



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA
COORDENAÇÃO GERAL DE PÓS-GRADUAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

NATALIA RIBEIRO XAVIER DE ATHAYDE

**BREVE ANÁLISE DAS MODALIDADES DE LICITAÇÃO MAIS UTILIZADAS PELA
ADMINISTRAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA**

**JOÃO PESSOA
2015**

NATALIA RIBEIRO XAVIER DE ATHAYDE

**BREVE ANÁLISE DAS MODALIDADES DE LICITAÇÃO MAIS UTILIZADAS PELA
ADMINISTRAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Programa de Pós-
Graduação em Gestão Pública Municipal
da Universidade Estadual da Paraíba,
como requisito parcial à obtenção do título
de pós-graduado em Gestão Pública
Municipal

Orientador: Prof. Mestre Willemberg
Harley de Lima Alves.
Coorientador: Prof. Me. Ailton Menezes
Cunha Júnior

**JOÃO PESSOA
2015**

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

A865b Athayde, Natália Ribeiro Xavier de
Breve análise das modalidades de licitação mais utilizadas
pela administração da Câmara Municipal de João Pessoa
[manuscrito] / Natália Ribeiro Xavier de Athayde. - 2015.
51 p.

Digitado.
Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal
EAD) - Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Ensino
Médio, Técnico e Educação à Distância, 2015.
"Orientação: Prof. Ms. Willemberg Harley de Lima Alves,
PROEAD".

1. Licitação. 2. Modalidades licitatória. 3. Contabilidade
Pública. I. Título.

21. ed. CDD 657.61

NATÁLIA RIBEIRO XAVIER DE ATHAYDE

BREVE ANÁLISE DAS MODALIDADES DE LICITAÇÃO MAIS UTILIZADAS PELA
ADMINISTRAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA

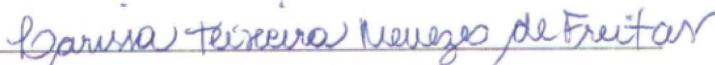
Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Programa de Pós-
Graduação em Gestão Pública Municipal
da Universidade Estadual da Paraíba,
como requisito parcial à obtenção do título
de pós-graduado em Gestão Pública
Municipal.

Aprovada em: 28/03/2015.

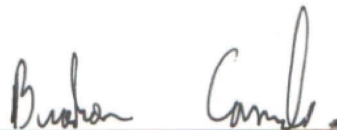
BANCA EXAMINADORA



Prof. Me. Willemberg Harley de Lima Alves (Orientador)
Centro Universitário de João Pessoa - UNIPE



Prof. Me. Larissa Teixeira de Menezes Freitas
Universidade Federal da Paraíba - UFPB



Prof. Me. Bradson Tibério Luna Camelo
Universidade Federal da Paraíba (UFPB)

AGRADECIMENTOS

Ao meu esposo, Péricles, por ser meu companheiro em tempo integral, dando apoio e estímulo aos meus objetivos. Pela certeza cega na minha capacidade e por alegrar-se sinceramente com minhas conquistas.

Ao professor e orientador Willemberg de Lima Alves, pelo empenho na conduta do papel de orientador e contribuição valorosa para a confecção deste trabalho.

Aos professores do Curso de Especialização da UEPB, que contribuíram ao longo de trinta meses, por meio das disciplinas e debates, para o desenvolvimento desta pesquisa.

Ao meu cunhado Victor, pela disponibilidade em colaborar com os ajustes na formatação deste trabalho.

*“O homem não é nada além daquilo que a
educação faz dele.”*

Immanuel Kant

RESUMO

Este estudo monográfico intitulado de “Breve análise das modalidades de licitação mais utilizadas pela administração da Câmara Municipal de João Pessoa” tem como objetivo demonstrar qual modalidade licitatória é mais frequentemente utilizada pelo órgão estudado, bem como as razões para a predominância de certas modalidades. Para desenvolvimento do estudo, fez-se uso inicialmente do método de pesquisa bibliográfica, com o objetivo de apresentar os conceitos dos princípios gerais administrativos e princípios específicos bem como analisar as modalidades de licitação, através de livros que abordam esses assuntos. Dentre os autores, destacamos: Hely Lopes (2006), Bandeira de Mello (2013), Justen Filho (2012) e Carvalho Filho (2013). Foi analisada a legislação existente sobre licitação. E também foi feito um estudo de caso sobre as modalidades mais utilizadas pela câmara municipal de João Pessoa nos últimos cinco anos. Para isso, analisaram-se os dados coletados com o setor do Controle Interno do órgão bem como fez-se um comparativo com os números de licitações de câmaras Municipais de outras capitais, através de dados coletados nos *sites* oficiais destes órgãos. O trabalho está dividido em três capítulos. O primeiro analisa todos os princípios aplicáveis à licitação bem como detalha as modalidades de licitação existentes, apontando as vantagens e desvantagens de cada uma. O segundo capítulo traz a metodologia utilizada para a elaboração do estudo. O terceiro capítulo analisa os dados coletados na Câmara Municipal de João Pessoa e nos *sítios* oficiais das demais Câmaras estudadas, elaborando conclusões a partir dos números verificados. Após o estudo, pôde-se constatar que as modalidades mais usualmente utilizadas pela Câmara Municipal de João Pessoa foram o pregão e o convite. Aquele pela celeridade que traz ao procedimento licitatório, proporcionando maior aplicação do princípio da eficiência. Este por ter menos formalidades que a concorrência e a tomada de preços. A menor estrutura do órgão estudado colabora com a inclusão da maioria das contratações dentro dos baixos limites de valores do convite. Constatou-se também a dispensa em virtude do diminuto valor da contratação é bastante utilizada pelo órgão em estudo, mais uma vez em virtude da menor estrutura e conseqüentes baixos valores de contratação.

Palavras-Chave: Licitação. Modalidades. Predominância.

ABSTRACT

This monographic study titled "Brief analysis of bidding procedures more used by the administration of the City Council of João Pessoa" aims to demonstrate which bidding modality is most often used by the studied organ, and the reasons for the predominance of certain procedures. To develop the study, we initially made use of the literature method, in order to present the concepts of administrative general principles and specific principles as well as to examine how to bid, through books that address these issues. Among the authors, include: Hely Lopes (2006), Bandeira de Mello (2013), Justen Filho (2012) and Carvalho Filho (2013). Existing legislation on bidding was analyzed. It was also done a case study on the method most used by the City Council of João Pessoa in the last five years. For this, we analyzed the data collected with the Internal Control of the City Council and It was compared with the numbers of bids made by other City Councils of other Capitals, using data collected from the official websites of these government offices. The work is divided into three chapters. The first one analyzes all the principles for bidding and details the existing bidding procedures, pointing out the advantages and disadvantages of each. The second chapter covers the methodology used for the preparation of the study. The third chapter analyzes the data collected in the João Pessoa's City Council and the official sites of the other studied Councils, drawing conclusions from the numbers checked. After the study, it was noted that the methods most commonly used by the city of João Pessoa were the "pregão" and the "convite". The first, because of the speed it brings to the bidding process, providing greater application of the principle of efficiency. The second, by having fewer formalities than the "concorrência" and the "tomada de preços". Also, the short structure of the public agency collaborates with the inclusion of the majority of contracts within the lower limits of "convite" values. It was also found the bidding waiver because of the low value of the contract is often used by the João Pessoa's City Council, again due to the lower structure and consequent low contract values.

Keywords: Bidding. Modalities. Predominance.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Modalidades utilizadas na CMJP de 2010/2014	40
Quadro 2 – Modalidades utilizadas de 2013/2014 nas Câmaras Municipais de outras capitais	41

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	Constituição Federal
CMJP	Câmara Municipal de João Pessoa
CMSP	Câmara Municipal de São Paulo
CMBH	Câmara Municipal de Belo Horizonte
CMSSA	Câmara Municipal de Salvador
CMFORT	Câmara Municipal de Fortaleza

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
2 REVISÃO DE LITERATURA.....	14
2.1 Conceito e fundamento da Licitação	14
2.2 Princípios Administrativos	15
2.2.1 Princípio da Legalidade.....	16
2.2.2 Princípio da Impessoalidade	17
2.2.3 Princípio da Moralidade.....	18
2.2.4 Princípio da Publicidade.....	18
2.2.5 Princípio da Eficiência	20
2.3 Princípios aplicados à Licitação Pública.....	22
2.3.1 Princípio da Igualdade.....	22
2.3.2 Princípio da Probidade Administrativa.....	23
2.3.3 Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório	23
2.3.4 Princípio do Julgamento Objetivo.....	24
2.4 Modalidades de Licitação	25
2.4.1 Concorrência	25
2.4.2 Tomada de Preços	27
2.4.3 Convite	29
2.4.4 Concurso	30
2.4.5 Leilão.....	31
2.4.6 Pregão.....	33
2.5 Dispensa de Licitação	36
2.6 Inexigibilidade de Licitação	37
3 METODOLOGIA	39
3.1 Quanto aos objetivos	39
3.2 Quanto aos procedimentos adotados na coleta de dados.....	39
3.3 Quanto à abordagem do problema.....	40
4. ANÁLISE DAS MODALIDADES DE LICITAÇÃO MAIS UTILIZADAS NA CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA	41
4.1 Possíveis razões para a prevalência de determinadas modalidades na Câmara Municipal de João Pessoa	43
4.1.1 Provável razão para grande quantidade de Pregões	43
4.1.2 Possíveis motivos para a grande quantidade de Convites	44
4.1.3 Motivos para a grande quantidade de dispensas	46

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	47
REFERÊNCIAS	49

INTRODUÇÃO

A atuação da Administração Pública requer uma administração com finalidade voltada para o interesse público, isente de favoritismos pessoais. Por isso, ao contratar, as pessoas jurídicas de direito público devem obedecer a uma série de formalidades que garantam a lisura do processo.

