



**Centro Universitário de Brasília
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento - ICPD**

BRUNO DE OLIVEIRA ALEGRIA

**DISPENSA DE LICITAÇÃO: A NECESSÁRIA CORREÇÃO MONETÁRIA DA
DISPENSA DE LICITAÇÃO EM RAZÃO DO VALOR**

**Brasília
2016**

BRUNO DE OLIVEIRA ALEGRIA

**DISPENSA DE LICITAÇÃO: A NECESSÁRIA CORREÇÃO MONETÁRIA DA
DISPENSA DE LICITAÇÃO EM RAZÃO DO VALOR**

Trabalho apresentado ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como pré-requisito para obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em Gestão Pública

Orientador: Prof. MSc Sérgio Oliveira da Silveira.

Brasília
2016

BRUNO DE OLIVEIRA ALEGRIA

**DISPENSA DE LICITAÇÃO: A NECESSÁRIA CORREÇÃO MONETÁRIA DA
DISPENSA DE LICITAÇÃO EM RAZÃO DO VALOR**

Trabalho apresentado ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como pré-requisito para a obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em Gestão Pública.

Orientador: Prof. MSc Sérgio Oliveira da Silveira.

Brasília, 12 de dezembro de 2016.

Banca Examinadora

Prof. Dr. GILSON CIARALLO

Profa. Dra. IDA BRASIL

Este trabalho é dedicado a minha esposa, Jacqueline de Azevedo Silva, que faz minha vida ter razão, que é minha família e o “objetivo geral” de todos os meus esforços.

Em especial aos meus pais, Jorge Roberto Alegria e Glauca Maria Moura de Oliveira Alegria, por verdadeiramente deixarem os seus sonhos para que pudéssemos, meu irmão e eu, sonhar os nossos.

Ainda...

Àqueles que acreditam na mudança de um país, frente ao caos da corrupção.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida.

A minha esposa Jacqueline de Azevedo Silva (meu amor, minha alegria, minha vida) pelo estímulo, companheirismo e pela compreensão, ao abdicar de muitas horas de descanso e lazer para me proporcionar o suporte necessário à conclusão deste MBA.

Aos meus pais Jorge Roberto Alegria e Glaucia Maria Moura de Oliveira Alegria, a quem não posso expressar com palavras, minha gratidão por todo sacrifício dedicado a mim e ao meu irmão. Por todo amor e fé em prol da nossa formação intelectual e moral.

Ao meu orientador e professor, Sérgio Silveira, pela paciência e profissionalismo com que conduziu a orientação deste trabalho, e por aceitar meu pedido de orientação, sempre me guiando pelo melhor caminho.

Ao meu professor e amigo, Ministro Substituto do Tribunal de Contas da União, André Luís de Carvalho, por ter contribuído com toda a sua experiência e expertise sobre o tema, e também pelas orientações proferidas a este trabalho.

"Se fui capaz de ver mais longe, foi apenas porque estava apoiado sobre ombros de gigantes."

Isaac Newton

RESUMO

ALEGRIA, Bruno de Oliveira. Dispensa de licitação: a necessária correção monetária da dispensa de licitação em razão do valor. Brasília: UNICEUB, 2016

O presente estudo pretende mostrar a necessidade da correção monetária da dispensa de licitação em razão do valor, artigo 24, incisos I e II, da Lei 8.666/93. O seu objetivo é compreender como a correção monetária da dispensa de licitação em razão do valor se insere no contexto atual das aquisições públicas e, desse modo, analisar como esta alteração torna as aquisições compreendidas no citado valor, mais eficientes. Para alcançar a finalidade geral desse trabalho foram estabelecidos como objetivos específicos: conhecer o procedimento licitatório e seu custo para a Administração Pública; compreender o conceito e as características da dispensa de licitação, em especial a dispensa em razão do valor e, por fim, demonstrar a necessidade da atualização monetária, além de sugerir uma alteração desse valor, com base em estudos realizados por diversas instituições. Constatou-se, ao final do presente estudo, que a referida alteração é necessária, tendo em vista os mais de quinze anos sem qualquer atualização, uma vez que os valores fixados pela Lei de Licitações não mais refletem o panorama econômico atual e as pretensões trazidas pela Lei em 1993. Sendo assim, a correção monetária trará como resultado um ganho de eficiência e economicidade nas aquisições públicas de pequeno vulto.

Palavras-chave: Licitação. Custo licitatório. Dispensa de licitação. Correção monetária. Eficiência.

ABSTRACT

ALEGRIA, Bruno de Oliveira. Waiver of bidding: the required monetary correction of the waiver of bidding on grounds of value. Brasília: UNICEUB, 2016

The present study aims to show the need for the monetary correction of the waiver of bidding on grounds of value, of Law 8.666/93, article 24, sections I and II. Your goal is to understand how the monetary correction of the waiver of the bidding because of the value inserted in the current context of public procurement and, thus, to analyze how this change makes the acquisitions included in the quoted value, more efficient. To achieve the general aims of this work were set out as specific objectives: to know the bidding procedure and its cost for the Public Administration; understand the concept and the characteristics of the tender exemption, special exemption because of the value and, finally, demonstrate the need for monetary adjustment, in addition to suggesting a change to that value, based on studies conducted by various institutions. It was found, at the end of this study, that the amendment is necessary, in view of the more than fifteen years without any update, because the values set by the public Procurement Law no longer reflect the economic landscape of the current and the claims brought by the Law in 1993. Thus, the restatement will result in a gain of efficiency and economy in public procurement of small scale.

Key words: Bidding. Cost of tendering. Waiver of competitive bidding. Monetary correction. Efficiency.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|---|----|
| QUADRO 1 - Limites de valores das modalidades licitatórias..... | 20 |
| FIGURA 1 - O custo de uma licitação..... | 34 |
| FIGURA 2 - Licitações desertas e fracassadas..... | 38 |
| GRÁFICO 1 - Quantidade de processos de compras em 2015..... | 42 |
| GRÁFICO 2 - Compras diretas em 2015..... | 42 |
| GRÁFICO 3 - Natureza da dispensa em 2015..... | 42 |
| GRÁFICO 4 - Quantidade de processos de compras em 2014..... | 43 |
| GRÁFICO 5 - Compras diretas em 2014..... | 43 |
| GRÁFICO 6 - Natureza da dispensa em 2014..... | 44 |
| GRÁFICO 7 - Quantidade de processos de compras em 2013..... | 44 |
| GRÁFICO 8 - Compras diretas em 2013..... | 45 |
| GRÁFICO 9 - Natureza da dispensa em 2013..... | 45 |
| QUADRO 2 – Fórmula de cálculo do IGP-M..... | 60 |
| FIGURA 03 – Atualização do limite de dispensa..... | 61 |
| FIGURA 04 – Cálculo IPC-A..... | 62 |
| FIGURA 05 – Valor corrigido pelo IPC-A..... | 63 |
| FIGURA 06 – Valor corrigido pelo IGP-M..... | 64 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BCB - Banco Central do Brasil

CRFB - Constituição da República Federativa do Brasil

DOU - Diário Oficial da União

IGP-M - Índice Geral de Preços do Mercado

INCC - Índice Nacional da Construção Civil

INPC - Índice Nacional de Preços ao Consumidor

IPA - Índice de Preços por Atacado

IPC - Índice de Preços ao Consumidor

IPC-A - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

MPDG - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

SLTI - Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| INTRODUÇÃO | 12 |
| 1 LICITAÇÃO PÚBLICA | 15 |
| 1.1 Base constitucional e legal dos processos licitatórios: Artigo 37, inciso XXI da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e a Lei nº 8666/93..... | 15 |
| 1.2 Finalidade, objetivo e conceito de licitação..... | 17 |
| 1.3 Modalidades de licitação..... | 19 |
| 1.3.1 Concorrência..... | 20 |
| 1.3.2 Tomada de preços..... | 21 |
| 1.3.3. Convite..... | 21 |
| 1.3.4 Concurso..... | 22 |
| 1.3.5 Leilão..... | 23 |
| 1.3.6 Pregão..... | 23 |
| 1.4 Tipos de licitação: critérios de julgamento..... | 25 |
| 1.5 Procedimento e fases da Licitação..... | 26 |
| 2 O CUSTO DE UMA LICITAÇÃO PÚBLICA | 32 |
| 2.1 Apuração de custos..... | 32 |
| 2.2 Custos no processo licitatório..... | 33 |
| 3 DISPENSA DE LICITAÇÃO | 40 |
| 3.1 Processos licitatórios realizados no Brasil nos anos de 2013 a 2015..... | 41 |
| 3.1.1 Processos licitatórios realizados no Brasil no ano de 2015..... | 41 |
| 3.1.2 Processos licitatórios realizados no Brasil no ano de 2014..... | 43 |
| 3.1.3 Processos licitatórios realizados no Brasil no ano de 2013..... | 44 |
| 3.2 Licitação dispensada e dispensável..... | 46 |
| 3.2.1 Licitação dispensada..... | 46 |
| 3.2.2 Licitação dispensável..... | 47 |
| 3.2.2.1 Em razão do valor..... | 48 |
| 3.2.2.2 Em razão da situação..... | 48 |
| 3.2.2.3 Em razão do objeto..... | 49 |
| 3.2.2.4 Em razão da pessoa..... | 50 |
| 3.3 Licitação dispensável em razão do valor..... | 55 |
| 4 PROPOSTA DE CORREÇÃO MONETÁRIA DA DISPENSA EM RAZÃO DO VALOR | 59 |

| | |
|--|-----------|
| 4.1 Conceito e tipos de indexadores (índices de preços)..... | 59 |
| 4.2 Proposta de atualização do limite da dispensa de licitação em razão do valor.. | 60 |
| CONCLUSÃO..... | 66 |
| REFERÊNCIAS..... | 71 |

INTRODUÇÃO

A Administração Pública não possui a mesma liberdade que os particulares na condução de seus negócios. Em vista da indisponibilidade do interesse público, ela deve estrita observância ao princípio da legalidade.

Uma das atividades nas quais essa diferença torna-se mais evidente é a celebração das licitações e contratos. Isso porque a Administração, ao contrário do particular, não pode firmar contratos com quem desejar, tomando por base apenas o julgamento subjetivo do agente público. Afinal, está em jogo o dispêndio de recursos públicos, ou seja, ao final, quem paga a conta é a sociedade.

Como regra, para a escolha da pessoa a ser contratada, o Estado deve realizar um procedimento licitatório, com vistas a assegurar, ao maior número de interessados possíveis, a oportunidade de apresentar propostas e de viabilizar a escolha da proposta mais vantajosa para firmar o contrato.

Conforme dita o artigo 37, XX, da Constituição Federal, o dever de licitar é imperativo. Contudo, o próprio texto constitucional abre a possibilidade para a lei afastar a obrigatoriedade da licitação.

