e contratos da Administração Pública⁸.

As modalidades licitatórias previstas na Lei 8.666/1993, em muitos casos, não conseguiram dar a celeridade desejável à atividade administrativa destinada ao processo de escolha de futuros contratantes. As grandes reclamações oriundas de órgãos administrativos não tinham como alvo os contratos de grande vulto e de maior complexidade. Ao contrário, centravam-se nos contratos menores ou de mais rápida conclusão, prejudicados pela excessiva burocracia do processo regular de licitação. (CARVALHO FILHO, 2017, p. 217).

Frisa-se que a modalidade de pregão objetiva garantir uma maior transparência e agilidade à contratação, e reduz, de forma marcante, o custo sobre o serviço, pois, nessa modalidade licitatória, a disputa pelo fornecimento do serviço é feita através de lances e propostas em sessão pública. É o que afirma o jurista Marçal Justen Filho ao conceituar pregão em seu livro “Pregão: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico” da seguinte forma:

⁸ Esta lei regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, a saber: “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. (Regulamento) ”. (BRASIL, 1988).

Pregão é a modalidade de licitação de tipo menor preço, destinada à seleção da proposta mais vantajosa de contratação de bem ou serviço comum, caracterizada pela existência de uma fase competitiva inicial, em que os licitantes dispõem do ônus de formular propostas sucessivas, e de uma fase posterior de verificação dos requisitos de habilitação e de satisfatoriedade das ofertas. (JUSTEN FILHO, 2013, p. 494).

É justamente com foco nessa “vantajosidade” que o Estado se utiliza da modalidade pregão, nesses casos, uma vez que é observada a natureza urgente da demanda, por exemplo, no caso do Município de Presidente Kennedy-ES o acolhimento da pessoa idosa, garantindo a celeridade, sem, porém, perder a vantagem econômica sobre o procedimento. Essa modalidade ainda apresenta uma característica especial no que diz respeito ao exercício orçamentário, pois não sofre limitação econômica, podendo ser realizada diversas vezes e sobre o mesmo objeto em um mesmo exercício orçamentário, sem constituir irregularidade de fracionamento da licitação. Quer dizer,

a particularidade especial da modalidade de pregão reside na adoção parcial do princípio da oralidade. Enquanto nas formas comuns de licitação a manifestação de vontade dos proponentes se formaliza sempre através de documentos escritos (propostas), no pregão poderão os participantes oferecer outras propostas verbalmente na sessão pública destinada à escolha. Por outro lado, a lei admite a atuação dos interessados através de lances. Propostas e lances são hipóteses diversas. Propostas retratam a oferta a ser apresentada pelo interessado, ao passo que lances são ofertas sucessivas e progressivas, porque: (1) são apresentadas uma após a outra; (2) os valores são progressivamente decrescentes, de forma a se chegar ao mínimo preço a ser proposto para a compra ou serviço. Em que pese ser a oralidade o princípio diferencial do pregão em relação às modalidades tradicionais de licitação, pode apontar-se, no novo sistema, a inspiração de outro postulado – princípio do informalismo. Referido princípio não significa que o novo procedimento seja absolutamente informal; não o é, e nem poderia sê-lo, por se tratar de atividade administrativa. Mas o legislador procurou introduzir alguns métodos e técnicas compatíveis com os modernos meios de comunicação, sobretudo através da informática. (CARVALHO FILHO, 2017, p. 219).

Diante disso, têm-se duas modalidades de pregão: o pregão presencial, com presença, em ambiente físico, de agentes da Administração Pública e dos interessados em determinadas etapas do procedimento; e o pregão eletrônico, que ocorre em ambiente online, por meio de recursos da tecnologia da informação. (BRASIL, 2002).

Para entender melhor as vantagens e as desvantagens mínimas da modalidade pregão eletrônico para Administração Pública, serão mencionados os principais elementos considerados no uso dessa modalidade. Destaca-se aqui, a análise efetuada

por Ramos *et al.* (2016), que explora, pela ótica da administração pública, essas peculiaridades: quantidade, análise da proposta, concorrência, sem limitação econômica.

Sobre a quantidade, os consórcios públicos, no geral, se valem do pregão eletrônico pela grande quantidade de itens licitados, possibilitando às instituições concorrentes uma facilidade no oferecimento dos mais diversos objetos e serviços, sem onerar o processo pela exigência de apresentação presencial de uma quantidade alta de itens diferentes. Referente à análise da proposta no caso de pregão eletrônico, esta se dá para cada item e, pela natureza do procedimento não presencial, insta na diminuição do custo de transporte de pessoas e mercadorias para serem avaliadas, evidenciando a motivação por trás da escolha na participação do pregão eletrônico. (RAMOS *et al.*, 2016).

No que tange à concorrência, diferente das modalidades presenciais, há uma óbvia facilidade para empresas de outros estados participarem do processo eletrônico, o que garante a concorrência de propostas e valores, fato que se torna extremamente interessante para a administração pública, que buscará o melhor custo-benefício entre as muitas propostas. Outra vantagem é a não limitação econômica, como citado anteriormente, essa modalidade não sofre limitação econômica e pode ser realizada várias vezes, ainda que verse sobre o próprio objeto em um mesmo exercício orçamentário, ou seja, não se caracterizaria como irregularidade de fracionamento da licitação, como poderia ocorrer em outras modalidades de licitação. (RAMOS *et al.*, 2016).

Porém, essa modalidade de pregão não carrega somente benefícios, sendo marcada por algumas desvantagens que merecem atenção, como distância, desistência e outros transtornos. Sobre a distância, devido à natureza não presencial, em muitos casos, a instituição vencedora da licitação pode ser localizada em outro Estado, local distante, e essa distância entre fornecedores e licitante pode ocasionar problemas relacionados a atrasos para entrega de produtos, e ou serviços. (RAMOS *et al.*, 2016).

No que concerne à desistência, a modalidade de pregão eletrônico traz, como característica especial, a fase de habilitação como uma das fases finais, ocorrendo após a fase de lances e a escolha da melhor proposta, que é feita virtualmente. Ou seja, quem concorre no certame apresenta suas propostas até a data prevista em edital, para só então, quando a administração escolhe o melhor lance, a documentação e requisitos para

o fechamento do contrato de fato serem avaliados, o que abre possibilidade de desistência ou a descoberta de declarações falsas na última hora. (RAMOS *et al.*, 2016).

Reside aqui trazer do que se trata o edital e sua finalidade:

Edital é o ato pelo qual a Administração divulga as regras a serem aplicadas em determinado procedimento de licitação. [...] O edital é uma das espécies de instrumento convocatório. Não é utilizado na modalidade de convite, porque nesta o instrumento é a carta-convite, que, na verdade, faz as vezes do edital, porque fixa, ainda que sumariamente, algumas normas e condições que devem vigorar no convite. Vários dados devem figurar no edital, como o objeto da licitação, o preço e as condições de reajuste, o prazo, o critério de julgamento etc., todos constantes do art. 40 do Estatuto. Como se trata de peça detalhada e longa, o edital deve ser divulgado através de aviso resumido, publicado no Diário Oficial, sendo indicado o local onde pode ser conseguido o inteiro teor do ato. O edital deve obrigatoriamente ter alguns anexos: a minuta do contrato a ser firmado futuramente; o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários; o projeto básico e, se for o caso, o projeto executivo; e as especificações complementares e as normas de execução. (CARVALHO FILHO, 2017, p.205-206).

Com efeito, o Edital tem como funções básicas: regular atos e termos processuais do procedimento, identificar o objeto licitado e delimitar a extensão e o universo das propostas, restringir o universo dos proponentes, dar publicidade e transparência ao processo licitatório, controlar a legitimidade das ações dos agentes administrativos, estabelecer cláusulas de interesse público do contrato futuro, com obrigações para ambas as partes envolvidas etc. (ENAP, 2016). Além disso, o Edital define, objetivamente, parâmetros de desempenho e qualidade para a aquisição de bens e serviços comuns, considerados a partir de três modalidades:

(1) bens comuns de consumo: água mineral, combustível e lubrificante, gás, gênero alimentício, material de expediente, material hospitalar, médico e de laboratório, medicamentos, drogas e insumos farmacêuticos, material de limpeza e conservação e oxigênio; **(2) bens comuns permanentes:** mobiliário, equipamentos em geral, exceto de informática, utensílios de uso geral, exceto de informática, veículo automotivo em geral, microcomputador de mesa ou portátil (notebook), monitor de vídeo e impressora; e **(3) serviços comuns:** serviços de apoio administrativo, serviços de apoio à atividade de informática, digitação, manutenção, serviços de assinaturas, serviços de assistência hospitalar, médica e odontológica, serviços de atividades auxiliares, serviços de confecção de uniformes, serviços de copeirarem, serviços de eventos, serviços de filmagem, serviços de fotografia, serviços de gás natural, serviços de gás liquefeito de petróleo, serviços gráficos, serviços de hotelaria, serviços de jardinagem, serviços de lavanderia, serviços de limpeza e conservação, serviços de locação de bens móveis, serviços de manutenção de bens imóveis, serviços de manutenção de bens móveis, serviços de remoção de bens móveis, serviços de

microfilmagem, serviços de reprografia, serviços de seguro saúde, serviços de gravação, serviços de tradução, serviços de telecomunicações de dados, serviços de telecomunicações de imagem, serviços de telecomunicações de voz, serviços de telefonia fixa, serviços de telefonia móvel, serviços de transporte, serviços de vale refeição, serviços de vigilância e segurança ostensiva. (MIRANDA, 2004, p. 209, grifo nosso).

Diante das três modalidades explicitadas, pode-se dizer que o que define e caracteriza bens e serviços comuns é sua padronização e especificações usuais no mercado. Contudo, isso não dispensa a exigência de requisitos mínimos para sua aquisição. No caso do pregão, o fator preço é um aspecto a ser levado em consideração. O Decreto 5.450, de 31 de maio de 2005, que regulamenta o pregão na forma eletrônica, expõe:

Art. 21. Após a divulgação do edital no endereço eletrônico, os licitantes deverão encaminhar proposta com a descrição do objeto ofertado e o preço e, se for o caso, o respectivo anexo, até a data e hora marcadas para abertura da sessão, exclusivamente por meio do sistema eletrônico, quando, então, encerrar-se-á, automaticamente, a fase de recebimento de propostas.

