

OTIMIZAÇÃO DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS PARA OBTENÇÃO DE EFICIÊNCIA NO SETOR PÚBLICO

Nádia Teixeira Casagrande¹, Vilma da Silva Santos², Edson Aparecida de Araújo Querido Oliveira³

¹Pós-Graduanda em MBA – Gerência Financeira e Controladoria - Universidade de Taubaté – Rua Expedicionário Ernesto Pereira, s/n - Centro - 12030-320 - Taubaté - SP - Brasil - nadiatc@uol.com.br

²Professora do Programa de Pós-graduação em Administração - PPGA - Universidade de Taubaté – Rua Visconde do Rio Branco, 210 Centro - 12020-040 – Taubaté/SP – vilma70@gmail.com

³Coordenador do Programa de Pós-graduação em Administração PPGA - Universidade de Taubaté – Rua Visconde do Rio Branco, 210 Centro - 12020-040 – Taubaté/SP - edson@unitau.br

Resumo: Após a verificação dos aspectos legais alusivos ao planejamento de compras e licitações de acordo com a Lei nº 8.666/93, o certame licitatório nasce com a instauração do processo administrativo, regularmente autuado, numerado e protocolado, nele se fazendo constar não só a indicação sucinta do objeto que se pretende futuramente contratar, e como esta contratação se tornará possível em função de haver previsão de recursos orçamentários indispensáveis ao atendimento da despesa. Buscou-se, fazer uma apresentação dos procedimentos licitatórios e modalidades de licitação utilizadas nas administrações públicas, na busca por melhores preços. Realizou-se pesquisa exploratória descritiva. Concluiu-se que, a licitação é vista como o certame em que as entidades governamentais devem promover para escolher a proposta mais vantajosa, pois definido o objeto, restará a Administração determinar a modalidade adequada para providenciar a elaboração do instrumento convocatório, ou processo administrativo, podendo ser adquirido, dependendo do valor do produto, por meio de carta-convite, concorrência pública ou tomada de preço, ou ainda por meio da modalidade pregão, um novo modelo utilizando o comércio eletrônico.

Palavras-chave: Administração pública, Licitação, Processo administrativo.

Área do Conhecimento: Ciências Sociais Aplicadas.

Introdução

A Constituição Federal de 1988 trouxe no inciso XXI do art. 37, a previsão legal que obriga que as obras, serviços, compras e alienações públicas sejam feitas por meio de processo licitatório, assegurando igualdade de condições a todos os concorrentes.

Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratadas mediante processo de licitação pública, que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigação 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.

A previsão constitucional foi regulamentada pela Lei Federal nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, sendo ela, a lei geral de Licitações e Contratos Administrativos, que foi atualizada pelas Leis nº. 8.883, de 8 de junho de 1994, 9.648, de 27 de maio de 1998 e pela Lei 9.854, de 27 de outubro de 1999 [1].

Apesar de ter sido sancionada sobre o período de influência da política gerencial, a lei que normatiza os processos de compras da administração pública no Brasil, é caracterizada pela sua rigidez e elevado controle burocrático.

Materiais e Métodos

Esta pesquisa é classificada como pesquisa exploratória e descritiva. Exploratória, porque procurou analisar a questão da burocratização e procedimentos utilizados pelo setor de compras de uma administração pública, na busca por melhores preços. E, descritiva porque procurou conhecer e interpretar a realidade dos fatos sem interferir para modificá-los, procurando apenas descrevê-los [2].

Isto é, procurou definir e explicar quais mudanças estão ocorrendo na realização de compras, por meio de licitação, em relação ao poder legislativo.

Procedimentos para Abertura de Processos Licitatórios

O Art. 38 da Lei de Licitações e Contratos (LLC) explica que “o procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo

administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa" [3].

O procedimento é o conjunto de formalidades que devem ser observadas para a prática de certos atos administrativos; equivale a rito, a forma de proceder; o procedimento se desenvolve dentro de um processo administrativo [4].

Portanto, o processo administrativo se prestará, assim, à adoção de providências básicas e indispensáveis ao regular o processamento da licitação. A partir da requisição ou pedido formulado pela área interessada, deverá ser expedida a competente autorização para instauração do processo, com a indicação sucinta do objeto a ser licitado e indicação da existência de recursos orçamentários para a realização da despesa. Tais peças básicas serão autuadas e devidamente numeradas em seqüência, a partir da capa. O processo será identificado mediante registro próprio realizado em protocolo geral ou específico.

