

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

André Bon Balsemão

**ANÁLISE DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS DO MUNICÍPIO DE
CACHOEIRINHA/RS NOS ANOS DE 2009 A 2018.**

**Porto Alegre
2019**

André Bon Balsemão

**ANÁLISE DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS DO MUNICÍPIO DE
CACHOEIRINHA/RS NOS ANOS DE 2009 A 2018.**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador(a): Aragon Érico Dasso Junior
Coorientador(a): Mauricio Pozzebon

Porto Alegre
2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Reitor: Prof. Dr. Rui Vicente Oppermann
Vice-reitora: Profa. Dra. Jane Fraga Tutikian

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

Diretor: Prof. Dr. Takeyoshi Imasato
Vice-diretor: Prof. Dr. Denis Borenstein

COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Coordenador: Prof. Dr. Paulo Ricardo Zilio Abdala
Coordenador substituto: Prof. Dr. Rafael Kruter Flores

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Balsemão, André Bon
Análise dos processos licitatórios do município de cachoeirinha/rs nos anos de 2009 a 2018. / André Bon Balsemão. -- 2019.
41 f.
Orientador: Aragon Erico Dasso Junior.
Coorientador: Mauricio Mauricio Pozzebon.
Trabalho de conclusão de curso (Especialização) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Gestão Pública, Porto Alegre, BR-RS, 2019.
1. Modalidades Licitatórias. 2. Pregão.
. I. Dasso Junior, Aragon Erico, orient. II. Mauricio Pozzebon, Mauricio, coorient. III. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo autor.

Escola de Administração da UFRGS

Rua Washington Luiz, 855, Bairro Centro Histórico
CEP: 90010-460 – Porto Alegre – RS
Telefone: 3308-3801
E-mail: eadadm@ufrgs.br

André Bon Balsemão

**ANÁLISE DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS DO MUNICÍPIO DE
CACHOEIRINHA/RS NOS ANOS DE 2009 A 2018.**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Aprovada em _____ de _____ de 2019.

Banca Examinadora

Examinador(a): Nome e Sobrenome

Examinador(a): Nome e Sobrenome

Orientador(a): Nome e Sobrenome

Coorientador(a): Nome e Sobrenome

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Universidade Federal do Rio Grande do Sul pela disponibilização de um curso extremamente importante para o meu crescimento profissional, aprendendo, de forma plural, outras visões de mundo e que com certeza serão aplicados na minha vida profissional, tentando oferecer a população um serviço público de qualidade e excelência.

Agradeço também a minha esposa, que com paciência entendeu os momentos de dedicação ao curso de pós-graduação para o cumprimento dos prazos estipulados.

RESUMO

Objetivo desse trabalho é analisar os processos licitatórios do município de Cachoeirinha/RS nas diversas modalidades licitatórias existentes, buscando analisar os resultados econômicos e o atendimento aos princípios constitucionais

Palavras-chave: Licitação. Pregão. Análise. Resultado econômico.

**ANALYSIS OF THE LICITATORY PROCESSES OF CACHOEIRINHA / RS
MUNICIPALITY IN THE YEARS OF 2009 TO 2018.**

ABSTRACT

The objective of this work is to analyze the bidding processes of the municipality of Cachoeirinha / RS in the various existing bidding modalities, seeking to analyze economic results and compliance with constitutional principles

Keywords: Bidding. Pregão. Analyze. Economic result..

LISTA DE FIGURAS

Figura 6.1 – Quantidade total de processos por ano.....	36
Figura 6.2 – Quantidade percentual das aquisições por modalidade a cada ano	37
Figura 6.3 – Comparativo entre as dispensas e os pregões	39
Figura 6.4 – Quantidade de registros de preços por ano	41
Figura 6.5 – Economia total das licitações anual	42

LISTA DE TABELAS

Tabela 4.1 – Tabela comparativa das características das licitações.....	29
Tabela 6.1 – Quantidade de Licitações por Modalidade	35

PENSAMENTO

“Liberdade é o direito de fazer tudo o que as leis permitem.”

Barão de Montesquieu

“Nenhum Governo está isento de legislar absurdos. O problema é quando tais absurdos são levados a sério.”

Michel de Montaigne

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 REFERÊNCIAL TEÓRICO.....	14
3 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA LICITAÇÃO	17
3.1 Princípio da Legalidade	17
3.2 Princípio da Impessoalidade	18
3.3 Princípio da Moralidade	19
3.4 Princípio da Publicidade.....	20
3.5 Princípio da Eficiência	20
4 MODALIDADES LICITATÓRIAS.....	22
4.1 Convite	22
4.2 Tomada de Preços	23
4.3 Concorrência	24
4.4 Dispensa	24
4.5 Pregão	25
4.6 Registro de Preços.....	28
4.7 Quadro Resumo	29
5 ESTUDO DE CASO	30
5.1 Objetivos	30
5.2 Métodos e Procedimentos	30
5.3 Conceitos de Pesquisa	30
5.4 Classificação de Pesquisa.....	31
5.4.1 Quanto aos Objetivos	31
5.4.2 Quanto aos Procedimentos.....	32
6 SITUAÇÃO PROBLEMA	34
6.1 Definição da Instituição	34
6.2 Coleta de dados.....	34
6.3 Análise de dados.....	36
7 CONCLUSÃO	42
8 REFERÊNCIAS.....	43

1 INTRODUÇÃO

A forma de aquisição por parte dos Estados e Governos em todo o mundo é conhecida como Licitação (denominação brasileira). A etimologia da palavra é frequentemente confundida como tendo origem na palavra *Licito*, que segundo o dicionário significa: que ou o que é justo ou permitido, porém, o escritor mexicano José Pedro López-Elías afirma que a palavra licitação é derivada do latim *licitationem, licitatio, licitatio-onis*, que significa **venda por lances** e segue ao afirmar que pela origem gramatical da palavra licitação consiste na ação de licitar que significa oferecer preço por uma coisa vendida em *hasta pública*. (López-Elías, 1999:51).

Há relatos que na China já havia algo similar a Licitação e também o código de Hammurabi, criado na Mesopotâmia no século XVIII a.C, também traz a menção a disciplina as compras públicas realizadas na época.

Na Idade Média, mais precisamente na Europa, se conhece a forma arcaica do que hoje conhecemos por licitação. O método utilizado era, de certa forma curioso, assim apresentado pelo doutrinador Hely Lopes Meirelles:

(...) nos Estados medievais da Europa usou-se o sistema denominado 'vela e pregão', que consistia em apregoar-se a obra desejada e, enquanto ardia uma vela os construtores interessados faziam suas ofertas. Quando extinguia a chama adjudicava-se a obra a quem houvesse oferecido o melhor preço." (MEIRELLES, 2002, p.27)

No Brasil, a licitação é forma constitucional o qual deve ser realizada as aquisições por parte dos órgãos públicos de todas as esferas. Na carta magna de 1988, o artigo 37 trouxe essa obrigatoriedade:

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

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.

Os tempos atuais preconizam a transparência como fundamento da Administração Pública, pois o controle tanto institucional por parte do Poder Legislativo através das Cortes de Contas, como através da sociedade cível, que com o avanço da tecnologia e da divulgação das informações de maneira acessível, como por exemplo através da internet, vem desempenhando, de maneira ainda incipiente, um papel extremamente fundamental para o controle dos Administradores.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Na esteira da Constituição Federal de 1988, foi promulgada no dia vinte e um de junho de mil novecentos e noventa e três, a Lei Federal 8666/93, que é o regulamento geral de licitações no Brasil.