Para tal, faz-se mister que a contratação se dê por meio de um processo licitatório. As regras gerais de licitação são de competência da União e estão previstas na Lei nº 8.666/93, que é considerada o Estatuto das Licitações.

A licitação deve obedecer aos princípios próprios e princípios gerais da Administração Pública. São princípios próprios a vinculação ao instrumento convocatório, probidade administrativa, igualdade e julgamento objetivo. Os princípios gerais são a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A lei nº 8666/93 trouxe as regras gerais sobre licitação, e estabeleceu como modalidades licitatórias a concorrência, tomada de preços, convite, leilão e concurso. Posteriormente, a Lei 10.520/02 inovou no ordenamento jurídico, criando a nova modalidade pregão. Há também os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação, ambos previstos no Estatuto das Licitações e Contratos – Lei nº 8.666/93.

A Câmara Municipal de João Pessoa, como órgão público vinculado à Prefeitura Municipal, tem a obrigação de contratar por meio de licitação. E nesta atuação, acaba optando mais frequentemente por certas modalidades em comparação com outras.

A partir do exposto, surge a seguinte problemática: quais as modalidades de licitação mais utilizadas pela Câmara Municipal de João Pessoa e quais as respectivas razões para estas escolhas.

Neste trabalho objetiva-se, de forma geral, analisar brevemente as modalidades licitatórias, demonstrando as mais utilizadas pela Câmara Municipal de João Pessoa a partir das razões para a sua predominância.

Como objetivos específicos têm-se: a) consultar bibliografias que tratam das modalidades de licitação; b) apresentar as características, vantagens e desvantagens das modalidades licitatórias; c) coletar informações diretamente no órgão estudado bem como informações de outras Câmaras por meio de *sites*; d)

classificar quantitativamente as modalidades licitatórias utilizadas pela CMJP no período de 2010 a 2014; e e) comparar os dados da CMJP com dados de alguma outras Câmaras municipais no período de 2013 a 2014.

Com vistas a alcançar os objetivos propostos, abordaremos o tema em três partes. Na primeira parte, faremos uma revisão bibliográfica sobre toda a doutrina existente e relevante sobre a matéria, elucidando os princípios aplicáveis à licitação e detalhando as modalidades existentes. Na segunda parte, demonstraremos a metodologia utilizada para elaborarmos o estudo e alcançarmos as conclusões obtidas. Por fim, na terceira parte, colocaremos os dados coletados, analisando-os e demonstrando possíveis justificativas para a predominância de certas modalidades licitatórias na Casa Legislativa objeto de estudo.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Conceito e fundamento da Licitação

Quando a Administração Pública pretende realizar uma obra, prestar um serviço, adquirir, alienar ou locar bens, tais atos devem ser precedidos de um procedimento licitatório, o qual garantirá que a prestação se dará pela pessoa física ou jurídica mais capacitada que apresente a oferta mais vantajosa para a Administração. É o que preceitua o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, in verbis:

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.

Dessa forma, licitação é o procedimento que simultaneamente restringe os poderes da Administração Pública, impedindo qualquer conduta arbitrária, bem como possibilita que todos os interessados, de forma isonômica, apresentem suas propostas. Helly Lopes Meirelles brilhantemente define esse instituto jurídico:

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa a propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.¹

A necessidade de se realizar a contratação por meio de um procedimento tão formal e rigoroso se justifica pela grande probabilidade de que as escolhas feitas pelo administrador que tivesse tamanha liberdade, fossem desviadas da finalidade precípua da Administração Pública, que é o interesse público. O eminente doutrinador José dos Santos Carvalho Filho elucida com maestria essa relevância da licitação:

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e Contrato Administrativo**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 27.

Não poderia a lei deixar ao exclusivo critério do administrador a escolha das pessoas a serem contratadas, porque, fácil é prever, essa liberdade daria margem a escolhas impróprias, ou mesmo a concertos escusos entre alguns administradores públicos inescrupulosos e particulares, com o que prejudicada, em última análise, seria a Administração Pública, gestora dos interesses coletivos.²

A licitação, portanto, é imperiosa para que se evite o risco de desonestidade, corrupção e favorecimento de particulares, possibilitando que o indivíduo que pretenda contratar com o órgão público tenha a oportunidade de realizar sua proposta, bem como que essa seja analisada de forma imparcial e objetiva pelo Poder Público contratante.

Assim, a ocorrência do processo licitatório é a regra geral, estando as normas gerais sobre licitação e as modalidades licitatórias previstas na Lei 8.666/1993, considerada o Estatuto geral das licitações. Posteriormente, uma nova modalidade de licitação, qual seja, o Pregão, foi criada pela Lei nº 10.520/2002.

2.2 Princípios Administrativos

Em razão de configurar uma série de atos administrativos que compõem um procedimento, a licitação deve respeitar os princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública em geral, bem como aos princípios ínsitos ao processo licitatório.

As normas podem ser classificadas como princípios ou regras. Os princípios administrativos são postulados fundamentais, que norteiam a interpretação e o modo de agir do administrador. As regras, por sua vez, são determinações abstratas, porém expressas e claras ao destinatário final.

Na aplicação das regras, a verificação de conflito resulta na eliminação de uma das regras. Vale dizer, duas regras conflitantes não podem existir em um mesmo ordenamento jurídico ao mesmo tempo. Uma prevalecerá sobre a outra, revogando-a.

Por outro lado, os princípios se comportam de maneira diversa, na medida em que são dotados de valores ou razões. Não há óbice para que dois princípios conflitantes existam no mesmo ordenamento jurídico, posto que, apenas na análise de um caso concreto é que haverá a prevalência de um sobre o outro. Neste

² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 235.

momento, far-se-á uma ponderação de valores dos princípios pelo intérprete, atribuindo-se um grau de preponderância.

Para atingir o objetivo proposto por esta monografia, analisaremos apenas os princípios constitucionais explícitos que devem ser respeitados pelos administradores públicos no desempenho de suas funções.

Estes princípios foram bem definidos e taxados no *caput* do artigo 37 da Carta Magna, que assim preceitua:

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)(grifado)

Desta feita, mister explanarmos acerca desses princípios.

2.2.1 Princípio da Legalidade

É o princípio basilar do regime jurídico-administrativo, pois somente mediante limites bem definidos por leis é que o Estado de Direito ficará salvaguardado de possíveis abusos cometidos por seus gestores. O mestre Celso Antônio Bandeira de Mello aborda com clareza a relevância deste princípio para a Administração:

Por isso mesmo é o princípio basilar do regime jurídico-administrativo, já que o Direito Administrativo (pelo menos aquilo que como tal se concebe) nasce com o Estado de Direito: é uma consequência dele. É o fruto da submissão do Estado à lei. É, em suma: a consagração da idéia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que, de conseguinte, a atividade administrativa é atividade sublegal, infralegal, consistente na expedição de *comandos complementares* à lei.³

Como se sabe, os particulares têm a liberdade para agir conforme sua vontade, estando livres para praticar quaisquer atos de seu interesse, desde que não haja uma proibição que tenha se originado de uma lei.

Para a Administração Pública ocorre o inverso. Não há liberdade de agir. Todo ato do gestor público deve ter sua autorização pautada em uma lei, ou seja,

³ DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 103.

apenas o que estiver determinado em uma norma pode ser praticado pela Administração Pública.

O embasamento teórico da relevância do princípio da legalidade se encontra na soberania popular. É que, consoante determina o parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal, todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes ou diretamente.

Assim, os parlamentares, ao elaborarem uma lei, estariam representando a vontade soberana do povo. A lei é, portanto, a concretização da vontade da sociedade, e como essa vontade está explicitamente demonstrada na lei, somente com base nela é que se admitiria a conduta administrativa.

Note-se que a legalidade acaba por impor limites aos gestores públicos, impedindo-os de agirem de forma pessoal, mesquinha, visando os seus interesses e protegendo o interesse público, o coletivo.

O princípio da legalidade funciona, portanto, como um escudo da democracia, da soberania popular, reprimindo atitudes simpatizantes ao retorno do pensamento típico das monarquias ou oligarquias.

Forçoso concluir que a Administração Pública e seus administradores são subordinados e limitados pelas leis em vigência no ordenamento jurídico, posto que seus poderes delas decorrem e tão somente nelas se fundamentam e encontram validade.

2.2.2 Princípio da Impessoalidade

Este princípio determina que a Administração deve ser impessoal, sem beneficiar este ou aquele indivíduo.

Diz-se que pode ser analisado sob duas facetas:

- a) quando determina que seja conferido tratamento igual àqueles que se encontram em situação semelhante, e em decorrência disto, se assemelha ao princípio da isonomia;
- b) quando impede o favorecimento de determinados indivíduos, em detrimento dos demais, o princípio se aproxima do princípio da finalidade, uma vez que mantém como norte principal da Administração o bem estar coletivo.

2.2.3 Princípio da Moralidade

A moralidade administrativa não se confunde com a moralidade da sociedade, imposta ao homem mediano, que considera o bem e o mal. A moralidade administrativa se fundamenta em critérios mais técnicos, diferenciando a boa da má administração.