Nesse sentido, pode-se dizer que, conquanto o dever de licitar seja uma regra para a celebração de contratos administrativos, como toda regra, encontrará exceções expressamente mencionadas na Lei n. 8.666/1993.

Essas ressalvas consistem no instituto da dispensa e da inexigibilidade, hipóteses de contratação direta, devidamente disciplinadas nos artigos 24 e 25, respectivamente, da já referida Lei 8.666/1993.

Com o intuito de aprofundar os conhecimentos acerca do assunto, “dispensa de licitação em razão do valor”, a presente pesquisa pretende demonstrar que a sua correção monetária seria favorável ao procedimento licitatório.

Tendo em vista que a licitação é dispensável para obras e serviços de engenharia de valor estimado até R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) ou para outros serviços e compras e para alienações de valor até R\$ 8.000,00 (oito mil reais), desde que, em ambos os casos, não se refiram a parcelas de uma mesma obra, compra ou serviço que possam ser realizados de uma só vez (art. 24, I e II), repousa-se a seguinte pergunta: essa readequação por meio de correção monetária dos valores apresentados representaria um risco ou um benefício para a economia brasileira?

Não resta dúvida que os valores de 1993 são inadequados para 2016, porém, a grande contribuição desta pesquisa será averiguar até que ponto sua correção poderia ser prejudicial à regra do procedimento licitatório e até mesmo, medir os benefícios dessa alteração.

Percebe-se o tamanho do desafio que é revelar a conclusão deste estudo, seja pela escassez de fontes, seja pela elevada importância do tema, ou até mesmo, pelo anseio dos administradores públicos pela correção proposta.

O presente trabalho tem como objetivo geral compreender como a correção monetária da dispensa de licitação em razão do valor se insere no contexto jurídico e prático atuais das aquisições públicas e, desse modo, analisar como esta alteração pode torná-las, compreendidas no citado valor, mais eficientes.

Para alcançar tal objetivo geral, foram estabelecidos como objetivos específicos: conhecer o procedimento licitatório e seu custo para a Administração

Pública; compreender o conceito e características da dispensa de licitação, em especial a dispensa em razão do valor e, por fim, demonstrar a necessidade da atualização monetária, além de sugerir uma alteração desse valor com base em estudos realizados por diversas instituições.

O presente trabalho foi então estruturado em quatro capítulos, ao longo dos quais se espera apresentar a importância da correção monetária do valor estipulado para dispensa de licitação em razão do valor para uma Administração Pública mais eficiente.

No capítulo 01 será apresentado o processo licitatório e toda sua estrutura. Dando continuidade no capítulo 02 será demonstrado o custo de uma licitação pública. Em seguida, no capítulo 03 terá como foco a dispensa de licitação, dando atenção especial a dispensa em razão do valor. Por fim será sugerida uma proposta de correção monetária da dispensa de licitação em razão do valor no capítulo 04.

1 LICITAÇÃO PÚBLICA

1.1 Base constitucional e legal dos processos licitatórios: Artigo 37, inciso XXI da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e a lei nº 8666/93.

Podem-se encontrar, na Carta Magna de 1988, as primeiras linhas da disciplina dispensada às licitações. O artigo 37, inciso XXI, da CRFB/88, associado ao artigo 173, parágrafo 1º, inciso III, estipula a licitação como procedimento, em regra, obrigatório para contratações de obras e serviços pela Administração Pública. Significa dizer que o texto constitucional determinou que a Administração Pública nunca poderá abrir mão do certame licitatório antes da celebração de seus contratos. Trata-se de regra suprema, cujas ressalvas só podem emanar de lei. Dada a relevância, cumpre colacionar o dispositivo constitucional:

Art.37. A administração pública direta e indireta de quaisquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

....

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, a qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica, indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, 1988)

Verifica-se, pois, que o artigo transcrito determina a edição de uma lei geral de licitações e contratos, para que seja ela aplicada genericamente por todos os entes da Administração Pública. É preciso atentar, assim, para o caráter geral de que tal norma se reveste. No entanto, é no próprio texto constitucional que se encontra ressalva para esta pretensa uniformidade da disciplina licitatória. Complementando o inciso XXI do art. 37 da CRFB/88, o art.173, parágrafo 1º, inciso III, veio para admitir que seja editada uma lei que estabeleça um regime próprio de

licitações e contratos para empresas públicas e as sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica, sublinhando, porém, que, ainda assim, tal diploma legislativo deverá observar também os mesmos princípios aplicáveis à Administração Pública direta e indireta.

Na mesma esteira, foi editada uma lei geral, aplicável à Administração Pública como um todo, que hoje é a lei nº 8.666/93, regulamentadora do art. 37, inciso XXI da CRFB/ 88. Por outro lado, ainda não se usou a autorização constitucional de elaboração de um regime diferenciado, de modo que até o momento, inclusive as empresas públicas e sociedades de economia mista exploradoras de atividades econômicas estão sujeitas às regras da lei nº 8.666/93.

Oportuno esclarecer a competência legislativa para edição da lei nº 8.666/93, que também encontra respaldo no texto magno. Este, em seu artigo 22, inciso XXVII, diz que é competência privativa da União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as suas modalidades, para as administrações públicas diretas e indiretas, sejam elas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no artigo 37, XXI, conforme redação dada pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998.

No gozo desta competência constitucional, a União editou, em 21/06/1993, a já citada Lei nº 8.666, que pode ser hoje considerada o Estatuto dos contratos e licitações, juntamente com suas posteriores alterações, a saber: leis nº 8.883 de 08/06/1994, 9.032 de 28/04/1995, 9.648 de 27/5/1998, 9.854 de 27/10/1999, 10.520 de 17/07/2002, 11.077 de 30/12/2004, 11.107 de 06/04/2005, 5450 de 31/05/2005, 11.783 de 17/09/2008, 12.232 de 29/04/2010.

Cumprido destacar, dentre as normas precitadas, que a lei nº 10.520/2002 é, sem dúvidas, a mais significativa destas, pois passou a instituir a modalidade

pregão para aquisições de bens e serviços comuns públicos, sendo regulamentado pelo decreto nº 3.555, de 08/09/2000.

Nos artigos 1º e 2º, e respectivos parágrafos únicos, constata-se o valor regulador da Lei nº 8.666/93, bem como seu alcance, sendo relevante a transcrição destes:

Art. 1º. Esta lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º. As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada. (BRASIL, 1993)

1.2 Finalidade, objeto e conceito de licitação

A Administração Pública sempre terá como finalidade a consecução de seus interesses com máxima eficiência. Assim, para que possa ter êxito na busca pelo seu objeto, a Administração Pública vale-se necessariamente de serviços e bens fornecidos por particulares.

Destarte, são firmados contratos para a realização de obras, prestação de serviços, aquisição de mercadorias, alienação, locação de imóveis entre outros, que são caracterizados como os objetos do processo licitatório.

Ocorre que, tal relação do Poder Público com particulares abre via para graves problemas. Afinal, os atos administrativos são fisicamente executados por servidores que, embora sejam investidos de poderes e possuam deveres na gestão da coisa pública, são movidos por interesses pessoais, muitas vezes bem distintos dos da coletividade.

Por isso, a licitação surge com a finalidade de coibir sérios problemas que podem advir no curso destas contratações, como, no exemplo trazido por Carvalho Filho (2011), o de deixar a critério do administrador a escolha de pessoas a serem contratadas. Ora, essa liberdade daria margem a escolhas muitas vezes impróprias ou à ação de alguns administradores inescrupulosos, prejudicando, portanto, o erário.

Podemos, então, conceituar licitação, de acordo com Carvalho Filho (2011, p. 218), da seguinte forma:

(...) procedimento administrativo vinculado pelo qual os entes da administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos - a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico.

Não se pode esquecer jamais que este procedimento administrativo, dentro do conceito trazido, é de observância obrigatória pelas entidades governamentais, como já vimos anteriormente. Da mesma forma, que na escolha da proposta mais vantajosa deverá ser observada sempre a igualdade entre os participantes, trazendo, assim, a ideia de uma disputa isonômica, com descrição abaixo segundo o autor Carvalho Filho (2011, p. 225).

A igualdade na licitação significa que todos os interessados em contratar com a Administração devem competir em igualdade de condições, sem que a nenhum se ofereça vantagem não extensiva a

outro. (...) A isonomia tem sua origem no artigo 5º da CRFB/88, como direito fundamental e indica que a Administração deve dispensar idêntico tratamento a todos os administradores que se encontrem na mesma situação jurídica. (...) a Constituição, de forma expressa, assegurou no art. 37, XXI, que o procedimento deve assegurar “igualdade de condições a todos os concorrentes.

Somente assim, pode-se considerar esgotada a definição de licitação, cujo objetivo final é a celebração de um contrato administrativo entre a Administração Pública e o vencedor do certame licitatório.

1.3 Modalidades de licitação

A Lei nº 8.666/93, em seu artigo 22, prevê cinco diferentes modalidades de licitações, e são elas: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. O parágrafo 8º, do mesmo artigo, veda, ainda, a criação de outras modalidades de licitação ou de combinação das preestabelecidas. Repise-se, porém, que, como citado antes, acrescentou-se ao Estatuto uma nova modalidade de licitação, o pregão, criado pela medida provisória 2.026/2000 e regulado por lei própria, a lei nº 10.520/2002.

As modalidades concorrência, tomada de preços e convite destinam-se a um mesmo objetivo, de contratar obras, serviços e fornecimentos. A diferença entre estas decorre de uma espécie de hierarquização, de acordo com o vulto dos contratos pretendidos, principalmente no que diz respeito aos valores envolvidos. Esta relação, que se opera entre o valor da contratação e a modalidade da licitação pode ser, melhor compreendida no quadro 01:

Quadro 01 - Limites de valores das modalidades licitatórias

| Modalidade | Valor das obras e serviços de engenharia (R\$) | Valor das demais obras e serviços (R\$) |
|-------------------|---|--|
| Convite | De 15.000,00 até 150.000,00 | De 8.000,00 até 80.000,00 |
| Tomada de preços | De 150.000,00 até 1.5000.000,00 | De 80.000,00 até 650.000,00 |
| Concorrência | A partir 1.5000,00 | A partir de 650.000,00 |

Fonte: o autor.

A escolha da modalidade que regerá dada contratação obedece à seguinte linha de ideias: primeiramente, será definido aquele bem que se quer comprar, ou a obra que se quer realizar ou mesmo o serviço que se pretende contratar. Em seguida, realiza-se uma pesquisa de preços, para que se possa definir o valor do objeto da licitação. Diante desses elementos, a licitação será enquadrada nas modalidades concorrência, tomada de preços, convite ou pregão. As modalidades leilão e concurso, por seu turno, têm objetos distintos das demais, que serão detidamente observados adiante.

1.3.1 Concorrência

Segundo Meirelles (2013), esta é a modalidade de licitação própria para contratos que envolvam grandes quantias. É da essência da concorrência que qualquer interessado se habilite a dela participar, estando ou não previamente cadastrado, sendo exigido apenas que satisfaça as condições editalícias.