§ 1º A participação no pregão eletrônico dar-se-á pela utilização da senha privativa do licitante.

§ 2º Para participação no pregão eletrônico, o licitante deverá manifestar, em campo próprio do sistema eletrônico, que cumpre plenamente os requisitos de habilitação e que sua proposta está em conformidade com as exigências do instrumento convocatório.

§ 3º A declaração falsa relativa ao cumprimento dos requisitos de habilitação e proposta sujeitará o licitante às sanções previstas neste Decreto.

§ 4º Até a abertura da sessão, os licitantes poderão retirar ou substituir a proposta anteriormente apresentada. (BRASIL, 2005).

Embora o texto do Decreto 5.450, de 31 de maio de 2005 preveja a possibilidade de retirada da proposta ou desistência até a abertura de sessão, sem prejuízos para as partes, quando esse prazo não é respeitado, ou há má-fé creditada à proposta retirada, isso atrapalha o procedimento licitatório, causando, além de atrasos, prejuízos financeiros à administração pública. Para tentar barrar essa situação, a Lei 10.520, de 17 de julho de 2002, discrimina sanções rigorosas, aplicadas em situações em que a proposta é retirada após a abertura da sessão, sem justificativa justa, como erro material, ou fato superveniente, ou causa idônea.

Art. 7º Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não

celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não manter a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no Sicaf, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais. (BRASIL, 2002).

Nesses casos, onde há desistência, fica notório o prejuízo para ambas as partes, no caso das empresas, a proibição para oferecimento de proposta a licitações por cinco (05) anos, além da possibilidade de multa, o que corresponde a um grave prejuízo financeiro. Por outro lado, o ente estatal que, em muitos casos, como citado, precisa contratar serviços importantes, vinculados às políticas públicas e, nestas as sociais, para oferta de serviços de alta complexidade, por não poder oferecer tal serviço, acaba lesando o(a) cidadão(ã) que o demanda, gerando inúmeros prejuízos à sua vida, em função do atraso.

Além das desvantagens comentadas, existem outros transtornos relacionados à distância entre fornecedor e licitante. Embora “fechar o contrato” seja virtualmente fácil, problemas podem ocorrer, tais como complicações relacionadas a oferta do serviço, que pode ser falta de recursos humanos qualificados, recursos materiais (medicação, alimentação...) e/ou podendo ficar sem o serviço.

As vantagens aludidas, quando relevados os possíveis transtornos, propiciam o uso do pregão como ferramenta de contratação emergencial de empresas prestadoras de serviços, neste caso, de acolhimento à pessoa idosa, criando uma nítida interdependência entre as instituições terceirizadas e o ente estatal.

3.2 PREGÃO ELETRÔNICO: FASES DO PROCESSO LICITATÓRIO

O processo licitatório do pregão eletrônico é constituído de duas fases: fase interna ou preparatória, que se refere aos procedimentos para a abertura do processo de licitação, em que são delimitadas e determinadas as condições do edital antes de trazê-las ao conhecimento público; e fase externa ou executória, que inicia com a publicação do edital e termina com a contratação do fornecimento do bem ou da prestação do

serviço. Essas duas fases estão previstas nos artigos 3º e 4º da Lei 10520/2002, que serão descritas, resumidamente, a seguir.

3.2.1 Fase Preparatória ou Fase Interna

A primeira fase do processo licitatório do pregão eletrônico é chamada pelo texto legal de fase preparatória, pois é nessa fase que será realizada toda preparação para realização do procedimento, determinando as condições do edital, inclusive as ações que o tornam público.

Art. 3º A **fase preparatória** do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e

IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

§ 1º A equipe de apoio deverá ser integrada em sua maioria por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração, preferencialmente pertencentes ao quadro permanente do órgão ou entidade promotora do evento.

§ 2º No âmbito do Ministério da Defesa, as funções de pregoeiro e de membro da equipe de apoio poderão ser desempenhadas por militares. (BRASIL, 2002, grifo nosso).

Todas as observações carregadas no artigo citado englobam um conjunto de procedimentos da administração pública que antecedem a realização de recebimento e escolhas das propostas, podemos chamar esses procedimentos de providências administrativas, que tem como objetivo principal a realização dos atos internos do ente promotor do evento.

Essas providências administrativas são procedimentos que ocorrem de forma interna, ou seja, são elaborados mediante a necessidade e estratégia do ente federativo/

administração pública, e ganham publicidade quando expostos através do edital. O ENAP destaca, no Curso de Pregoeiros de 2016, as seguintes providências administrativas:

- Apresentação de justificativa da necessidade da contratação;
- Verificação da disponibilidade orçamentária (Reserva no Orçamento do órgão dos valores estimados para o contrato, com indicação da respectiva rubrica orçamentária);
- Elaboração do termo de referência pelo setor ou órgão requisitante, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara;
- Aprovação do termo de referência pela Autoridade Competente;
- Elaboração do edital (com definição do objeto, exigências para habilitação, são delimitados critérios para as propostas dos participantes, são expostas as penalidades por inadimplemento, e são evidenciadas as cláusulas de contrato);
- Designação do pregoeiro e de sua equipe de apoio: O pregoeiro e sua equipe devem ser constituídos de servidores de cargo efetivo, que tenha emprego na administração ou na entidade promotora do evento que será responsável pelo recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

3.2.2 Fase Externa ou Fase Executória

A fase executória abre com a publicação do edital e só termina com a contratação do bem ou serviço, o texto da lei nº10520/2002 (Pregão Eletrônico) evidencia os procedimentos dessa fase em seu artigo 4º, no qual afirma:

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

I - a convocação dos interessados será efetuada por meio de publicação de aviso em diário oficial do respectivo ente federado ou, não existindo, em jornal de circulação local, e facultativamente, por meios eletrônicos e conforme o vulto da licitação, em jornal de grande circulação, nos termos do regulamento de que trata o art. 2º;

II - do aviso constarão a definição do objeto da licitação, a indicação do local, dias e horários em que poderá ser lida ou obtida a íntegra do edital;

III - do edital constarão todos os elementos definidos na forma do inciso I do art. 3º, as normas que disciplinarem o procedimento e a minuta do contrato, quando for o caso;

IV - cópias do edital e do respectivo aviso serão colocadas à disposição de qualquer pessoa para consulta e divulgadas na forma da Lei no 9.755, de 16 de dezembro de 1998;

V - o prazo fixado para a apresentação das propostas, contado a partir da publicação do aviso, não será inferior a 8 (oito) dias úteis;

VI - no dia, hora e local designados, será realizada sessão pública para recebimento das propostas, devendo o interessado, ou seu representante, identificar-se e, se for o caso, comprovar a existência dos necessários poderes para formulação de propostas e para a prática de todos os demais atos inerentes ao certame;

VII - aberta a sessão, os interessados ou seus representantes, apresentarão declaração dando ciência de que cumprem plenamente os requisitos de habilitação e entregarão os envelopes contendo a indicação do objeto e do preço oferecidos, procedendo-se à sua imediata abertura e à verificação da conformidade das propostas com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório;

VIII - no curso da sessão, o autor da oferta de valor mais baixo e os das ofertas com preços até 10% (dez por cento) superiores àquela poderão fazer novos lances verbais e sucessivos, até a proclamação do vencedor;

IX - não havendo pelo menos 3 (três) ofertas nas condições definidas no inciso anterior, poderão os autores das melhores propostas, até o máximo de 3 (três), oferecer novos lances verbais e sucessivos, quaisquer que sejam os preços oferecidos;

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

XI - examinada a proposta classificada em primeiro lugar, quanto ao objeto e valor, caberá ao pregoeiro decidir motivadamente a respeito da sua aceitabilidade;

XII - encerrada a etapa competitiva e ordenadas as ofertas, o pregoeiro procederá à abertura do invólucro contendo os documentos de habilitação do licitante que apresentou a melhor proposta, para verificação do atendimento das condições fixadas no edital;

XIII - a habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira;

XIV - os licitantes poderão deixar de apresentar os documentos de habilitação que já constem do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – Sicaf e sistemas semelhantes mantidos por Estados, Distrito Federal ou Municípios, assegurado aos demais licitantes o direito de acesso aos dados nele constantes;

XV - verificado o atendimento das exigências fixadas no edital, o licitante será declarado vencedor;

XVI - se a oferta não for aceitável ou se o licitante desatender às exigências habilitatórias, o pregoeiro examinará as ofertas subsequentes e a qualificação dos licitantes, na ordem de classificação, e assim sucessivamente, até a apuração de uma que atenda ao edital, sendo o respectivo licitante declarado vencedor;

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

XVIII - declarado o vencedor, qualquer licitante poderá manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer, quando lhe será concedido o prazo de 3 (três) dias para apresentação das razões do recurso, ficando os demais licitantes desde logo intimados para apresentar contrarrazões em igual número de dias, que começarão a correr do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos autos;

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

XX - a falta de manifestação imediata e motivada do licitante importará a decadência do direito de recurso e a adjudicação do objeto da licitação pelo pregoeiro ao vencedor;

XXI - decididos os recursos, a autoridade competente fará a adjudicação do objeto da licitação ao licitante vencedor;

XXII - homologada a licitação pela autoridade competente, o adjudicatário será convocado para assinar o contrato no prazo definido em edital; e

XXIII - se o licitante vencedor, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, aplicar-se-á o disposto no inciso XVI. (BRASIL, 2002, grifo nosso).

Nessa segunda fase, denominada fase externa, também são executados procedimentos pela administração pública, porém, nessa fase haverá participação dos terceiros interessados no certame. Deverá respeitar a publicação do aviso em diário oficial com antecedência mínima de 8 (oito) dias úteis (tempo necessário para os participantes prepararem suas propostas), dando início a fase executória, na qual destacam-se dois procedimentos centrais a serem observados: convocação dos participantes interessados e processo da escolha da melhor proposta.

Em relação à convocação dos participantes interessados, ela começa com a publicação do edital, que dá notoriedade pública ao processo. Essa convocação de interessados, normalmente é realizada através do diário oficial do ente federativo, e na impossibilidade desse, pela publicação em jornal local, ou, opcionalmente, por meios eletrônicos.

