

AS MODALIDADES DE LICITAÇÕES SEGUNDO A LEI N. 8666/93 E LEI N. 10520/02 E SUA APLICABILIDADE NO MUNICÍPIO DE SÃO JORGE DO PATROCÍNIO

Joçaine Ferreira Fernandes¹

Naiara Facci Sá²

Ângela Luci Barbosa Serra Rodrigues³

FERNANDES, J. F.; SÁ, N. F.; RODRIGUES, Â. L. B. S. As modalidades de licitações segundo a lei n. 8666/93 e lei n. 10520/02 e sua aplicabilidade no município de São Jorge do Patrocínio. **Rev. Ciênc. Empres. UNIPAR**, Umuarama, v. 13, n. 1, p. 95-114, jan./jun. 2012.

RESUMO: Com a necessidade de adquirir bens, serviços e obras, a administração pública usa como forma legal, o procedimento licitatório. A licitação é um procedimento utilizado para avaliar qual é a proposta que melhor atende as necessidades do município, oferecendo vantagens econômicas e desenvolvendo uma competição entre o maior número possível de interessados em contratar com o poder público, viabilizando que a administração conquiste o melhor preço com a melhor qualidade dentro dos padrões exigidos na licitação. A licitação é dividida basicamente em seis modalidades, todas são processadas e julgadas da melhor forma por meio dos conceitos e princípios básicos, tendo cada uma suas características definidas pela Lei n. 8.666/93 e Lei n. 10.520/02. Este artigo tem como objetivo demonstrar as licitações realizadas no ano de 2.009 e 2.010 no município de São Jorge do Patrocínio, verificando assim a aplicabilidade das modalidades.

PALAVRAS-CHAVE: Licitação. Administração pública. Procedimento licitatório.

THE PROCEDURE FOR BIDDING ACCORDING TO LAW N. 8666/93 AND LAW N. 10520/02 AND ITS APPLICABILITY IN THE CITY OF SÃO JORGE DO PATROCÍNIO

ABSTRACT: In view of the need to acquire supplies, services and works, the public administration uses as legally, the bidding process. The tender is a procedure used to evaluate which is the proposal that best meets the needs of the city, offering economic advantages and developing a competition between the largest

¹Bacharel em Ciências Contábeis – UNIPAR – Umuarama – PR. E-mail: saine8@hotmail.com

²Bacharel em Ciências Contábeis – UNIPAR – Umuarama – PR. E-mail: naiara.facci@hotmail.com

³Professora do curso de Ciências Contábeis – UNIPAR – Umuarama. E-mail: angelaluci@unipar.br

possible number of people interested in contracting with the government, enabling the administration to win the best price the best quality within the standards required in the bid. Bidding is basically divided in six modes, all are processed and adjudicated in the best way through the basic concepts and principles, each of its characteristics set primarily by Law 8666/93 and Law n. 10.520/02. This article aims to demonstrate the auctions held in the year 2009 and 2010 in São Jorge do Patrocínio, thus verifying the applicability of the methods.

KEYWORDS: Bidding. Public administration. Bidding procedure.

MODALIDADES DE LICITACIONES DE ACUERDO A LA LEY N. 8666/93 Y LA LEY N. 10520/02 Y SU APLICABILIDAD EN EL MUNICIPIO DE SÃO JORGE DO PATROCÍNIO

RESUMEN: Con la necesidad de adquirir bienes, servicios y obras, la administración pública utiliza como forma legal, el procedimiento de licitación. La licitación es un procedimiento utilizado para evaluar cuál es la propuesta que mejor se adapte a las necesidades del municipio, ofreciendo ventajas económicas y desarrollando una competición entre el mayor número posible de interesados en la contratación con el poder público, viabilizando que la administración conquiste el mejor precio con la mejor calidad dentro de los estándares exigidos en la licitación. La licitación se divide básicamente en seis modalidades, todas son procesadas y juzgadas de la mejor manera a través de los conceptos y principios básicos, teniendo cada una sus características definidas por la Ley n. 8666/93 y la Ley n. 10.520/02. Este artículo pretende demostrar las licitaciones realizadas en el año de 2009 y 2010 en el municipio de São Jorge do Patrocínio, verificando así la aplicabilidad de las modalidades.

PALABRAS CLAVE: Licitación. Administración pública. Procedimiento licitatorio.

1 INTRODUÇÃO

Com a necessidade de adquirir bens, serviços e obras, a administração pública usa como forma legal, o procedimento licitatório. Este por sua vez, visa garantir a eficiência e a transparência entre o Estado e a população, mantendo o desenvolvimento econômico e social.

A licitação é um procedimento utilizado para avaliar qual é a proposta que melhor atende as necessidades do município, oferecendo vantagens econômicas e desenvolvendo uma competição entre o maior número possível de interessados em contratar com o poder público, viabilizando que a administração conquiste o melhor preço com a melhor qualidade dentro dos padrões exigidos

na licitação.

Os responsáveis pela licitação são agentes públicos designados pelas autoridades competentes por meio do ato administrativo que nomeia a comissão de licitação, podendo ser permanentes ou especiais, dependendo da necessidade que a licitação exige. Essa comissão tem a função de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos à licitação.

A licitação é dividida basicamente em seis modalidades, sendo elas, concorrência, tomada de preço, convite, concurso, leilão e pregão, todas são processadas e julgadas da melhor forma através dos conceitos e princípios básicos, tendo cada uma suas características definidas pela Lei n. 8.666/93 e Lei n. 10.520/02.