Cumprida essa etapa prévia, realizar-se a discriminação do objeto a ser executado, o que se deverá fazer do modo mais completo possível, evitando-se falhas ou omissões indesejáveis, decorrentes de uma imprecisa descrição que apenas se prestará a invalidar o certame ou a acarretar descabido e injustificável prejuízo ao erário, ante a contratação de algo diverso daquele que efetivamente se pretendia.

Essa tarefa de definir o objeto que se visa obter, consistirá de etapa específica em que não serão dispensados conhecimentos técnicos e em que não haverá campo para especulações ou amadorismo. Providências diversas caberão à Administração adotar, mediante licitação, seja para contratação de obras, serviços ou compras, como será examinado nos itens subseqüentes.

Aquisição por meio de Licitação

A Lei 8.666/93 é considerada por alguns especialistas como um dos principais entraves à melhoria da gestão das aquisições governamentais. Estes afirmam que a licitação traz regulamentações extremamente complexas e morosas e que não garante a pretendida transparência e a ausência de corrupção [4].

A licitação é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados e com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa as conveniências públicas.

O problema é que esse excesso de formalismo e de uniformidade nos procedimentos desta Lei leva a uma demora excessiva para a realização de qualquer processo de compra, além de se

apresentar como uma forma de controle burocrático de eficácia duvidosa [5].

A Lei 8.666/93 em seu Art. 3º prevê que a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração 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 [5].

A licitação consiste em um procedimento administrativo, composto de atos seqüenciais, ordenados e independentes, mediante os quais a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse, devendo ser conduzida em estrita conformidade com os princípios constitucionais e aqueles que lhes são correlatos [6].

Certo é que, cumpridas tais exigências básicas em relação a obras, serviços e compras, poderá então a Administração, considerando o valor estimado da contratação (art. 23), realizar a escolha da modalidade adequada e, após isso, providenciar a elaboração do instrumento convocatório correspondente.

Modalidades de Licitação

A Lei 8.666/93 estabeleceu cinco modalidades de licitação: Concorrência; Tomada de Preços; Convite; Concurso; Leilão. Entretanto, a Lei 10.520, de 17 de julho de 2002, instituiu a sexta modalidade de licitação denominada Pregão, para aquisição de bens e serviços comuns [6].

Para cada modalidade de licitação há exigências específicas de procedimentos, formalização do processo e prazos. Respeitadas as exceções estabelecidas na Lei, o que determina a modalidade da contratação é o valor do objeto a ser contratado.

É importante salientar que a obrigatoriedade em utilizar as modalidades Concorrência; Tomada de Preços e Convite, é dada para valores superiores a um limite estabelecido nas legislações de cada Ente Federativo; porém, valores abaixo do limite também podem ser licitados por meio das modalidades mais complexas, caso seja necessário, ou seja, pequenas compras podem ser realizadas através de Concorrência.

As modalidades Concurso, Leilão e Pregão têm procedimentos diversos e não estão vinculadas a tabelas de valores. O Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados, para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores [6].

O Leilão é a modalidade de licitação para a venda de bens móveis inservíveis para a Administração e mercadorias legalmente apreendidas ou penhoradas.

O Pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado, onde a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública ou por meio eletrônico.

Além de prevê as modalidades de licitação, a Lei 8.666/93 estabelece em seu art. 45, os tipos de julgamento das propostas, que devem ser previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle. Os critérios podem ser por menor preço; melhor técnica; técnica e preço ou maior lance ou oferta.

No Menor Preço, será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações constantes no edital e ofertar o menor preço. Na Melhor Técnica, selecionará o proponente melhor qualificado para execução de uma técnica para atingir um determinado fim. Já na Técnica e Preço será selecionada a proposta que alcance a maior média ponderada das valorizações das propostas técnicas e de preço, de acordo com os pesos pré-estabelecidos. E, no Maior Lance ou oferta vence o licitante que fizer a melhor proposta quando da alienação de bens ou concessão de direito real de uso [6].

Inexigibilidade e Dispensa de Licitação

Uma das formas de contratação direta é a inexigibilidade de licitação, que tem como característica o fato de que a licitação não é possível, haja vista que um dos possíveis competidores possui qualidades que atendem de forma exclusiva às necessidades da administração pública, inviabilizando os demais participantes.