No Brasil antes da Constituição de 1988, houveram leis que já disciplinavam de alguma forma as compras públicas, a primeira legislação sobre o tema foi o Decreto No. 2.926 de 1862 que disciplinava as arrematações dos serviços do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas no Brasil Imperial. Trago aqui os artigos 1º e 2º:

Art. 1º Logo que o Governo resolva mandar fazer por contracto qualquer fornecimento, construccão ou concertos de obras cujas despezas corrão por conta do Ministerio da Agricultura, Commercio e Obras Publicas, o Presidente da junta, perante a qual tiver de proceder-se á arrematação, **fará publicar annuncios, convidando concurrentes**, e fixará, segundo a importancia da mesma arrematação, o prazo de quinze dias a seis mezes para a apresentação das propostas.

Art. 2º Se a arrematação se referir a fornecimentos, sempre que fôr possível, **serão postas em lugar acessivel aos concurrentes as amostras dos objectos que se pretenderem comprar**; todas as vezes, porém, que se tratar de construcção ou concertos de obras, os concurrentes poderão examinar as plantas, perfis e detalhes respectivos, os quaes serão para esse fim depositados no Archivo Central das Obras Publicas, onde se prestarão tambem as informações que forem necessarias a respeito das clausulas geraes e condições especiaes do contracto. (grifo meu e grafia da época da publicação)

Percebe-se que, mesmo de forma precária, já ficava assegurado os princípios atuais da publicidade e da vinculação com o instrumento convocatório.

Anos mais tarde foi publicado o Decreto No. 4.536 de 1922, mais conhecido como Código de Contabilidade da União, que consolidou o decreto 2.926/1862 e que fez com a legislação para as compras públicas tivessem uma evolução significativa, pois trouxe uma série de normas e procedimentos para as aquisições na área pública.

A normas de compras públicas foram aperfeiçoadas através dos tempos, em diversos decretos leis, mas nenhum especifico sobre o tema. Somente no ano de

1986, através do Decreto-Lei 2.300 de 21/11/1986, sendo o primeiro Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos.

Como já brevemente tratado anteriormente, a Constituição Federal de 1988 trouxe a obrigatoriedade da realização de licitação para as aquisições públicas, que posteriormente foi regulamentada pela Lei Federal 8666/93 que criou as modalidades licitatórias, conforme bem escreveu Medauar (2013, p. 207):

"Hoje, no ordenamento brasileiro, a licitação é o gênero, que se subdivide em modalidades, [...] A Lei veda a criação de outras modalidades ou a combinação daquelas ali arroladas (§ 8.º do art. 22). No entanto, a Lei 10.520/2002 criou o pregão e estendeu esta modalidade aos Estados, Distrito Federal e Municípios."

Desde então não tivemos uma grande reforma nessa legislação, tivemos somente legislações que criaram outras modalidades licitatórias, com destaque ao Pregão no ano de 2002 através da Lei 10.520 e a Lei 12.462/2011 que criou o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) que visou agilizar as licitações para as obras da Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016.

O Sistema de Registro de Preços (SRP) foi mencionado na Lei Federal 8666/93 no Art. 15:

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

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

A Lei Federal 8666/93 já trouxe alguns parâmetros iniciais para a realização do SRP, nesse mesmo artigo foram incluídos os seguintes parágrafos:

§ 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

§ 2º Os preços registrados serão publicados trimestralmente para orientação da Administração, na imprensa oficial.

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

Inicialmente o SRP só poderia ser realizado pela modalidade concorrência, pois na época não existia a modalidade Pregão. A previsão para a realização do SRP pela modalidade pregão veio no Lei nº 10.520/2002:

Art. 11. As compras e contratações de bens e serviços comuns, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando efetuadas pelo sistema de registro de preços previsto no [art. 15 da Lei nº](#)

[8.666, de 21 de junho de 1993](#), poderão adotar a modalidade de pregão, conforme regulamento específico.

Diante desse da previsão do SRP na Lei Federal 8666/93, através do Governo Federal a edição, inicialmente, do Decreto nº 2.743, de 21 de agosto de 1998, que foi sucedido Decreto nº 3.931/2001, de 19 de setembro de 2001, posteriormente revogado. Atualmente vigora o Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro 2013, que é o regramento geral somente para o Governo Federal, conforme versa o Art. 1º:

Art. 1º As contratações de serviços e a aquisição de bens, quando efetuadas pelo Sistema de Registro de Preços - SRP, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente pela União, obedecerão ao disposto neste Decreto.

O Município de Cachoeirinha/RS possui seu próprio regramento para a realização do SRP, o Decreto n.º 5606 de 2014, que em linhas gerais é análogo ao decreto publicado pelo Governo Federal.

3 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DAS LICITAÇÕES

A licitação é um processo administrativo onde a Administração Pública procura atingir sua finalidade, buscando selecionar a proposta mais vantajosa para os interesses da sociedade.

A Constituição Federal exige que toda Administração Pública, seja direta ou indireta, na promoção de uma licitação siga os princípios previstos na Constituição Federal de 1988 no caput do artigo 37:

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:

Posteriormente, a Lei 8.666/93 desdobrou no artigo 3º os princípios no que tange especificamente de licitações:

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

Percebesse, ao promover a leitura dos artigos da legislação acima citado, que a Constituição Federal traz princípios gerais para todos os atos da Administração Pública Direta e Indireta e o artigo 3º da Lei Federal 8666/93 traz os princípios específicos na promoção das licitações, independentemente de qual a modalidade adotada.

3.1 Princípio da Legalidade

O Princípio Constitucional da Legalidade, conforme Diógenes Gasparini define:

O princípio da legalidade significa estar a Administração Pública, em toda a sua atividade, presa aos mandamentos da lei, deles não se podendo afastar, sob pena de invalidade do ato e responsabilidade de seu autor. Qualquer ação estatal sem o correspondente calço legal, ou que exceda ao

âmbito demarcado pela lei, é injurídica e expõe-se a anulação. Seu campo de ação, como se vê, é bem menor que o do particular.

José dos Santos Carvalho Filho, define o Princípio da Legalidade como:

O princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita. Tal postulado, consagrado após séculos de evolução política, tem por origem mais próxima a criação do Estado de Direito, ou seja, do Estado que deve respeitar as próprias leis que edita.

(CARVALHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 22ª Ed. Rio de Janeiro: 2011.)

Compreende-se então, que o Princípio da Legalidade não autoriza o Agente Público a fazer o que não esteja expressamente autorizado em expediente legal, sob pena de invalidação do ato e a responsabilização de quem lhe deu causa.

3.2 Princípio da Impessoalidade

O Princípio da Impessoalidade é assim definido por Celso Antônio Bandeira de Mello:

Nele se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimen-tosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideologias não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie.

(MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 26. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2009.)

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o princípio da impessoalidade pode ser desdobrado em duas visões, a primeira com relação a satisfação do interesse público; a segunda quando os atos não são atribuídos aos agentes públicos, mas sim ao órgão responsável, assim destaca-se:

[...] Exigir impessoalidade da Administração tanto pode significar que esse atributo deve ser observado em relação aos administrados como à própria Administração. No primeiro sentido, o princípio estaria relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda a atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem

que nortear o seu comportamento. [...] No segundo sentido, o princípio significa, segundo José Afonso da Silva (2003:647), baseado na lição de Gordillo que “os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa da Administração Pública, de sorte que ele é o autor institucional do ato. Ele é apenas o órgão que formalmente manifesta a vontade estatal”. Acrescenta o autor que, em consequência “as realizações governamentais não são do funcionário ou autoridade, mas da entidade pública em nome de quem as produzira. A própria Constituição dá uma consequência expressa a essa regra, quando, no § 1º do artigo 37, proíbe que conste nome, símbolo ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridade ou servidores públicos em publicidade de atos programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos”

(DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.)

Verifica-se então que o Princípio da Impessoalidade impõe que os atos administrativos devem sempre visar a supremacia do interesse público perante o interesse particular, ou seja, em todos os seus atos a Administração Pública deve sempre promover o interesse da coletividade, mesmo que isso vá contra ao interesse de certo particular, ou o interesse individual do próprio administrador.