Este estudo tem como objetivo demonstrar as licitações realizadas no ano de 2.009 e 2.010 no município de São Jorge do Patrocínio, verificando assim a aplicabilidade das modalidades.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Conceitos e princípios de licitação

Com a criação da Lei n. 8.666, em 21 de junho de 1993, o procedimento de licitação passa a ser obrigatório para quaisquer aquisições que a administração pública venha fazer. Sendo possível com esse procedimento avaliar as melhores propostas de preço e qualidade na aquisição dos bens, serviços e obras. O Tribunal de Contas da União – TCU (2006, p. 16) define a licitação como o “procedimento administrativo formal em que a administração pública convoca, mediante condições estabelecidas em ato próprio, empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviço”.

Todo processo licitatório deve permitir e facilitar o ingresso do maior número possível de participantes para que se obtenha realmente a proposta mais vantajosa para a administração. Conseqüentemente, os interessados em participar estarão concorrendo em iguais condições e amparados pela lei e princípios. Esses princípios devem nortear o procedimento licitatório em conjunto com a legislação, sendo eles:

O princípio da legalidade que vincula os licitantes e a administração pública às regras estabelecidas nas normas e princípios em vigor. Segundo Boselli (1998, p. 20) a administração pública “deve limitar seus atos a aquilo que estiver previsto em lei. O administrador não tem a liberdade de tomar medidas, ações ou decisões como bem queiram, sem o devido amparo legal, todas as providências devem estar previstas em legislação específica”. Assim, o agente público precisa estar sempre informado sobre as alterações que ocorrem na lei.

O princípio da isonomia visa manter tratamento igual a todos os interessados. Meirelles (2010) defende este princípio de forma muito simplificada, ao explicar que os entes públicos e seus agentes não podem tratar os administrados com favoritismos ou perseguições, este princípio fundamenta-se na igualdade, na justiça. O Tribunal de Contas da União (2006) reforça que este princípio é condição essencial para garantir a competição em todos os procedimentos licitatórios.

O princípio da impessoalidade obriga a administração a observar nas suas decisões critérios e objetivos previamente estabelecidos. Boselli (1998) explica que esse princípio dificilmente se consegue atingir por completo, pois quando o elemento humano é colocado para tomar uma decisão, a impessoalidade fica sempre comprometida.

O princípio da moralidade e da probidade administrativa explica que os licitantes e os agentes públicos precisam manter uma conduta ética com as regras da administração. Sundfeld (1994) explica que são princípios gerais do direito administrativo, que obrigam licitador e licitante a observarem pautas de conduta honesta e civilizada, evitando conluíus para afastar disputantes, acordos para aumento de preço, decisões desleais, entre outras práticas condenáveis.

No princípio da publicidade, todos os interessados em licitar devem ter acesso às licitações e seus termos divulgados pelos agentes públicos em todas as fases do procedimento licitatório.

A Lei nº 8.666 define em seu artigo 66 que “é permitido a qualquer licitante o conhecimento dos termos do contrato e do respectivo processo licitatório e, a qualquer interessado, a obtenção de cópia autenticada, mediante o pagamento dos emolumentos devidos.”

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório prega que a administração e os licitantes devem seguir o ato convocatório e nada deve ser criado ou feito sem que haja previsão no ato convocatório. De acordo com o TCU (2006) este princípio possui força obrigacional, em que tanto administração como licitante necessitam observar as normas e condições estabelecidas no ato convocatório. Dessa forma, nada poderá ser criado ou feito sem que haja previsão no ato convocatório. Sobre o assunto, pondera Sundfeld (1994, p. 21) que:

A vinculação ao instrumento convocatório cumpre triplo objetivo. De um lado, aferra a administração ao direito, na medida em que a sujeita ao respeito de seus próprios atos. De outro, impede a criação de etapas *ad hoc* ou a eleição, depois de iniciado o procedimento, de critérios de habilitação ou julgamento destinados a privilegiar licitantes. Por fim, evita surpresas para estes, que podem formular suas propostas com inteira ciência do que deles pretende o licitador. Após o início da licitação, a única surpresa para os licitantes deve ser quanto ao conteúdo das propostas de seus concorrentes.

O princípio do julgamento objetivo determina que o agente público siga os objetivos definidos no ato convocatório para o julgamento das propostas, afastando assim a possibilidade de utilizar fatores subjetivos em benefício da administração pública ou do licitante.

Sundfeld (1994) prega que de acordo com este princípio a decisão deve ser tomada a partir de pautas firmes e concretas, fundamentando-se na interdição do subjetivismo e do personalismo que põe a perder o caráter igualitário do certame. O TCU (2006) explica ainda, que o administrador deve observar critérios objetivos definidos no ato convocatório para o julgamento das propostas, dessa forma afasta a possibilidade de o julgador utilizar-se de fatores subjetivos ou de critérios não previstos no ato convocatório, mesmo que em benefício da própria administração. O mesmo autor, explica que:

De nada valeriam todos os cuidados da Constituição e da lei, ao exigirem a licitação e regularem seu processamento, se ao administrador fosse dado o poder de escolher o vencedor, a seu talante. Aliás, justamente para garantir a maior objetividade possível no julgamento, a Lei 8666/93 elegeu o menor preço como o critério por excelência para a classificação das propostas, reservando critérios menos firmes, como o da melhor técnica ou qualidade, para situações especiais (art. 46). Não obstante, atenta ao fato de, na contratação de trabalhos intelectuais e artísticos, ser normalmente inviável a escolha objetiva, a lei prevê modalidade licitatória com julgamento relativamente subjetivo: o concurso (arts. 22 - § 4º e 52). (SUNDFELD, 1994, p. 21).