A concorrência é marcada, sobretudo, por envolver recursos financeiros por demais elevados. Por esse exato motivo, vai demandar um formalismo mais acentuado e rigoroso, o que faz dela a modalidade mais complexa. Por outro lado,

requer, também, ampla publicidade, garantida por meio da imprensa oficial, particular e através da rede mundial de computadores.

1.3.2 Tomada de preços

Prevista no parágrafo 2º, do artigo 22, da lei nº 8.666/93, a tomada de preços é modalidade de licitação que consiste no certame onde interessados previamente cadastrados disputam por um determinado contrato a ser firmado com a Administração Pública direta ou indireta. Trata-se, portanto, de modalidade que depende de habilitação prévia, isto é, feita antes da abertura do procedimento e realizada no próprio cadastramento. Este cadastramento deve ocorrer até três dias antes do recebimento da proposta e depende do preenchimento de alguns requisitos, exigidos e divulgados em edital.

Sua natureza é bem menos formal que a da concorrência, pois trata de investimentos de mediana grandeza. A sua publicidade também não alcança público tão abrangente, já que o certame só diz respeito àqueles que estejam cadastrados.

1.3.3 Convite

A modalidade convite se destina a contratações menos imponentes, por isso requer menor formalismo se comparada com as demais até agora estudadas. Nos termos do parágrafo 3º, do artigo 22, da Lei nº 8.666/93, no convite, especialistas no ramo da contratação pretendida são escolhidos e convidados para participar do certame, independentemente de prévio cadastro.

É relevante observar que a Administração Pública deverá convidar ao menos três interessados, através da fixação, em local apropriado, de cópia do

instrumento convocatório, que é uma carta convite, e não o edital, a qual será estendida aos demais cadastrados na correspondente especialidade, que manifestarem seu interesse com antecedência de até vinte e quatro horas da apresentação das propostas.

O estabelecimento de um número mínimo de convidados é de tal forma relevante que o parágrafo 7º, do artigo 22, da Lei Nacional de Licitações cuidou de, desde logo, contornar a possível insuficiência de interessados, ao exigir que tal circunstância deva ser devidamente justificada no processo, sob pena de repetição do convite.

1.3.4 Concurso

De acordo com o parágrafo 4º, do artigo 22, da lei nº 8.666/93, 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, conforme critérios constantes do edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de quarenta e cinco dias.

Segundo o parágrafo 5º do artigo 51 da lei nº 8.666/93, o julgamento de um concurso é realizado por uma comissão especial, integrada por pessoas de reputação ilibada e reconhecido conhecimento da matéria em exame, sejam eles servidores públicos ou não. Na busca pelo resultado do certame, providencia-se classificação dos trabalhos e o pagamento dos prêmios, do que se conclui que não se aplicam, necessariamente, os critérios mencionados no artigo 45 da lei em comento, como menor preço, maior lance ou oferta e melhor técnica e preço.

1.3.5 Leilão

O leilão – modalidade de que trata o parágrafo 5º do artigo reiteradamente retomado – presta-se à venda de bens móveis inservíveis para o Estado, produtos apreendidos ou penhorados, e ainda dos bens mencionados no art. 19 da lei nº 8.666/93. Tais bens deverão ser leiloados em hasta pública, e serão arrematados por quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

Dispensa-se, nesta modalidade, qualquer habilitação prévia do licitante, razão pela qual é muito importante dar-lhe a maior publicidade possível, valendo-se, para tal, de ampla divulgação do edital. Assim, fica assegurada a possibilidade de reunião de grande número de candidatos, elevando, por via de consequência, o valor dos lances a serem oferecidos.

1.3.6 Pregão

Esta é a mais moderna modalidade licitatória, inaugurada pelo decreto nº 3.555/2000, regulamentador da Medida Provisória convertida na lei nº 10.520/2002, que disciplina o pregão. O ente público lançará mão de pregão, para adquirir bens e serviços comuns, independentemente do valor a eles atribuídos (ALEXANDRINO; PAULO, 2009). Isto porque o que determina a possibilidade de se fazer pregão no certame é a simplicidade do seu objeto, além de que não demanda elevada qualificação do licitante e também não depende do valor do bem ou serviço que será adquirido.

O artigo 1º, parágrafo único, da citada lei bem define o objetivo do pregão:

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. (BRASIL, 2002).

Pela leitura do excerto legal, observa-se que o que define se determinado bem pode ser considerado ou não comum é a possibilidade de apontar o padrão de desempenho ou qualidade, segundo especificações usuais no mercado. Segundo Justen Filho (2001), a interpretação do conceito de serviço comum se dá de acordo com exigências do interesse público e das peculiaridades procedimentais do próprio pregão. A natureza do pregão deve ser considerada para determinar o próprio conceito de bem ou serviço comum. Por isso, segundo Justen Filho (2001, p.19):

Todo e qualquer objeto licitado tem que ser descrito objetivamente, por ocasião da elaboração do ato convocatório da licitação. Mesmo quando se licitar um bem ou serviço "incomum", especial, singular, haverá a necessidade (e a possibilidade) de fixação de critérios objetivos de avaliação. Ou seja, o que identifica um bem ou serviço "comum" não é a existência de critérios objetivos de avaliação. Quando muito, poderia afirmar-se que um bem ou serviço comum pode ser descrito mais fácil e completamente através de critérios objetivos do que os que não o sejam.

Pereira Júnior (2007, p. 1.006), complementa que:

O objeto pode portar complexidade técnica e ainda assim ser "comum", no sentido de que essa técnica é perfeitamente conhecida, dominada e oferecida pelo mercado. Sendo tal técnica bastante para atender às necessidades da Administração, a modalidade pregão é cabível a despeito da maior sofisticação do objeto.

Com efeito, são comuns os bens e serviços de fácil identificação e descrição, cujas características são difundidas no mercado correspondente. Pode-se dizer, então, que todo serviço que não depreende elevada qualificação técnica é, por assim dizer, comum. Logo, a qualificação dos profissionais que executarão os serviços licitados não deve ser entendida como técnica especial ou muito superior da que se faz disponível no mercado.

1.4 Tipos de licitação: critérios de julgamento

Como visto anteriormente, dentre os princípios licitatórios está o julgamento objetivo, que depreende a necessidade de critérios pontuais e indubitáveis na definição do licitante que vencerá o certame. Tais critérios foram previamente fixados pelo legislador infraconstitucional, que no artigo 41, parágrafo 1 da lei nº 8.666/93, relacionou quatro possíveis parâmetros dos quais a Administração Pública poderá se valer no desenrolar de uma licitação. A estes, a citada lei deu o nome de tipos de licitação. Tal nomenclatura traduz impropriedade terminológica, pois, como adverte Alexandrino e Paulo (2009), é comum a confusão entre tipos e modalidades. Assim, teria sido mais apropriado o uso da expressão “critérios de licitação”.

Os critérios fixados pelo texto da lei são os seguintes: a) menor preço; b) melhor técnica; c) técnica e preço; d) maior lance ou oferta. Os quatro tipos são aplicáveis a todas as modalidades licitatórias, salvo o concurso, onde ocorre a antecipada fixação do prêmio, que é tacitamente aceito pelos concorrentes.

No critério de julgamento pautado pelo menor preço, cujo conceito consta do artigo 41, parágrafo 1º, inciso I, torna-se vencedor o licitante que se dispuser a cobrar do erário valor monetário menor, oferecendo assim melhor vantagem de acordo com as especificações do edital ou da carta convite. Este tipo deve ser tomado como regra geral nas licitações que se destinam a contratação de obras, serviços, locações e fornecimentos (ALEXANDRINO; PAULO, 2009).

Por outro lado, quando a contratação visa serviço de natureza primordialmente intelectual, o instrumento convocatório poderá prever o critério da melhor técnica, previsto no artigo 45, parágrafo 1º, inciso II da lei nº 8.666/93.

Segundo este, será vencedora a proposta que oferecer as melhores formas de execução, demonstrando maior domínio sobre a técnica demandada.

Chama-se técnica e preço, de que cuida o inciso III, do parágrafo 1º, do já citado artigo 45, o tipo de licitação que se resolve com a opção, da Administração, pela proposta que obtiver a maior média ponderada das valorizações das propostas técnicas e do preço envolvido. Os pesos, a serem utilizados na média ponderada, estarão preestabelecidos no instrumento convocatório. Embora o caput do artigo 46 da lei nº 8.666/93 autorize que este critério seja utilizado nas licitações de serviços intelectuais, o parágrafo 4º do artigo 45 obriga que os serviços e bens de informática sejam necessariamente contratados por este modo.

Por fim, o maior lance ou oferta é o critério de julgamento utilizado, nos termos do inciso IV, “nos casos de alienações de bens ou na concessão de direito real de uso” (BRASIL, 1993), e não demanda maiores digressões.

1.5. Procedimento e fases da licitação

A lei nº 8.666/93 não fez, expressamente, uma enumeração das fases ou etapas a que procedimento licitatório deverá se submeter. Coube à doutrina essa demarcação, e, então, convencionou-se falar da existência de duas fases distintas: uma interna e outra externa.

Mukai (1990) explicitou os limites de cada fase estabelecendo, que a primeira delas nasce juntamente com a necessidade da compra do bem ou contratação dos serviços, durando até a elaboração do edital. São, portanto, os atos preparatórios para a abertura do certame. Já a fase externa tem início com a publicação do edital e termina com a celebração do contrato.

Os tais atos preparatórios, praticados na fase interna, são da competência de diversos órgãos da administração pública e até mesmo da Comissão de Licitação. É no caput do artigo 38, da lei nº 8.666/93, que podemos encontrar o roteiro destes atos, a saber:

o procedimento licitatório será iniciado com a abertura do processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:(...) (BRASIL, 1993).

Como se vê, o primeiro dos atos é a requisição, que é o pedido feito pela unidade interessada na contratação de um serviço ou compra de um bem. Para que esta requisição seja efetivada, monta-se um processo que deve ser devidamente protocolado e numerado. Devem, necessariamente, integrar esta requisição a autorização específica do ordenador de despesas do respectivo órgão que solicitou a compra ou o serviço, a indicação do objeto e o recurso financeiro próprio para a realização do futuro certame.

A indicação clara do objeto é de suma importância no processo. É necessário que não haja dúvidas quanto ao que será licitado, ou seja, quanto ao objeto que a Administração Pública pretende contratar. Definido isto, deve-se realizar uma pesquisa de preços, para que se possa definir o valor do objeto da licitação. Esta estimativa de preço é a alma da licitação e deve ser feita com bastante critério, pois define a obrigatoriedade ou não de se licitar e as possibilidades da modalidade de licitação a serem adotadas. De tão relevante, esta estimativa repercute mesmo na fase externa, pois permite que o administrador público verifique se a proposta mais vantajosa, pelos critérios do edital, é exequível, inexequível ou superfaturada.