Consoante leciona Diogo de Figueiredo Moreira, decorre também dos conceitos de legitimidade política e finalidade pública. O último tem relevância quando é considerada em abstrato, e o conceito de legitimidade se vislumbra como resultado da aplicação, concretizando a moralidade.⁴

Assim, a violação a este princípio pode se dar de três modos: ao praticar atos sem finalidade pública; através de atos com interesses escusos e particulares, com desvio de finalidade pública, ou, por meio de atos com finalidade pública deficiente, que demonstram uma grosseira ineficiência do gestor público.

2.2.4 Princípio da Publicidade

A obrigatoriedade de, em regra, se dar publicidade aos atos administrativos e dados relativos à conduta administrativa é uma espécie de garantia, aos administrados, de que o Poder Público está agindo dentro da legalidade, sem burlar as regras e a finalidade pública, sem favorecer determinada pessoa.

É a partir da possibilidade do acesso, pelo cidadão, aos atos da Administração Pública, que a população exerce o controle e a fiscalização da conduta administrativa. A publicidade, portanto é um empecilho ao desvio da finalidade pública.

Mister ressaltar que a publicidade aqui entendida não pode ser relacionada a um político ou ao administrador, sendo proibida a veiculação do nome do gestor na publicação de informação sobre a Administração com o intuito de fazer propaganda pessoal, devendo ser respeitada a imparcialidade da publicação. Carvalho Filho bem expõe essa questão:

⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 16 ed, Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 159.

É vedado às autoridades que se valham do sistema de divulgação de atos e fatos para promoção pessoal, muito embora seja comum referido desvio, numa demonstração de egocentrismo incompatível com o regime democrático. Vulnerar aquele mandamento representa, ao mesmo tempo, ofensa aos princípios da impessoalidade e da moralidade, como já têm decidido os nossos Tribunais, exigindo rigorosa necessidade de coibir semelhantes práticas.⁵

A publicidade pode ser concretizada através: do direito de petição (previsto no art. 5º, XXXIV, “a”, da Constituição Federal), onde os indivíduos requerem aos órgãos públicos as informações a que pretende ter acesso; de certidões, que podem ser requeridas à Administração por qualquer cidadão para o registro de determinadas informações que lhes diga respeito e faça prova de algum fato ou esclareça alguma situação, sendo gratuitas; e, também, da ação administrativa *ex officio* de divulgação de informações de interesse público, prevista na Lei nº 12.527/2011.

Mister mencionar ainda, que, apesar da publicidade dos atos administrativos ser a regra geral, a Carta Magna, em seu art. 5º, XXXIII, prevê o sigilo das informações quando for indispensável à segurança da sociedade e do Estado.

Quando analisado no âmbito do processo licitatório, o princípio da publicidade deve ser obrigatoriamente observado em todo o trâmite procedimental, não existindo licitação sigilosa. Caso o objeto da licitação deva ser mantido em segredo por questão de segurança nacional, haverá uma dispensa de licitação.

Deve ser dada publicidade a todos os atos da licitação, desde o aviso de sua abertura, conhecimento de edital e seus anexos, até acesso a todo e qualquer documento pertencente ao processo pelos interessados devidamente legitimados, tais como pareceres e decisões relacionados à licitação, propostas e documentos de habilitação.

Entretanto, apesar da abertura da documentação e das propostas ocorrerem em ato público, o julgamento das propostas não necessariamente o será, podendo ocorrer em local fechado, sem a presença dos interessados.

Isso não ensejará desrespeito ao princípio da publicidade, desde que o resultado do julgamento seja devidamente publicado, possibilitando aos interessados recorrer ou ajuizar ação judicial, se assim o desejar, bem como ao cidadão em geral, o ajuizamento de ação popular caso esteja presente a lesividade ao patrimônio público.

⁵CARVALHO FILHO, José dos Santos .Ob. Cit. P. 29.

2.2.5 Princípio da Eficiência

Este princípio não estava no texto original da Constituição Federal, tendo sido incluído no *caput* do artigo 37 pela Emenda Constitucional nº19/1998, na tentativa de conferir direitos aos usuários e deveres para Administração, com o intuito de diminuir a insatisfação da população com os serviços públicos, que eram prestados de forma precária e ineficiente.

A inserção deste princípio no texto constitucional visou limitar a discricionariedade da Administração Pública na prestação dos serviços públicos, configurando uma resposta aos reclames da sociedade ante a falta de qualidade dos serviços até então prestados.

O princípio tem como premissa uma maior produtividade e economicidade da atuação administrativa com a utilização do mínimo de recursos possível, em tempo exíguo. Pretende-se, portando, reduzir os gastos e aumentar a qualidade dos serviços, prezando pela satisfação dos usuários.

Os renomados doutrinadores Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo relacionam este princípio ao princípio da economicidade:

A ideia de eficiência aproxima-se da de economicidade, princípio expresso no art. 70 *caput*, da Constituição, referente ao controle financeiro da Administração Pública. Busca-se o atingimento dos objetivos traduzidos por boa prestação de serviços, do modo mais simples, mais rápido, e mais econômico, melhorando a relação **custo/benefício** da atividade da Administração.⁶

O conceito de eficiência não pode se dissociar da legalidade, uma vez que por mais que se pretenda disponibilizar um serviço de melhor qualidade, tal objetivo não pode ser atingido mediante condutas ilegais ou imorais.

Na verdade, não há espaço para a discricionariedade sob o pálio da eficiência, uma vez que esta faz parte do controle de legitimidade ou legalidade, sendo a atuação eficiente um dever administrativo, e não uma questão de conveniência e oportunidade.

A normatização desse princípio se fez necessária justamente para que o cidadão tivesse uma forma de controle e cobrança da conduta administrativa, não se

⁶ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 18 ed. São Paulo: Método, 2010, p. 204.

sujeitando ao bel prazer do gestor público em cumprir ou não seu dever de prestar um serviço sem defeitos.

O mestre Celso Antônio Bandeira de Mello, ao citar Guido Falzone, afirma que o princípio da eficiência nada mais é que uma faceta do princípio da boa administração, originário do direito italiano, que consiste em desenvolver a atividade administrativa *“do modo mais congruente, mais oportuno e mais adequado aos fins a serem alcançados, graças à escolha dos meios e da ocasião de utilizá-los, concebíveis como os mais idôneos para tanto.”*⁷

É válido mencionar, ainda, que a eficiência é esperada da Administração não somente na prestação dos serviços públicos, mas também na execução de serviços administrativos internos, perfazendo uma qualidade necessária à forma de gerir e administrar dos gestores, bem como dos seus subordinados e terceirizados. É o que nos ensina o renomado administrativista Carvalho Filho:

Significa que a Administração deve recorrer à moderna tecnologia e aos métodos hoje adotados para obter a qualidade total da execução das atividades a seu cargo, criando, inclusive, novo organograma em que se destaquem as funções gerenciais e a competência dos agentes que devem exercê-las.

Tais objetivos é que ensejaram as recentes ideias a respeito da administração gerencial nos Estados modernos (public management), segundo a qual se faz necessário identificar uma gerência pública compatível com as necessidades comuns da Administração, sem prejuízo para o interesse público que impele toda a atividade administrativa. ⁸

A ideia de obter uma Administração Pública mais semelhante com a administração de empresas do campo privado é uma crescente entre os administrativistas. Prega-se que o método de gestão e o controle exacerbado da função administrativa implica numa maior morosidade na sua atuação, ocasionando desperdícios, baixa produtividade e ineficiência.

A Administração gerencial preconiza a geração de resultados, conferindo maior autonomia ao gestor público e um menor controle das atividades-meio, prezando pela eficiência. O contrato de gestão, cada vez mais comum no âmbito administrativo, é um bom exemplo dessa tendência.

Isso implica afirmar que o processo licitatório, também deverá primar pela eficiência, optando pela modalidade licitatória que gere menos custos ao erário

⁷ FALZONE *apud* DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 125.

⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos .Ob. cit, p. 31

público, em um menor espaço de tempo e esteja apta a determinar qual licitante tem a melhor qualidade no produto ou serviço.

Consoante já mencionamos, a licitação é necessária para a contratação de empresa para prestação de serviço público bem como para realização de obras, e quanto mais rápido for finalizada, mais cedo permitirá a realização dos contratos, resultando, inevitavelmente, numa prestação mais eficiente dos deveres administrativos. Ademais, tão logo efetuada a contratação, os esforços dos funcionários designados para a função licitatória podem ser canalizados em uma nova tarefa.

Destarte, resta evidente que a escolha da modalidade licitatória tem o condão de influenciar na percepção, pela sociedade, de uma eficiência ou ineficiência por parte do Estado.

2.3 Princípios aplicados à Licitação Pública

Além dos princípios básicos da Administração, o processo licitatório também deve observar princípios específicos, os quais estão expressamente previstos no art. 3º da Lei nº 8.666/93 que assim determina:

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.** (grifado)

Como se vê, o supramencionado dispositivo elenca princípios gerais já indicados no *caput* do artigo 37 da Carta Magna, cuja análise foi devidamente elaborada nos tópicos anteriores, bem como traz novos princípios, que se aplicam às licitações públicas. Analisaremos apenas esses últimos.

2.3.1 Princípio da Igualdade

Este princípio guarda muita semelhança com o princípio da impessoalidade, tendo o mesmo fundamento: proibição de tratamento desigual aos interessados.

É necessário que o procedimento licitatório trate os interessados de forma igual, sem discriminação ou cláusulas no edital de convocação que impeçam injustificadamente a participação de uma empresa ou pessoa.