3.3 Princípio da moralidade

O Princípio da Moralidade tem como base padrões éticos, onde se exige não só do administrador, mas também de todos os agentes públicos a honestidade em seus atos, ou seja, sempre dentro da lei.

Maria Di Pietro assim manifestou-se sobre o princípio da moralidade:

“a moralidade administrativa se desenvolveu ligada à ideia de desvio de poder, pois se entendia que em ambas as hipóteses a Administração Pública se utilizava de meios lícitos para atingir finalidades metajurídicas irregulares.” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 23ª edição – São Paulo: Atlas, 2010.)

O Ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes em suas obras traz o seu ponto de vista sobre a moralidade administrativa:

“pelo princípio da moralidade administrativa, não bastará ao administrador o estrito cumprimento da estrita legalidade, devendo ele, no exercício de sua função pública, respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois

a moralidade constitui, a partir da Constituição de 1988, pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública. ” (MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2009.)

3.4 Princípio da publicidade

O Princípio da Publicidade é a obrigação da divulgação oficial de todos os atos administrativos, sendo vedada a conduta sigilosas, bem como a elaboração de atos secretos por parte de todos os agentes públicos. Especificamente nas licitações, o Princípio da Publicidade apresenta uma exceção, o qual encontra guarida no § 3º de art. 3º da Lei 8.666/1993:

§ 3º A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura.

Na intenção de ressaltar o Princípio da Publicidade como um dos mais importantes, nos tempos atuais, foi promulgada a Lei 12.527/2011, conhecida como a Lei de Acesso a Informação, onde nela ressalta-se os seguintes artigos:

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

[...]

VI – informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

[...]

IV – informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

3.5 Princípio da eficiência

O Princípio da Eficiência foi incluído na Constituição Federal através da Emenda Constitucional 19/1998, porém já era encontrada em diversas leis infraconstitucionais como por exemplo: Decreto Lei nº 200/67 em seus artigos 13 e 25, inciso V; da Lei de Concessões e Permissões nº 8987/95, artigos 6º, §1º e 7º,

inciso I e do Código de Defesa do Consumidor, Lei nº 8078/90, artigos 4º, inciso VII, artigo 6º, inciso X e artigo 22, caput.

Sobre este princípio, Diógenes Gasparini manifestou-se:

o princípio da eficiência impõe à Administração Pública direta e indireta a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, além, por certo, de observar outras regras, a exemplo do princípio da legalidade”. (Gasparini, Diógenes. Direito Administrativo. 10ª edição, Editora Saraiva, São Paulo, 2005).

Para Hely Lopes Meirelles o Princípio da Eficiência é um dos deveres fundamentais da Administração Pública, sendo aquele que:

“exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional ... é o mais moderno princípio da função administrativa, que já não contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros”. (Meirelles, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 37ª Edição, Malheiros Editores).

Podemos entender que, em afronta ao Princípio da Eficiência, o servidor que não agir com celeridade preceituada, sendo ele responsável pelo atraso na tramitação de algum processo, poderá ser responsabilizado.

Outro prisma que pode ser abordado a Eficiência no serviço público é que os serviços públicos devem ser oferecidos com atenção total as necessidades da sociedade. Esses serviços devem ser realizados com todo o zelo, pois devem evitar os desperdícios de tempo e de dinheiro.

A doutrinadora Maria Sylvia Zanella di Pietro explicitou seu entendimento:

“a eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito”. (Zanella di Pietro, Maria Sylvia. Direito Administrativo. 24ª edição, Editora Atlas, São Paulo, 2011).

Portanto, podemos classificar o Princípio da Eficiência como sendo o mais importante para a sociedade, pois é ele que afeta diretamente a percepção de como estão sendo prestados os serviços para a população.

4.MODALIDADES LICITATÓRIAS

As formas de condução das licitações são divididas em modalidades, a Lei Federal 8666/93 trouxe cinco modalidades (concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão) e a Lei Federal 10520/02 criou a sexta modalidade de licitação, o Pregão.

Nessa produção acadêmica não farei nenhuma análise sobre o concurso e leilão, pois não são formas de aquisição pública e sim destinadas a outros fins.

As modalidades criadas pela Lei Federal 8666/93 para a aquisição de bens e serviços, apresentam principalmente como diferencial o valor da aquisição, porém cada uma delas apresenta uma característica única que veremos a mais adiante.

A modalidade criada pela lei 10520/02, diferentemente das outras, não apresenta valores de aquisição, porém apresenta uma vedação, que também veremos mais adiante.

4.1 Convite

O Convite apresenta seu fundamento legal no §3º do Art. 22 da Lei 8666/93:

Art. 22. São modalidades de licitação:

§ 3º o Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, 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 tempo de publicação encontra seu fundamento legal no Art. 21 Inciso IV da Lei Federal 8666/93:

Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:

IV - cinco dias úteis para convite.

A Carta Convite também limitações quanto ao valor da aquisição, para a aquisição de bens ou a contratações de serviços o limite de valor para a utilização

da Carta Convite é de R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil Reais). Quando os serviços forem referentes a obras e serviços de engenharia esse valor passa a ser de R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil Reais).

Os valores de licitação foram revisados pelo Decreto 9.412/2018, pois os limites de licitação eram os mesmos desde a promulgação da Lei Federal 8666/93, sendo a atualização dos valores uma reivindicação geral, principalmente pelos prefeitos de todo o país.

4.2 Tomada de preços

A Tomada de Preços apresenta seu fundamento legal no §2º do Art. 22 da Lei 8666/93:

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

O tempo mínimo entre a publicação do edital e a sessão de recebimento e abertura dos envelopes das empresas participantes encontra guarida no Art. 21 Inciso II letra b e Inciso III do mesmo artigo da Lei Federal 8666/93. O que os diferencia é o tipo de forma de julgamento da licitação:

§ 2º O prazo mínimo até o recebimento das propostas ou da realização do evento será:

II - trinta dias para

b) tomada de preços, quando a licitação for do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço";

III - quinze dias para a tomada de preços, nos casos não especificados na alínea "b" do inciso anterior, ou leilão;

Os valores máximos para a utilização da Tomada de Preços são, para a aquisição de bens e contratações de serviços é de R\$ 1.430.000,00 (um milhão quatrocentos e trinta mil Reais), quando a contratação se tratar de obras e serviços de engenharia esse valor passa a ser de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil Reais).

4.3 Concorrência

A Concorrência apresenta seu fundamento legal no §1º do Art. 22 da Lei 8666/93:

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

Na Concorrência o tempo mínimo de publicação do edital também sofre a influência da forma de julgamento do certame, estando previsto no Art. 21 Inciso I letra a e Inciso II letra a do mesmo artigo da Lei Federal 8666/93:

I - quarenta e cinco dias para:

b) concorrência, quando o contrato a ser celebrado contemplar o regime de empreitada integral ou quando a licitação for do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço"

II - trinta dias para:

a) concorrência, nos casos não especificados na alínea "b" do inciso anterior;

Os valores mínimos para a publicação de uma concorrência é, para a aquisição de bens e prestação de serviços é acima de R\$ 1.430.000,00 (um milhão quatrocentos e trinta mil reais) e quando o objeto da licitação se tratar obras e serviços de engenharia é acima de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil Reais).

4.4 Dispensa de licitação

A dispensa de licitação está prevista no Art 24 da Lei federal 8666/93, contendo atualmente 35 incisos contendo as mais variadas situações que vão desde assuntos relacionados a segurança nacional, quanto a inovação e a tecnologia. Dentre todos as situações possíveis de dispensa de licitação, destacam-se os incisos I e II:

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; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

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; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

Cabe ressaltar que no ano de 2018, houve um decreto presidencial que alterou os valores das modalidades licitatórias, e por consequência, alterou os limites para a realização das dispensas de licitação, sendo que atualmente para o inciso I o valor máximo é de R\$ 33.000,00 (trinta e três mil reais) e para o inciso II o valor máximo é de R\$ 17.600,00 (dezessete mil e seiscentos reais). Essa correção nos valores, ampliando o valor para a realização de dispensas pode ser um incentivo para a realizações de dispensa de licitação em detrimento das outras modalidades.