Por sua vez, a Lei 8666/93, em seu artigo terceiro, destaca que:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e selecionar a proposta mais vantajosa à administração, que será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos de legalidade, impessoalidade, moralidade e da proibidade administrativa, publicidade, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e os que lhes são correlatos.

Assim verifica-se que a licitação uniformiza a administração e torna a isonomia real e a justiça vivaz. A licitação é de suma importância para a administração pública, assim na sequência são apresentados os responsáveis pela licitação.

2.2 Responsáveis pela licitação

Os responsáveis pela licitação são agentes públicos designados, pela

autoridade competente por meio do ato administrativo, para fazer a elaboração do processo licitatório. A comissão tem como função receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos à licitação. Essa comissão pode ser permanente, mas não ultrapassando um ano ou especial, que ocorre quando for o caso de licitações específicas.

O TCU (2006, p. 20) define que “os membros da comissão de licitação respondem solidariamente pelos atos praticados, salvo se posição individual divergente estiver devidamente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que tiver sido tomada a decisão”. Fica assim evidente que apenas os agentes públicos possuem competência para a licitação.

2.3 Modalidades do procedimento licitatório

A licitação é composta por diversas modalidades, tendo cada uma suas características definidas por leis. A escolha da modalidade ocorre de acordo com as características e valor do objeto que será contratado. Apesar de haver outros tipos de modalidades que são utilizadas em outros países, com a aprovação da Lei 8.666, em 1993, houve a definição das modalidades que poderiam ser utilizadas no Brasil, assim a licitação passou a ser obrigatória e essa lei define todas as normas do procedimento licitatório.

A Lei 8.666/93 estabelece em seu artigo primeiro que “esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos poderes da união, dos estados, do distrito federal e dos municípios”. Ainda, em seu artigo vigésimo segundo estabelece que “são modalidades de licitação: concorrência, tomada de preço, convite, concurso e leilão”.

Pereira Junior (2007) explica que a Lei 10.520/02 é a medida provisória que institui o pregão, franqueando expressamente a nova modalidade de licitação ao uso de todos os órgãos e entidades da administração pública brasileira.

Na seqüência são apresentadas as modalidades, já citadas, de forma mais aprofundada.

2.3.1 Concorrência

Podem participar desta modalidade qualquer interessado que prove possuir os requisitos mínimos exigidos no edital para a execução do objeto da licitação. Podendo ser cadastrado ou não. Essa modalidade é utilizada para licitações de compras e serviços que, com exceção de engenharia, que possua um valor acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais). Em se tratando de obras e serviços de engenharia o valor deverá ser acima de R\$ 1.500.000,00 (um

milhão e quinhentos mil reais). Essa modalidade é destinada a processos licitatórios de maior valor, mas pode ser utilizada em qualquer valor, o que a diferencia de outras modalidades que tem padrões definidos de valor.

O TCU (2006) explica que a concorrência é uma modalidade da qual podem participar quaisquer interessados, desde que, na fase de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução do objeto da licitação.

Sobre isso pondera Sundfeld (1994, p. 66) que “é a modalidade propiciatória da maior competitividade possível, iniciando-se com publicidade ampla, através da divulgação de anúncios pela Imprensa Oficial, e admitindo a participação de quaisquer interessados, sem pré-condições. Por isso mesmo é empregada para as contratações de maior relevância”.

Salviato (2011, p. 3) esclarece que a concorrência, pautada na Lei 8666/93, afirma:

Tratada no parágrafo 1º do artigo 22, a concorrência permite participação à qualquer interessado, desde que cadastrado. É composta de duas fases distintas qual seja, a fase da habilitação, ou classificatória, onde serão analisados os documentos do participante e sua idoneidade, e a fase de julgamento cujo objetivo é a análise das propostas e a adjudicação ao vencedor; é procedimento que se abre totalmente à todos os interessados. Tanto na concorrência pública como na tomada de preços por se tratarem de modalidades em que são relacionados objetos mais complexos, cuja especificação é mais detalhada, a administração deve verificar se o interessado possui condições de satisfazer às exigências necessárias à execução do objeto licitado.

A concorrência abre aqui oportunidade para diversos interessados e torna a licitação algo mais certo, pois proporciona disputa de qualidade e preço de forma equilibrada e correta.

2.3.2 Tomada de preços

Os interessados devem possuir qualificação, para participar dessa modalidade de licitação, além de estarem devidamente cadastrados no sistema de cadastro do ente ou possuir todas as condições necessárias para o cadastramento até três dias antes do recebimento das propostas. Essa modalidade é utilizada em obras e serviços de engenharia quando os valores forem superiores a R\$ 1.500.000,00 (um mil milhão e quinhentos mil reais) e, para compras e serviços, com valor até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

O artigo 22 em seu § 2º define que: “[...] a tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem

a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data de recebimento das propostas, observada a necessária qualificação”.

Desta forma, para o TCU (2006) esta é a modalidade realizada entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

Sundfeld (1996, p. 76), explica que as modificações feitas pela lei no regime da “tomada de preços em relação ao modelo antes vigorante, acabaram por assimilá-la quase totalmente à concorrência, com a única exceção do prazo de divulgação do edital, que é mais curto. Assim, não se entende por que o legislador não extinguiu de vez, substituindo-se por uma concorrência com prazo menor de publicidade”.

Mesmo que esta modificação não tenha extinguido, todavia pode-se compreender esta fase como concorrência com menor prazo de publicidade. Porém, ambas se mantêm como fases diferenciadas.

2.3.3 Convite

No convite, para que a contratação seja possível, são necessárias pelo menos três propostas válidas, isto é, que atendam a todas as exigências do ato convocatório. Para obras e serviços de engenharia o valor poderá ser até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) e para as demais compras e serviços o valor será de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). Os participantes são convidados ou escolhidos e devem ser do mesmo ramo do objeto licitado, outros interessados que não receberam o convite podem solicitá-lo.