Há previsão constitucional do princípio da igualdade no âmbito da licitação pública:

Art. 37

(...)

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.

Apesar da proibição de tratamento diferenciado entre os interessados, a exigência de certas qualidades a fim de que se garantam a presença de capacidade econômica-financeira, técnica e de experiência da empresa não é considerado ato discriminatório, podendo ser previsto no edital.

2.3.2 Princípio da Probidade Administrativa

A probidade administrativa é a representação da moralidade na licitação. O Poder Público deve ser honesto, com os licitantes e os administrados, agindo de boa-fé e com moralidade.

Como já abordamos detidamente o princípio da moralidade administrativa, não é necessário tecer maiores comentários a respeito da probidade administrativa.

2.3.3 Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório

O edital de abertura da licitação é considerado a lei interna do procedimento e suas determinações devem ser cumpridas tanto pelo próprio órgão licitante como pelos licitantes interessados.

Isso implica dizer que a Administração só poderá exigir determinados documentos ou condutas se o edital contiver tal obrigação.

Semelhante a uma lei, que necessita de publicação para ter vigência bem como sua alteração, o edital e suas alterações também precisam ser publicados em Diário Oficial, bem como em jornal de circulação local.

Saliente-se que qualquer alteração editalícia que influencie na formulação das propostas deve, além de ser republicado, reabrir prazo para apresentação das mesmas.

2.3.4 Princípio do Julgamento Objetivo

O julgamento objetivo consiste na utilização dos critérios explicitamente elencados no edital para avaliação das propostas e escolha da mais vantajosa para a Administração.

A intenção do princípio é impedir que o órgão licitante se valha de subjetivismos para escolha do licitante vencedor, o que ensejaria discriminação e pessoalidade.

Por ratificar a força vinculante do edital, é tido como corolário do princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Visa afastar a discricionariedade na escolha das propostas, impondo aos julgadores a utilização somente dos critérios previamente elencados no edital, prezando pelos fatores qualidade, eficiência, experiência, preço, prazo, rendimento e outras condições permitidas ou admitidas pelo edital.

Cumprir observar que a aplicação irrestrita desse princípio só é possível na licitação cujo tipo é de menor preço, uma vez que a subjetividade é inerente às licitações em que a escolha se dará pela melhor técnica, qualidade ou rendimento. É o que nos ensina o eminente doutrinador Hely Lopes Meirelles:

Quando entram em causa qualidade, técnica, rendimento – muitas vezes indispensáveis para a apresentação das propostas -, nem sempre será possível atingir-se o ideal da objetividade extrema, pois, quando os bens ou serviços são fortemente aparentados nestes atributos, a primazia de um ou de outro depende de apreciações irreduzíveis a um plano excludente de opiniões pessoais.⁹

⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. Ob. Cit. P, 547.

Desta forma, o julgamento objetivo absoluto só é possível quando a licitação for de menor preço, critério direto, que não deixa brechas para o uso da discricionariedade pelo contratante.

2.4 Modalidades de Licitação

O Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos – Lei 8.666/93 - prevê, em seu art. 22, cinco modalidades licitatórias: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão.

Assim, são cinco as modalidades previstas na mencionada Lei, sendo que as modalidades concorrência, tomada de preços e convite têm a mesma finalidade, qual seja, contratação de obras, serviços e fornecimento. Já a modalidade concurso tem fim específico de escolha de trabalho técnico, científico ou artístico. O leilão, por sua vez, pode ter três objetivos diversos: venda de bens móveis inservíveis, venda de produtos legalmente apreendidos ou penhorados e alienação de bens imóveis adquiridos em procedimento judicial ou através de dação em pagamento.

Essas modalidades são taxativas exaustivas. O art. 22, §8º do mencionado diploma impede a criação de novas modalidades ou a combinação entre as existentes. No entanto, esta proibição não impede que uma lei federal crie nova modalidade. É o que nos ensina Marçal Justen Filho:

A Lei proíbe a adoção de outras modalidades de licitação ou a combinação das regras procedimentais para produzir novas figuras. Significa que o elenco do art. 22 é exaustivo, ressalvada a possibilidade de lei federal específica dispor sobre o tema, tal como se passou com a figura do pregão (que se subordina à disciplina da Lei nº 10.520) e com a licitação do RDC (que se subordina à Lei nº 12.462). Essa norma geral deverá ser observada pelas demais entidades da Federação.¹⁰

Portanto, a criação da nova modalidade pregão pela lei nº 10.520/02 não viola essa proibição, pois é considerada lei federal especial.

Assim, são seis as modalidades licitatórias existentes. Iremos analisar pormenorizadamente cada uma delas.

2.4.1 Concorrência

¹⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 15 ed. São Paulo: Dialética, 2012. P. 303.

A concorrência é a modalidade mais formal existente, que pode ser utilizada em qualquer valor de contratação, sendo obrigatória a sua utilização para contratação de obras e serviços de engenharia com valor acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) ou de compras e serviços em montante superior a R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

Justamente por abarcar contratações vultosas é que se explica sua maior formalidade, com características próprias distintas das demais.

De acordo com Helly Lopes Meirelles, suas características são “*a universalidade, a ampla publicidade, a habilitação preliminar, a idoneidade dos concorrentes, o julgamento por Comissão.*”¹¹

A concorrência é *universal* porque qualquer interessado pode dela participar, independente de cadastro prévio, pois o objetivo é possibilitar um maior número de licitantes a fim de se escolher a proposta mais vantajosa.

A *ampla publicidade* é necessária em virtude do maior valor envolvido. Assim, é requisito indispensável a publicação do aviso do edital no Diário Oficial da União, do Estado ou de jornal de grande circulação no Estado ou no Município licitante.

Esta publicação deve ocorrer em um prazo mínimo de 45 (quarenta e cinco) dias antes da data marcada para apresentação da proposta se se tratar de concorrência do tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço” ou se contemplar o regime de empreitada integral. Este prazo é reduzido para 30 (trinta) dias caso se trate de concorrência do tipo “menor preço” ou “melhor lance ou oferta” nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso.

Ressalte-se que a lei fala em “prazo mínimo”, o que enseja a conclusão de que o prazo pode ser superior ao fixado na norma, sendo, inclusive, indicado a observância de divulgação de edital com um maior prazo de antecedência quando se tratar de contratações vultosas.

A publicação do edital possibilita o conhecimento dos termos da licitação pelos interessados, que terão a oportunidade de impugnar qualquer item do edital com o qual não concordem, desde que a impugnação ocorra dentro do prazo de 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para abertura dos envelopes de habilitação.

¹¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Ob. Cit. p. 80.

A *habilitação preliminar* tem a finalidade de verificar a plena qualificação dos interessados a partir dos documentos explicitamente indicados no edital e essenciais para a demonstração de que o interessado preenche os requisitos sob os aspectos jurídico, fiscal, técnico e financeiro.

A *idoneidade dos concorrentes* é feita a partir da análise destes documentos, que habilitará ou não o interessado para prosseguir na licitação. O julgamento desses documentos deve ocorrer em momento anterior à abertura das propostas, posto que somente serão abertas as propostas das empresas habilitadas.

O *julgamento por comissão* significa que a habilitação preliminar e o julgamento das propostas da concorrência serão julgados por comissão de no mínimo 3 (três) membros qualificados para a tarefa, sendo, ao menos, dois deles servidores efetivos da entidade licitante, podendo o membro restante ser pessoa estranha ao Poder Público.

Em regra, a comissão é o órgão julgador da habilitação e das propostas, não podendo ser substituída por nenhuma autoridade. No entanto, se a instituição licitante possuir registro cadastral, a comissão do registro cadastral pode fazer a análise da habilitação preliminar, desde que esta também seja formada por três membros.

A autoridade somente atuará se o julgamento feito pela comissão estiver eivado de irregularidade ou erro, oportunidade em que a autoridade anulará a decisão através de recurso *ex officio* e determinará que a comissão proceda novo julgamento ou corrija o erro.

A comissão julgadora tem liberdade para proferir sua decisão, a qual não será discricionária, pois deverá considerar o disposto no edital e os documentos apresentados pelos interessados.

2.4.2 Tomada de Preços

Esta modalidade é utilizada na contratação de obras ou serviços de engenharia cujo valor seja de até 1.5000.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) ou aquisição de materiais e serviços com valor de até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

A característica peculiar da tomada de preços é que somente podem participar da licitação os interessados previamente cadastrados ou que se

cadastrem no prazo de até 3 (três) dias antes da data fixada para o recebimento das propostas.

A qualificação para a participação é a que constar do cadastro, a qual é feita por categoria, haja vista a especialização, e também por grupos, observando a capacidade técnica e financeira dos inscritos. Feito o cadastro, será conferido um certificado de registro aos interessados.

É nessa característica que reside a maior diferença entre a tomada de preços e a concorrência. Enquanto nesta qualquer interessado pode participar, e a habilitação perfaz uma das fases da modalidade, na tomada de preços a habilitação é realizada através de um prévio cadastro, em momento anterior ao início da licitação, limitando-se a Administração a analisar os dados constantes nos certificados de registro, e, caso seja necessário, se o interessado possui a real capacidade operativa e financeira requerida no edital de abertura.

Essa é a regra geral, que será empregada quando se tratar de interessados previamente cadastrados. No entanto, quando há interessados não cadastrados que querem participar da licitação ao atenderem todas as condições exigidas para o cadastramento até o terceiro dia anterior ao recebimento das propostas, há uma dificuldade.