4.5 Pregão

A modalidade de licitação denominada Pregão foi criado pelo Decreto 3555/2000 sendo a primeira modalidade criada após a publicação da Lei Federal 8666/93.

Art. 1º Fica aprovado, na forma dos Anexos I e II a este Decreto, o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para a aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito da União.

Percebe-se que no primeiro artigo que o legislador já trouxe a primeira controvérsia na criação do Pregão, o “serviço comum”. O mesmo decreto trouxe o Anexo II que classificava o que seria o serviço comum. Essa matéria sempre foi controversa por parte de juristas e doutrinadores, pois havia entendimento não pacificados que o Anexo II do Decreto 3555/2000 seria terminativo ou exemplificativo. O Anexo II do Decreto 3555/2000 foi alterado pelo Decreto 3693/2000, depois pelo Decreto 3784/2001. No ano de 2010, houve a revogação definitiva do rol de serviços que poderiam ser utilizados o Pregão através do Decreto 7174/2010 em seu Art. 14º incisos I e III:

Art. 14. Ficam revogados:

I - o Anexo II ao Decreto no 3.555, de 8 de agosto de 2000;

III - o art. 1º do Decreto no 3.693, de 20 de dezembro de 2000, na parte em que altera o § 3º do art. 3º do Anexo I ao Decreto no 3.555, de 8 de agosto de 2000.

No ano de 2005 houve a publicação do Decreto 5450 que, como inovação e acompanhando a tecnologia regulamentou o pregão na forma eletrônica. Outra novidade que esse decreto trouxe, foi a vedação para as contratações de obras de engenharia, porém não houve nenhuma manifestação acerca dos serviços de engenharia em Art. 6º:

Art. 6º A licitação na modalidade de pregão, na forma eletrônica, não se aplica às contratações de obras de engenharia, bem como às locações imobiliárias e alienações em geral.

Diante dessas omissões do regulamento, o Tribunal de Contas da União foi provocado por diversas vezes. Abaixo trago algumas dessas manifestações:

“... Como se vê, a Lei nº 10.520, de 2002, não excluiu previamente a utilização do Pregão para a contratação de obras e serviços de engenharia. O que exclui essas contratações é o art. 5º do Decreto 3.555, de 2000. Todavia, o item 20 do Anexo II desse mesmo Decreto autoriza a utilização do Pregão para a contratação de serviços de manutenção de imóveis, que pode ser considerado serviço de engenharia. Examinada a aplicabilidade dos citados dispositivos legais, recorro que somente à lei compete inovar o ordenamento jurídico, criando e extinguindo direitos e obrigações para as pessoas, como pressuposto do princípio da legalidade. Assim, o Decreto, por si só, não reúne força para criar proibição que não esteja prevista em lei, com o propósito e regram-lhe a execução e a concretização, tendo em vista o que dispõe o inciso IV do art. 84 da Carta Política de 1988. Desse modo, as normas regulamentadoras que proíbem a contratação de obras e serviços e engenharia pelo Pregão carecem de fundamento de validade, visto que não possuem embasamento na Lei nº 10.520, de 2002. O único condicionamento que a Lei do Pregão estabelece é a configuração do objeto da licitação com bem ou serviço comum...” (Acórdão 817/2005 – 1ª Câmara. Rel. Ministro Valmir Campelo. Brasília, 03 de maio de 2005)

1. A Lei 10.520/2002 e o Decreto 5.450/2005 amparam a realização de pregão eletrônico para a contratação de serviços comuns de engenharia, ou seja, aqueles serviços cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. (TCU, Acórdão n. 286/2007. Plenário. Relator Min. Augusto Sherman Cavalcanti. DOU 16.02.2007.)

Analisando a legislação nos deparamos com o maior questionamento quando da realização do Pregão, o que seria o serviço comum que o legislador incluiu no regulamento. Sobre a caracterização de Bens e Serviços Comum, diversos doutrinadores já se manifestaram sobre o tema, destaco aqui Marçal Justen filho

“bem ou serviços comum é aquele que se encontra disponível a qualquer tempo num mercado próprio e cujas características padronizadas são aptas a satisfazer as necessidades da Administração Pública” (Justen Filho, Marçal Pregão – Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico, 5º Ed, São Paulo: Dialética, 2009. p. 37).

O jurista Benedicto de Tolosa Filho assim define “bens e serviços comuns”:

“A licitação na modalidade de pregão destina-se à contratação de bens e serviços comuns, estes definidos como de padrão e tendo característica de desempenho e qualidade que possam ser estabelecidos de forma objetiva, ou seja, sem alternativas técnicas de desempenho dependentes de tecnologia sofisticada.” (in Pregão – Uma nova modalidade de licitação. Forense, 2003. p. 9)

Nessa mesma seara, o Tribunal de Contas da União se manifestou em diversos momentos, dentre eles:

O objetivo da norma foi tornar viável um procedimento licitatório mais simples, para bens e serviços razoavelmente padronizado, no qual fosse possível à Administração negociar o preço com fornecedor sem comprometimento da viabilidade da proposta. No pregão a aferição do certame é apenas em relação à proposta vencedora. O pressuposto é de que os serviços são menos especializados, razão pela qual a fase de habilitação é relativamente simples. De outra forma, a Administração poderia se ver forçada a, frequentemente, desclassificar a proposta de menor preço, se não confirmada a capacidade técnica do fornecedor. (Decisão nº 557/2002 – Plenário. Rel. Ministro Benjamin Zymler. Brasília, 2002)

Quanto ao tempo mínimo de publicação do edital, o regramento encontra-se no Inciso III do Art. 11 do Decreto 3555/2000:

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

Quanto a valores, o Pregão não apresenta limitação de valores, porém sempre respeitando a caracterização de bens e serviços comuns.

4.6 Registro de preços

O Sistema de Registro de Preços (SRP) é um sistema utilizado pelas Administrações Públicas para aquisição de bens e serviços em que empresas interessadas concordam em manter os preços registrados pelo período de doze meses. Estes preços são formalizados em um documento denominado “ata de registro de preços” visando às aquisições futuras, mas sempre mantendo as condições previamente estipuladas no instrumento convocatório.

A previsão para a realização do SRP encontra guarida legal no art. 15, II Lei Federal nº 8.666/93 prevendo – que as compras, sempre que possível, deverão ser processadas através do Sistema de Registro de Preços – SRP (art. 15, II).

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

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

Posteriormente foi publicado pelo Governo Federal o Decreto 7.892/2013 que tinha como objeto a regulamentação do Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/93. Esse decreto, no seu Art. 3º, trouxe as hipóteses onde o Sistema de Registro de Preços pode ser utilizado:

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Como podemos notar, os incisos do Art. 3º são terminativos, ou seja, só podem ser utilizados em uma das quatro hipóteses ali prevista. Os Registros de Preços são muito comuns para materiais e equipamentos que apresentam uso frequente, como materiais de expediente, limpeza, equipamentos de informática, etc.

Além da agilidade, outra vantagem é a possibilidade de manter o preço registrado por toda a vigência da Ata do Registro de Preços, exceto quando houver o desequilíbrio econômico-financeiro, tanto por parte da empresa fornecedora, quanto por parte do órgão público contratante, que tem por dever revisar os preços conforme o Art. 17:

Art. 17. Os preços registrados poderão ser revistos em decorrência de eventual redução dos preços praticados no mercado ou de fato que eleve o custo dos serviços ou bens registrados, cabendo ao órgão gerenciador promover as negociações junto aos fornecedores, observadas as disposições contidas na [alínea “d” do inciso II do caput do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993](#).