Sobre o processo da escolha da melhor proposta, o edital de convocação trará em si o prazo para a convocação dos participantes, transcorrido esse lapso temporal, será realizada a classificação de propostas em sessão pública conduzida pelo pregoeiro, onde as propostas serão analisadas. O licitante, com a proposta de valor mais baixo, assim como os detentores de propostas com valor até 10% superior a ela, terão a possibilidade de apresentar lances verbais sucessivos, até que seja escolhida a proposta mais vantajosa para administração pública. (BRASIL, 2002).

Porém, essa regra carregará uma exceção, exposta no artigo 4º, inciso IX da lei supracitada, que afirma que, quando não houver pelo menos três propostas dentro dos parâmetros citados anteriormente, será permitido que sejam apresentados lances verbais sucessivos pelos licitantes das três melhores propostas, independente dos valores delas. Após essa etapa, escolhida a proposta vencedora, os licitantes poderão se manifestar com propósito de recorrerem a decisão, ou seja, haverá uma célere fase recursal, definida no Decreto 5450/2005, especificamente em seu artigo 18, que exige:

Art. 18. Até dois dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar o ato convocatório do Pregão, na forma eletrônica.

§ 1º Caberá ao pregoeiro, auxiliado pelo setor responsável pela elaboração do edital, decidir sobre a impugnação no prazo de até vinte e quatro horas.

§ 2º Acolhida a impugnação contra o ato convocatório, será definida e publicada nova data para realização do certame. (BRASIL, 2005).

Em resumo, motivada a decisão de recorrer, será dado um prazo recursal de três dias, dentro do qual poderão apresentar as razões do recurso, esse “pedido de esclarecimentos” deverá ser enviado ao pregoeiro, exclusivamente, pela internet, em endereço determinado no edital e, ao término do prazo do recorrente, será disponibilizado prazo igual para contrarrazões do recorrido, com direito a vistas imediata de autos, que caso não aponte vício no processo licitatório, seguirá da adjudicação e homologação da decisão.

Consequência jurídica da homologação é a adjudicação, que espelha o ato pelo qual a Administração, através da autoridade competente, atribui ao vencedor do certame a atividade (obra, serviço ou compra) que constitui o objeto da futura contratação. Anteriormente, considerava-se adjudicação o ato de resultado final emanado da Comissão de Licitação, antecedendo, portanto, à homologação. A lei vigente, no entanto, deixou claro que a adjudicação não integra o procedimento licitatório e é posterior ao ato de homologação. (CARVALHO FILHO, 2017, p. 2012).

De forma prática, nessa fase será publicado o edital, haverá o julgamento e a classificação das propostas, onde a melhor proposta será considerada vencedora, só então o vencedor apresentará os documentos de habilitação, para que, em seguida, o mesmo seja adjudicado e homologado, estando legitimado por lei.

Seguindo as bases desse modelo de procedimento, e visando a modernização do mesmo, o Decreto 10.024/2019 traz em seu escopo alterações que tentam simplificar e desburocratizar ainda mais o processo de pregão eletrônico, assegurando mais clareza ao entendimento, tanto nos requisitos documentais como na linguagem empregada, como uma forma de evitar fraudes originadas da dualidade de interpretação sobre termos específicos.

Acresce ao texto da lei, novas ferramentas para dar celeridade e transparência ao processo de pregão eletrônico, dentre as principais ferramentas inseridas encontra-se a cotação eletrônica. Também é conhecida como dispensa eletrônica, que serve para desburocratizar contratações de valores pequenos, que correspondam a 33 mil para serviços e 17,6 mil para produtos, alcançando todas as empresas do país formalmente cadastradas no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF). Essa peculiaridade consta no texto da lei Lei 8.666/1993:

Art. 24. É dispensável a licitação:

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

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez. (BRASIL,1993).

Junto com a inovação da dispensa eletrônica, passa a vigorar uma das maiores mudanças firmadas no Decreto, que é a postagem dos documentos de habilitação com a proposta, dando maior celeridade ao processo, uma vez que, ocorrida a inabilitação de empresa vencedora, as empresas remanescentes já estão munidas, virtualmente, dos documentos necessários para ocupar seu lugar. Isso consta no Decreto 10024 de 2019:

Art. 26. Após a divulgação do edital no sítio eletrônico, os licitantes encaminharão, exclusivamente por meio do sistema, concomitantemente com os documentos de habilitação exigidos no edital, proposta com a descrição do objeto ofertado e o preço, até a data e o horário estabelecidos para abertura da sessão pública. (BRASIL, 2019).

Além das vantagens citadas, esse novo Decreto, ao contrário da disposição anterior, que apenas sugeria o uso da modalidade, firma como modalidade obrigatória o pregão eletrônico para autarquias, órgãos da administração pública federal direta, fundações de fundos especiais e quaisquer entes que se utilizem de recursos federais, excluindo disposição em contrário nos casos de contratação de serviços e produtos considerados comuns. Na linha de inovações, ainda se conta com mudança na forma de divulgação em jornal de grande circulação da região para diário oficial, através de site oficial na internet, como prevê a nova regulamentação:

Art. 20. A fase externa do pregão, na forma eletrônica, será iniciada com a convocação dos interessados por meio da publicação do aviso do edital no Diário Oficial da União e no sítio eletrônico oficial do órgão ou da entidade promotora da licitação.

Parágrafo único. Na hipótese de que trata o § 3º do art. 1º, a publicação ocorrerá na imprensa oficial do respectivo Estado, do Distrito Federal ou do Município e no sítio eletrônico oficial do órgão ou da entidade promotora da licitação. (BRASIL, 2019).

Ademais, outras mudanças importantes são as alterações de prazos, como o prazo de impugnação, que passa a ser de 03 (três) dias úteis da data estabelecida para abertura da sessão pública, e o estabelecimento formal de prazo para responder a impugnações, que passa a ser de 02 (dois) dias úteis do recebimento da impugnação, entre outros ajustes. Sem dúvida, confere maior transparência, celeridade e simplicidade ao processo licitatório.

Como o pregão eletrônico vem sendo utilizado na execução do acolhimento institucional para a pessoa idosa em Presidente Kennedy-ES, a exemplo de outras demandas junto à diversas políticas públicas, no item a seguir se procederá a análise da aplicação deste.

3.3 O PREGÃO ELETRÔNICO NA EXECUÇÃO DO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL PARA À PESSOA IDOSA EM PRESIDENTE KENNEDY-ES

A gestão pública municipal de Presidente Kennedy-ES para prestação dos serviços públicos na política de assistência social, particularmente serviços de proteção social especial de alta complexidade para pessoas idosas, vem adotando a modalidade

licitatória de pregão eletrônico para atender às demandas e necessidades desse grupo populacional. Observada toda disposição legal a respeito do tema, explicita-se como ocorreu esse processo em relação ao Pregão Eletrônico N° 000017/2019, efetivado para contratação de empresa especializada na prestação de serviços de acolhimento institucional para acolher os idosos de ambos os sexos, no ano de 2019.

Vale pontuar que esse processo seguiu os ditames das seguintes legislações federais: Lei 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos), Lei 10.520/2002 (Lei do Pregão), Lei Complementar 123/2006 (Lei de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte), Decreto 3.555/2000 (Regulamento Pregão), 5450/2005 (Regulamento Pregão Eletrônico), este último recentemente alterado pelo Decreto 10.024, de 20 de setembro de 2019 (Pregão Eletrônico). Nessa direção, o Edital contempla os elementos obrigatórios⁹ previstos por estas legislações em sua estrutura, conforme apresentado no Quadro 1, a seguir.

⁹ O “Edital é o documento de publicidade da licitação. Contém todas as informações básicas, condições e procedimentos necessários à realização do processo licitatório. É elaborado previamente pela Unidade Administrativa ou área que está demandando a licitação e que, portanto, conhece detalhadamente os bens ou serviços a serem adquiridos. O edital deve, obrigatoriamente, contemplar os seguintes itens: • Preâmbulo indicando o dia e horário para abertura da sessão pública; • Objeto da contratação; • Condições para participação na licitação; • Procedimentos para o credenciamento do fornecedor ou de seu representante legal na sessão pública do Pregão Eletrônico; • Procedimentos para envio de propostas; • Procedimentos de classificação das propostas; • Procedimentos para o envio de lances; • Critérios e procedimentos de julgamento das propostas; • Requisitos de habilitação do licitante; • Esclarecimentos e impugnação ao Edital; • Dos recursos administrativos; • Da adjudicação e homologação; • Sanções administrativas; • Do instrumento contratual; • Do pagamento dos recursos orçamentários; • Disposições gerais devem acompanhar o edital e, na forma de anexos, os documentos que justificam a licitação e que especificam detalhadamente o bem ou serviço a ser adquirido. Esses anexos são parte integrante do edital e em geral compreendem os seguintes documentos: • Termo de referência; • Planilha de custo; • Minuta de contrato. Na forma da legislação é exigido que o processo de instauração da licitação seja acompanhado de parecer emitido pela Área Jurídica da instituição, por meio do qual é verificada a legalidade do edital da licitação”. (ENAP, 2016, p. 7).