“O convite é a modalidade realizada entre interessados do ramo de que trata o objeto da licitação, escolhidos e convidados em numero mínimo de três pela Administração”. (TCU, 2006, p. 26). Sobre o convite, conforme o artigo 22 - § 3º, pondera Sundfeld (1974, p. 79) que:

[...] é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em numero mínimo de três pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

O TCU (2006) explica que o convite é a modalidade de licitação mais simples em que a administração escolhe quem quer convidar, entre os possíveis interessados, cadastrados ou não, e, essa divulgação deve ser feita mediante afixação de cópia do convite em quadro de avisos do órgão ou entidade, localizado

em lugar de ampla divulgação. Porém, cabe aqui a observação de que no convite cabe a participação de interessados que não tenham sido formalmente convidados, desde que sejam do ramo do objeto licitado, uma vez que estejam cadastrados no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF, no órgão ou entidade licitadora.

O TCU (2006, p. 27) esclarece ainda que não é suficiente a existência de três propostas, pois é preciso que as três sejam válidas. No caso disso não ocorrer à administração deve repetir o convite a mais um interessado, “no mínimo, enquanto existirem cadastrados não convidados nas últimas licitações, ressalvadas as hipóteses de limitação de mercado ou manifesto desinteresse dos convidados, circunstâncias estas que devem ser justificadas no processo de licitação” (TCU, 2006, p. 27).

Desta forma, verifica-se que a fase do convite torna a licitação um pouco mais complexa e suas exigências asseguram a boa contratação naquilo que foi requisitado.

2.3.4 Concurso

Essa modalidade deve ter ampla divulgação, sendo de no mínimo quarenta e cinco dias e, quando necessário deve-se adotar maiores prazos. Quaisquer interessados em trabalho técnico, científico ou artístico podem participar, pois nessa modalidade ocorre o incentivo cultural, mediante premiação ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial (SUNDFELD, 1994; SALVIATO, 2011).

2.3.5 Leilão

É utilizado para interessados na venda de bens móveis inservíveis, penhorados ou imóveis alienados. A venda é efetuada a quem der o maior lance sendo ele igual ou superior ao valor estimado do bem. Salviato (2011, p. 4) define o leilão da seguinte forma:

[...] é a modalidade de licitação que consiste em venda pública, entre quaisquer interessados em adquirir bens móveis que já não servem para a Administração, ou de produtos apreendidos ou penhorados pela mesma, ou ainda para alienação de bens imóveis, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor de avaliação do bem. O leilão se diferencia das demais modalidades de licitação por apresentar propostas formuladas verbalmente, por meios de lances, podendo haver restrição de participação de algumas pessoas como por exemplo, num Leilão destinado à pessoas carentes.

Este assunto é também regulamentado nos artigos 45, § 1º, IV e artigo 53. De acordo com Sundfeld (1994), a característica principal do leilão é a de proceder mediante a formulação de lances sucessivos, até ser alcançado o de valor mais alto.

2.3.6 Pregão

No ano de 2002 foi criada a Lei 10.520, conhecida como a lei do pregão. O pregão passou a ser mais uma modalidade de licitação, suas regras são definidas através da Lei 10.520 e dos conceitos e princípios básicos da Lei 8.666.

O pregão fez com que o processo licitatório ficasse mais célere, trazendo maior economia e praticidade para a administração pública. Essa modalidade pode ser utilizada em licitações de qualquer valor, o que acarreta maior disputa entre os fornecedores.

Nessa nova lei surge o princípio da celeridade que é um dos norteadores da nova modalidade de licitação, esse princípio segundo o TCU, busca simplificar procedimentos de rigor excessivo e de formalidades desnecessárias. As decisões sempre que possível, devem ser tomadas no momento da sessão. Preferencialmente sempre que o objeto pretendido for bens ou serviços comuns deve ser adotado o pregão (TCU, 1994, p. 31).

Bens ou serviços comuns são produtos ou serviços facilmente encontrados no mercado. Como exemplo de bens de uso comum pode-se citar canetas, borrachas, veículos, etc.; e, para exemplificar serviços comuns pode-se elencar a manutenção de veículos, a construção de prédios e a pintura de paredes, entre outros itens.

A Lei 10.520 em seu Art. 1º parágrafo único define que “consideram-se bens e serviços comuns, para fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”.

Nessa nova modalidade a disputa ocorre em sessão pública, podendo ser presencial, que é quando o licitante apresenta envelopes lacrados e, após serem abertos, efetua lances, ou, ainda, por meio eletrônico que funciona através de sistema de comunicação específico de internet.

2.4 Fase interna do procedimento licitatório

Esta fase determina as condições do ato convocatório antes de ser publicado, seguindo as determinações legais impostas pela Lei e seus princípios. Nesta fase o setor apresenta sua necessidade, o agente público inicia a elaboração do projeto básico que deverá ser aprovado pela autoridade competente, após dar-se-

-á o início ao procedimento licitatório com sua protocolação e numeração, elaboram-se as especificações do objeto com precisão e clareza, bem como estima-se o valor total do objeto mediante pesquisa de mercado. Finalmente, verificam-se os recursos orçamentários e sua adequação orçamentária e financeira, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal define a modalidade e o tipo de licitação a ser adotado, respeitando as normas de cada modalidade e tipo.