4.7 Quadro resumo

Tabela 4.1 – Tabela comparativa das características das licitações

MODALIDADE	PRAZO DE PUBLICAÇÃO		COMPRAS OU SERVIÇOS	OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA
	Menor Preço	Melhor Técnica ou Técnica e Preço		
CONVITE	05 dias Úteis	-	Acima de R\$ 17.600,00 Até R\$ 176.000,00	Acima de R\$ 33.000,00 Até R\$ 330.000,00
TOMADA DE PREÇOS	15 dias corridos	30 dias corridos	Acima de R\$ 176.000,00 Até R\$ 1.400.000,00	Acima de R\$ 330.000,00 Até 3.300.000,00
CONCORRÊNCIA	30 dias corridos	45 dias corridos	Acima de R\$ 1.400.000,00	Acima de R\$ 3.300.000,00
PREGÃO	08 dias Úteis	08 dias úteis	Bens e serviços de uso comum	Vedada a utilização

5. ESTUDO DE CASO

5.1 Objetivos

Essa produção acadêmica teve como objetivo analisar ao longo do tempo a forma de aquisição da Prefeitura de Cachoeirinha, enfatizando a quantidade de processos por modalidade de aquisição, bem como o resultado econômico por modalidade. Também pretendeu-se analisar o resultado econômico ao longo dos anos pesquisados.

5.2 Métodos e procedimentos

Foi utilizada a metodologia, onde se descreveu todos os procedimentos que foram seguidos na realização da pesquisa, porém sua organização variou de acordo com as peculiaridades de cada uma. (GIL, 2002).

Segundo Oliveira (2011, p.19):

“A metodologia é o estudo do método e de suas técnicas. Constitui o caminho que deve seguir toda investigação científica para que o conhecimento do tipo científico seja gerado.”

Para Beuren (2003, p.66):

“esta seção requer um detalhamento mais amplo e profundo, no qual devem constar os instrumentos de pesquisa utilizados, que podem constituir em apenas um tipo ou vários, dependendo da natureza das variáveis e da forma de coleta dos dados.”

Desta forma, neste trabalho, os métodos e procedimentos aplicados foram os seguintes:

5.3 Conceitos de pesquisa

Segundo Gil (2002, p.17):

“pesquisa é o procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos.”

A pesquisa é considerada como um procedimento formal que necessita de um tratamento científico e se constitui no caminho para se descobrir verdades parciais ou buscar uma realidade. Significa mais do que buscar a verdade, é a busca de respostas para os problemas propostos, através de métodos científicos. (LAKATOS, 2010).

Como bem define Oliveira (2011, p.60):

“O objetivo da pesquisa é buscar explicações e respostas sobre um determinado assunto [...]”

5.4 Classificação da pesquisa

O propósito foi identificar procedimentos metodológicos aplicáveis às ciências sociais, observou-se vários delineamentos de pesquisas, feitos por diversos autores. Essas diferenças, dizem respeito às tipologias. Neste sentido, optou-se por agrupar a pesquisa em três categorias: pesquisa quanto aos objetivos; pesquisa quanto aos procedimentos; e a pesquisa quanto à abordagem do problema. (BEUREN, 2003).

Diante desta necessidade, o presente estudo, foi realizado de acordo com a seguinte classificação:

5.4.1 Quanto aos objetivos

A classificação da pesquisa, neste trabalho, quanto aos seus objetivos, foi a pesquisa exploratória. As pesquisas exploratórias têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, a fim de torná-lo mais explícito. Estas pesquisas em especial, buscam o aprimoramento de ideias (GIL, 2002).

Ainda de acordo com Gil (2008, p.27):

Muitas vezes as pesquisas exploratórias constituem a primeira etapa de uma investigação mais ampla. Quando o tema escolhido é bastante genérico, tornam-se necessários seu esclarecimento e delimitação, o que exige revisão da literatura, discussão com especialistas e outros procedimentos. O produto final deste processo passa a ser um problema mais esclarecido, passível de investigação mediante procedimentos mais sistematizados.

Reconhece Gil, quando Beuren (2003, p.80) indica que:

“[...] por meio do estudo exploratório, busca-se conhecer com maior profundidade o assunto, de modo a torná-lo mais claro ou construir questões importantes para a condução da pesquisa.”

A presente pesquisa foi da modalidade exploratória, tendo em vista que foram abordadas, de forma geral, as formas de aquisições da administração pública, com estudo específico sobre a Prefeitura de Cachoeirinha-RS, no período de 2009 a 2018.

5.4.2 Quanto aos procedimentos

Neste trabalho, quanto aos procedimentos, esta produção acadêmica se valeu da pesquisa bibliográfica e do estudo de caso, identificando situações problema a partir da pesquisa exploratória.

Gil (2002, p.44) ensina que:

“A pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos.”

Na mesma linha, Oliveira (2011, p.73) enfatizou que “A pesquisa bibliográfica é a busca de conhecimento relevante a determinado assunto pesquisado em livros, artigos, [...]”

Por meio da pesquisa bibliográfica reúnem-se conhecimentos sobre o assunto pesquisado, assim pôde-se elaborar o trabalho monográfico, com o intuito de reunir diversas publicações isoladas e atribuir-lhes uma nova leitura. (BEUREN, 2003).

Ainda de acordo com Gil (2002, p.45), “[...] a principal vantagem da pesquisa bibliográfica é o fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente.”

O mesmo autor Gil (2002, p.54) afirma que: “O estudo de caso consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento.”

A pesquisa do tipo estudo de caso, tem como principal característica, o estudo concentrado de um único caso, pois ocorre de maneira intensiva, no aprofundamento do conhecimento a respeito de determinado caso específico. (BEUREN, 2003).

Entre as diversas técnicas existentes, utilizei neste trabalho, com o estudo de caso, o aprofundamento da pesquisa com o levantamento de dados, que é a fase da pesquisa em que recolhi os dados sobre o assunto de interesse. Essa documentação indireta teve como base a pesquisa documental. (Oliveira, 2011).

Para tanto, foi necessário basear-se em toda legislação pertinente sobre o assunto, através dos diversos materiais disponíveis principalmente na internet e, também, basear-se nas informações das aquisições e contratações efetuadas pela Prefeitura de Cachoeirinha-RS, através do portal da Administração e dos relatórios

gerenciais utilizados pela mesma. Será avaliada uma amostra dos processos, com a intenção de verificar se de fato os procedimentos seguem as determinações legais, visto que, havendo alguma irregularidade, acarretaria em alterações no resultado da presente pesquisa.

Os instrumentos de coleta de dados, assim entendidos por Beuren (2003, p.128),

“são como preceitos ou processos que o cientista deve utilizar para direcionar, de forma lógica e sistemática, o processo de coleta, análise e interpretação dos dados.”

Seguindo este conceito, os instrumentos de dados realizados neste estudo foram: a coleta de dados em documentos, que pode ser dividida em: pesquisa documental ou de fontes primárias, e a pesquisa bibliográfica ou de fontes secundárias. (BEUREN, 2003).

Sendo assim, o estudo possui um referencial teórico baseado na pesquisa em livros, doutrinas, acórdãos de tribunais de contas e legislação pertinente; e o estudo de caso, por meio da coleta das informações nos processos licitatórios efetuados pela prefeitura de Cachoeirinha-RS.

6. SITUAÇÃO PROBLEMA

Nesta sessão do trabalho será apresentado os parâmetros da pesquisa, detalhando os procedimentos de coleta e análise de dados levantados, definindo o universo e a seleção da amostra a ser analisada. Inicialmente, apresento um breve histórico do município de Cachoeirinha, informando alguns dados econômicos e demográficos da cidade.

6.1 Definição da instituição

O município de Cachoeirinha foi criado em 1965 através da Lei Estadual nº5.090, de 09 de novembro de 1965, sendo ela um desmembramento do município de Gravataí.