Somente após isso, pode-se cogitar da autorização de despesa pela autoridade competente. A autorização depende da existência ou não de recursos financeiros suficientes para cumprir os pagamentos que serão necessários. Isto é essencial para que se inicie a elaboração do instrumento convocatório, seja ele um edital ou uma carta-convite. Quando este instrumento estiver pronto, será submetido a um controle de legalidade, o que significa dizer que comissão específica verificará se está em conformidade com os preceitos legais.

Tem-se, portanto, que nessa fase interna do processo licitatório serão praticados todos os atos de caráter obrigatórios e preparatórios para o desencadeamento do procedimento licitatório, que culminará com a divulgação do instrumento convocatório.

Destarte, é possível esquematizar uma sequência obrigatória dos atos da fase interna, anteriormente indicados: a) Requisição do interessado; b) Estimativa do valor; c) Autorização de despesa; d) Elaboração do instrumento convocatório; e) Análise e aprovação jurídica do edital; f) Divulgação.

Inaugurada a fase externa, os atos são praticados pelos licitantes, que, agora, já se deram a conhecer, e demais interessados. É dos incisos do artigo 43 da lei nº 8.666/ 93 que a doutrina extrai a ordenação cronológica dos atos que resumem a fase externa da licitação, a saber: a) abertura dos envelopes contendo a documentação relativa á sua habilitação; b) habilitação; c) classificação ou julgamento; d) homologação; e e) adjudicação.

A publicação do edital ou entrega das cartas-convite configura a divulgação necessária estabelecida no art. 21 da Lei 8.666, de acordo com cada modalidade de licitação. Para a modalidade pregão, essa divulgação é diferenciada e está estabelecida no art. 11 do Decreto nº 3.555/2000. Diante desta divulgação, é

dado a qualquer cidadão impugnar o edital, conforme permissivo legal esculpido no artigo 41, parágrafo 1º, da Lei Nacional de Licitações, *in verbis*:

§ 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113. (BRASIL, 1993).

Inexistindo impugnações, ou superadas as existentes, ocorrerá o recebimento dos envelopes de habilitação e das propostas, o que traduz, oficialmente, a abertura da licitação. Nesta etapa, podem ser entregues até três envelopes, dependendo da modalidade de licitação escolhida e do tipo de licitação. Os envelopes são entregues pessoalmente à Comissão de Licitação ou por via postal. A Comissão de Licitação lavra ata de recebimento dos envelopes e, na maioria das vezes, de abertura do envelope número um.

Cabe ressaltar a inversão na abertura dos envelopes na modalidade de pregão, que visa conferir maior agilidade a esta modalidade. Significa dizer que, se em regra, primeiramente o interessado comprova suas qualificações para só então encaminhar sua proposta, no pregão, isto se dá em sentido inverso.

A citada habilitação dos licitantes, de que cuida o art. 27, da Lei nº 8.666/93, depende das exigências feitas aos interessados em participar da licitação. Significa dizer que a lei autoriza que seja requerido do interessado em participar do certame o preenchimento de certas condições, sem as quais ele não pode concorrer ao contrato. Toda a documentação de habilitação deve ser entregue no envelope designado para tal. Por conseguinte, estará apto a concorrer o participante que comprovar habilitação jurídica, qualificação técnica e econômico-financeira, bem como aquele que não apresentar restrições junto à Administração Fazendária.

A verificação da conformidade das propostas rege-se pelo art. 32 da Lei nº 8.666/93, e é procedida pelo julgamento e classificação das mesmas. A Comissão de Licitação, após abertura dos envelopes, tanto para a fase de habilitação, quanto para a fase técnica, bem como para a verificação dos preços propostos, lavra atas de julgamentos, que podem ser acrescidas de relatórios de avaliação, baseados nos critérios preestabelecidos no instrumento convocatório.

A Comissão de Licitação poderá declarar vencedora a empresa que apresentar a proposta mais vantajosa, desclassificar as propostas que não atendam às exigências do instrumento convocatório, desclassificar propostas com preço muito superior ao valor estimado ou com preços inexequíveis, ou, ainda, recomendar à autoridade superior a revogação do processo.

Quando o interessado na licitação é afastado da disputa pela Comissão de Licitação, por não atender às regras do ato convocatório, ele pode não se conformar com a própria inabilitação/desclassificação ou, até mesmo, com a habilitação/classificação de outro participante. Sendo assim, o licitante poderá recorrer à autoridade superior, por meio de recurso, abrindo espaço para que seus pares manifestem-se sobre sua insurgência.

Todas as decisões da Comissão de Licitação deverão ser lavradas em ata e publicadas na imprensa oficial, salvo para os casos em que estejam presentes os prepostos dos licitantes, no ato em que foi adotada a decisão. Do julgamento feito pela Comissão de Licitação, podem ocorrer recursos por parte dos licitantes.

É da competência da autoridade superior a decisão de anular, revogar ou homologar e adjudicar a licitação, sendo possível a delegação desta atribuição. A anulação, em especial, deverá ser justificada pela prova de ilegalidade, enquanto a

revogação pode se basear apenas no interesse público resultante de da superveniência de dado acontecimento. Já a homologação depende, antes de tudo, de uma última avaliação, agora pela autoridade pública celebrante de contrato, que confirmará a legalidade dos atos e decisões da comissão. Só após isso, pode-se considerar adjudicada a licitação ao vencedor do certame.

Por último, é preciso ressaltar que se a fase interna é uniforme para qualquer espécie de licitação, os atos externos variam de acordo com cada modalidade. É o que se dá, por exemplo, quanto à forma de divulgação, necessidade ou não de habilitação e até mesmo o critério de julgamento.

O que se pode concluir de tudo o que foi exposto é que o ordenamento jurídico pátrio, de forma coesa e pormenorizada, formulou todo um regramento para guiar o administrador público durante o procedimento licitatório. Essas regras tornam o certame um ato administrativo vinculado, que não abre espaços para decisões discricionárias, de modo que ao agente público cabe, apenas, executar o comando insculpido na lei, quando deparar-se com um fato concreto também previamente indicado. Deste modo, toda vez que o ato desvia-se dos preceitos legais, fica fulminado pelo vício da ilegalidade, merecendo ser anulado e, os responsáveis pelo dano, responsabilizados.

2. O CUSTO DE UMA LICITAÇÃO PÚBLICA

2.1 Apuração de custos

No Brasil, a apuração de custos costuma ser pouco abordada no que tange ao acompanhamento das ações governamentais, conforme CRUZ; PLAT (2001). A identificação e aplicação dos custos pelas entidades públicas auxilia o gestor público no gerenciamento dos recursos públicos como instrumento de controle para as decisões a serem tomadas.

A Administração Pública, nos dias atuais vem sofrendo constantes mudanças em relação à gestão de custos, por controlar as finanças públicas. A aplicação de um sistema de custo no setor público espera um bom desempenho no gerenciamento dos recursos para uma prestação de serviços ao usuário que busca eficiência e aplicabilidade de gestão.

Cruz e Plat (2001, p. 62), leciona que:

Acreditamos que a importância da apuração de custos está ligada tanto a uma percepção gerencial mais responsável por parte dos gestores públicos, quanto pelo lado dos cidadãos, que passariam a conhecer o custo daquilo que recebem do governo como contrapartida provável de sua obrigação tributária.

A gestão de custos ajudará o administrador a ter uma visão acurada e ampliada para a realidade dos recursos financeiros. A visualização de onde é gasto o dinheiro público que lhes são confiados faz com que se possam identificar os exageros e a implementação de ajustes para um emprego de verbas mais eficaz.

Alonso (1999, p. 38), explica que:

A atividade de apuração de custos nas atividades governamentais viria a ajudar o planejamento na distribuição de recursos que a administração necessita para a conscientização dos respectivos produtos delineados, com os quais se atenderia aos reclamos da

sociedade.

Por isso, é seguro entender que a atividade de apuração de custos nas atuações governamentais, como auxílio ao planejamento na distribuição de recursos, que a administração necessita para a conscientização dos respectivos produtos delineados, com os quais se atenderia aos reclamos da sociedade (ALONSO, 1999).

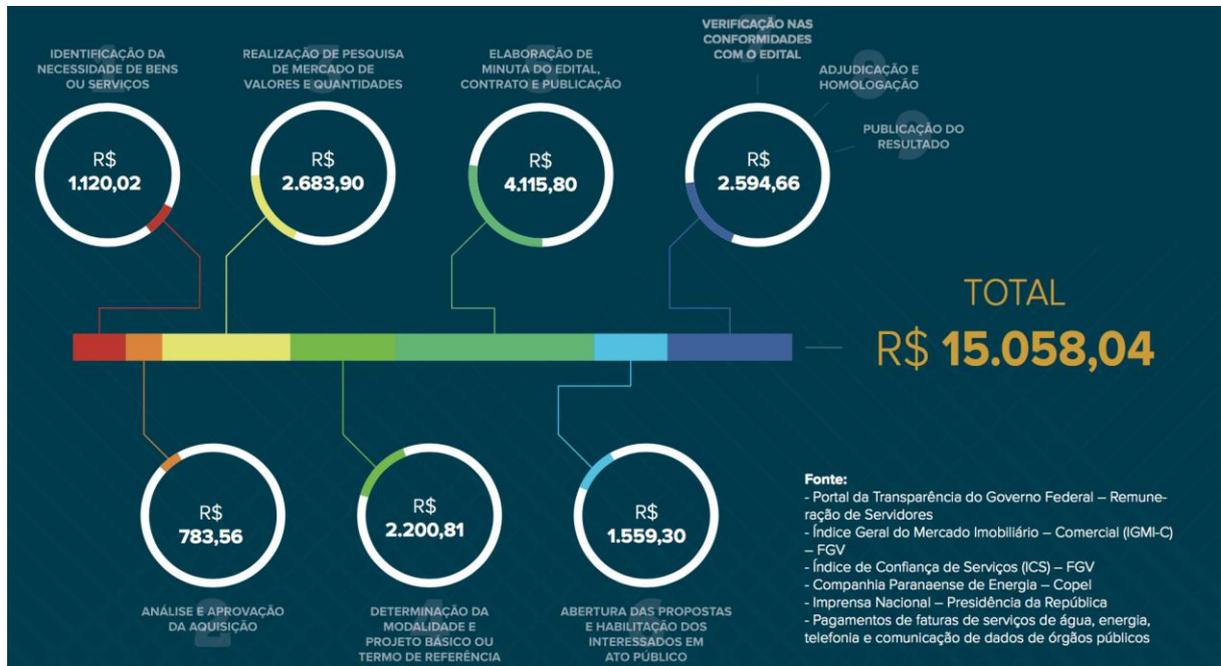
2.2 Custos no processo licitatório

Todo processo licitatório envolve custos, das mais diversas naturezas. Como leciona Justen Filho (2012), existem custos econômicos, propriamente dito, que derivam do cumprimento dos atos materiais da licitação e da alocação de pessoal. O referido autor cita, ainda, que existem também custos de tempo, referentes ao desenvolvimento e desenrolar de todo o processo licitatório.