É que a redação legal não foi muito feliz. A análise dos documentos para cadastro demanda tempo, e a decisão que indefere o cadastro é recorrível, e terá efeito suspensivo, a fim de garantir que o interessado não seja prejudicado na participação da licitação.

Assim, o cadastramento de interessados não anteriormente cadastrados será feito de forma simultânea com a realização da tomada de preços, o que, muito provavelmente, ocasionará uma maior duração da licitação.

Em atenção aos pormenores acima colacionados, tem-se adotado o hábito de dois envelopes na modalidade tomada de preços. Um para a proposta efetivamente dita e outro para apresentação do comprovante de inscrição no cadastro ou de que cumpriu as exigências para o cadastro no prazo hábil de três dias anteriores à apresentação da proposta.

Assim como na concorrência, deve haver publicação do aviso de edital no Diário Oficial ou em jornal de grande circulação. No entanto, na tomada de preços, esta publicação deve se dar com uma antecedência de 30 (trinta) dias, caso seja do

tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço”, ou de 15 (quinze) dias, nos demais casos, todos levando em consideração a data fixada para abertura das propostas.

2.4.3 Convite

Em comparação às modalidades já examinadas, o convite é a mais simples e menos formal, utilizado para a contratação de obras ou serviços de engenharia cujo montante não ultrapasse R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) ou contratação de bens e serviços no valor de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

Não há edital, trata-se apenas de uma carta-convite, feita a pelo menos 3 (três) interessados do ramo, para que apresentem suas propostas à Administração. Se na praça onde se passa a licitação houver mais do que três empresas do ramo, o próximo convite deverá incluir um interessado novo, que não tenha sido anteriormente convidado, garantindo, assim, uma maior competitividade e evitando direcionamentos ilegais. Isso deve ser repetido até que não mais existam cadastrados não convidados nas últimas licitações.

O fato de ser direcionado para convidados torna prescindível a publicação do aviso de licitação em órgão oficial. No entanto, há determinação legal para a fixação do instrumento convocatório em local apropriado, possibilitando sua visualização por outros interessados, que também poderão apresentar suas propostas, independente de cadastro.

A carta-convite deverá ser entregue a no mínimo três interessados com uma antecedência de 5 (cinco) dias úteis em relação à data determinada para recebimento das propostas.

No que se refere à liberdade de escolha conferida à Administração para destinar os convites, Marçal Justen Filho ensina que:

A faculdade de escolha pela Administração dos destinatários do convite deve ser exercida com cautela, diante dos riscos de ofensa à moralidade e à isonomia. Se a Administração escolher determinados licitantes ou excluir outros por preferências meramente subjetivas, estará caracterizado desvio de finalidade e o ato terá de ser invalidado. A seleção prévia de participantes faz-se no interesse da Administração para a realização de suas funções.¹²

¹² JUSTEN FILHO, Marçal. Ob. Cit., p. 296.

Todavia, a despeito de convite, qualquer interessado pode apresentar suas propostas, no prazo de até vinte e quatro horas anteriores à apresentação das propostas.

A Lei que regula as licitações e contratos administrativos admite, ainda, que, caso não seja atingido o número mínimo de interessados no certame (três), seja feito o confronto entre apenas duas propostas, ou até mesmo a celebração direta no caso de só uma proposta tiver sido apresentada.

A abertura dos envelopes contendo as propostas deverá ser feita em evento em evento público, com hora e local previamente designados, para que, assim, todos licitantes tenham acesso ao conteúdo das propostas e dos documentos apresentados pelos demais.

Do exposto, nota-se que a modalidade convite, por envolver contratações de pequeno valor, apresenta menos formalidades, o que o capacita a dar uma maior liberdade à Administração, conferindo um pouco mais celeridade ao processo licitatório em contraponto às modalidades já analisadas. Em contrapartida, dar mais vazão para que arbitrariedades e improbidades sejam cometidas, motivo pelo qual faz-se necessária uma maior fiscalização sobre sua execução.

2.4.4 Concurso

O concurso é a modalidade licitatória utilizada para se escolher um trabalho técnico, científico ou artístico, com a instituição de um prêmio ou remuneração. Opta-se por esta modalidade quando a Administração pretende escolher um trabalho de criação intelectual, priorizando a técnica em detrimento do preço.

É uma modalidade especial, muito diferente das já analisadas, com características próprias. No entanto, deve respeitar as normas gerais fixadas pela Lei nº 8.666/93, observando os princípios da publicidade e isonomia entre os participantes.

É obrigatória a publicação do aviso de edital em Diário Oficial ou jornal de grande circulação na praça, observando-se o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias anterior à apresentação dos trabalhos.

Diferentemente das demais modalidades, o vencedor do concurso não assinará um contrato com a entidade licitante, limitando-se a receber o pagamento pelo trabalho, momento em que se exaure o concurso.

A execução do projeto vencedor se submeterá a uma nova modalidade de licitação, que não mais será o concurso, mas qualquer uma dentre as outras modalidades restantes, não podendo o ganhador do concurso dela participar, a menos que sua presença seja necessária como consultor ou técnico.

Mister ainda mencionar que o vencedor do concurso só receberá o pagamento do prêmio ou do valor ofertado se concordar em ceder à Administração todos os direitos relativos ao seu projeto ou obra, não remanescendo qualquer privilégio ao autor do objeto do concurso.

2.4.5 Leilão

Também considerado uma modalidade especial, o leilão será a opção quando a Administração pretender vender bens móveis inservíveis, produtos legalmente apreendidos ou empenhados ou alienar bens imóveis originados de dação em pagamento ou procedimentos judiciais.

É válido mencionar que apesar do §5º do art. 22 do Estatuto das Licitações e Contratos falar em bens “penhorados” ao invés de “empenhados”, a doutrina é consensual quanto ao erro legal, devendo-se entender que a norma pretendeu utilizar a última expressão. O já citado doutrinador Marçal Justen Filho comenta o equívoco legal:

A Lei nº 8.666/93 cometeu erro jurídico evidente, ao introduzir a referência à venda de produtos “penhorados”. O bem penhorado é aquele apreendido em processo de execução, por ato do Estado-Jurisdição, para garantia da satisfação do direito do credor munido de título executivo. A Administração não pode alienar bens “penhorados”, atividade privativa do Poder Judiciário, que se desenvolve mediante regras próprias. Possivelmente, a Lei pretendia indicar bens “empenhados” (ou seja, objeto de contrato de penhor). Algumas entidades financeiras da Administração indireta realizam contratos de mútuo, garantidos por penhor. Vencido o contrato e não liquidada a dívida, promove-se o leilão do bem empenhado, o qual seguirá as regras básicas da Lei nº 8.666.¹³

No leilão, a apresentação das propostas é diversa das demais modalidades, posto que não haverá sigilo das mesmas. Pelo contrário, haverá dia, local e hora marcados para que todos os interessados exponham verbalmente suas propostas, na presença de todos os proponentes, sendo tal proposta denominada de lance.

¹³ Idem, p. 302.

Os lances são sucessivos e crescentes, e têm como ponto de partida o valor da avaliação do bem a ser licitado, não se admitindo lance de valor inferior à avaliação.

Cada licitante fica vinculado à proposta feita até que esta seja superada por um lance posterior feita por outro licitante, momento em que o interessado fica autorizado a apresentar outra proposta, desde que superior à anteriormente realizada.

Após um prazo determinado, não surgindo um novo lance, o bem é dado como vendido ao licitante que por último apresentou a proposta, ficando obrigado a honrá-la.

Como se vê, pretende-se alienar bens pelo melhor preço, razão porque não há necessidade de habilitação dos licitantes. O pagamento pelo bem é à vista ou a curto prazo, desde que se garanta a transação pelo pagamento de certo percentual, fixado no edital, que não poderá ser inferior a 5% (cinco por cento) do valor da avaliação. Os bens serão entregues ao comprador tão logo seja feito o pagamento, e caso ainda haja saldo devedor (no caso de parcelamento), este deverá ser pago consoante fixado no edital, sob pena de perda do valor já pago em favor da Administração.

Sobre a desnecessidade de habilitação, Hely Lopes Meirelles teceu os seguintes comentários:

(...) Erroneamente, as Administrações vêm exigindo nos leilões habilitação formal dos futuros licitantes, proposta escrita e depósito prévio, o que os desnatura e afasta interessados, pelo excesso de exigências para um ato que deverá ser simplificado e aberto a quaisquer pretendentes.¹⁴

Assim, a exigência de habilitação, garantias e propostas escritas pelas entidades licitantes traz uma formalidade estranha à natureza do leilão, podendo esta prática ser adotada para direcionar a licitação, eivando de ilegalidade o certame.

A publicidade do edital de leilão deve ser ampla, se dando em um prazo mínimo de 15 (quinze) dias anterior à data marcada para a realização dos lances verbais.

¹⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. Ob. Cit., p. 101/102.

Por fim, esta modalidade só pode ser utilizada para venda de móveis ou alienação de imóveis cujo valor não ultrapasse o montante para compras por tomada de preços, que é de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil), conforme determinado pelo art. 23, inciso II, “b” da Lei nº 8.666/93.

2.4.6 Pregão

Consoante já foi afirmado, o pregão não consta da Lei nº 8666/93, tendo sido criado posteriormente.

Inicialmente, esta modalidade foi instituída por meio da Medida Provisória nº 2.026/2000 e era restrito ao âmbito federal em virtude da impossibilidade da União criar Medida Provisória que regulamentasse artigo constitucional que tivesse sido objeto de emenda constitucional.