O TCU (2006) explica, de forma clara, que nesta fase a administração terá espaço para corrigir falhas que forem verificadas durante o procedimento, sem a necessidade de anulação de atos já praticados. Todavia, o ato preparatório para o procedimento relativo à licitação na fase interna segue o seguinte roteiro:

Solicitação expressa do setor requisitante interessado, com indicação de sua necessidade; Elaboração do projeto básico e, quando for o caso, o executivo; Aprovação da autoridade competente para início do processo licitatório, devidamente motivada e analisada sob a ótica da oportunidade, conveniência e relevância para o interesse público; Autuação do processo correspondente, que deverá ser protocolizado e numerado; Elaboração da especificação do objeto, de forma precisa, clara e sucinta, com base no projeto básico apresentado; Estimativa do valor da contratação, mediante comprovada pesquisa de mercado; Indicação dos recursos orçamentários para fazer face à despesa; Verificação da adequação orçamentária e financeira, em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, quando for o caso; Elaboração de projeto básico, obrigatório em caso de obras e serviços; Definição da modalidade e do tipo de licitação a serem adotados. (TCU, 2006, p. 52).

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal outras exigências foram impostas, em especial quando a ação governamental acarretar aumento, criação ou expansão de despesas será necessário “a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor a despesa e nos dois subsequentes; declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual (LOA) e compatibilidade com o plano plurianual (PPA) e com a lei de diretrizes orçamentárias (LDO)” (TCU, 2006, p. 52).

Assim, considera-se adequada a lei orçamentária anual que após as análises necessárias não ultrapasse os limites estabelecidos para o exercício; que seja compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias e; que não infrinja qualquer de suas disposições.

Mediante essa compreensão inicia-se a análise dos pontos considerados pertinentes a esta pesquisa. Primeiramente destaca-se o termo de referência,

que segundo o TCU (2006), antes da realização do pregão o setor requisitante deve elaborar com indicação precisa, suficiente e clara do objeto, sendo vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização.

Ainda, o termo de referência, devidamente autorizado pela autoridade competente, conforme explica o TCU (2006, p.68) é:

[...] o documento que deve conter todos os elementos capazes de propiciar, de forma clara, concisa e objetiva, em especial: objeto; critério de aceitação do objeto; avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado; definição dos métodos; estratégia de suprimento; valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado; cronograma físico-financeiro, se for o caso; deveres do contratado e do contratante; procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato; prazo de execução e de garantia, se for o caso; sanções por inadimplemento.

A importância do termo de referência é impar para que o processo licitatório, pois para que os licitantes possam elaborar de forma satisfatória suas propostas, faz-se necessário que as especificações sejam claras e precisas. O produto precisa definir seu padrão de qualidade e o seu desempenho, isto para que o licitante não possa oferecer aquilo que possui de mais barato, e sim o que possui de melhor. O TCU (2006, p. 89-90) defende que:

[...] é interessante que, na etapa de julgamento das propostas, sejam solicitadas amostras dos produtos cotados pelos licitantes e desclassificadas as propostas que não se encontrem de acordo com as exigências da licitação. Para tanto, se faz necessário o estabelecimento de critérios objetivos previamente definidos no ato convocatório. A indicação de marca como parâmetro de qualidade pode ser admitida para facilitar a descrição do objeto a ser licitado, desde que seguida, por exemplo, das expressões “ou equivalente”, “ou similar” e “ou de melhor qualidade”. Nesse caso o produto deve, de fato e sem restrições, ser aceito pela administração.

A indicação da marca demonstra na maioria dos casos a qualidade do produto e aquilo que o precede. A especificação do produto o define como um todo, e sem esta especificação de sua marca e qualidade por meio de suas especificações básicas não se pode equivaler sua real qualidade.

O parcelamento do objeto constitui outra fase de suma importância para o processo licitatório, pois de acordo com a “Lei 8666/93 é obrigatório que seja feito parcelamento quando o objeto da contratação tiver natureza divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto a ser licitado” (TCU, 2006, p. 69).

Este parcelamento costuma ser mais utilizado em obras e serviços, o

parcelamento refere-se especificamente ao objeto. Nesta fase o “agente público define o objeto da licitação e verifica se é possível dividir as compras, obras ou serviços em parcelas, que visam a aproveitar as peculiaridades e os recursos disponíveis no mercado” (TCU, 2006, p. 69).

O parcelamento é muito importante porque possibilita a participação de empresas de menor porte nas licitações, amplia a competitividade e contribui para a obtenção de menor preço para a Administração Pública. “Em regra, quando existir parcela de natureza específica que possa ser executada por empresas com especialidades próprias e diversas ou quando for viável técnica e economicamente, o parcelamento em itens se impõe, naturalmente desde que seja vantajoso para a Administração” (TCU, 2006, p. 69).

Esta forma de parcelamento visa aumentar a competitividade e ampliar a disputa na participação das licitações. Empresas menores possuem assim espaço para adentrar no mercado e se destacarem, ganhando espaço e movimentando a economia.

Outra forma de divisão é a licitação por item, que segundo o TCU (2006, p. 93) “tem-se tantos itens quantos o objeto permitir”. Nesta modalidade, estará se realizando diversas licitações em um procedimento único, mas de forma separada, cada procedimento será julgado separadamente. Na licitação por item, os requisitos de habilitação devem ser adequados e proporcionais aos itens ofertados pelos licitantes. O TCU explica que “além de ampliar a competição entre as licitantes, a licitação dividida em itens mostra-se vantajosa para a administração, na medida em que é realizado um único procedimento licitatório, com a redução de despesas decorrentes do processo” (TCU, 2006, p. 93).

Sendo assim, entende-se que a licitação por item pode ser vista como uma licitação dividida em muitas outras, porém, cada item representa uma licitação isolada. Neste caso a licitação por item refere-se à despesa.