Quadro 1 – Elementos da estrutura do Edital

- **Informações gerais:** retirada do edital; preço máximo; forma de realização, responsáveis pela condução do certame; data e horário de início do acolhimento e limite das propostas e, abertura da sessão pública; prazo e meios para pedido de esclarecimento;
- **Objeto:** objeto da contratação; prazo de validade do registro de preços do pregão; início da execução do objeto licitado;
- **Dotação Orçamentária:** despesas;
- **Regulamento Operacional do Certame:** condução do pregoeiro e atribuições no processo licitatório;
- **Obrigações do licitante;**
- **Credenciamento no provedor do sistema:** orientações sobre como proceder em relação ao credenciamento, chave de identificação, senha;
- **Condições gerais para participação:** quem pode participar; documentos da habilitação; impedidos de participar do processo;
- **Recebimento e abertura das propostas e data do pregão:** datas e horários limites de abertura da proposta e início da disputa
- **Referência de tempo:** referências de tempo no Edital, no aviso e na sessão pública;
- **Sessão de abertura e julgamento das propostas:** como fazer; cadastro de valores no sistema; validade da proposta; critérios; desistência; desclassificação;
- **Julgamento e classificação das propostas:** classificação e desclassificação; fase competitiva da sessão pública, com lances de preços; negociação; empate; contraproposta; contratação da microempresa;
- **Habilitação do licitante vencedor:** habilitação do licitante arrematante a partir do atendimento das exigências do edital; apresentação da documentação das empresas convocadas e ações para efetivá-lo; conferência de certidões apresentadas;
- **Documentação de habilitação:** habilitação jurídica; regularidade fiscal e trabalhista; qualificação técnica; qualificação econômica – financeira; declaração; proposta atualizada;
- **Recursos, impugnações e pedidos de esclarecimento:** forma, tempo e critérios para submissão de recursos; acolhimento de recursos; critérios para impugnações; esclarecimentos referentes ao processo licitatório;
- **Homologação e Adjudicação:** deliberação acerca da homologação e adjudicação do objeto do processo licitatório;
- **Para fins de assinatura:** visita técnica após licitação com indicação da entidade vencedora e antes da formalização do contrato para verificar se há atendimento aos princípios e obrigações exigidos, neste caso, Estatuto do Idoso (Lei. 10.741/2003);
- **Assinatura da Ata de Registro de Preços/Contrato:** como será realizada; prazos; critérios referentes às condições contratuais;
- **Usuários da Ata de Registro de Preços:** órgão gerenciador responsável pelos atos de controle e administração do registro de preços decorrente da licitação;
- **Retirada da ordem de serviço:** convocatória aos licitantes e prazos; descumprimento de prazos e exigências do edital;
- **Pagamento:** forma de pagamento e prazos;
- **Penalidades e sanções:** penalidades e sanções por descumprimento do previsto no edital, entre as quais está suspensão do direito de licitar e multa;
- **Disposições finais:** normas para licitantes e pregoeiros referentes ao processo licitatório e ao contrato e sua execução.
- **Anexo I** – Termo de Referência;
- **Anexo II** – Descritivo, Quantitativo e Valores Médios dos Objetos/Serviço;
- **Anexo III** – Modelo de Declaração Conjunta;
- **Anexo IV** – Minuta de Contrato;
- **Anexo V** – Minuta da Ata de Registros de Preços.

Fonte: elaborado pela autora a partir do Edital Pregão Eletrônico N° 000017/2019.

3.3.1 Fases do Pregão Eletrônico

A partir da explicitação dos elementos que compuseram o Edital, aborda-se como se deu o processo licitatório através do pregão eletrônico, efetuado desde seu planejamento até a assinatura do respectivo contrato ou emissão de documento correspondente, dividindo-se em duas fases distintas: fase interna ou preparatória e fase externa ou executória, conforme tratado anteriormente.

A primeira fase do pregão eletrônico resumiu-se à execução de diversas providências administrativas, ou seja, aquelas que ocorrem ainda dentro da administração pública, sem depender de terceiros. Na prática, esses primeiros passos vigoram quando expostos pela publicação do aviso de processo de pregão eletrônico, que normalmente são apresentados em site oficial da prefeitura, na categoria de avisos e publicações, como ocorreu:

1.1 - Da retirada do edital - As empresas interessadas em participar do certame deverão retirar o edital no site www.presidentekennedy.es.gov.br ou providenciar a cópia que estará à disposição na sala da licitação localizada na Rua Antônio Jaques Soares, 54 - Centro (ao lado da Polícia Militar), nos dias úteis das 8h às 11h e de 12:30h às 16h, ficando obrigadas a acompanharem as publicações referentes à licitação no Diário Oficial dos Municípios do Espírito Santo - www.diariomunicipal.es.gov.br, tendo em vista a possibilidade de alterações e avisos sobre o procedimento. (PRESIDENTE KENNEDY-ES, 2019a, p. 1).

A publicação oficial ou aviso, compreendeu a data do início do processo, juntamente com a delimitação do tipo de licitação, nesse estudo, analisa-se a contratação de serviço de acolhimento institucional para idosos, com finalidade de atender a Secretaria Municipal de Assistência Social de Presidente Kennedy-ES. Essa publicação oficial delimitou o processo licitatório na modalidade pregão eletrônico, do tipo menor preço.

Esse tipo de aviso oficial pressupôs que toda a estratégia e averiguação das necessidades para atender os cidadãos que necessitam do serviço já foram executadas, e que a justificativa, assim como, a disponibilidade orçamentária para a contratação é aceitável de acordo com o Decreto 041/2019 que versa sobre sistema de compra, licitações e contratos (SCL), ele estabelece as formas e procedimentos para aplicação de responsabilidades e sanções administrativas no decurso do procedimento de

contratação no âmbito do Poder Executivo de Presidente Kennedy-ES, portanto, torna o objeto delimitável, sendo publicável em formato de edital, respeitada a Lei Municipal 1.169/ 2015 e o Decreto 060/ 2013 de Presidente Kennedy-ES.

As informações contidas nesse aviso de licitação ainda definem o pregoeiro oficial (Leonardo dos Santos) e indicam o endereço eletrônico do edital, que contém as normas básicas para a realização da contratação do serviço, descrevendo elementos, como a justificativa para a contratação, delimitação do tipo serviço a ser contratado, assim como, datas e prazos, entre outros importantes detalhes técnicos, dentre os quais, destacasse, principalmente, a delimitação dos prazos para o início do recebimento das propostas, assim como, do início da sessão de disputa de preços, haja vista que a essência da modalidade do pregão eletrônico é a celeridade e desburocratização do procedimento.

Na segunda fase ocorreu a publicação no site oficial da prefeitura, em formato digital PDF, o texto do edital do pregão eletrônico, meio pelo qual os licitantes e interessados ficaram inteirados das normas e prazos do procedimento, e puderam participar do processo, respeitando seus requisitos. Esse edital inicia com o preâmbulo ou justificativa da necessidade da licitação para o poder executivo, expondo tanto o número do processo, quanto as normas e leis que corroboraram com o propósito do contrato.

Dentre as muitas etapas expostas no edital, um dos tópicos mais importantes no edital de processo de pregão eletrônico foi a sessão de abertura e julgamento de proposta. Da sessão de abertura e julgamento das propostas, neste tópico, estão descritos o objeto ofertado e o preço do mesmo, este mesmo tópico corresponde ao cadastro das propostas no sistema eletrônico específico em tempo hábil, meio pelo qual foram comparadas as propostas que atendessem às exigências do certame, mediante o princípio da “vantajosidade” para o órgão do executivo, meio pelo qual se escolheu a proposta vencedora.

Em conjunto a essas exigências e qualificação do serviço contratado, vem anexo no edital um termo de referência e classificação do objeto, pormenorizando o tipo de serviço que deverá ser prestado pelo licitante vencedor, a justificativa da contratação, os

locais onde serão executados e os prazos, indicando ainda, as obrigações, pagamentos, e a qualificação técnica exigida.

Por fim, o próprio edital estabeleceu modelos dos formulários da declaração conjunta e do contrato de serviço, que visam diminuir as exigências burocráticas, comuns em outros tipos de licitações.

Dada a natureza não presencial da licitação, através de pregão eletrônico, o registro dos acontecimentos, nos limites do ambiente virtual, para aqueles que não tiveram a oportunidade de assistir à disputa e, conseqüente classificação de licitante vencedor, ficou registrada em Ata pelo pregoeiro e equipe de apoio. A chamada Ata de sessão da disputa de lances é o instrumento por meio do qual são registradas todas as propostas das empresas interessadas, que disputaram no certame, sendo registradas as propostas de preços e não da identidade das empresas proponentes.

Essa fase de disputa de lances, característica do pregão, ocorreu de forma eletrônica através do sistema Bolsa de Licitações do Brasil (BLL), que é a plataforma que estabelece o ambiente virtual no qual se dá a disputa de propostas das empresas licitantes no processo de pregão eletrônico, moderadas pelo pregoeiro oficial e equipe de apoio, em conformidade com os prazos e horários pré-estabelecidos no edital.

Dado tempo hábil para o cumprimento e acolhimento das propostas de preço, com seus respectivos prazos fixados no edital (Da referência de tempo), foi escolhido pelo pregoeiro, em conjunto com sua equipe de apoio, em conformidade ao Decreto 003/2019, a proposta vencedora nos parâmetros já estudados anteriormente, que ficaram registrados na ata de sessão/vencedores do processo. Em seguida, foi requisitada a documentação para habilitação da empresa vencedora, que ocorreu via fax, de acordo com edital, em conjunto com aviso específico das sanções previstas quando da não apresentação de documentos listados no edital se convocados.

Após o encerramento da licitante vencedora, foi requisitado o envio de seus documentos de habilitação. Nesse lapso temporal, contado em 05 dias uteis, a empresa vencedora protocolou os documentos requisitados em envelope ou via fax, e seus documentos foram conferidos pela comissão e equipe de apoio, com a possibilidade de retificar documentos não aceitos enquanto dentro do mesmo prazo. Concomitantemente, foi aberto prazo para impugnação. Foi apresentada impugnação pela empresa Casa de

Acolhimento Lua e Sol LTDA, que alegou preço inexequível, que não foi acolhida. Em prosseguimento ao processo, a empresa Residencial Vila Aconchego LTDA foi declarada habilitada. (PRESIDENTE KENNEDY-ES, 2019a).

Em seguida, a prefeitura tornou público, através de aviso em endereço eletrônico oficial na categoria Aviso de Publicação de resultados – Resultado do Pregão eletrônico, com respectiva numeração do processo, confirmando a habilitação da empresa, e evidenciando o nome da empresa, o objeto, o valor do contrato e a data dessa habilitação.

A partir dos elementos que compõem o edital e da descrição de suas fases, elegeu-se alguns deles para fins de análise.

3.3.2 Contratação de empresa especializada para o serviço de acolhimento institucional à pessoa idosa: uma análise de conteúdo do pregão eletrônico

Inicialmente é preciso dizer que o objeto é a contratação de bens e serviços comuns da área da assistência social, com a finalidade de atender a Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS), órgão gestor dessa política pública, visto que Presidente Kennedy-ES não dispõe desse serviço. Nessa direção, apresenta seguinte justificativa:

O Município de Presidente Kennedy necessita de um local para acolher os **idosos de ambos os sexos, independentes e/ou com diversos graus de dependência**, tendo em vista **não existir na rede de atendimento nenhuma instituição pública que presta este tipo de serviço**. A natureza do acolhimento deverá ser provisória e excepcionalmente, de longa permanência quanto esgotada todas as possibilidades de auto sustento e convívio com familiares. O serviço será prestado para idosos que não dispõem de condições para permanecer com a família, com vivência de **situações de violência e negligência**, em **situação de rua e de abandono** e com **vínculos familiares fragilizados ou rompidos**. (PRESIDENTE KENNEDY-ES, 2019b, p. 16, grifo nosso).