Como o art. 22, inciso XXVII, que estabelece a competência da União para legislar sobre normas gerais de licitação, foi alterado pela Emenda Constitucional nº 19/98, tal competência não poderia ser exercida por meio de Medida Provisória.

Assim, somente com a conversão da Medida Provisória na Lei nº 10.520/02 é que a nova modalidade passou a ter validade em todo o território nacional, abrangendo União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Apesar de ter sido criado por lei específica, ao pregão se aplica a Lei nº 8.666/93 de forma subsidiária, desde que não contrarie as disposições específicas da Lei nº 10.520/02.

Esta modalidade traz maior celeridade ao processo licitatório e consiste em licitar bens e serviços comuns através de lances verbais sucessivos, sendo considerado vencedor quem ofertar a menor proposta. Vejamos a definição de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

O pregão é uma nova modalidade de licitação pública e pode ser conceituado como o procedimento administrativo por meio do qual a Administração Pública, garantindo isonomia, seleciona fornecedor ou prestador de serviço, visando à execução de objeto comum no mercado, permitindo aos licitantes, em sessão pública presencial ou virtual, reduzir o valor da proposta por meio de lances sucessivos.¹⁵

¹⁵ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico**. 4 ed. Volume 7. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011, p. 475.

A Lei nº 10.520/02, que disciplina o pregão, estabelece que somente podem ser licitados por essa modalidade bens e serviços comuns, e os define como *“aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.”*

Assim, não se tratando de bens e serviços comuns, seria impossível licitar utilizando a modalidade pregão, posto que, diferente das demais modalidades gerais (concorrência, tomada de preços e convite), cuja limitação está no valor, a limitação do pregão está no objeto da licitação, não havendo restrição quanto aos valores.

A determinação de quais bens e serviços poderiam se incluir no conceito de “comum” da norma não é uma decisão pré-fixada, ficando ao critério do administrador e ao que vem sendo aceito pelos Tribunais de Contas.

Sobre a possibilidade de contratação de bens e serviços complexos leciona Hely Lopes Meirelles:

Bens e serviços com complexidade técnica, seja na sua definição ou na sua execução, também são passíveis de ser contratados por meio de pregão. O que se exige é que a técnica neles envolvida seja conhecida no mercado do objeto ofertado, possibilitando, por isso, sua descrição de forma objetiva no edital.¹⁶

O tipo vigente no pregão é o menor preço, que se desenvolve em menor preço ou maior desconto, este último a jurisprudência tem aceitado incidir sobre tabelas de referência, tais como nos casos de compras de alimentos perecíveis, onde o desconto será sobre o preço da tabela da CEASA, CEAGESP ou equivalente, no de passagens aéreas, onde o desconto incidirá sobre a comissão do agente de viagem, bem como sobre a tarifa.

Desta forma, a técnica não pode ser um critério utilizado no julgamento das propostas, podendo o edital trazer especificações técnicas como requisitos para a habilitação.

O julgamento pelo menor preço torna imperioso que, quanto maior a complexidade do objeto licitado, mais detalhado e criterioso sejam os requisitos para habilitação do licitante, uma vez que, são essas exigências de capacidade e experiência que garantirão a qualidade do serviço ou bem fornecido pelo vencedor.

Assim como as outras modalidades, é necessária a publicação do edital no Diário Oficial, sendo facultada a publicação na imprensa. A data para apresentação

¹⁶¹⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. Ob. cit., p. 104.

das propostas em forma de lances deve ser, no mínimo, 8 (oito) dias úteis após a data da publicação do aviso de edital.

Além de ausência de limitação de valores, outra característica peculiar ao pregão é a inversão da fase de habilitação, que deverá ocorrer após o julgamento das propostas.

Assim, não há fase de habilitação para todos os interessados, mas apenas análise da habilitação do licitante vencedor, o que poupa muito tempo ao processo licitatório, trazendo celeridade.

Outra peculiaridade do pregão é a adoção parcial do princípio da oralidade. É que, diversamente das outras modalidades, em que as propostas são apresentadas por escrito e são sigilosas até o momento da abertura dos envelopes, no pregão, a proposta é apresentada oralmente, diante de todos os licitantes interessados, através de lances.

Esta característica também traz maior celeridade ao processo. Os lances são verbais e sucessivos, havendo uma competição para quem ofertará o de menor valor e será considerado vencedor. Esse sistema colabora também com a garantia de que a Administração conseguiu a proposta mais vantajosa, mediante o menor custo.

A única oportunidade de oposição de recurso também é uma característica singular ao pregão. Diferente das demais modalidades, cujo recurso é possível após a fase de habilitação e após o anúncio do licitante vencedor, no pregão há apenas um momento para interposição de recursos, que é após a divulgação do vencedor.

Para recorrer, é necessário que o interessado manifeste o interesse justificado de fazê-lo tão logo seja anunciado o vencedor, sob pena de preclusão desse direito. Manifestado o interesse, o recurso deve ser apresentado no prazo de 3 (três) dias úteis.

Relevante mencionar, ainda, que há duas modalidades de pregão: o presencial e o eletrônico. O primeiro ocorre na presença física do pregoeiro e dos interessados. Já o último, se dá por meio da rede mundial de computadores.

Diante do exposto, forçoso concluir que o pregão é uma modalidade que foi criada posteriormente às demais com o objetivo de trazer maior celeridade ao processo e, conseqüentemente, maior eficácia na Administração Pública, contendo características peculiares que colaboram nesse mister.

2.5 Dispensa de Licitação

É sabido que, em regra, as contratações da Administração Pública são feitas através de processo licitatório. No entanto, há ocasiões em que a Lei nº 8.666/93 possibilita que o Poder Público dispense a licitação e faça a contratação de forma direta.

Vários custos estão envolvidos na realização de uma licitação. Custos decorrentes da formalidade do certame, tais como publicação na imprensa e realização de testes laboratoriais, custos relativos ao pessoal responsável pelo procedimento. O tempo também é custoso à Administração, posto tratar-se de processo demorado. Em contrapartida, a licitação traz benefícios ao Poder Público, na medida em que reconhecerá a proposta mais vantajosa para celebrar-se o contrato.

Nos casos de dispensa a ocorrência de licitação seria até possível, mas faculta-se à Administração a opção de não efetuar-la, em virtude do reconhecimento legal de que os custos inerentes ao processo licitatório superariam os benefícios que poderiam dela advir.

Tais hipóteses legais são taxativas e exaustivas, não havendo espaço para discricionariedade administrativa na inclusão de qualquer outra situação. Os casos de dispensa podem ser sistematizados da seguinte forma: quando os custos da licitação forem maiores que o benefício auferido pela sua realização; quando a demora na licitação puder ensejar ineficácia da contratação; quando inexistir potencialidade de benefício em razão da licitação; quando o Estado pretender outros fins com a contratação que não a vantagem econômica.

Há ainda hipóteses em que a competição é impossível, como nos casos de inexigibilidade, mas o legislador elencou como situação de dispensa de licitação.

As hipóteses de dispensa estão previstas no art. 24 da Lei de Licitações e abarcam situações bem específicas, cuja análise não se faz relevante para os objetivos pretendidos no presente trabalho.

Para este trabalho, é pertinente detalharmos apenas os incisos I, e II do citado artigo 24, que rezam:

Art. 24. É dispensável a licitação:

I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso I do artigo anterior, desde que não se

refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente;

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

Os dispositivos mencionados nos incisos acima determinam os limites de valor mínimos e máximos para as modalidades concorrência, tomada de preços e convite, consoante já analisado individualmente.

A dispensa analisada, portanto, se justifica pelo baixo valor envolvido, e que, por isso, a realização de licitação traria mais prejuízos que benefícios à Administração, sendo-lhe mais custoso.

São as pessoas jurídicas de direito público e os órgãos públicos de menor estrutura que mais se beneficiam desta previsão legal, posto manejarem contratos menos vultosos.

Saliente-se, por fim, que toda dispensa deve ser devidamente justificada, tendo, o administrador, que comunicar a autoridade superior no prazo de 3 (três) dias da dispensa, e este último deve ratificá-la e publicá-la na imprensa oficial em 5 (cinco) dias, a contar do recebimento, sendo a publicação condição de eficácia do ato.

2.6 Inexigibilidade de Licitação

A inexigibilidade de licitação é mais uma ocasião em que não haverá o procedimento licitatório. No entanto, diferente dos casos de dispensa, onde a ocorrência é possível, os casos de inexigibilidade se dão quando a realização de licitação é impossível, em razão da inviabilidade da competição.

Outra característica diversa dos casos de dispensa é que as hipóteses de inexigibilidade foram elencadas pela norma de forma exemplificativa, o que se pode concluir pela redação do *caput* do art. 5º da Lei nº 8.666/93, que diz:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, **em especial:**

I - para 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

do 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 serviços de publicidade e divulgação;

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

Assim, outras hipóteses de inexigibilidade podem ocorrer na prática administrativa, e, desde que devidamente justificadas, serão regulares.

Por fim, resta mencionar que a inexigibilidade também deve ser justificada e comunicada à autoridade superior em 3 (três) dias, e esta deverá ratificar a decisão e publicá-la em um prazo de 5 (cinco) dias, semelhante aos casos de dispensa.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

A tipologia de pesquisa pode ser examinada quanto aos seguintes aspectos:

- a) ao objetivo, que pode considerar a pesquisa como exploratória, descritiva ou explicativa;
- b) quanto ao procedimento para coleta de dados, que pode ter sido por pesquisa em fontes de papel, que são a bibliográfica e documental, ou em fontes de gente, que leva em consideração dados colhidos através de perguntas e entrevistas;
- c) à abordagem do problema, que abarca as pesquisas qualitativas e quantitativas.