Atualmente o município tem a extensão territorial de 44.018 Km² e a população estimada no ano de 2018 de 129.307 habitantes, conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) publica em seu endereço eletrônico. No campo econômico, o município de Cachoeirinha possui um Produto Interno Bruto (PIB) per capita no ano de 2016 de R\$ 41.565,54, estando na 114ª posição no estado do Rio Grande do Sul. No campo das receitas, que afetam diretamente as aquisições públicas, no ano de 2017 o total de receitas realizadas, segundo o IBGE, foi de R\$ R\$ 397.285.039,00 (trezentos e noventa e sete milhões, duzentos e oitenta e cinco mil e trinta e nove reais).

6.2 Coleta de dados

Para esse estudo de caso na prefeitura de Cachoeirinha, foi usado o referencial teórico deste trabalho, pesquisas junto ao IBGE e as informações constantes no endereço eletrônico da prefeitura (www.cachoeirinha.rs.gov.br), nos relatórios gerenciais do sistema GRP e na análise dos procedimentos licitatórios da Lei 8666/93 e da Lei 10520/02 entre os anos de 2009 a 2018.

Para efetuar o diagnóstico sobre a eficiência das contratações, a pesquisa limitou-se a coleta de dados das contratações públicas realizadas pela prefeitura no período de 2009 e 2018 publicadas no site oficial da instituição. Nesse período foram realizados 6746 procedimentos de compras, nas mais diversas modalidades e formas de aquisição, ressaltando que não foram encontrados aquisições que não estivessem previstas nas modalidades licitatórias existentes.

Diante do quantitativo de procedimentos, analisei, no tocante ao uso de modalidades que, partiram do pressuposto do atendimento dos princípios constitucionais, tanto no quesito da publicidade, quanto no princípio da eficiência.

Na sequência, na objetivação de avaliar os respectivos processos, determinou-se critérios para selecionar uma amostra, sendo a coleta de dados da seguinte forma: primeiramente as licitações foram divididas conforme as modalidades, e em seguida, as que tiveram pouca ocorrência foram analisadas em sua totalidade, as demais, foram escolhidas levando-se em consideração os valores contratados, observando o mínimo quantitativo de 10% dos processos em cada modalidade para a análise.

Foram avaliados os quantitativos de cada modalidade, apresentados na tabela I. Na sequência, as modalidades foram agrupadas conforme as legislações pertinentes, em que, as modalidades: concorrência; convite e tomada de preços, serão nomeadas Modalidades da Lei Geral; a modalidade pregão eletrônico e pregão presencial, constará no grupo: Modalidades da Lei do Pregão; não será analisado a modalidade do Regime Diferenciado de Contratação, pois no período de análise foram detectados somente cinco procedimentos deste tipo e somente no ano de 2014, bem como não foi abordado esta modalidade no referencial teórico.

A tabela abaixo, apresenta a população das modalidades no período analisado:

Tabela 6.1 – Quantidade de Licitações por Modalidade

ANO	Modalidades da Lei Geral					Modalidades da Lei do Pregão		TOTAL ANUAL
	DISPENSAS	CONVITE	TOMADA DE PREÇOS	CONCORRÊNCIA	INEXIGIBILIDADE	PREGÃO ELETRÔNICO	PREGÃO PRESENCIAL	
2009	707	152	11	15	11	91	24	1011
2010	697	109	12	5	9	133	57	1022
2011	612	40	10	4	15	159	69	909
2012	507	18	9	9	19	171	64	797
2013	443	39	6	6	23	207	61	785
2014	369	58	10	6	12	241	54	750
2015	234	19	5	11	5	198	41	513
2016	148	3	3	3	5	148	30	340
2017	72	2	1	6	4	129	34	248

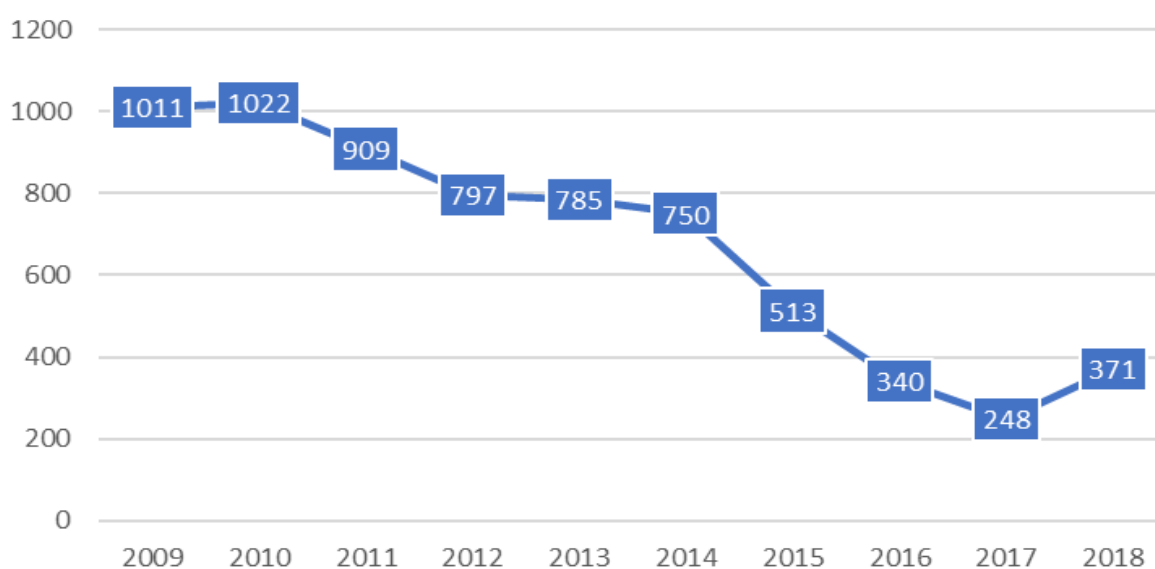
2018	129	9	4	10	3	171	45	371
TOTAL	3918	449	71	75	106	1648	479	6746
%	58,08%	6,66%	1,05%	1,11%	1,57%	24,43%	7,10%	100,00%

Fonte: Autor (2019).

6.3 Análise dos dados

Apresento agora as avaliações feitas sobre as contratações públicas da Prefeitura de Cachoeirinha no período entre os anos de 2009 a 2018. Analisando, primeiramente, a evolução dos quantitativos dos procedimentos.

Figura 6.1 – Quantidade total de processos por ano

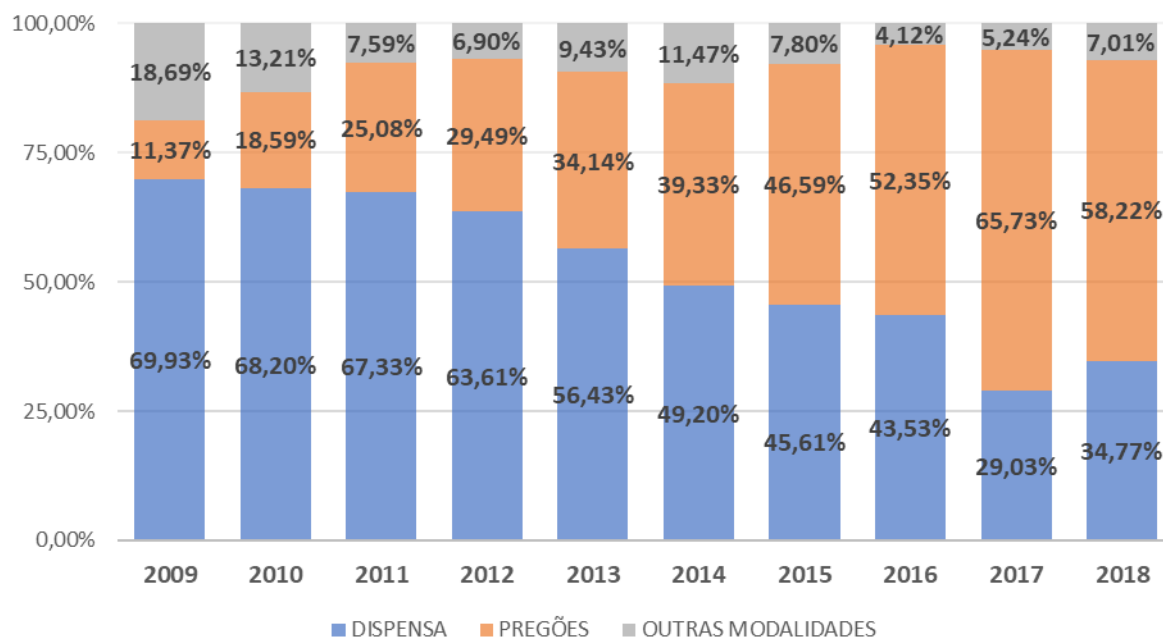


Fonte: Autor (2019)

Analisando o gráfico 01 é possível verificar que a quantidade de processos de compras, foram substancialmente sendo reduzidos, onde o ápice foi o ano de 2010, onde a curva era descendente e no ano de 2018 houve novamente um aumento da quantidade de processos, porém não é possível afirmar se a tendência é para um aumento da quantidade de processos ou se foi um evento atípico na série histórica.