Como se pode perceber, na descrição da justificativa, não há serviço disponível no município para acolhimento de pessoas idosas. O público demandante é de idosos e idosas, ou seja, sexo masculino e feminino. Chama atenção que são sujeitos independentes e/ou possuem algum grau de dependência, como expõe o Edital: “20 vagas para idosos (as) sendo respectivamente: 03 para idosos **independentes**, 05 para

idosos **semidependentes** e 12 para idosos **dependentes** em abrigo institucional”. (PRESIDENTE KENNEDY-ES, 2019b, p. 16, grifo nosso).

Isso exige da instituição contratada infraestrutura adequada e profissionais qualificados para prestação desse serviço. A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais de 2009 traz, na descrição de serviços de acolhimento institucional, quais os quesitos que devem ser contemplados: “[...] devem ser organizadas de forma a atender aos requisitos previstos nos regulamentos existentes e às necessidades dos usuários, oferecendo condições de habitabilidade, higiene, salubridade, segurança, acessibilidade e privacidade”. (BRASIL, 2014, p. 44).

Relativo à equipe de profissionais, o Anexo I – Termo de Referência traz que, esta “deverá atender às exigências da RDC nº 283/2005 e NOB-RH/SUAS com destaque para disponibilização de **Assistente Social e Psicólogo**”. (PRESIDENTE KENNEDY-ES, 2019b, p. 16, grifo nosso). Esses dois profissionais compõem a equipe de referência para atendimento psicossocial, prevista na NOB-RH/SUAS 2006, no entanto, não consta no Edital se são vinculados ao órgão gestor. Também não é especificada a quantidade, pode-se inferir que se trata de 02 (dois), como estabelece a NOB-RH/SUAS 2006, “profissional para atendimento a, no máximo, 20 usuários acolhidos em até dois equipamentos da alta complexidade para pequenos grupos” (BRASIL, 2006, p. 15), sendo um assistente social e um psicólogo.

Quanto à equipe de referência para atendimento direto, cuidador e auxiliar de cuidador, enumerados nesta normativa, não há especificação no Edital, embora suponha-se que sejam indispensáveis. A Resolução - RDC nº 283, de 26 de setembro de 2005 traz como recursos humanos necessários:

4.6 - Recursos Humanos

4.6.1 - A Instituição de Longa Permanência para Idosos deve apresentar recursos humanos, com vínculo formal de trabalho, que garantam a realização das seguintes atividades:

4.6.1.1 - Para a coordenação técnica: Responsável Técnico com carga horária mínima de 20 horas por semana.

4.6.1.2 - Para os cuidados aos residentes:

a) Grau de Dependência I: um cuidador para cada 20 idosos, ou fração, com carga horária de 8 horas/dia;

b) Grau de Dependência II: um cuidador para cada 10 idosos, ou fração, por turno;

c) Grau de Dependência III: um cuidador para cada 6 idosos, ou fração, por turno. (BRASIL, 2005).

Esses são os mesmos profissionais previstos na NOB-RH/SUAS 2006, quando define a equipe de referência para atendimento direto em abrigo institucional, Casa-Lar e casa de passagem – serviços de proteção social especial de alta complexidade.

Além disso, consta na justificativa do edital que as situações de vulnerabilidade e risco vivenciadas são aquelas explicitadas na Política Nacional de Assistência Social de 2004 e na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais de 2009, nesta última, particularmente na descrição do serviço de acolhimento institucional, “acolhimento em diferentes tipos de equipamentos, destinado às famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados”. (BRASIL, 2014, p. 44). Neste mesmo regulamento, na descrição do serviço de acolhimento institucional para idosos, estão elencadas as demais situações:

Acolhimento para idosos com 60 anos ou mais, de ambos os sexos, independentes e/ou com diversos graus de dependência. A natureza do acolhimento deverá ser provisória e, excepcionalmente, de longa permanência quando esgotadas todas as possibilidades de autos sustento e convívio com os familiares. É previsto para idosos que não dispõem de condições para permanecer com a família, com vivência de situações de violência e negligência, em situação de rua e de abandono, com vínculos familiares fragilizados ou rompidos. (BRASIL, 2014, p. 45-46).

Dessa forma, verifica-se que o conteúdo explicitado no Edital se encontra em correspondência com o previsto na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais de 2009, ou seja, mostra coerência e adequabilidade ao regulamento do serviço de acolhimento institucional para pessoas idosas. De igual modo, o conteúdo da oferta do serviço:

Terá que apresentar **característica domiciliar**, devendo acolher idosos com diferentes necessidades e graus de dependência. É necessário **assegurar a convivência com familiares, amigos e pessoas de referência de forma contínua**, bem como o **acesso às atividades culturais, educativa, lúdica e de lazer na comunidade**. (PRESIDENTE KENNEDY-ES, 2019b, p. 16, grifo nosso).

Essa descrição, do que deverá ser garantido no serviço de acolhimento institucional para idosos, traz aspectos da modalidade de atendimento em unidade institucional, com característica domiciliar, de acolhimento de pessoas idosas com

diferentes necessidades e graus de dependência, que “deve assegurar a convivência com familiares, amigos e pessoas de referência de forma contínua, bem como o acesso às atividades culturais, educativas, lúdicas e de lazer na comunidade”. (BRASIL, 2014, p. 46). O que confirma a consonância com o conteúdo da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais de 2009. Ligado a isso, o Edital estabelece os direitos que devem ser preservados para as pessoas idosas acolhidas:

a) **Assistência integral em saúde**, incluindo a busca de atendimento junto ao sistema Único de Saúde, quando necessário; b) **visitação de familiares, amigos e pessoas de referências** conforme rotina da entidade. c) **Acesso aos meios de comunicação que permitam contato com familiares** durante o acolhimento, conforme rotina da entidade; d) Possibilitar **visitas periódicas da equipe técnica do Centro de referência Especializado de Assistência Social** para o acompanhamento do idoso (a); e) Apresentar **relatório psicossocial** sobre atendimento dispensado ao idoso (a) quando solicitado pela contratante. (PRESIDENTE KENNEDY-ES, 2019b, p. 16, grifo nosso).

Neste caso, no Anexo I, Termo de Referência do Edital, são indicados direitos para as pessoas idosas acolhidas, mas não são mencionados, por exemplo, os objetivos definidos pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais de 2009 na oferta deste tipo de serviço.

- Acolher e garantir proteção integral;
- Contribuir para a prevenção do agravamento de situações de negligência, violência e ruptura de vínculos;
- Restabelecer vínculos familiares e/ou sociais;
- Possibilitar a convivência comunitária;
- Promover acesso à rede socioassistencial, aos demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos e às demais políticas públicas setoriais;
- Favorecer o surgimento e o desenvolvimento de aptidões, capacidades e oportunidades para que os indivíduos façam escolhas com autonomia;
- Promover o acesso a programações culturais, de lazer, de esporte e ocupacionais internas e externas, relacionando-as a interesses, vivências, desejos e possibilidades do público. (BRASIL, 2014, p. 46).

Tampouco, são discriminados os objetivos específicos da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais de 2009 para as pessoas idosas acolhidas:

- Incentivar o desenvolvimento do protagonismo e de capacidades para a realização de atividades da vida diária;
- Desenvolver condições para a independência e o autocuidado;
- Promover o acesso a renda;

- Promover a convivência mista entre os residentes de diversos graus de dependência. (BRASIL, 2014, p. 47).

Cumpra assinalar, dessa forma, a dissonância do conteúdo exposto no Termo de Referência do Edital com o proposto pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais de 2009. Além disso, mesclam-se “direitos” com objetivos e ações profissionais, por exemplo, apresentação de relatório psicossocial.

Outro aspecto que chama atenção é o acompanhamento da pessoa idosa, que será efetuado por “visitas periódicas da equipe técnica do Centro de Referência Especializado de Assistência Social” (PRESIDENTE KENNEDY-ES, 2019b, p. 16). Além disso, traz o Edital que “a instituição contratada deverá prestar contas referentes ao benefício do idoso imediatamente quando solicitado pelo Fiscal de Contrato ou Coordenador do CREAS”. (PRESIDENTE KENNEDY-ES, 2019b, p. 16). A respeito disso, as Orientações Técnicas do CREAS de 2011 trazem que:

Em relação aos Serviços de Acolhimento, **o CREAS tem papel fundamental no acompanhamento dos casos que envolvam situações de violência**, tendo em vista o fortalecimento da função protetiva das famílias, na perspectiva da garantia do direito à convivência familiar e comunitária. Em função disso, **a relação do CREAS com esses Serviços requer fluxos e procedimentos descritos e institucionalizados em âmbito local, com a definição das competências e responsabilidades de cada um**. Quando da reinserção familiar, é importante prever a possibilidade da continuidade do acompanhamento no CREAS, de modo a evitar novo afastamento do convívio familiar e, por conseguinte, o retorno ao Serviço de Acolhimento. (CREAS, 2011, p. 64).

Nesse processo, o órgão gestor municipal da política pública de assistência social tem um papel fundamental na construção e pactuação de fluxos de referência e contrarreferência com a rede socioassistencial, das outras políticas e órgãos de defesa de direitos. O Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS -, acaba exercendo papel de contrarreferência no Sistema Único de Assistência Social, à medida em que é partícipe do trabalho desenvolvido com a pessoa idosa inserida em serviço de acolhimento institucional.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dissertação em estudo baseou-se a partir da problemática que a pesquisadora se deparou em seu fazer profissional. Em sua trajetória, como trabalhadora no setor de licitação da Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy-ES, se deparou com algumas intercorrências que aguçaram em si a vontade de estudar sobre o tema, a fim de minimizar dificuldades detectadas.

Sobre tal enfoque, a pesquisadora se baseou nos temas propostos para o desenvolvimento da pesquisa como, assuntos sobre a velhice e envelhecimento; a longevidade da população e a proteção social; como as políticas públicas para a pessoa idosa são inseridas; quais os mecanismos da assistência social estão sendo seguidos, como os serviços socioassistenciais de alta complexidade são apresentados na municipalidade em estudo; e como as licitações, com base nos dados do pregão eletrônico, podem fazer a diferença na seguridade da pessoa idosa.