Os custos econômicos podem ser exemplificados pelo gasto com pessoal empregado na confecção dos processos licitatórios, bem como pelos materiais de expediente e publicações em imprensas oficiais e jornais que se fazem necessários. Já os custos de tempo dizem respeito ao período pelo qual o Administrador Público se dedica à execução das diversas atividades inerentes ao processo licitatório, ainda que se trate de dispensa de licitação ou inexigibilidade.

Como forma de demonstrar o custo de processo licitatório de forma simplificada, tome-se por referência o Infográfico 2016 - informativo do Instituto Negócios Públicos (Figura 01):

Figura 01 – Custo de uma licitação



Fonte: Infográfico 2016, Instituto Negócios Públicos

Observa-se na figura acima, as fases de um processo licitatório e os seus respectivos custos associados. Tomando permissão para uma análise do quadro acima, possível perceber que o valor total do processo deriva de um somatório de eventos, cuja análise depende o custo econômico embutido de cada etapa analisada. Passa-se, com efeito, ao exame mais detido de algumas das etapas citadas do quadro acima.

Na etapa de identificação das necessidades de bens e serviços, é essencial que haja um levantamento de dados, tanto de exercícios anteriores, quanto no que tange às expectativas de aquisições (JACOBY FERNADES, 2013). A ideia, aqui, é aproveitar a expertise alcançada no passado aliada à pretensão que se tem do futuro. Assim, quando são analisadas licitações anteriores, bem como compras realizadas no passado, para comparação com a expectativa atual de

aquisição, o processo torna-se consistente e confiável. A finalidade buscada, nesse sentido, é evitar o desperdício de tempo no desenvolvimento da referida fase inicial.

Os itens de uma licitação devem ser claros e precisos, no que diz respeito a sua descrição, para que seja assegurado o alcance de sua finalidade precípua. Um exemplo clássico desse ponto consiste no administrador público que deixa margem a dúvidas na descrição do material ou serviço licitado e, ao tornar público tais itens, recebe diversas solicitações de esclarecimentos ou, até mesmo, impugnações ao instrumento convocatório. Percebe-se, pois, a grande perda de eficiência na execução do processo, uma vez que será despendido tempo do administrador ao responder os muitos pedidos de esclarecimentos e impugnações. Nesse cenário hipotético, resta claro o comprometimento da celeridade processual da licitação, bem como o aumento dos seus custos, sejam econômicos ou de tempo.

Seguindo na análise em voga, passa-se agora à fase de realização do levantamento de quantidades bem como a pesquisa de mercado para o dimensionamento econômico dos itens a serem licitados. Neste ponto torna-se muito importante uma análise do consumo passado, que servirá como parâmetro para a reflexão das quantidades futuras a serem definidas. Como ilustração, supõe-se determinado órgão público que, no ano de 2015, adquiriu um quantitativo de 100 (cem) resmas de papel para atividades rotineiras de expediente, porém houve admissão de novos funcionários, de maneira a aumentar a demanda pelo material. Logo, diante de tal caso, deve-se aliar a demanda passada à nova projeção, de modo que se possa obter uma quantidade razoável e segura para a contratação.

No levantamento de preços, a situação torna-se mais crítica e o trabalho, mais árduo e, por vezes, demorado. Afinal, os meios de se obter pesquisa de mercados são diversificados. No caso do sistema registro de preço, por exemplo, a

Instrução Normativa n. 05 da SLTI/MPDG, de 27 de junho de 2014, elencou diversas possibilidades para a realização da pesquisa de mercado no âmbito da Administração Pública federal. Confira-se:

Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros:

I - Portal de Compras Governamentais - www.comprasgovernamentais.gov.br;

II - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso;

III - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; ou

IV - pesquisa com os fornecedores.

§ 1º No caso do inciso I será admitida a pesquisa de um único preço.

§ 2º No âmbito de cada parâmetro, o resultado da pesquisa de preços será a média ou o menor dos preços obtidos.

§ 3º A utilização de outro método para a obtenção do resultado da pesquisa de preços, que não o disposto no § 2º, deverá ser devidamente justificado pela autoridade competente.

§ 4º No caso do inciso IV, somente serão admitidos os preços cujas datas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

§ 5º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores.

§ 6º Para a obtenção do resultado da pesquisa de preços, não poderão ser considerados os preços inexequíveis ou os excessivamente elevados, conforme critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

Observa-se que a tarefa proposta pela norma inegavelmente envolve custos de tempo, seja na pesquisa em mídia eletrônica especializada, seja através de incursões junto a fornecedores.

Indo a diante no gráfico em comento, observa-se que a publicação de minutas de editais e contratos, bem como sua elaboração, chamam atenção por representar o valor agregado mais alto ao processo licitatório, totalizando um custo de R\$ 4.115,80 (quatro mil cento e quinze reais e oitenta centavos). Estas publicações se referem ao atendimento do princípio da publicidade e se dão, em geral, em impressas oficiais ou jornais de grande circulação.

A análise das publicações deve ser mais ampla, de forma que não se restrinja somente a do instrumento convocatório. Isso porque são diversas as publicações que se fazem imperativas durante um processo licitatório, como as de resultados, devendo todas elas serem computadas e agregadas para estabelecimento do valor econômico da licitação.

Embora ainda não se tenha abordado especificamente o tema das dispensas de licitação, ao qual será dedicado capítulo próprio, desde logo não poderá passar despercebida a comparação entre o limite da dispensa de licitação em razão do valor, em especial o inciso II do artigo 24 da Lei 8.666/93¹, com o custo total de uma licitação coletado neste estudo.

De acordo com a Lei 8.666/93 em seu artigo 24, inciso II, o limite da dispensa de licitação em razão do valor é de 10% o valor da modalidade convite, ou seja, R\$ 8.000,00 (oito mil reais). Percebe-se, nesse sentido, que o custo de um processo licitatório é consideravelmente superior ao valor fixado na legislação para contratação direta. A intenção, por ora, não é apresentar de pronto uma solução ao problema, mas apenas contextualizá-lo no citado levantamento do custo do processo licitatório.

O processo licitatório requer certa celeridade, tendo em vista a urgência no atendimento das diversas demandas da Administração como responsável pela concretização do interesse público. Diante dessa necessidade, verifica-se que licitações fracassadas, desertas ou muito demoradas além de aumentarem os custos agregados, também frustram os anseios da sociedade.

¹ Art. 24. É dispensável a licitação:

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;

Como forma de materializar a perda de eficiência com licitações fracassadas e desertas, utiliza-se informação retirada do Infográfico de Compras Públicas 2016 do Instituto Negócios Públicos. A ilustração a seguir informa a quantidade de avisos publicados no Diário Oficial da União (DOU) acerca de licitações que fracassaram ou ficaram desertas.

Figura 02: Licitações Desertas e Fracassadas



Fonte: Infográfico 2016, Instituto Negócios Públicos

Durante a execução de um processo licitatório, os custos vão ocorrendo, porém no momento em que o processo fracassa, observa-se que o Estado foi ineficiente em seu objetivo. É evidente que muitas vezes essa ineficiência não se deve única e exclusivamente à ação do Estado, mas também a questões mercadológicas. É o caso da licitação que fica deserta, na medida em que tal situação, a princípio, foge ao controle da Administração, isto é, não diz respeito a sua gestão.

A par de todos esses fatos, é cediço que existem algumas ações que podem ser adotadas no sentido de diminuir os custos de um processo licitatório, como um processo de compras compartilhadas. Nada obstante, em que pese ser evidente a redução de custos no citado modelo, ele ainda é pouco utilizado e pouco debatido. Da mesma forma, um procedimento de dispensa de licitação, se

comparado com o processo licitatório, também apresenta um menor custo econômico e de tempo. Em qualquer das duas hipóteses aventadas – de compras compartilhadas ou dispensa de licitação – nota-se uma redução significativa com o gasto com publicações oficiais, que, como dito alhures, representam das mais expressivas despesas envolvidas.

No ponto, é pertinente um esclarecimento: as constatações encimadas não pretendem tão somente afirmar, como verdade absoluta, que a dispensa de licitação é mais vantajosa quando comparada ao processo licitatório tradicional. Em vez disso, o objetivo é estimular estudos acerca da sua eficiência, para que possa ser utilizada em favor do interesse público, seja em uma situação emergencial, ou até mesmo, na hipótese ora discutida, atinente ao valor da contratação.

3. DISPENSA DE LICITAÇÃO

Consonante o art. 37, XXI, da Lei Maior², o dever de licitar é a regra. Segundo Carvalho Filho, em que pese referido princípio da obrigatoriedade da licitação, a própria Constituição prevê a possibilidade de lei excepcionar tal regra. O ilustre autor menciona, ainda, que a lei não poderia deixar de ressaltar algumas hipóteses que, por sua particularidade, não se compatibilizam com o rito e a demora do processo licitatório (CARVALHO FILHO 2011).

Justen Filho (2001), por sua vez, argumenta que a dispensa de licitação se observa em situações onde embora viável a competição entre os particulares, a execução do processo se torna incompatível com os valores que norteiam a atividade administrativa. Ademais, tal qual demonstrado no capítulo anterior, explicita que todo processo licitatório envolve uma relação entre custos e benefícios, de modo que a dispensa de licitação decorre do reconhecimento, por meio da lei, de que as despesas inerentes a uma licitação superam os benefícios que dela possam advir.

É importante, também, ressaltar que a Administração sempre deverá justificar a não realização do processo licitatório, bem como a escolha do fornecedor e o preço contratado segundo o artigo 26 da Lei n. 8.666/93³ o art. 50, IV, da Lei

² Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica, indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

³ Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

9.784/1990⁴, que torna obrigatória a motivação dos atos administrativos que decidam pela dispensa. Afinal, de acordo com o art. 89 da Lei 8.666/93, configura crime, dispensar licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa. A pena cominada é de detenção, de 3 a 5 anos, além de multa.

Em síntese, pode-se concluir que os casos de dispensa de licitação abrangem hipóteses específicas em que, embora exista viabilidade jurídica de competição, a lei autoriza a contratação direta ou mesmo determina que não se realize o procedimento licitatório por questões de eficiência.

Para fins de ilustração da quantidade de processos de contratações diretas, em especial a dispensa de licitação, realizadas no país, a seguir são expostos os dados coletados junto ao sítio de compras do governo federal. No mesmo ensejo, foi feito também o levantamento das demais modalidades de licitações, tomando como referência os anos de 2013 a 2015.