Nos dados apresentados no quadro 01, constatou-se que grande parte das contratações nos anos de 2009 a 2014 foi feita por dispensa de licitação, ou seja, contratação direta. Entretanto no ano de 2015 houve uma inversão de tendência, onde a contratação predominante passou a ser o pregão, como pode ser visto no gráfico a seguir:

Figura 6.2 – Quantidade percentual das aquisições por modalidade a cada ano

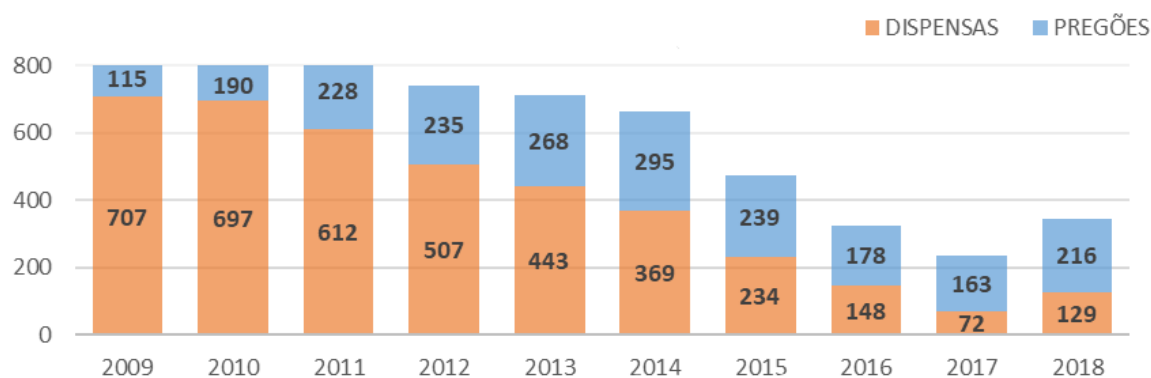


Fonte: Autor (2019)

Foi possível perceber durante a pesquisa que no ano de 2009 as dispensas de licitação representavam quase 70% das aquisições por parte da prefeitura de Cachoeirinha, enquanto as outras modalidades representam pouco mais de 30%. Já no ano de 2017, período em que as dispensas atingiram seus patamares mais baixos, houve uma inversão, onde as dispensas representaram pouco menos de 30% das aquisições enquanto as outras modalidades representaram pouco mais de 70% das aquisições, com destaque a quantidade de Pregões, que representaram mais de 65% do total das aquisições.

Comparando em números absolutos somente a modalidade pregão em suas duas formas (eletrônico e presencial) e as dispensas de licitação, os números se apresentam da seguinte forma:

Figura 6.3 – Comparativo entre as dispensas e os pregões



Fonte: Autor (2019)

Analisando os dados, verificou-se, como problema, um número elevado de dispensas de licitação, especialmente no período de 2009 a 2013.

Dentre as aquisições dos anos de 2009 a 2013 realizadas por dispensa de licitação, verificou-se um elevado número de dispensas fragmentadas, como por exemplo aquisição de seguro de veículos, assinaturas de jornais, contratação de estrutura para eventos, sendo a grande maioria delas enquadradas no Inciso II do Art. 24 da Lei 8666/93, ou seja, aquisições por limite de valor.

Sobre essa fragmentação, Carvalho Filho (2015, p. 258) entende que:

“o administrador, mesmo nesses casos, poderá realizar licitação, se entender mais conveniente para a Administração”.

Vale a pena ressaltar que a legislação não autoriza a fragmentação das contratações para que possa ocorrer a dispensa de licitação. Embora a norma permita o particionamento das contratações, nos casos de contratações análogas, com objetos similares, deve-se levar em conta o valor total das contratações. Esse não é um caso de obrigatoriedade, o administrador pode licitar ou não.

Diante das quantidades de dispensas realizadas no período de 2009 a 2011, pressuponho como causa desse elevado número de dispensas de licitação, uma falta de planejamento da administração, visto que a dispensa de licitação não pode ser considerada uma modalidade licitatória, pois nessa modalidade as aquisições públicas podem suceder aquisições sem a devida publicidade e eficiência que os tempos atuais prezam. A contratação direta deve ser utilizada de forma restritiva,

como uma exceção ao regramento constitucional de licitar e não ser a principal forma das aquisições.

A modalidade de licitação conhecida como pregão, tem como embasamento legal a lei federal 10520/02 e o decreto 3555/00. As principais vantagens da utilização do pregão estão compreendidas nos seguintes fatos: excetuando o convite, que tem como prazo entre a publicação do edital e a sessão pública para a abertura dos envelopes é de no mínimo cinco dias, no pregão esse prazo é de 8 dias úteis. Nas outras modalidades esse prazo mínimo é de quinze dias. Outra vantagem do Pregão sobre as outras modalidades é a inversão das fases de abertura de documentação e propostas, favorecendo a disputa de preços e assim atingindo resultados econômicos mais significativos nas aquisições. No pregão primeiro ocorre à abertura das propostas, para posteriormente serem analisados os documentos de habilitação somente da empresa vencedora na fase de oferecimento dos lances e por fim destaque também que o pregão apresenta somente uma fase recursal, ao final da sessão pública enquanto as outras modalidades apresentam uma fase recursal a cada etapa, ou seja, uma possibilidade de recurso na fase de habilitação e outra na fase da abertura das propostas de preços. Essas vantagens tornam o pregão como a modalidade de aquisições mais ágil, eficiente e célere nas aquisições públicas atuais.

A inversão da situação da situação problema, ou seja, a diminuição das dispensas de licitação, substituindo pela utilização do pregão, pois apresenta as vantagens anteriormente citadas o entendo que administrador da época decidiu que o pregão seria a forma de aquisição preponderante, pois no ano de 2011 houve a publicação da lei municipal 3439/2011 que em seu art. 12 elevou a quantidade do número de pregoeiros da Administração, que inicialmente era uma para a criação de mais duas funções de confiança, perfazendo um total de três postos:

Art.12 Fica alterado o caput do artigo 50 da Lei nº 2.941, de 2009, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 50. *O Departamento de Compras e Licitações conta com três funções de confiança de Pregoeiro com as seguintes atribuições:”*