Para tal, ressalta-se novamente o intuito da pesquisa, que é o de contribuir para a aferição do município de Presidente Kennedy-ES frente às pessoas idosas e como tem sido suas ações. E que sirva também de exemplo e modelos de serviços socioassistenciais para outros municípios e localidades. A finalidade é minimizar as diferenças que ocorrem e viabilizar o atendimento das necessidades da pessoa idosa, por isso, medidas de proteção devem ser tomadas para que os direitos da pessoa idosa não sejam violados, mas sim respeitados, visto que são seres humanos, sujeitos de direitos.

O envelhecimento no Brasil merece destaque e precisa ser considerado como um importante processo de mudança e desenvolvimento pessoal. O índice de crescimento da pessoa idosa no país tem se elevado gradativamente, fazendo com que a longevidade esteja em aumento. Esse fator faz com diversas áreas da política pública estabeleçam propostas inovadoras para o fenômeno que está ganhando um espaço cada vez maior em todo o mundo.

Por isso, frente a essa mudança, é importante que se estabeleçam políticas públicas para que possam atender as necessidades de forma ampla e direta, uma vez

que o envelhecimento populacional é considerado sucesso nas políticas de saúde, bem como na sociedade.

A criação de ações, como o Plano de Ação Internacional do envelhecimento, pode ser um dos pontos que estabelece comprometimento em escala nacional e mundial. É importante salientar que, as medidas citadas e apresentadas no Plano citado, são devidamente avaliadas para a promoção da implementação dos órgãos e entidades, assim como o decreto 8.114, de 30 de setembro de 2013 (revogado pelo Decreto nº 9.921, de 2019).

O direito à vida e a minimização das desigualdades foi um dos aspectos citados e tratados no documento que visa tornar o envelhecimento igualitário a todos e com seus direitos respeitados. Por isso a criação da Estratégia Global e Plano de Ação da OMS tem por intuito a garantia de proteção social. Como o aumento da pessoa idosa vem crescendo gradativamente, priorizar este grupo e rever as proposições já instaladas é de grande valia e responsabilidade para o poder público, garantindo assim políticas públicas de saúde, trabalho, moradia, cultura, lazer, como também previdência social.

É importante que o envelhecimento seja prioridade do Estado, garantido às pessoas idosas inclusão e proteção social, respeitando os dispostos na Constituição Federal. Neste âmbito, a Política Nacional do Idoso, instituída por lei e decreto, garantiu um avanço na aprovação do Estatuto do Idoso, que destaca as principais medidas, princípios e prioridades que a família, a comunidade e o Poder público devem ter com as pessoas acima de sessenta anos. Um dos intuitos também é a garantia de que haverá promoção da autonomia e integração/participação efetiva na sociedade. Mantendo assim, sua dignidade, bem-estar e o direito à vida resguardado e defendido.

Assim, fica evidente que respeitar e priorizar os direitos e os objetivos relacionados à pessoa idosa deve ser um dos objetivos do Estado. Para que tal ação ocorra e seja garantida, deve-se pensar em estratégias que façam a diferença, como programas, projetos, serviços, seguridade social, assistência social, previdência social e que estejam interligadas as políticas públicas.

Sobretudo, é importante ressaltar que a assistência social tem garantido a proteção social à pessoa idosa e reconhecido o grupo como uma das populações de prioridade, o que deve ser expandido para as municipalidades. Entre os objetivos desta

política pública, definidos pela Lei Orgânica de Assistência Social de 1993, está a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice. Outrossim, “ocupa-se de prover proteção à vida, reduzir danos, monitorar populações em risco e prevenir a incidência de agravos à vida em face das situações de vulnerabilidade”. (BRASIL, 2005, p. 89).

Para tanto, ao se destacar alguns aspectos, pode-se afirmar que os serviços socioassistenciais são direcionados e organizados por grau de complexidade, no caso, destaca-se a pessoa idosa como usuária. A proteção social básica, de caráter preventivo, contempla: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas. A proteção social especial de média complexidade abarca: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), Serviço Especializado em Abordagem Social, Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias, Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. A proteção social especial de alta complexidade compreende: Serviço de Acolhimento Institucional, Serviço de Acolhimento em República, Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências. Ambas as complexidades, média e alta, têm caráter proativo e protetivo.

Assim depara-se, ao analisar o Município de Presidente Kennedy-ES, com a real situação da pessoa idosa deste município, as mesmas têm requerido atendimento em situações em que não tem condições de permanecer com a família, seja por violência ou negligência, por abandono ou por estar nas ruas, por vínculos familiares rompidos ou fragilizados.

Mediante ao quadro, destacou-se que o município não tem serviços socioassistenciais de proteção social de alta complexidade, fazendo com que ocorra um processo de licitação para empresas especializadas. Por isso, uma das alternativas, para que se possam atender as necessidades da pessoa idosa, é o pregão eletrônico.

Após as análises dos dados no pregão eletrônico foram identificadas as necessidades e assim foi feito a contratação de uma instituição especializada para acolher os idosos, atendo também as demandas da Secretária Municipal de Assistência

Social. A responsabilidade por atingir os objetivos requisitados e pela execução das ações coube à instituição contratada.

Ao longo da pesquisa foi possível elucidar que o envelhecimento pode se destacar por alguns aspectos históricos que se justificam por transformações demográficas econômicas, sociais, culturais e biológicas. Com o aumento gradativo das populações idosas foi necessário pensar em políticas públicas que venham manter a integração do idoso na sociedade.

No entanto ao se falar sobre assistência social compreende-se no fazer de assegurar proteção social não contributiva, e em se tratando do envelhecimento a assistência se volta para com a seguridade da pessoa idosa, prevendo o desenvolvimento de serviços, projetos e programas por meio de ações asseguradas pelas políticas públicas como o direito dos cidadãos. Por outro lado, os serviços socioassistenciais não têm um prazo de começo meio ou fim, pois possuem uma natureza de continuidade.

Dessa forma, ao prevê na organização dos serviços socioassistenciais, a assistência social enumera a proteção social em dois níveis: básica e especial. Tanto a proteção básica quanto a proteção especial visam o risco, a vulnerabilidade, reconstrução de vínculos, criando de programas que minimizam o distanciamento da pessoa idosa ao manter-se inserida na sociedade que são assegurados pelo Cras e Creas.

Em suma, no decorrer da pesquisa, ao se destacar a prestação de serviço de baixa, média e alta complexidade compreende-se a necessidade de medidas estratégicas que assegurem as necessidades da pessoa idosa. No município de Presidente Kennedy-ES, é válido ressaltar que as medidas utilizadas para a proteção social são ofertadas pelo Cras, com a execução do Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para a proteção social de baixa complexidade.

Todavia, para a proteção da média complexidade apresenta o Centro de Referência Especializado de Assistência Social – Creas - e para alta complexidade, Presidente Kennedy-ES não executava nenhum serviço socioassistencial, que foi executada por meio da análise do pregão eletrônico e realizada uma licitação pública para contratação de uma empresa especializada.

Por conseguinte, é importante ressaltar que o pregão eletrônico tem por intuito garantir maior transferência e agilidade quanto à contratação de serviços em que são realizados lances e propostas em sessão pública. Por isso, os casos que depreendem de maior atenção e rapidez nas licitações podem usufruir do pregão para atingir os objetivos e as exigências do mercado.

Com base nisso, foi possível destacar, ao longo da pesquisa, que o uso do pregão eletrônico, após passar pelas fases preparatória e externa, pode funcionar como uma ferramenta positiva na contratação de empresas de modo emergencial criando uma interdependência positiva. Sobretudo, também é válido ressaltar que, o Pregão Eletrônico N° 000017/2019 para a licitação e efetivação da contratação da empresa que prestou atendimento ao município de Presidente Kennedy – ES até o ano de 2019, foi de extrema importância para o atendimento do idoso no município.

Diante disso, fica depreendido que o pregão atende parcialmente as demandas da pessoa idosa em situação de vulnerabilidade, pois a justificativa descrita no edital está em consonância com a Política Nacional de Assistência Social de 2004 e com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais de 2009. As descrições mostram coerência e adequabilidade ao regulamento. Algumas das medidas asseguradas são a convivência com familiares e amigos, o acesso às atividades culturais, lúdicas, educativas e de lazer, como também, a seguridade à assistência integral em saúde e acesso aos meios de comunicação.

Todavia, não são mencionados no edital os objetivos da oferta deste tipo de serviço, como previsto pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais 2019, objetivos esses que são: acolher e garantir proteção social, restabelecer vínculos familiares, possibilitar convivência comunitária, promover acesso à rede socioassistencial, entre outros. Assim, destaca-se uma dissonância do conteúdo que é exposto nos termos do edital com o que é proposto pela tipificação. Dessa forma, fica evidente afirmar que o edital não atende ao exposto nas resoluções de forma abrangente, mas sim de forma parcial. Assim, a instituição selecionada agirá de forma incompleta e não será positiva em sanar as dificuldades relacionadas ao atendimento da pessoa idosa.

Com essa pesquisa foi possível destacar que os serviços socioassistenciais, juntamente e auxiliados pelo pregão eletrônico, podem ser um fazer que enfrente um

caminho vasto até sua total aplicabilidade satisfatória, fazendo que, por vezes, o caminho seja longo e desafiador, mas que essas estratégias podem sim contribuir para a respeitabilidade para com o idoso e a sua relação com a sociedade, o que pode ser destacado na utilização do Pregão eletrônico Nº 000017/2019 no município.

Vale destacar ainda que, a proteção de forma integral, restabelecimento de vínculos familiares e sociais, possibilidade de convivência comunitária e ampliação da rede do atendimento socioassistencial podem garantir os direitos da pessoa idosa, bem como, das políticas públicas setoriais que são necessárias para viabilidade e responsabilidade do fazer social para com os cidadãos.

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, Alexandre de Oliveira; CAMARANO, Ana Amélia; GIACOMIN, Karla Cristina. **Política nacional do idoso**: velhas e novas questões. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

BARROCO, Maria Lucia Silva. **Ética**: fundamentos sócio-históricos. São Paulo: Cortez, 2008. v. 4.

BERZINS, Marília Anselmo Viana da Silva. Envelhecimento Populacional: uma conquista para ser celebrada. **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, Cortez, ano XXIV, n. 75, p. 19-34, 2003.