O art. 25 da Lei prevê que é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial para [7]:

- Aquisição de materiais e equipamentos exclusivos;
- Contratação de serviços técnicos profissionais especializados; e
- Contratação de profissional do setor artístico.

A utilização deste dispositivo deverá obedecer a comprovação de exclusividade em relação a especificação do item a ser contratado, sendo vedada a indicação de uma marca específica quando houver mais de uma que atenda as exigências descritas no item.

Outra forma de contratação direta é por meio da dispensa de licitação, que tem como característica o fato de que a licitação é possível, entretanto não se realiza por conveniência

administrativa. Para caracterizar a dispensa, a Lei 8.666/93, no seu art. 24, enumera algumas situações que tornam facultativo o processo licitatório, são elas [7]:

- Para contratações de valores restritos;
- Em caso de guerra ou perturbação da ordem;
- Em caso de emergência ou de calamidade pública;
- No caso de licitação anterior deserta;
- Para normatização do abastecimento;
- Quando na licitação anterior forem constatados preços acima dos praticados no mercado;
- Para objeto fornecido por pessoa jurídica de direito público interno;
- Para preservar a segurança nacional;
- Para compra ou locação de imóveis;
- Para contratação remanescente de contrato de obra, serviço ou fornecimento;
- Para aquisição de gêneros perecíveis;
- Para contratação de Instituição de Ensino ou de Pesquisa;
- Em razão de acordo internacional;
- Para aquisição ou restauração de obras de arte e objetos históricos;
- Para impressão de diários oficiais;
- Para aquisição de componentes e peças durante o período de garantia técnica;
- Para abastecimento de navios, embarcações, unidades aéreas e suprimento de tropas;
- Para aquisição de material de uso das forças armadas;
- Para contratação de associação de deficientes físicos; e
- Aquisição de bens destinados à pesquisa científica e tecnológica;

Resumindo, fatores como emergência e a relação custo-benefício, são exemplos do que deve ser levado em consideração na opção deste tipo de contratação.

Habilitação

A habilitação é verificada em conformidade com os aspectos que são apontados no art. 27 da Lei 8.666/93, compreendendo condições alusivas à habilitação jurídica, regularidade fiscal, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira e, agora, ter-se-á que perquirir se o licitante vem cumprindo e respeitando o dispositivo constitucional contido no art. 7º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, que proíbe o trabalho do menor, conforme exigência introduzida pela Lei nº. 9.854, de 27 de outubro de 1999.

A habilitação ou qualificação do proponente é o reconhecimento dos requisitos legais para licitar. Nesse contexto, podemos então dizer que a habilitação, significa verificar as condições de

qualificação para a execução de um determinado objeto desejado pela administração, seguindo as condições que deverão estar adequadas a cada situação específica e que deverão ser atendidas pelos licitantes [8].

[8] MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. 12 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

Conclusão

A licitação é vista como o certame em que as entidades governamentais devem promover para escolher a proposta mais vantajosa as conveniências públicas, em conformidade com a Lei 8.666/93. Escolhido e definido objeto restará a Administração determinar a modalidade adequada para providenciar a elaboração do instrumento convocatório, ou processo administrativo.

Apesar de ser considerado um processo burocrático e lento, pode-se perceber a implantação de ferramentas já utilizadas com eficiência na iniciativa privada. Uma delas, a modalidade pregão, o comércio eletrônico, o que comprova a preocupação da Administração Pública com a otimização dos processos na gestão de compras.

Com isso, verifica-se que se faz necessário a revisão da legislação vigente, visando assim, simplificar os procedimentos; padronizar e racionalizar as rotinas.

Referências

[1] LEI Nº 8.666/93. **Licitações e Contratos**. Imprensa Oficial.

[2] GIL, Antonio Carlos. **Projetos de pesquisa**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1994.

[3] MEIRELLES, Hely Lopes. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 8 ed. São Paulo: Dialética, 2000.

[4] PALAVÉRI, Marcelo. **Municípios e licitações públicas**. 1 ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

[5] MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 13 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

[6] JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 8 ed. São Paulo: Dialética, 2000.

[7] PIMENTA, Carlos César. **Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na América Latina e Caribe: o caso brasileiro**. Texto para Discussão, n. 25. Brasília: ENAP, 1998.