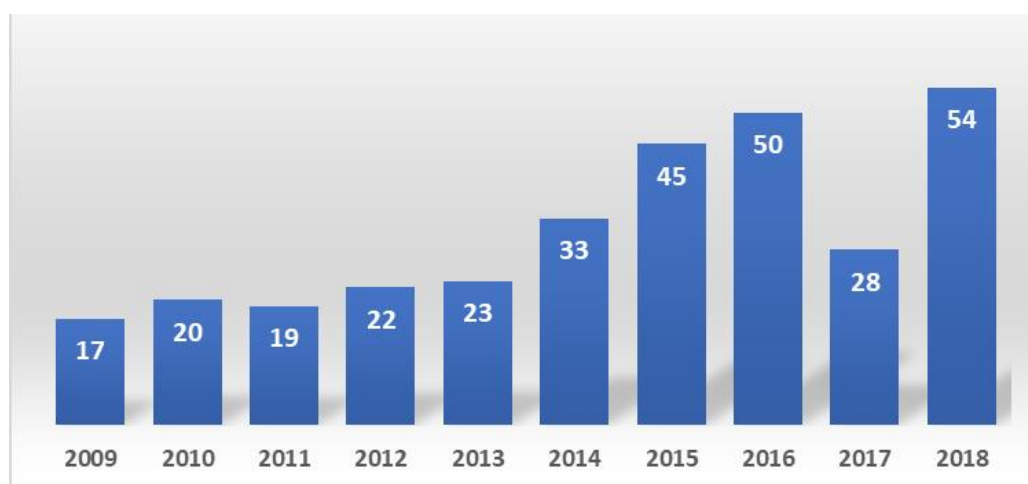
Após a publicação da lei e a nomeação e qualificação dos servidores que ocupariam esse cargo, percebo ano a ano a redução dos números das dispensas de

licitação, culminando com o ápice no ano de 2017 onde foi verificada somente 72 dispensas realizadas.

Outro dado que foi coletado, foi a quantidade de processos na com a forma de aquisição denominada sistema de registro de preços (SRP).

Durante a pesquisa foi possível verificar que no período analisado, a prefeitura de Cachoeirinha, ampliou, de forma significativa a utilização dos SRP como forma de aquisição, todas elas na forma de pregões, como podemos ver no gráfico abaixo:

Figura 6.4 – Quantidade de registros de preços por ano



Fonte: Autor (2019)

Destacou na pesquisa, a redução de SRP no ano de 2017, ano esse em que tomou posse uma nova gestão no município e implantou uma reestruturação administrativa, reduzindo o número de secretarias e reduzindo a quantidade de aquisições. Outro fator para esta redução, pode ter sido a grave crise financeira que atingiu a maioria dos municípios e estados do país, bom como o governo federal.

Com a utilização do SRP, podemos como vantagens da utilização do registro de preços a redução do número de licitações, visto que em decorrência do registro de preços, podem ser utilizadas tantas aquisições quantas forem necessárias, desde que não ultrapassada a vigência de doze meses do SRP, sendo esse o período máximo para a sua utilização.

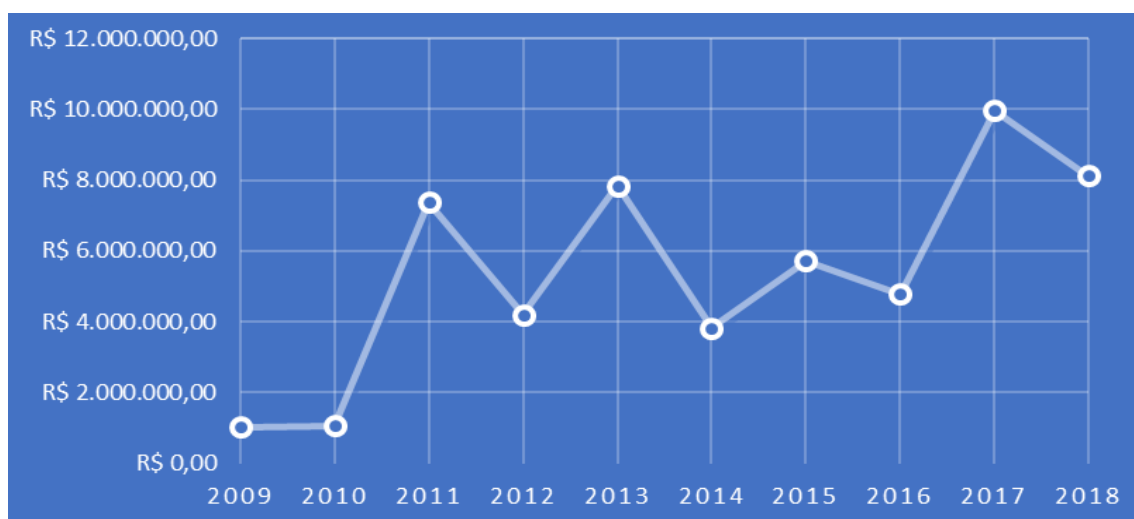
Outra vantagem que pode ser considerada é a econômica, visto que a utilização do SRP amplia a quantidade de itens a serem fornecidos, agrupando uma

quantidade significativa de itens que seriam adquiridos em várias licitações, numa única aquisição, vislumbrando a economia de escala na aquisição.

Também pode-se entender como causa do aumento do SRP a quantidade de pregoeiros pois, operacionalmente falando o SRP é um processo um pouco mais moroso, pois é um processo precedido de uma fase interna com um maior planejamento e também, no tocante a quantidade de itens a ser adquiridos é maior e também há, pelo menos no município de Cachoeirinha, a fase da assinatura da ata de registro de preços, o que acaba envolvendo outras áreas dentro da Superintendência de Compras e Licitações, como a assessoria jurídica do órgão.

Durante a pesquisa foi possível verificar também que a redução da quantidade das dispensas de licitação acarretou num melhor resultado financeiro, ou seja, o município de Cachoeirinha começou a ter maiores valores de economia nos processos, como pode ser visto no quadro abaixo:

Figura 6.5 – Economia total das licitações anual



Fonte: Autor (2019)

7. CONCLUSÃO

Após analisar a legislação vigente, as doutrinas sobre as formas de aquisição de bens e serviços da Administração Pública e a pesquisa realizada foi possível concluir que a decisão de aumentar a quantidade de pregoeiros por parte do poder executivo de Cachoeirinha no ano de 2011, se viu acertada, pois houve uma redução significativa na execução das dispensas de licitação, processo onde pode não haver o atendimento a todos os princípios constitucionais da administração pública. Foi possível verificar o aumento da quantidade de Sistema de Registro de Preços, forma de aquisição que tem como preceito um planejamento na fase interna, porém agiliza a aquisição dos itens, atendendo de forma mais ágil a população da cidade nas suas demandas, principalmente nas áreas da saúde, educação e assistência social, áreas fundamentais e sensíveis da sociedade.

Não pode ser deixado de mencionar que, com o aumento da quantidade de pregoeiros houve também a melhora no resultado financeiro das aquisições, realizando uma economia maior nos processos licitatórios com a realização de uma quantidade maior de pregões, otimizando assim a execução orçamentária e havendo um resultado financeiro maior, fazendo com que os recursos sejam utilizados em outras áreas também sensíveis na cidade.

8. BIBLIOGRAFIA

- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.
- GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 6ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- CARVALHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 22ª Ed. Rio de Janeiro: 2011.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 26. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2009.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- TCU, Acórdão 817/2005 – 1ª Câmara. Rel. Ministro Valmir Campelo. Brasília, 03 de maio de 2005.
- TCU, Acórdão n. 286/2007. Plenário. Relator Min. Augusto Sherman Cavalcanti. DOU 16.02.2007.
- JUSTEN FILHO, Marçal. Pregão – Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico, 5º Ed, São Paulo: Dialética, 2009.
- TCU, Decisão nº 557/2002 – Plenário. Rel. Ministro Benjamin Zymler. Brasília, 2002.
- BEUREN, Ilse Maria (Org). **Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade**: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2003.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28ª Ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do Trabalho Científico**: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

RIO GRANDE DO SUL. **Prefeitura de Cachoeirinha**. Disponível em: <<http://www.cachoeirinha.rs.gov.br/portal/index.php/licitacoes/consultar-licitacoes>>. Acesso em: 15 junho. 2018.

BRASIL. **Lei nº.8.666, de 21 de Junho de 1993**. Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em 15 junho. 2018.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo. 6ª Ed.** São Paulo: Saraiva, 2001.