BERZINS, Marília Anselmo Viana da Silva; GIACOMIN, Karla Cristina; CAMARANO, Ana Amélia. A Assistência Social na Política Nacional do Idoso. *In*: ALCÂNTARA, Alexandre de Oliveira; CAMARANO, Ana Amélia; GIACOMIN, Karla Cristina (orgs.). **Política Nacional do Idoso**: velhas e novas questões. Rio de Janeiro: Ipea, 2016, p. 107-133. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/161006_livro_politica_nacional_idosos.PDF. Acesso em: 17 jul. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 jul. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 16 jul. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei 8.666, de 21 de julho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 16 jul. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei 8.842, de 4 de janeiro de 1994**. Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1994a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8842.htm. Acesso em: 16 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994**. Aprova o código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Brasília, DF:

Presidência da República, 1994b. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm. Acesso em: 16 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 1.948, de 3 de julho de 1996**. Regulamenta a lei nº8.842, de janeiro de 1994, que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1948.htm. Acesso em: 16 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000**. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm. Acesso em: 16 jul. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei 10.520, de 17 de junho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 16 jul. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei 10.741, de 1º de outubro de 2003**. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10741.htm. Acesso em: 16 jul. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/ 2004. Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**. Brasília, DF: MDS; SNAS, 2005. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 11 mar. 2021.

BRASIL. **Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004**. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 17 jul. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **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. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm. Acesso em: 17 jul. 2020.

BRASIL. **Resolução - RDC nº 283, de 26 de setembro de 2005**. Aprovar o Regulamento Técnico que define normas de funcionamento para as Instituições de Longa Permanência para Idosos, de caráter residencial. Disponível em:

http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2005/res0283_26_09_2005.html. Acesso em: 17 jul. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nos 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nos 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Disponível em: <https://www.feis.unesp.br/Home/DTADM/STMAT/lei-complementar-123-2006.pdf>. Acesso em: 2 set. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº109, de 11 de novembro de 2009**. Tipificação nacional de serviços socioassistenciais. Brasília, DF: CNAS, 2009. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf. Acesso em: 2 set. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei 12.435, de 6 de julho de 2011**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm#art1. Acesso em: 11 mar. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Diretrizes para o cuidado das pessoas idosas no SUS**: proposta de modelo de atenção integral. Ministério da Saúde: Brasília, DF: 2014a. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/diretrizes_cuidado_pessoa_idosa_sus.pdf. Acesso em: 17 jul. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução 109, de 11 de novembro de 2009**. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Reimpressão 2014. Brasília, DF: Conselho Nacional de Assistência Social, 2014b. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf. Acesso em: 26 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011**. Altera a Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm#art1. Acesso em: 26 nov. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 8.114, de 30 de setembro de 2013**. Estabelece o Compromisso Nacional para o Envelhecimento Ativo e institui Comissão Interministerial para monitorar e avaliar ações em seu âmbito e promover a articulação de órgãos e entidades públicos envolvidos em sua articulação. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8114.htm. Acesso em: 26 nov. 2019.

BRASIL. **Resolução CNAS nº 13, de 13 de maio de 2014**. Inclui na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, aprovada por meio da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, a faixa etária de 18 a 59 anos no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

Disponível em:

https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf. Acesso em: 17 jul. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma operacional básica de recursos humanos do SUAS - NOB-RH/SUAS**. Disponível em: <http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-RH.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução do Conselho Nacional de Saúde 466, de 12 de dezembro de 2012**. Brasília, DF: CNS, 2012. Disponível em:

<http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2012/Reso466.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. Resolução do Conselho Nacional de Saúde 510, de 07 de abril de 2016. **Resolução do Conselho Nacional de Saúde 510, de 07 de abril de 2016**. Brasília, DF: CNS, 2016. Disponível em:

[BRASIL. Ministério da Fazenda. **Envelhecimento da população e seguridade social**. Brasília: MF; SPREV, 2018. 162 p. ilustr. \(Coleção Previdência Social, Série Estudos; v. 37, 1. Ed.\). Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/06/colprev37.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2021.](https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/2016/res0510_07_04_2016.html#:~:text=RESOLU%C3%87%C3%83O%20N%C2%BA%20510%2C%20DE%207%20DE%20ABRIL%20DE%202016&text=Considerando%20a%20import%C3%A2ncia%20de%20se,Art. Acesso em: 01 mar. 2020.</p>
</div>
<div data-bbox=)

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto 10.024, de 20 de setembro de 2019**. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Brasília, DF: 2005.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm. Acesso em: 27 out. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.921, de 18 de julho de 2019**. Consolida Atos normativos editados pelo poder executivo federal que dispõem sobre a temática da pessoa idosa.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9921.htm. Acesso em: 27 out. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria de Avaliação e Gestão de Informação –SAGI. **Mapas Estratégicos para Políticas de Cidadania (MOPS)** – Presidente Kennedy/ES. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mops/servicos.php?s=1&codigo=320430>. Acesso em: 12 mar. 2021.

BRUNO, Marta Regina Pastor. Cidadania não tem idade. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Cortez, ano XXIV, n. 75, p. 74-83, set. 2003.

CAMARANO, Ana Amélia. Introdução. *In*: ALCÂNTARA, Alexandre de Oliveira; GIACOMIN, Karla Cristina (orgs.). **Política Nacional do Idoso**: velhas e novas questões. Rio de Janeiro: Ipea, 2016, p. 15-47. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/161006_livro_politica_nacional_idosos.PDF. Acesso em: 17 jul. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **Panorama Social da América Latina 2008 - 2009**. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/1229-panorama-social-america-latina-2008>. Acesso em: 17 jul. 2020.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **Estudo Econômico da América Latina e do Caribe 2015**: Desafios para impulsionar o ciclo de investimento com vistas a reativar o crescimento. Documento informativo. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/38716-estudo-economico-america-latina-caribe-2015-desafios-impulsionar-o-ciclo>. Acesso em: 17 jul. 2020.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **Derechos de las personas mayores**: retos para la interdependencia y autonomía (LC/CRE.4/3/Rev.1), Santiago, 2017. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/41471>. Acesso em: 17 jul. 2020.

COSTA, Mayara; ROCHA, Leonardo; OLIVEIRA, Suenny. Educação em Saúde: estratégia de promoção da qualidade de vida na terceira idade. **Revista Lusófona de Educação**, v. 22, p. 123-140, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/rle/n22/n22a08.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2020.

CREAS. Centro de Referência Especializado de Assistência Social. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. Brasília, DF: MDS; SNAS, 2011.

DATA/SUS. Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde do Brasil. **População residente por Faixa Etária 1, segundo Município**. Brasília: Ministério da Saúde/SVS/DASNT/CGIAE, 2021. Disponível em:

<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?popsvs/cnv/popbr.def>. Acesso em: 09 mar. 2020.

DI GIOVANNI, Geraldo. Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. *In*: OLIVEIRA, M. A. de (org.). **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas, SP: Unicamp, 1998.

FRIGOTTO, Gaudêncio. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. *In*: FAZENDA, Ivani (org.). **Metodologia da Pesquisa Educacional**. 11 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projeto de pesquisa**. 6 ed. São Paulo: atlas, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios: Síntese de Indicadores 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98887.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Presidente Kennedy Panorama**. Disponível: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/es/presidente-kennedy/panorama>. Acesso em: 17 jul. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE-CIDADES). **Presidente Kennedy-ES: panorama**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/es/presidente-kennedy/panorama>. Acesso em: 08 mar. 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico**. 6 ed. rev. e atual. São Paulo: Dialética, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

MIRANDA, Henrique Savonitti. **Licitações e Contratos administrativos**. Brasília: Senado Federal, 2004.

MORAES, Roque. **Análise de Conteúdo**. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4125089/mod_resource/content/1/Roque-Moraes_Analise%20de%20conteudo-1999.pdf. Acesso em: 14 jul. 2020.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Estudo revela que um em cada seis idosos sofre alguma forma de abuso no mundo**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/estudo-revela-que-um-em-cada-seis-idosos-sofre-alguma-forma-de-abuso-no-mundo/>. Acesso em: 17 jul. 2020.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Introdução à seguridade social**. Montevideu: OIT, 1984.

ONDH. Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos. **Disque Direitos Humanos: Relatório 2019**. Brasília, DF: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/ouvidoria/Relatorio_Disque_100_2019_.pdf. Acesso em: 12 mar. 2021.

PAIVA, Sálvea de Oliveira Campelo e. **Envelhecimento, Saúde e Trabalho no Tempo do Capital: um estudo sobre a racionalidade na produção de conhecimento do Serviço Social**. 2012. Tese. (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco, 2012. Disponível em:

<https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/10699/1/ENVELHECIMENTO%2c%20SA%2c%20TRABALHO%20NO%20TEMPO%20DO%20CAPITAL%2c%20um%20estudo%20sobre%20a%20racionalidade%20na%20produ%20a%20do%20servi%20o%20social.pdf>. Acesso em: 15 out. 2020.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Envelhecimento, direitos e garantias sociais. **Geriatrics, Gerontology and Aging**. v. 9, p. 122-125, 2015. Disponível em: <https://cdn.publisher.gn1.link/ggaging.com/pdf/v9n3a08.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2021.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti; MIOTO, Regina Celia Tomaso (orgs.). **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008. p. 87-108.

PRATES, Jane Cruz; PRATES, Flavio Cruz. Problematizando o uso da técnica de análise documental no Serviço Social e no Direito. **Revista Sociedade em Debate**, Pelotas, RS, v. 15, n. 2, p. 111-125, jul.-dez./2009. Disponível em: http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/8003/2/Problematizando_o_uso_da_tecnica_de_analise_documental_no_Servico_Social_e_no_Direito.pdf. Acesso em: 17 jul. 2020.

PRESIDENTE KENNEDY-ES. **Lei 746, de 2 de fevereiro de 2007**. Institui o COMAS-PK. Disponível em: <https://presidentekennedy.es.leg.br/arquivos/Projeto%20de%20Lei%20Ordin%C3%A1ria/2019/PL%20021A.-2019.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2021.

PRESIDENTE KENNEDY – ES. **Decreto 060, de 27 de setembro de 2013**. Regulamenta a lei 1076/2013.

PRESIDENTE KENNEDY – ES. **Lei 1160, de 20 de março de 2015**. Institui o Sistema de Controle Interno no âmbito do município de Presidente Kennedy/ES.