Em compras, a divisão do objeto em itens torna-se quase obrigatória, a não ser que fique comprovado prejuízo para o conjunto. Geralmente são comprados itens distintos de materiais de expediente, de móveis, de equipamentos, de suprimentos, entre outros. Explica o TCU que “a divisão do objeto em lotes ou grupos como se itens individuais fossem, deve ser vista com cautela pelo agente público, porque pode afastar licitantes que não possam habilitar-se a fornecer a totalidade dos itens especificados nos lotes ou grupos, com prejuízo para a administração” (TCU, 2006, p. 94).

Desta forma, necessário se faz o cuidado para que a divisão por item não cause transtornos financeiros à administração, porém a economia de escala pode ocorrer, pois, quanto maior for a quantidade licitada menor pode ser o custo unitário do produto alvo.

Na sequência apresentam-se os casos em que ocorre a inexigibilidade

de licitação, que está disposta no art. 25 da Lei 8666/93, que versa sobre a inviabilidade de competição e, em especial:

I – para a aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo sindicato, federação ou confederação patronal, ou ainda, pelas entidades equivalentes;

II – para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para os serviços de publicidade e divulgação;

III – Para a contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

Na inexigibilidade de licitação é impossível que a licitação ocorra frente a inviabilidade de competição ou a desnecessária competição. Nesses casos, existe apenas um determinado objeto ou pessoa que atende às necessidades da administração contratante. Esta inexigibilidade também pode ocorrer quando for comprovada sua desnecessidade como visto no artigo citado (TCU, 2006, p. 229-230).

Porém, para que isso ocorra a cautela é extremamente necessária. Acerca disso Boselli (1998, p. 92) explica que para a adoção de uma contratação sem o prévio procedimento licitatório, “tanto por dispensa quanto por inexigibilidade, a administração precisa cercar-se da máxima cautela para garantir a legitimidade do contrato. Mesmo quando o processo é perfeitamente legal, as partes estão expostas a críticas, em geral por parte da imprensa, que rotulará a contratação como sendo sem licitação”.

A não observância deste cuidado configura crime disposto na Lei 8666/93 em seu artigo 89, com pena de detenção de três a cinco anos. Greco Filho (1994, p. 12-13) dispõe acerca do artigo 89 e o explica da seguinte forma:

[...] quanto à primeira parte do artigo, consuma-se a infração com a prática do ato administrativo de dispensa ou declaração de inexigibilidade, independentemente da realização do contrato daí decorrente. Quanto à segunda parte, consuma-se com a dispensa ou declaração de inexigibilidade sem o procedimento legalmente previsto ou no dia seguinte do decurso do prazo de três dias para a comunicação à autoridade superior. Quanto ao parágrafo único, consuma-se a infração com o benefício da dispensa ou inexigibilidade, benefício esse que somente ocorre para o particular ao celebrar o contrato. A proposição “para celebrar contrato com o poder público” é elemento subjetivo do tipo, finalidade

que deve estar presente no momento da conduta (concorrer para a prática da dispensa ou inexigibilidade legal), mas pertence ao tipo também o beneficiar-se da dispensa, o que somente ocorre se o contrato é assinado. Apesar de, em tese, ser possível a tentativa (salvo no caso de deixar de fazer a comunicação posterior; crime omissivo puro que não comporta tentativa) será muito difícil sua caracterização ou demonstração.

Nos casos de inexigibilidade de licitação o cuidado deve ser dobrado para que se sigam todas as diretrizes corretas, pois a incidência de crime neste caso pode causar danos irreparáveis ao agente público e a administração pública.

Como último e não menos importante tópico, tem-se a licitação dispensada, esta “é a modalidade em que a Lei de licitações desobriga expressamente a administração do dever de licitar, [...] neste caso o gestor público não pode licitar” (TCU, 2006, p. 229). Sendo assim, este é um caso em que ocorre a dispensa da obrigatoriedade da licitação, que está elencada no artigo 24 da Lei 8666/93.

Acerca disso, Fernandes (1995, 99-101) defende e explica que:

[...] cabe obter-se que a licitação não é o único meio de garantir a efetividade dos princípios da isonomia e da impessoalidade. Segundo, o legislador pátrio não pode abrir ao seu talante possibilidades de contratação direta sem outro princípio, também consignado na Constituição Federal. Quando o legislador estabeleceu a possibilidade de contratação direta, mediante a dispensa do procedimento licitatório, em princípio reconheceu que era viável a competição – aliás, caso contrário teria elencado como inexigibilidade – mas que o administrador teria autorização para dispensar a realização do certame visando o atendimento de outros princípios tutelados pela Constituição Federal.

Porém, na existência de vários competidores não poderá ocorrer à contratação direta. Fernandes (1995), explica ainda que para que a situação possa se enquadrar na dispensa de licitação existe a exigência de que o fato concreto enquadre-se no dispositivo legal e preencha todos os requisitos existentes no artigo 24. Dessa forma, obedecendo o princípio da legalidade fica o agente livre para agir.

2.5 Fase externa do procedimento licitatório

Esta fase se inicia com a publicação do edital com o ato convocatório e termina com a contratação do participante que apresentar a melhor proposta de preço e qualidade para a aquisição dos bens, serviços ou obras.

3 METODOLOGIA

Este estudo fundamenta-se primeiramente na pesquisa bibliográfica, que permitiu interpretar e compreender a temática.

Também, fez-se uso da pesquisa descritiva, com destaque na coleta de dados realizada na prefeitura municipal da cidade de São Jorge do Patrocínio – onde foi efetuado um levantamento de quais modalidades licitatórias foram utilizadas pela administração municipal, no período de 2009 e 2010, quais foram os valores máximos estabelecidos nos editais e quais foram os valores homologados nos processos. Dessa forma, foi possível cumprir com o objetivo principal do estudo, ou seja, verificar a aplicabilidade das modalidades licitatórias e seus resultados, no período de tempo e município averiguado.