3.1 Processos licitatórios realizados no Brasil nos anos de 2013 a 2015

3.1.1. Processos licitatórios no Brasil: ano 2015

Valor total dos processos de compras: R\$ 45.337.269.524,48

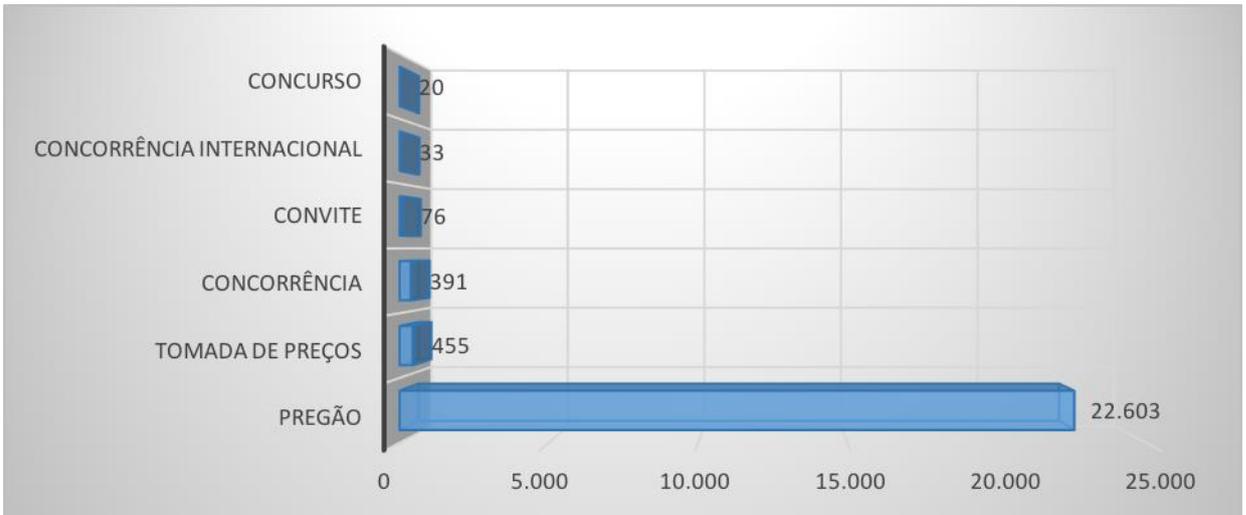
Quantidades dos processos de compras: 108.566

⁴ Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

(...)

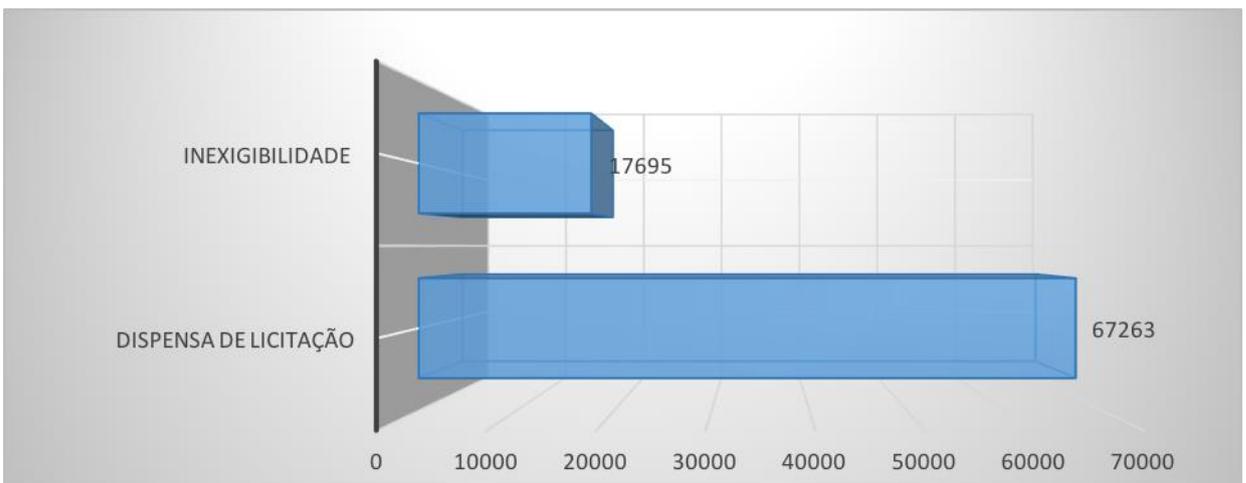
IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;

Gráfico 1 - Quantidade de processos de compras em 2015



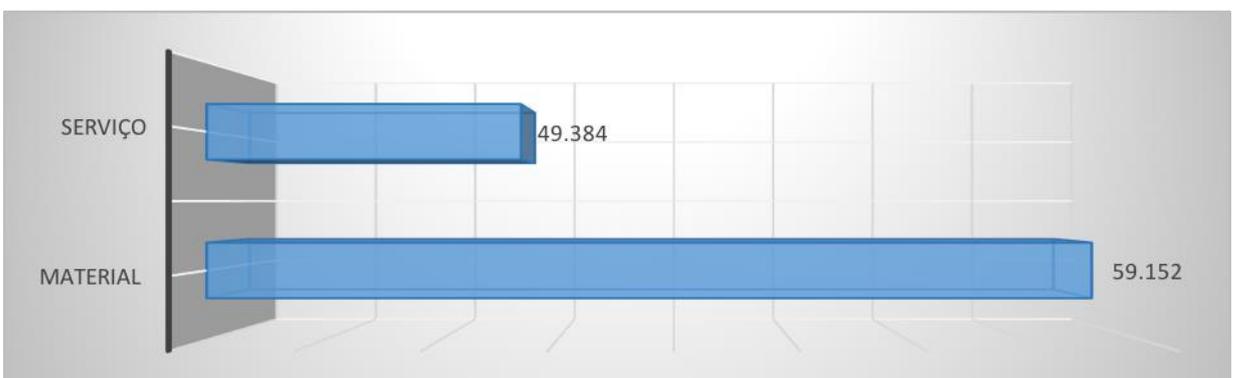
Fonte: Compras Net

Gráfico 2 - Compras diretas em 2015



Fonte: Compras Net

Gráfico 3 - Natureza da dispensa em 2015



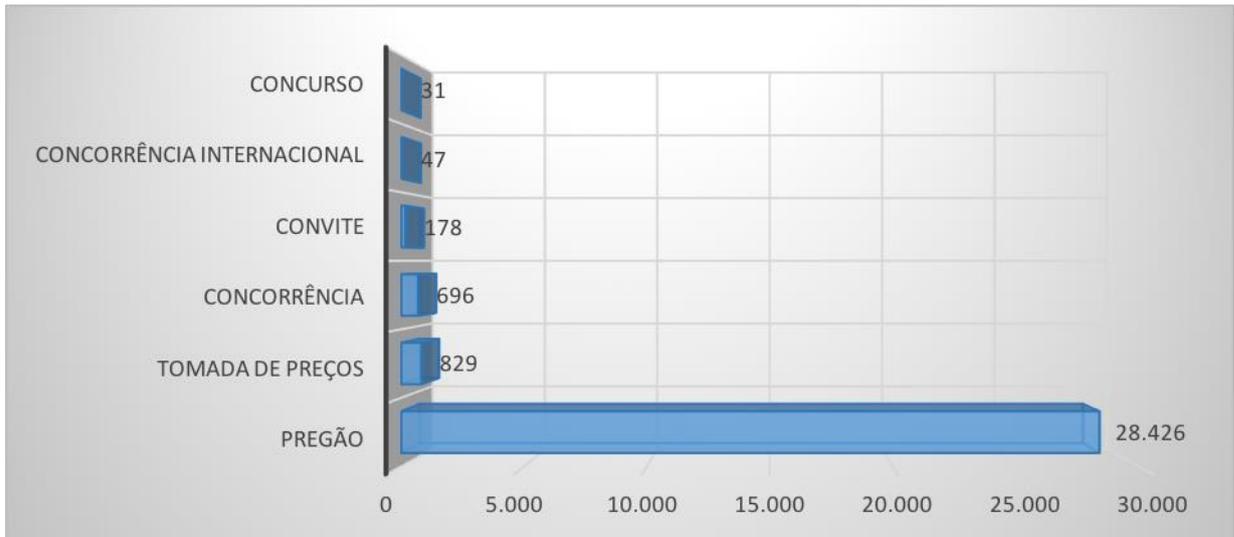
Fonte: Compras Net

3.1.2. Processos licitatórios no Brasil: ano 2014

Valor total os processos de compras: R\$ 76.558.943.598,49

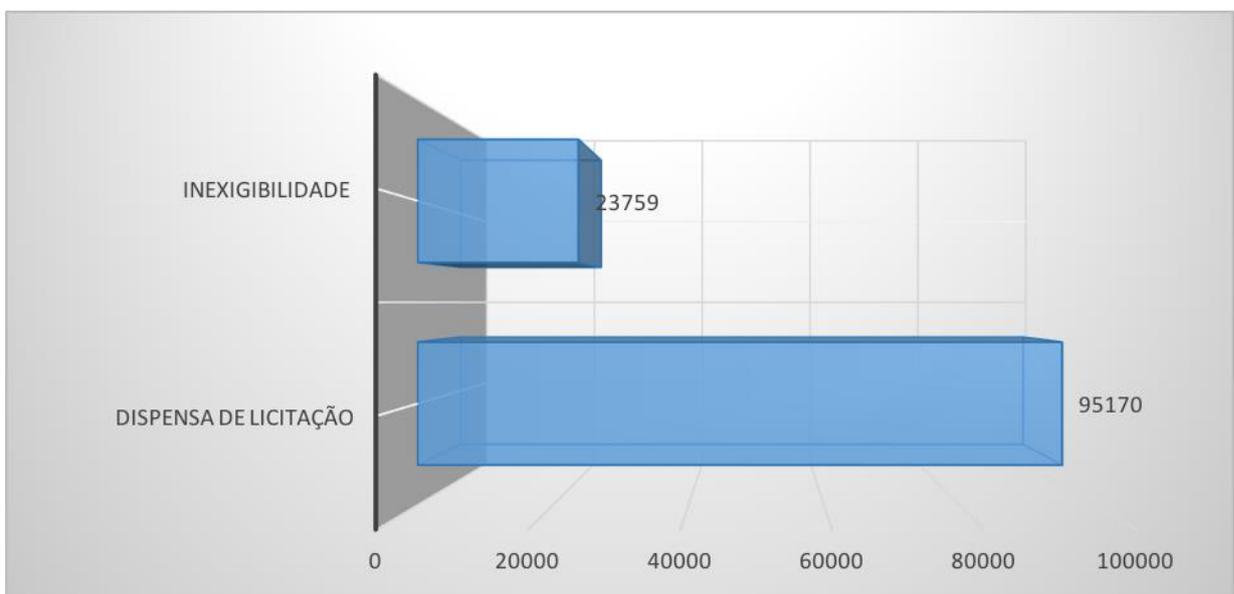
Quantidades dos processos de compras: 149.136