3.1 Quanto aos objetivos

Este trabalho realiza uma pesquisa mais aprofundada quanto às modalidades de licitação mais utilizadas pela administração da Câmara Municipal de João Pessoa, pretendendo demonstrar as possíveis razões para a predominância de algumas modalidades.

Desta forma, quanto ao objetivo, esta pesquisa deve ser considerada exploratória, haja vista se tratar de um estudo de caso aonde se examinam dados não antes examinados.

3.2 Quanto aos procedimentos adotados na coleta de dados

Quanto a este aspecto, Gil (2009) divide os procedimentos para coleta de dados em duas categorias: fontes de gente e fontes de papel.

Na categoria fontes de gente, os dados são coletados através do contato com as pessoas, são a pesquisa experimental, a *ex-post-facto*, o estudo de caso, estudo de campo e levantamento.

Já na categoria fontes de papel, os dados são obtidos através de pesquisa bibliográfica ou documental. Na primeira, analisam-se livros e artigos existentes, ou seja, a bibliografia sobre a matéria. Na segunda, são utilizados dados secundários obtidos na empresa ou no órgão público estudado, através de relatórios, pareceres, planilhas, etc.

No trabalho em tela, analisou-se a bibliografia existente sobre o assunto, bem como dados coletados internamente na Câmara Municipal de João Pessoa e na

rede mundial de computadores, ao acessarmos sítios das Câmaras Municipais de outras capitais do país, motivo pelo qual o procedimento para coleta de dados foi com fontes de papel, caracterizando a pesquisa tanto bibliográfica como documental.

No entanto, também utilizou-se da técnica do estudo de caso, uma vez que analisa-se as modalidades licitatórias mais frequentemente utilizadas pela Câmara Municipal de João Pessoa, configurando, também a fonte de gente.

3.3 Quanto à abordagem do problema

Este trabalho é dotado de uma abordagem quantitativa, porque neste tipo de abordagem buscassem exprimir as relações de dependência funcional entre variáveis e os fenômenos. E aqui fazemos comparações numéricas entre as modalidades de licitação mais utilizadas na Câmara Municipal de João Pessoa no período de 2010 a 2014, bem como uma comparação com as mais utilizadas por Câmaras Municipais de outras capitais.

4. ANÁLISE DAS MODALIDADES DE LICITAÇÃO MAIS UTILIZADAS NA CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA

A Câmara Municipal de João Pessoa é um órgão pertencente à estrutura da Prefeitura Municipal do citado Município, tendo autonomia para licitar e contratar com o fito de cumprir a função do Poder Legislativo Municipal.

Ao longo dos anos, pode-se observar a predominância de certas modalidades licitatórias a despeito de outras.

O quadro abaixo, produzido a partir de dados coletados no próprio órgão analisado, quantifica a utilização de cada modalidade, caso de dispensa ou inexigibilidade pela Administração do órgão, em um período de cinco anos. Vejamos:

QUADRO 1: modalidades utilizadas na CMJP de 2010/2014

Licitações na CMJP	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Convite	9	3	9	6	0	27
Tomada de Preços	0	0	0	0	1	1
Concorrência	1	1	0	0	0	2
Pregão	4	4	7	5	12	32
Leilão	0	0	0	0	1	1
Concurso	0	0	0	0	0	0
Dispensa	4	14	14	9	13	54
Inexigibilidade	1	0	2	2	5	10

Fonte: Elaboração da própria autora

Analisando os dados do Quadro 1, podemos verificar que a modalidade convite foi bastante utilizada durante todos os anos, com exceção do ano de 2014, em que não foi opção do administrador nem uma única vez.

A tomada de Preços, por sua vez, é de rara utilização, somente tendo sido a opção da Câmara Municipal de João Pessoa em 2014, e por uma vez apenas.

A modalidade concorrência também foi muito pouco utilizada, bem como as modalidades leilão e concurso. Esta última sequer foi utilizada durante todo o quadriênio.

Já a modalidade pregão teve sua utilização bem frequente durante os anos, atingindo seu máximo no ano de 2014, em que foi a opção da Administração por 12 (doze) vezes.

Ainda analisando o Quadro 1, constatamos que os casos de dispensa foram deveras frequentes durante o interregno citado, computando o total de 54 (cinquenta e quatro) casos.

Esses casos de dispensa foram analisados mais detalhadamente a partir da visualização de documentos fornecidos pelo Controle Interno do órgão. Constatou-se que desse total, 49 (quarenta e nove) casos de dispensa se deram em decorrência do baixo valor das contratações, limitado a R\$ 8.000,00 (oito mil reais), e apenas 5 (cinco) casos se deram em virtude de outras hipóteses do artigo 24 da Lei nº 8666/93.

Já a inexigibilidade foi a solução da Administração para a contratação 10 (dez) vezes durante o período de 4 (quatro) anos, sendo 5 (cinco) delas apenas no ano de 2014.

Através da análise dos dados é possível concluir, portanto, que as modalidades mais frequentemente utilizadas pelo órgão em estudo foram o convite (vinte e sete vezes) e o pregão (trinta e duas vezes), tendo os casos de dispensa sido a opção mais frequente da CMJP (cinquenta e nove vezes).

De posse dessas constatações, podemos fazer uma comparação dos dados dos anos de 2013 e 2014 da CMJP com os dados das Câmaras Municipais de outras capitais do país. Coletamos os dados nos sítios oficiais das Câmaras Municipais de São Paulo, Belo Horizonte, Salvador e Fortaleza.

QUADRO 2: modalidades utilizadas nos anos de 2013/2014 nas Câmaras Municipais de outras capitais.

Licitações 2013/2014	CMJP		CMSP		CMBH		CMSSA		CMFORT	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Concorrência	0	0	2	0	5	6	0	1	2	1
Tomada de preços	0	2	0	0	4	0	0	0	1	0
Convite	6	0	0	0	0	0	0	0	2	0
Pregão	5	12	62	50	47	66	16	43	11	9
Leilão	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Concurso	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: Elaboração da própria autora

Nota-se que a modalidade pregão foi a mais utilizada em todas as Câmaras Municipais, perfazendo quase a totalidade das licitações de cada edilidade

municipal. Constatou-se ainda, que, no biênio 2013/14 o total desta modalidade em cada uma das Câmaras superou o total da Câmara Municipal de João Pessoa.

A concorrência, por sua vez, foi mais utilizada na Câmara Municipal de Belo Horizonte, não tendo sido a opção da Câmara Municipal de João Pessoa no período analisado.

A tomada de preços e o leilão tiveram utilização pouco significativa e o concurso não foi utilizado nem uma única vez pelos órgãos em estudo.

Já o convite foi a opção da Câmara Municipal de João Pessoa por 6 (seis) vezes em 2013 e duas vezes pela de Fortaleza, não tendo sido utilizada pelas demais Câmaras.

Os dados referentes aos casos de inexigibilidade e de dispensa das Câmaras Municipais das cidades analisadas não estão disponíveis nos respectivos *sites*, motivo pelo qual deixamos de demonstrá-los.

4.1 Possíveis razões para a prevalência de determinadas modalidades na Câmara Municipal de João Pessoa

4.1.1 Provável razão para grande quantidade de Pregões

Quando tecemos comentários sobre esta modalidade, ficou evidente que suas características tornam o processo licitatório mais célere que a demais modalidades comuns, quais sejam, concorrência, tomada de preços e convite.

A intenção da criação do pregão foi justamente agilizar as contratações por meio de licitação. É por isso que seu procedimento é bem mais prático que os das demais.

As características peculiares do pregão são essenciais para a consecução da agilidade do processo.

A inversão da fase de habilitação, que aqui só ocorre após o julgamento da proposta, elimina muito tempo perdido em análise de documentos de interessados, posto que apenas os documentos do vencedor serão analisados.

A realização das propostas através de lances verbais e sucessivos também colabora nesse mister, além de reduzir os gastos da autoridade pública, que comprará ou contratará um serviço com o menor preço de mercado.

A única oportunidade de interposição de recurso, igualmente influencia na celeridade do processo licitatório, em comparação com as demais modalidades citadas, posto que estas abarcam dois momentos para interposição de recursos: contra a habilitação e contra o julgamento.

Por fim, a ausência de limites de valor da contratação é responsável pela prevalência do pregão tanto em entidades de menor quanto de maior estrutura, haja vista que contratos de maior valor, mais comuns em entidades de maior porte, também poderão ser realizados através do pregão.

Isso justifica a prevalência do pregão na CMJP e nas demais Câmaras Municipais analisadas, haja vista apresentarem estrutura e porte bem diferenciados.

Constata-se, portanto, que a modalidade pregão, reduz o tempo dos processos licitatórios e possibilita, através dos lances verbais e sucessivos, a contratação pelo menor preço, garantindo economia à Administração Pública.

Dessa forma, pode-se afirmar que o pregão é a modalidade licitatória que mais colabora com a concretização de uma administração eficiente, possibilitando maior produtividade e economia em um menor tempo.

4.1.2 Possíveis motivos para a grande quantidade de Convites

Ao fazermos um comparativo com as Câmaras de Vereadores das Capitais analisadas, notou-se que a modalidade convite quase não foi utilizada pelas mesmas, enquanto na CMJP esta é uma das modalidades mais populares, tendo sido utilizada 27 (vinte e sete) vezes no período de quatro anos.