4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

O município de São Jorge do Patrocínio é administrado pelo prefeito Claudio Aparecido Alves Palozi, de acordo com o último censo o município possui 6.041 habitantes, sendo 3.539 na área urbana e 2.502 na área rural. O orçamento do município, nos anos de 2009 e 2010, foi respectivamente de R\$ 13.908.900,00 e R\$ 16.475.632,08.

Os dados, utilizados neste estudo, foram coletados no setor de licitação durante de estágio realizado no ano letivo de 2011, para a conclusão do curso de Ciências Contábeis. Esse setor conta com dois funcionários e um auxiliar.

Após a coleta de dados os resultados foram organizados em gráficos e a análise foi realizada com base nos procedimentos licitatórios ocorridos em 2009 e 2010. Como demonstra a figura 1, 71% das licitações, ocorridas em 2009, foram realizadas na modalidade convite, 16% foram realizadas na modalidade pregão e 11% na modalidade tomada de preços.

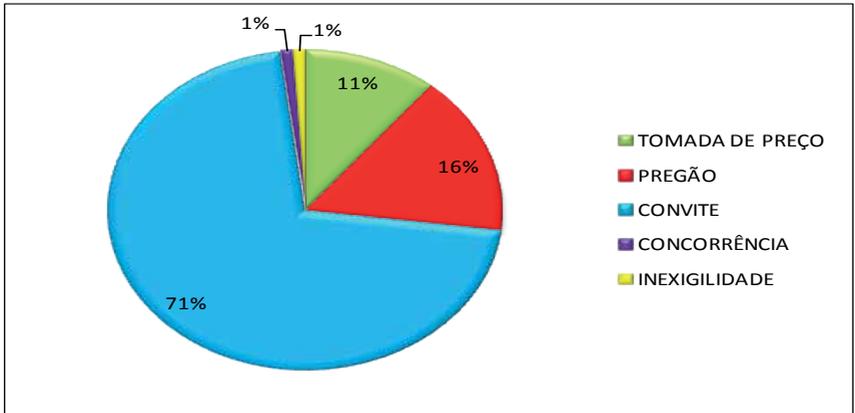


Figura 1: Licitações efetuadas em 2009

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Quanto aos resultados sobre a economia obtida nos processos, no exercício de 2009 a figura 2 demonstra que os valores máximos estabelecidos nos editais dos procedimentos licitatórios somaram R\$ 10.627.419,86, sendo que o valor total homologado nos procedimentos foi de R\$ 9.406.449,75. Dessa forma, em relação aos valores máximos estabelecidos houve uma economia de R\$ 1.220.970,11 no valor homologado. Em termos percentuais a modalidade concorrência apresentou uma economia de 22,01% em relação ao valor máximo estabelecido, a inexigibilidade uma economia de 3,15%, a tomada de preço de 0,93%, o pregão de 20,77% e, finalmente, o convite de 9,91%. Considerando-se o montante licitado a economia total, em relação valor máximo estabelecido nos editais, foi de 11,48%.

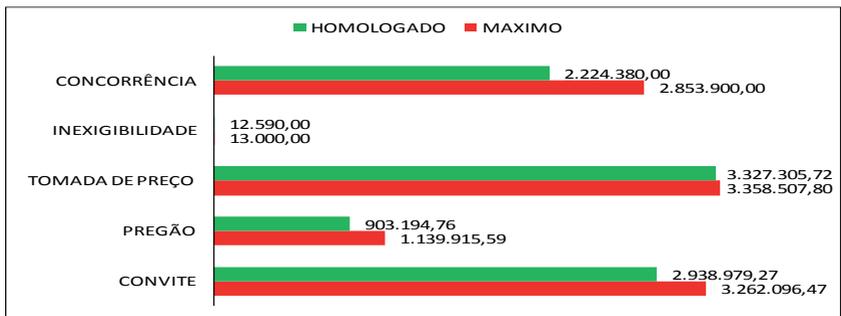


Figura 2: Valores contratados em 2009

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Na análise efetuada ano de 2010 quanto a aplicabilidades das modalidades a figura 3 demonstra que, a modalidade carta convite foi utilizada 45% em relação ao total das licitações realizadas. Também, houve uma maior aplicabilidade da modalidade pregão que representou 41% dos processos realizados, já a modalidade tomada de preços representou 13% dos procedimentos licitatórios. Para proceder à venda de bens inservíveis a administração utilizou-se da modalidade leilão.