PRESIDENTE KENNEDY – ES. **Resolução nº 021, de 8 de setembro de 2016**. Dispõem sobre os parâmetros municipais para inscrição das entidades ou organizações

de Assistência Social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais no COMAS/PK. Disponível em: <https://www.presidentekennedy.es.gov.br/uploads/documento/20200316154819-resolucao-11-2020-da-reuniao-em-12-de-marco-de-2020-ca.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2021.

PRESIDENTE KENNEDY – ES. **Lei nº 1322, de 30 de maio de 2017**. Institui o Sistema Único de Assistência Social do município de Presidente Kennedy-ES (SUAS-PK), e dá outras providências. Disponível em: <https://www.presidentekennedy.es.gov.br/uploads/documento/20200124074659-institui-o-sistema-unico-de-assistencia-social-do-munici.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2021.

PRESIDENTE KENNEDY-ES. **Contrato Nº 000212/2019**. Presidente Kennedy, ES: SMAS, 2019a. Disponível em: <https://www.presidentekennedy.es.gov.br/uploads/contrato/contrato-anexo-7cba340e9b551962ebd6693ee267e2f6.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2021.

PRESIDENTE KENNEDY-ES. **Edital de Pregão Eletrônico Nº 000017/2019**. Presidente Kennedy, ES: 2019b. Disponível em: <https://www.presidentekennedy.es.gov.br/uploads/licitacao/985-edital-1559583801.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2019.

PRESIDENTE KENNEDY – ES. **Decreto nº 041, de 23 de abril de 2019**. Aprova instrução normativa SCL Nº 008/2017 (versão 02), que dispõe sobre procedimentos para aplicação de sanção administrativa no decurso do procedimento de contratação no âmbito do poder executivo municipal de Presidente Kennedy e dá outras providências. Disponível em: <https://www.presidentekennedy.es.gov.br/uploads/licitacao/1158-decreto-041-2019-1608130800.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2021.

PRESIDENTE KENNEDY –ES. **Termo de ajuste de conduta - Assistência Social, 2019**. Disponível em: <https://www.presidentekennedy.es.gov.br/uploads/documento/20200121094406-tac-semas-2019.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2021.

PRESIDENTE KENNEDY-ES. **Contrato Nº 000451/2020**. Presidente Kennedy, ES: SMAS, 2020a. Disponível em: <https://www.presidentekennedy.es.gov.br/uploads/contrato/contrato-anexo-168de3d153d96828f1be7ffe5e9849bf.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2021.

PRESIDENTE KENNEDY-ES. **Contrato Nº 000406/2020**. Presidente Kennedy, ES: SMAS, 2020b. Disponível em: <https://www.presidentekennedy.es.gov.br/uploads/contrato/contrato-anexo-d84061b70666f83f7b79114d1b8b9ec9.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2021.

PRESIDENTE KENNEDY – ES. **Resolução nº 2, de 20 de janeiro de 2020**. Disponível em: <https://www.presidentekennedy.es.gov.br/uploads/documento/20200128080156-resolucao-02-2020-da-reuniao-em-22-de-janeiro-de-2020.pdf>. Acesso em: 12 mar.

2021.

PRESIDENTE KENNEDY-ES. **Resolução nº 03, de 22 de janeiro de 2020**. Presidente Kennedy, ES: SMAS, 2020c. Disponível em:

<https://www.presidentekennedy.es.gov.br/uploads/documento/20200128080506-resolucao-03-2020-da-reuniao-em-22-de-janeiro-de-2020.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2021.

RAMOS, Josiani *et al.* As Vantagens e Desvantagens do Pregão Eletrônico e Presencial do ponto de vista da Administração Pública. **RAC - Revista de Administração e Contabilidade**. Santo Ângelo, RS, ano 15, n. 29, p. 106-127, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/229768343.pdf>. Acesso em 17 jul. 2020.

SEMAS. **Secretaria Municipal de Assistência Social**. Presidente Kennedy, ES, 2021. Disponível em: <https://www.presidentekennedy.es.gov.br/secretaria/ler/4/secretaria-municipal-de-assistencia-social-semas>. Acesso em: 12 mar. 2021.

SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. Envelhecimento e proteção social: aproximações entre Brasil, América Latina e Portugal. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 126, p. 215-234, maio/ago. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/sssoc/n126/0101-6628-sssoc-126-0215.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2020.

SISAP-Idoso. Sistema de Indicadores de Saúde e Acompanhamento de Políticas do Idoso. **Matriz de dimensões. Ficha dos indicadores disponíveis**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2021a. Disponível em: <https://sisapidoso.icict.fiocruz.br/matriz-de-dimensoes>. Acesso em: 08 mar. 2021.

SISAP-Idoso. Sistema de Indicadores de Saúde e Acompanhamento de Políticas do Idoso. **Proporção de População Idosa**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2021b. Disponível em: https://www.saudeidoso.icict.fiocruz.br/novo2/grafico_mu.php?pag=gra&uf=32&municipio=320430&uf_o=D&indicador=D01P0&B1=Gerar+gr%E1fico. Acesso em: 08 mar. 2021.

SISAP-Idoso. Sistema de Indicadores de Saúde e Acompanhamento de Políticas do Idoso. **Índice de Envelhecimento da População. Índice de Envelhecimento da População Masculina**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2021c. Disponível em: https://www.saudeidoso.icict.fiocruz.br/novo2/grafico_mu.php?pag=gra&uf=32&municipio=320430&uf_o=D&indicador=D02I0&B1=Gerar+gr%E1fico. Acesso em: 08 mar. 2021.

SISAP-Idoso. Sistema de Indicadores de Saúde e Acompanhamento de Políticas do Idoso. **Índice de Envelhecimento da População Masculina**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2021d. Disponível em: https://www.saudeidoso.icict.fiocruz.br/novo2/grafico_mu.php?pag=gra&uf=32&municipio=320430&uf_o=D&indicador=D01P1&B1=Gerar+gr%E1fico. Acesso em: 08 mar. 2021.

SISAP-Idoso. Sistema de Indicadores de Saúde e Acompanhamento de Políticas do Idoso. **Índice de Envelhecimento da População Feminina**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ,

2021e. Disponível em:

https://www.saudeidoso.icict.fiocruz.br/novo2/grafico_mu.php?pag=gra&uf=32&municipio=320430&uf_o=D&indicador=D02I2&B1=Gerar+gr%E1fico. Acesso em: 08 mar. 2021.

SISAP- Idoso. Sistema de Indicadores de Saúde e Acompanhamento de Políticas do Idoso. **Proporção de Idosos Economicamente Ativos**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2021f. Disponível em:

https://www.saudeidoso.icict.fiocruz.br/novo2/grafico_mu.php?pag=gra&uf=32&municipio=320430&uf_o=P&indicador=P07P0&B1=Gerar+gr%E1fico. Acesso em: 08 mar. 2021.

SISAP- Idoso. Sistema de Indicadores de Saúde e Acompanhamento de Políticas do Idoso. **Proporção de Idosos do Sexo Masculino Economicamente Ativos**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2021g. Disponível em:

https://www.saudeidoso.icict.fiocruz.br/novo2/grafico_mu.php?pag=gra&uf=32&municipio=320430&uf_o=P&indicador=P07P1&B1=Gerar+gr%E1fico. Acesso em: 08 mar. 2021.

SISAP- Idoso. Sistema de Indicadores de Saúde e Acompanhamento de Políticas do Idoso. **Proporção de Idosos do Sexo Masculino Economicamente Ativos**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2021h. Disponível em:

https://www.saudeidoso.icict.fiocruz.br/novo2/grafico_mu.php?pag=gra&uf=32&municipio=320430&uf_o=P&indicador=P07P2&B1=Gerar+gr%E1fico. Acesso em: 08 mar. 2021.

SISAP-Idoso. Sistema de Indicadores de Saúde e Acompanhamento de Políticas do Idoso. **Proporção de idosos que receberam BPC**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2021i. Disponível em:

https://www.saudeidoso.icict.fiocruz.br/novo2/grafico_mu.php?pag=gra&uf=32&municipio=320430&uf_o=P&indicador=P22P0&B1=Gerar+gr%E1fico. Acesso em: 08 mar. 2021.

SISAP-Idoso. Sistema de Indicadores de Saúde e Acompanhamento de Políticas do Idoso. **Taxa de notificações de casos de violência contra idosos**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2021j. Disponível em:

<https://www.saudeidoso.icict.fiocruz.br/novo2/painel.php>. Acesso em: 09 mar. 2021.

SPOSATI, Aldaiza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); UNESCO. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF: MDS; UNESCO, 2009. Disponível em:

http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/concepcao_ge_stao_protecaosocial.pdf. Acesso em: 04 fev. 2020.

TEIXEIRA, Solange Maria. As condições de vida dos velhos trabalhadores aposentados no Brasil. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 3. São Luís – MA. **Anais...** 2007. Disponível em:

http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos/EixoTematicoD/049ff0a4836f644bfd89SOLANGE%20MARIA_TEIXEIRA.pdf. Acesso em: 15 jul. 2020.

WHO - World Health Organization. **Decenio del Envejecimiento Saludable 2020-2030**.

Genebra, Suíça: WHO, 2019. Disponível em: https://www.who.int/docs/default-source/decade-of-healthy-ageing/final-decade-proposal/decade-proposal-final-apr2020-es.pdf?sfvrsn=73137ef_4. Acesso em: 16 jul. 2020.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE

APÊNDICE A – ROTEIRO PARA ANÁLISE DOCUMENTAL

BLOCO 1: IDENTIFICAÇÃO DO DOCUMENTO

1.1 Tipos de documento (políticas, normativas, planos, projetos, formulários, banco de dados...)	
1.2 Acessibilidade (restrita ou irrestrita)	
1.3 Local e data	
1.4 Localizações do documento	
1.5 Referência completa	

BLOCO 2: ASPECTOS A SEREM IDENTIFICADOS/ ANALISADOS

2.1 Objeto	
2.2 Prazo do registro de preços	
2.3 Justificativa	
2.4 Nº de pessoas idosas que precisam de acolhimento	
2.5 Equipe de profissionais	
2.6 Critérios para habilitação	
2.7 Conteúdo da oferta do serviço	
2.8 Dotações orçamentárias	
2.9 Preço máximo que o município se propõe a pagar	
2.10 Valores finais da contratação	