Uma das justificativas para essa discrepância de utilização entre a CMJP e as demais Câmaras reside no pequeno porte do órgão da Câmara Municipal de João Pessoa.

Enquanto as outras Câmaras analisadas fazem parte do Poder Legislativo de capitais de grande porte da nossa nação, a entidade em estudo representa o poder legiferante de um Município de pequenas proporções e orçamento bem menor que as demais capitais, e essa menor estrutura influencia os valores das contratações do órgão.

Consoante estudado na revisão bibliográfica, a modalidade convite tem limitação de valores de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) para compras e serviços e de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) para obras e serviços de engenharia.

Tais limites são muito pequenos, quando a entidade que irá licitar tem uma estrutura de maior porte.

Isso justifica a grande quantidade de convites na administração da CMJP, haja vista tratar-se de órgão de estrutura pequena, cujas contratações se enquadram dentro dos limites fixados para esta modalidade pela lei.

No que se refere à opção pelo convite em detrimento da concorrência e da tomada de preços, tem-se que aquele apresenta menos formalidade que estas, facilitando a atuação administrativa.

É que, conforme vimos, diferente das modalidades mencionadas, o aviso de convite não necessita ser publicado em imprensa oficial, devendo apenas ser fixado na repartição em local que possa ser visualizado pelos interessados.

Ademais, o prazo mínimo entre a entrega da carta-convite e a data para apresentação das propostas é de apenas 5 (cinco) dias úteis, bem mais curto que os prazos de 45 (quarenta e cinco) ou 30 (trinta) dias para concorrência e de 30 (trinta) ou 15 (quinze) dias para a tomada de preços.

Esses prazos longos são objeto de crítica pela doutrina mais abalizada, que prega a necessidade de reforma da Lei nº 8.666/93 quanto aos prazos mínimos de publicação do aviso de edital, uma vez que, na grande maioria dos casos, se apresentam desnecessariamente longínquos, apenas postergando o processo licitatório.

Defende a doutrina especializada que a lei deve ser reformada para diminuir os prazos mínimos, conferindo discricionariedade ao administrador para dilatá-los quando a natureza da contratação exigir prazos maiores, desde que decisão seja devidamente motivada, bem como haja pleito dos interessados nesse sentido. Vejamos o pensamento de Marçal Justen filho:

A fixação do prazo deverá ser estabelecida com maior margem de discricionariedade por parte da Administração, mas reconhecida a obrigatoriedade da motivação das escolhas. Se os particulares reputarem que o prazo é insuficiente ou inadequado, deverão manifestar-se em face da autoridade pública. Esta não poderá manter o prazo original mediante simples e mera invocação de sua própria autoridade. Deverá examinar os argumentos concretos e decidir em face deles pela manutenção ou ampliação dos prazos inicialmente fixados. Essa seria uma reforma essencial a ser promovida na Lei de Licitações.¹⁷

¹⁷ FILHO, Marçal Justen. Ob. Cit., p. 291.

4.1.3 Motivos para a grande quantidade de dispensas

Em razão da não disponibilização dos casos de dispensa nos *sites* das Câmaras Municipais, não há como fazer uma comparação dos dados da CMJP com os das capitais analisadas, portanto, analisaremos a grande quantidade de casos de dispensas em relação aos números absolutos de licitações da própria CMJP.

A quantidade de dispensas supera o total de qualquer outra modalidade. É claro que, para a administração de um ente público, a dispensa sempre será a opção mais rápida, uma vez que o processo licitatório e suas formalidades são dispensadas, tornando a contratação bem mais célere.

Nos casos de dispensa da CMJP, de um total de 54 (cinquenta e quatro), apenas 5 (cinco) não foram enquadradas nos incisos I ou II do art. 24 da Lei nº 8.666/93. Os outros 49 (quarenta e nove) casos de dispensa se justificam pelo diminuto valor da contratação, ou seja, não ultrapassaram o limite de 10% (dez por cento) dos valores limites para o convite, qual seja, R\$ 8.000,00 (oito mil reais) para compras e serviços e R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) nos casos de obras e serviços de engenharia.

Mais uma vez, aqui a pequena estrutura do órgão estudado é determinante para a grande quantidade de casos de dispensa em virtude do baixo valor da contratação, haja vista que, quanto menor o órgão, mais baixos serão os valores de compras e serviços necessários para a sua atuação, o que provavelmente não é tão comum em órgãos de maior estrutura.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realização de processo licitatório para a contratação de bens e serviços pela Administração Pública é essencial para a manutenção da finalidade da atuação administrativa, que é o interesse público.

Através da licitação, retira-se do administrador o poder ilimitado de escolher quem prestará o serviço ou fornecerá o bem à Administração, evitando que haja favorecimentos pessoais e desvio do fim público, assim como os princípios administrativos são respeitados.

Com a realização da licitação, em qualquer modalidade, os princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade são diretamente respeitados. No entanto, o princípio da eficiência pode ser cumprido em menor ou maior escala, a depender do tempo gasto para a conclusão do processo licitatório bem como do custo que este processo trouxe à entidade pública.

Analisando os dados sobre as modalidades mais utilizadas pela Câmara Municipal de João Pessoa nos últimos cinco anos e comparando esses dados com os últimos dois anos das Câmaras Municipais de São Paulo, Belo Horizonte, Salvador e Fortaleza, pode-se verificar que em todos os órgãos analisados há uma prevalência quantitativa bastante substancial da modalidade pregão.

Constatou-se, portanto, que o pregão é unanimidade entre os órgãos analisados. Isso se deve ao fato de que a criação desta modalidade veio incumbida do objetivo de acelerar o processo licitatório, inovando no ordenamento jurídico através de características peculiares que possibilitaram a celeridade almejada.

A inversão da fase de habilitação, que no pregão passa a ser em momento posterior à declaração do vencedor e restrita tão somente a este, bem como a ausência de exigência de publicação em imprensa local do aviso de edital e, também, a única oportunidade para interposição de recurso no processo licitatório proporcionaram a agilidade desta modalidade. A ausência de limites de valores para as contratações através de pregão também contribui para a sua escolha mais freqüente pelos órgãos analisados.

Pode-se concluir que o pregão é a escolha predominante nas Câmaras Municipais, e especialmente, na Câmara Municipal de João Pessoa em razão de ser a modalidade que com mais amplitude possibilita a concretização do princípio da

eficiência, uma vez que seu processo dura relativamente menos que os das demais modalidades, bem como traz menos ônus às entidades públicas por não exigir a publicação do aviso de edital em imprensa oficial.

A modalidade convite também é usualmente escolhida pela administração da CMJP. Não se verificando tal freqüência de opção pela modalidade nas outras Casas Legislativas estudadas.

Tal fato pode ser decorrente das proporções das estruturas dos órgãos analisados. Enquanto a CMJP é um órgão de menor porte, haja vista pertencer ao Poder Legislativo de uma capital de menor número populacional e territorial, as demais Câmaras observadas pertencem a Municípios com grande população e território. E o porte dos Municípios e Câmaras influencia no valor dos contratos realizados pelos órgãos.

Sendo o convite uma modalidade cujos limites de valores são bem restritos, é normal que sua utilização se dê com mais freqüência em entidades públicas de menores estruturas.

No que se refere à grande quantidade de dispensas de licitação verificadas na CMJP, sendo mais de 90% (noventa por cento) dos casos justificados em virtude do diminuto valor da contratação, constatou-se que a justificativa poderia remanescer, igualmente, na pequena estrutura do órgão, haja vista que quanto menor o órgão, mais baixo será o valor da contratação e mais provável será a inclusão do caso em uma das hipóteses de dispensa em razão do valor.

Desta forma, pode-se concluir que a Câmara Municipal de João Pessoa vem optando, nos processos licitatórios, pela solução que maior celeridade e eficiência trará à atuação da Casa Legislativa. Quando se trata de bem comum, cujas características podem ser definidas objetivamente, e, desde que não se trate de obras ou serviços de engenharia, a escolha do órgão frequentemente é o pregão.

No caso de contratações de diminuto valor, a dispensa está dentre as opções mais escolhidas. E sendo baixo o valor, mas impossível a dispensa, a opção da administração da CMJP será o convite, o qual também será a opção no caso de obras e serviços de engenharia de pequeno valor.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 18 ed. São Paulo: Método, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo - SP: ed: Revista dos Tribunais, 1998.

_____. **Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993**. *Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências*. Brasília - DF, 21 JUN. 1993.

_____. **Lei n.º 10.520, de 17 de julho de 2002**. *Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências*. Brasília - DF, 17 JUL. 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FALZONE *apud* DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico**. 4 ed. Volume 7. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 15 ed. São Paulo: Dialética, 2012. P. 303.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e Contrato Administrativo**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 16 ed, Rio de Janeiro: Forense, 2014.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública**. 8 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

PORTAL DACÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Licitações concluídas**. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br/portal-da-transparencia/licitacoes/licitacoes-concluidas/>> Acesso em 07 JAN. 2015 às 15h.

PORTAL DACÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA. **Licitações**. Disponível em: <<http://portaldatransparencia.cmfor.ce.gov.br/licitacao.html>> Acesso em 10 JAN. 2015 às 17.30h.

PORTAL DACÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR. **Processos licitatórios**. Disponível em: <<http://www.cms.ba.gov.br/PROCESSOLIC.ASPX>> Acesso em 21 JAN. 2015 às 14h.

PORTAL DACÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Licitações encerradas**. Disponível em: <http://www5.camara.sp.gov.br/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=376> Acesso em 16 DEZ. 2014 às 18h.