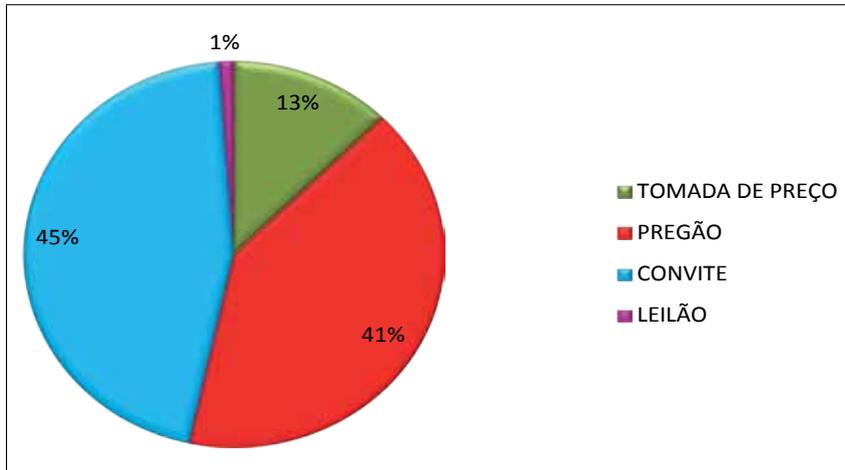


Figura 3: Licitações efetuadas em 2010

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Quanto aos valores estabelecidos para o exercício de 2010, a figura 4 demonstra que os valores máximos estabelecidos somaram R\$ 6.999.598,71, sendo que os valores totais homologados foram R\$ 6.593.612,13 em relação ao valor máximo estabelecido nos editais de licitação. Dessa forma, os valores homologados representaram uma economia de R\$ 405.986,58 nos procedimentos licitatórios. Em termos percentuais a modalidade tomada de preços apresentou uma economia de 2,23%, o pregão de 9,67% e a modalidade carta convite de 7,17%, sendo que o valor total homologado representou uma economia de 5,80% em relação aos valores máximos estabelecidos.

Quanto a modalidade leilão os valores não foram somados as demais licitações, pois esta é uma modalidade utilizada para venda de bens inservíveis para a administração, no entanto, observa-se que dos valores mínimos estabelecidos para alienação de bens, os procedimentos representaram um ganho de 89,62% em relação aos valores definidos.

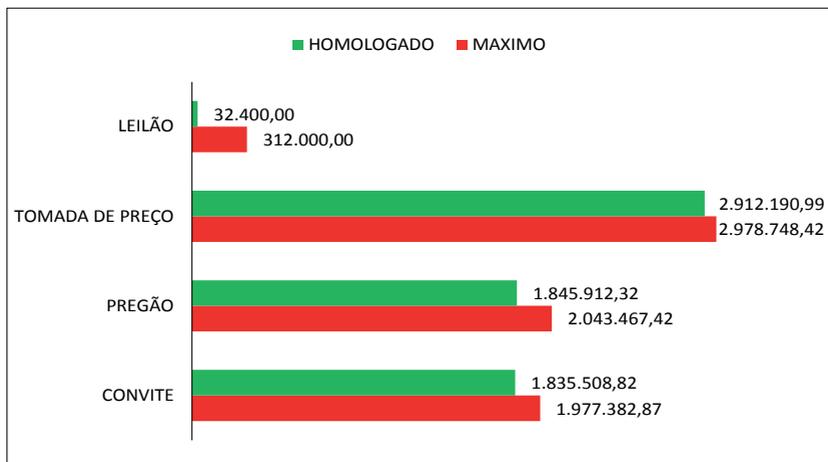


Figura 4: Valores contratados em 2010

Fonte: Elaborado pelas autoras.

5 CONCLUSÃO

Devido à complexidade que envolve todas as fases do procedimento licitatório conclui-se que não é fácil seguir suas normas de forma a fazer com que este procedimento traga as benefícios esperadas pela administração.

A pesquisa bibliográfica apontou que a modalidade pregão fez com que o processo licitatório ficasse mais célere, trazendo maior economia e praticidade para a administração pública, pois permite sua utilização em licitações de quaisquer valores para aquisição de bens e serviços de uso comum, além de abrir a possibilidade de uma disputa maior entre os fornecedores por permitir a fase de lances.

Assim, por meio das análises apresentadas verificou-se que o município de São Jorge do Patrocínio modificou a forma de aplicação das modalidades licitatórias. Verificou-se que ocorreu um crescimento na utilização da modalidade pregão, muito embora quando se compara o exercício de 2010 com o exercício de 2009, nota-se que em 2009 ocorreu uma maior economia no valor das licitações contratadas.

Ao estudar a aplicabilidade das modalidades licitatórias verificou-se que o município vem buscando em seus processos administrativos a aplicação dos princípios da eficiência e economicidade, propiciando maior celeridade, conquistando assim sucesso nas negociações com seus fornecedores e observando sempre os ditames dos regramentos jurídicos que cercam o processo licitatório.

REFERÊNCIAS

- BAROSSO, A. **Conceitos básicos da licitação pública**. Disponível em: <<http://www.artigonal.com/legislacao-artigos/conceitos-basicos-da-licitacao-publica-435503.html>>. Acesso em: 15 jun. 2011.
- BIALOSKORSKI, N. S. **Cooperativa**: economia, crescimento e estrutura de capital. Piracicaba: ESALQQ/USP, 1998.
- BOSELLI, P. J. B. **Como ter sucesso nas licitações**. São Paulo: Edicta, 1998.
- BRASIL. Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 20 ago. 2011.
- _____. Lei nº 10520, de 17 de julho de 2002. Institui modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm>. Acesso em: 20 ago. 2011.
- _____. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos**. 3. ed. Brasília: TCU, 2006.
- FERNANDES, J. U. J. **Contratação direta sem licitação**. Brasília: Brasília Jurídica, 1995.
- _____. **Gerência da comissão de licitação**. Brasília: Secretaria de Estado da Educação, 2005.
- GRECO FILHO, V. **Dos crimes da lei de licitações**. São Paulo: Saraiva, 1994.
- IPARDES - INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Caderno do município de São Jorge do Patrocínio**. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br/cadernos/Montapdf.php?Municipio=87555&btOk=ok>>. Acesso em: 24 out. 2011.
- PEREIRA JUNIOR, J. T. **Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública**. Rio de Janeiro, São Paulo, Recife, 2007.
- SUNDFELD, C. A. **Licitações e contrato administrativo de acordo com as leis 8.666/93 e 8.883/94**. São Paulo: Malheiros, 1994.