Gráfico 4 - Quantidade de processos de compras em 2014



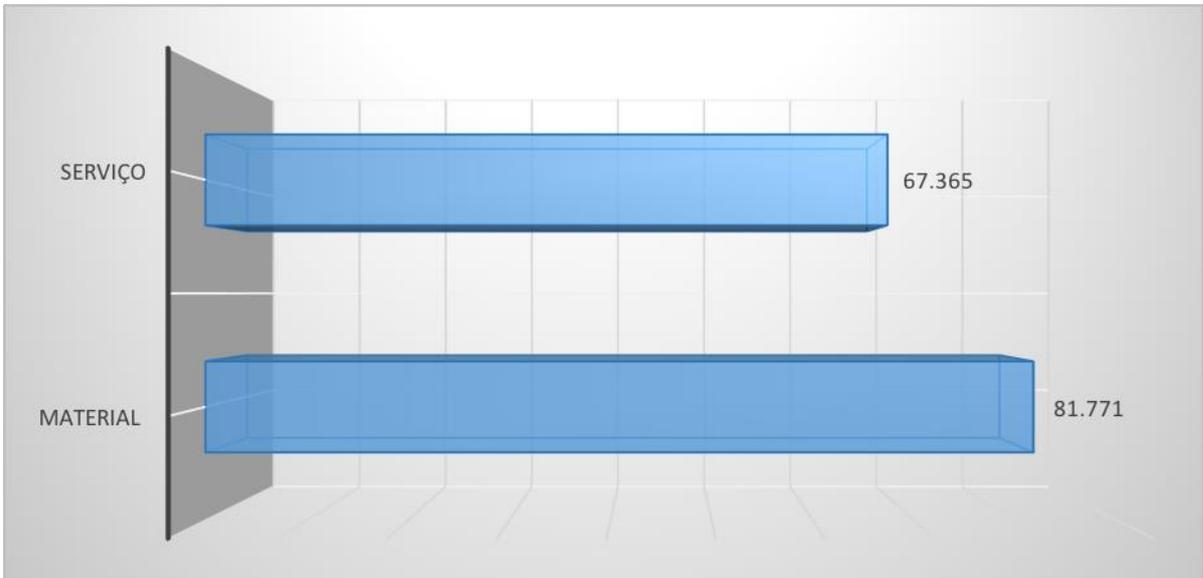
Fonte: Compras Net

Gráfico 5 - Compras diretas em 2014



Fonte: Compras Net

Gráfico 6 - Natureza da dispensa em 2014



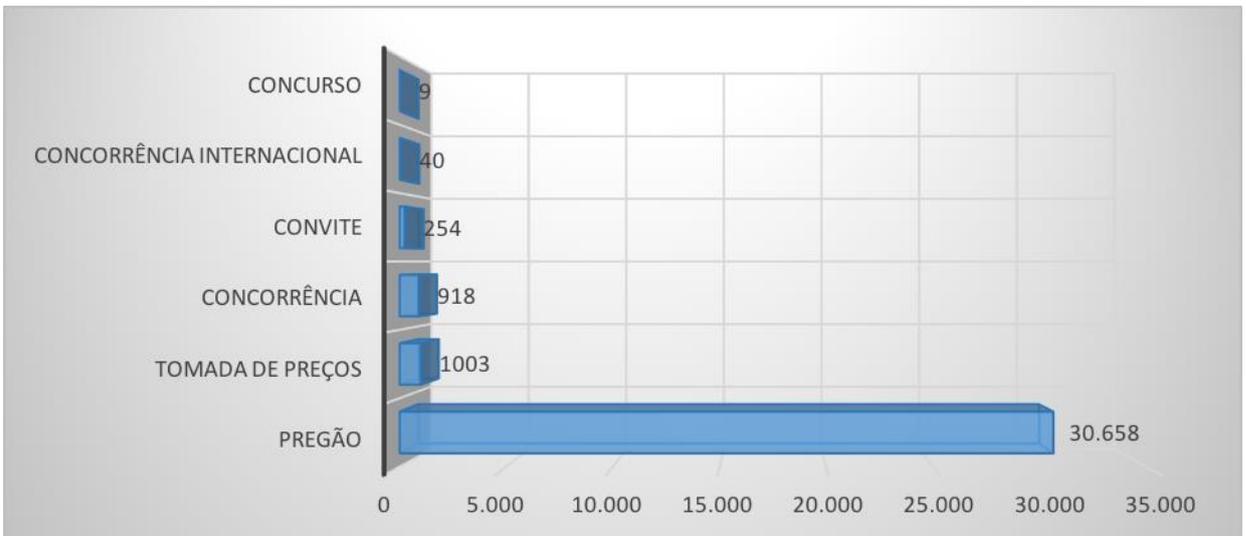
Fonte: Compras Net

3.1.3 Processos licitatórios no Brasil: ano 2013

Valor total dos processos de compras: R\$ 52.799.781.378,50

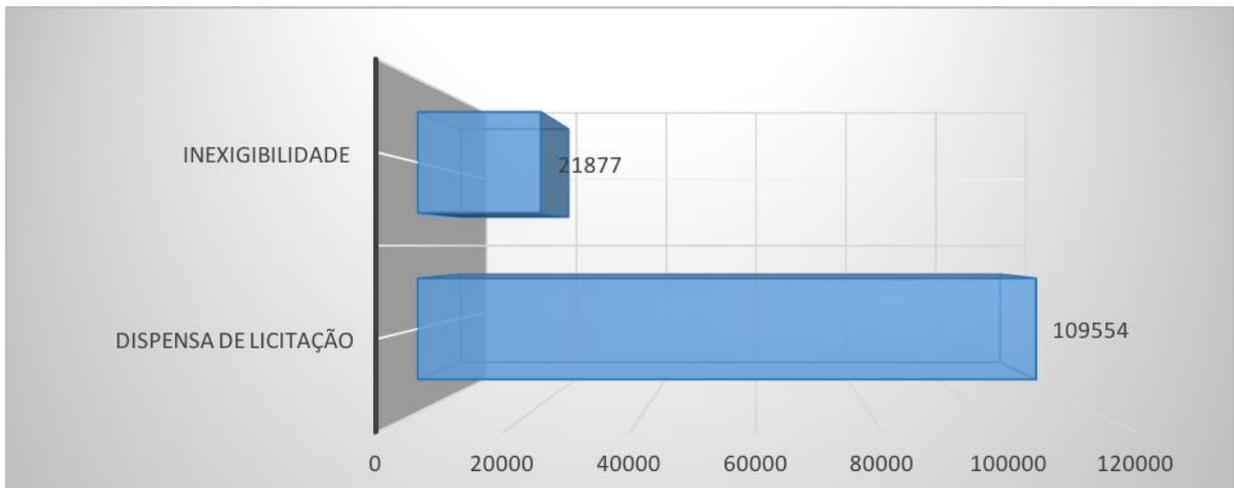
Quantidade dos processos de compras: 164.323

Gráfico 7 - Quantidade de processos de compras em 2013



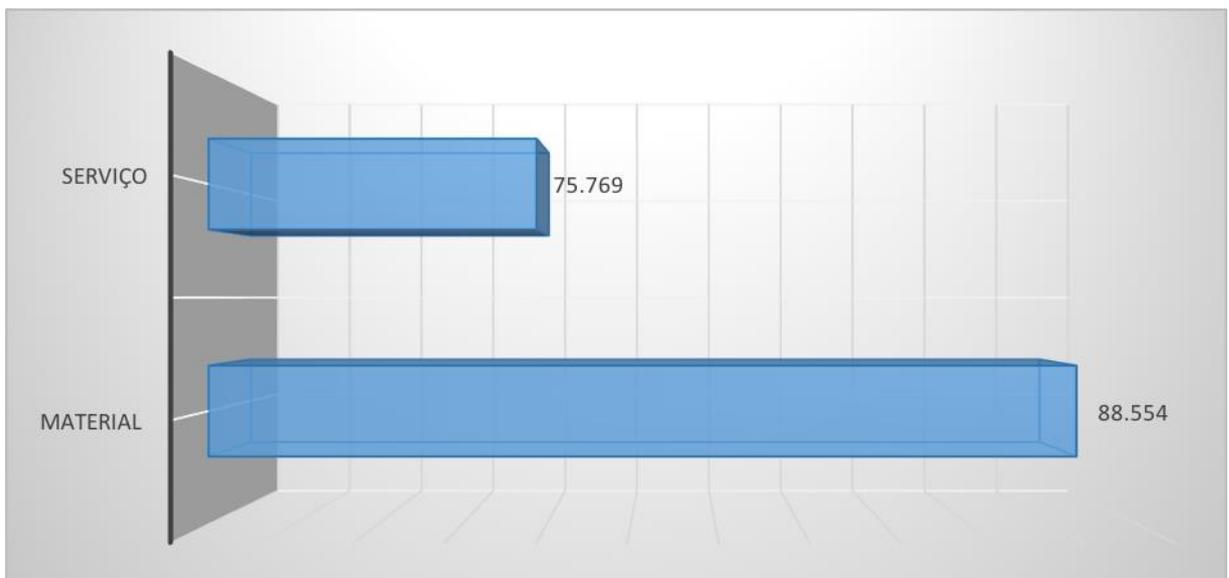
Fonte: Compras Net

Gráfico 8 - Compras diretas em 2013



Fonte: Compras Net

Gráfico 9 - Natureza da dispensa em 2013



Fonte: Compras Net

A partir da observação dos gráficos apresentados, verifica-se que a modalidade licitatória mais utilizada no país é o pregão. Contudo, as contratações diretas, em especial as dispensas de licitação, são as mais recorrentes entre os processos realizados pela Administração Pública.

3.2 Licitação dispensada e dispensável

A doutrina divide a dispensa de licitação basicamente em duas categorias: licitação dispensada e licitação dispensável. Passa-se agora á análise dessas categorias.

3.2.1 Licitação dispensada

A licitação dispensada está prevista no artigo 17 da Lei 8.666/93, dispositivo legal que estabelece de forma taxativa os casos em que o procedimento não deve ser realizado, inexistindo, por conseguinte, margem de discricionariedade para o agente público. Logo, conclui-se que nas hipóteses previstas de licitação dispensada, a Administração é totalmente impedida de realizar o procedimento licitatório, ainda que exista possibilidade de competição.

Os casos de licitação dispensada se referem à alienação de bens, como se infere da transcrição do dispositivo em tela:

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

- a) doação em pagamento;
- b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas *f*, *h* e *i*; (Redação dada pela Lei nº 11.952, de 2009)
- c) permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei;
- d) investidura;
- e) venda a outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo; (Incluída pela Lei nº 8.883, de 1994)
- f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis

residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)

g) procedimentos de legitimação de posse de que trata o art. 29 da Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, mediante iniciativa e deliberação dos órgãos da Administração Pública em cuja competência legal inclua-se tal atribuição; (Incluído pela Lei nº 11.196, de 2005)

h) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)

i) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União na Amazônia Legal onde incidam ocupações até o limite de 15 (quinze) módulos fiscais ou 1.500ha (mil e quinhentos hectares), para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais; (Incluído pela Lei nº 11.952, de 2009)

II - quando móveis, dependerá de avaliação prévia e de licitação, dispensada esta nos seguintes casos:

a) doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência sócio-econômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação;

b) permuta, permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública;

c) venda de ações, que poderão ser negociadas em bolsa, observada a legislação específica;

d) venda de títulos, na forma da legislação pertinente;

e) venda de bens produzidos ou comercializados por órgãos ou entidades da Administração Pública, em virtude de suas finalidades;

f) venda de materiais e equipamentos para outros órgãos ou entidades da Administração Pública, sem utilização previsível por quem deles dispõe.

3.2.2 Licitação dispensável

As hipóteses de licitação dispensável estão taxativamente previstas no artigo 24 da Lei 8.666/93. Diferentemente da licitação dispensada, aqui o administrador pode ou não fazer o processo licitatório, tratando-se de uma decisão discricionária. Contudo, tal qual no caso do artigo 17, o rol apresentado é taxativo, de tal sorte que, se dada situação não se amoldar perfeitamente à previsão do artigo

24, não poderá haver dispensa.

A doutrina sistematiza as hipóteses de licitação dispensável de diversas formas. Com o objetivo de proporcionar uma ampla visão a respeito dos trinta e três incisos previstos no artigo 24 da Lei 8.666/93, será adotado o modelo de agrupamento proposto por Di Pietro (2013), a saber:

3.2.2.1 Em razão do valor:

A licitação é dispensável para obras e serviços de engenharia de valor estimado até R\$15.000,00 (quinze mil reais) ou para outros serviços, compras e alienações de valor até R\$ 8.000,00 (oito mil), desde que, em ambos os casos, não se refiram a parcelas de uma mesma obra, compra ou serviço que possam ser realizadas de uma só vez (art. 24, I e II).

Cabe destacar que tais limites são dobrados para compras, obras e serviços contratados por sociedade de economia mista, empresa pública, agências executivas e consórcios públicos, conforme prescreve o parágrafo único do mesmo artigo 24.

3.2.2.2 Em razão da situação:

As hipóteses que se enquadram no presente grupo são os casos de guerra ou calamidade pública, lembrando que nesta última, os contratos terão duração máxima de 180 dias, vedada a prorrogação, conforme indica o artigo 24 em seus incisos III e IV.

A hipótese vergastada também compreende os casos de licitação deserta e licitação fracassada. A primeira ocorre quando não comparecem interessados no chamado e a licitação não pode ser repetida sem prejuízo para a Administração (art. 24, inciso V). Em casos tais, a Administração poderá contratar diretamente com o particular, independentemente do valor, somente devendo observar as mesmas

condições estabelecidas no instrumento convocatório do processo de licitação sem êxito.

Já na licitação fracassada, nenhum licitante consegue se habilitar no processo, ou seja, todos os licitantes são inabilitados, ou todas as propostas de preço são desclassificadas, seja porque reverberam preços inexequíveis ou incompatíveis com os de mercado. Ocorrendo referidas situações, a Administração poderá fixar novo prazo, de oito dias úteis, para apresentação de novas propostas. Entretanto, se a situação persistir quanto às propostas de preço, será admitida a adjudicação direta, por valor não superior ao cotado.

Em suma, a licitação fracassada em razão da desclassificação de todas as propostas de preço é hipótese de licitação dispensável, mas a lei não conferiu o mesmo tratamento, com a possibilidade de contratação direta, no caso de licitação fracassada por conta da inabilitação dos licitantes.

3.2.2.3 Em razão do objeto:

A licitação é dispensável para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípua da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, conforme indica o artigo 24, inciso X, da Lei de licitações.

Da mesma forma, a contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão contratual, pode-se dar pela via direta, desde que atendida a ordem de classificação da licitação anterior e aceitas as mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, inclusive quanto ao preço, devidamente corrigido, de acordo com o art. 24, XI da Lei 8.666/93.

Nesse sentido, se o contrato, no meio da sua execução, é rescindido, a Administração pode contratar por dispensa o segundo colocado na licitação de origem, a fim de encerrar a sua execução, desde que nas mesmas condições e preço do licitante vencedor e observada a ordem de classificação no certame.

3.2.2.4 Em razão da pessoa:

Observa-se tal critério nas contratações realizadas por empresa pública ou sociedade de economia mista, bem como suas subsidiárias e controladas, para a aquisição ou alienação de bens, prestação ou obtenção de serviços, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado, segundo o art. 24, XXIII, da Lei 8.666/93.

Citem-se, ainda, as organizações sociais, uma vez que é dispensável a licitação para a celebração de contratos de prestação de serviços com as mesmas, quando qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão conforme indica o inciso XXIV do multicitado artigo.

A contratação direta de fornecimento ou suprimento de energia elétrica e gás natural com concessionário, permissionário ou autorizado de serviço público também se ampara em razão da pessoa, segundo art. 24, XXII da Lei 8.666/93.

Por fim, a licitação é dispensável também para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública, desde que esse órgão ou entidade tenha sido criado para tal fim específico e em data anterior à vigência Lei 8.666/1993 e desde que o preço contratado seja compatível com o mercado, conforme art. 24, VIII, da Lei 8.666/93.

Para facilitar a visualização dos diversos incisos mencionados do artigo 24 da Lei 8.666/93, optou-se por realizar a transcrição do referido dispositivo legal:

Art. 24. É dispensável a licitação:

I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

III - nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem;

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

V - quando não acudirem interessados à licitação anterior e esta, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a Administração, mantidas, neste caso, todas as condições preestabelecidas;

VI - quando a União tiver que intervir no domínio econômico para regular preços ou normalizar o abastecimento;

VII - quando as propostas apresentadas consignarem preços manifestamente superiores aos praticados no mercado nacional, ou forem incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes, casos em que, observado o parágrafo único do art. 48 desta Lei e, persistindo a situação, será admitida a adjudicação direta dos bens ou serviços, por valor não superior ao constante do registro de preços, ou dos serviços; (Vide § 3º do art. 48)

VIII - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

IX - quando houver possibilidade de comprometimento da segurança nacional, nos casos estabelecidos em decreto do Presidente da República, ouvido o Conselho de Defesa Nacional; (Regulamento)

X - para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

XI - na contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão contratual, desde que atendida a ordem de classificação da licitação anterior e aceitas as mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, inclusive quanto ao preço, devidamente corrigido;

XII - nas compras de hortifrutigranjeiros, pão e outros gêneros perecíveis, no tempo necessário para a realização dos processos licitatórios correspondentes, realizadas diretamente com base no preço do dia; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

XIV - para a aquisição de bens ou serviços nos termos de acordo internacional específico aprovado pelo Congresso Nacional, quando as condições ofertadas forem manifestamente vantajosas para o Poder Público; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

XV - para a aquisição ou restauração de obras de arte e objetos históricos, de autenticidade certificada, desde que compatíveis ou inerentes às finalidades do órgão ou entidade.

XVI - para a impressão dos diários oficiais, de formulários padronizados de uso da administração, e de edições técnicas oficiais, bem como para prestação de serviços de informática a pessoa jurídica de direito público interno, por órgãos ou entidades

que integrem a Administração Pública, criados para esse fim específico; (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

XVII - para a aquisição de componentes ou peças de origem nacional ou estrangeira, necessários à manutenção de equipamentos durante o período de garantia técnica, junto ao fornecedor original desses equipamentos, quando tal condição de exclusividade for indispensável para a vigência da garantia; (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

XVIII - nas compras ou contratações de serviços para o abastecimento de navios, embarcações, unidades aéreas ou tropas e seus meios de deslocamento quando em estada eventual de curta duração em portos, aeroportos ou localidades diferentes de suas sedes, por motivo de movimentação operacional ou de adestramento, quando a exiguidade dos prazos legais puder comprometer a normalidade e os propósitos das operações e desde que seu valor não exceda ao limite previsto na alínea "a" do inciso II do art. 23 desta Lei: (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

XIX - para as compras de material de uso pelas Forças Armadas, com exceção de materiais de uso pessoal e administrativo, quando houver necessidade de manter a padronização requerida pela estrutura de apoio logístico dos meios navais, aéreos e terrestres, mediante parecer de comissão instituída por decreto; (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

XX - na contratação de associação de portadores de deficiência física, sem fins lucrativos e de comprovada idoneidade, por órgãos ou entidades da Administração Pública, para a prestação de serviços ou fornecimento de mão-de-obra, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado. (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

XXI - para a aquisição ou contratação de produto para pesquisa e desenvolvimento, limitada, no caso de obras e serviços de engenharia, a 20% (vinte por cento) do valor de que trata a alínea "b" do inciso I do **caput** do art. 23; (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)

XXII - na contratação de fornecimento ou suprimento de energia elétrica e gás natural com concessionário, permissionário ou autorizado, segundo as normas da legislação específica; (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

XXIII - na contratação realizada por empresa pública ou sociedade de economia mista com suas subsidiárias e controladas, para a aquisição ou alienação de bens, prestação ou obtenção de serviços,

desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

XXIV - para a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

XXV - na contratação realizada por Instituição Científica e Tecnológica - ICT ou por agência de fomento para a transferência de tecnologia e para o licenciamento de direito de uso ou de exploração de criação protegida. (Incluído pela Lei nº 10.973, de 2004)

XXVI – na celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação. (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)

XXVII - na contratação da coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, efetuados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública. (Redação dada pela Lei nº 11.445, de 2007). (Vigência)

XXVIII – para o fornecimento de bens e serviços, produzidos ou prestados no País, que envolvam, cumulativamente, alta complexidade tecnológica e defesa nacional, mediante parecer de comissão especialmente designada pela autoridade máxima do órgão. (Incluído pela Lei nº 11.484, de 2007).

XXIX – na aquisição de bens e contratação de serviços para atender aos contingentes militares das Forças Singulares brasileiras empregadas em operações de paz no exterior, necessariamente justificadas quanto ao preço e à escolha do fornecedor ou executante e ratificadas pelo Comandante da Força. (Incluído pela Lei nº 11.783, de 2008).

XXX - na contratação de instituição ou organização, pública ou privada, com ou sem fins lucrativos, para a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural no âmbito do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária, instituído por lei federal. (Incluído pela Lei nº 12.188, de 2.010) Vigência

XXXI - nas contratações visando ao cumprimento do disposto nos arts. 3º, 4º, 5º e 20 da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004,

observados os princípios gerais de contratação dela constantes. (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)

XXXII - na contratação em que houver transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o Sistema Único de Saúde - SUS, no âmbito da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, conforme elencados em ato da direção nacional do SUS, inclusive por ocasião da aquisição destes produtos durante as etapas de absorção tecnológica. (Incluído pela Lei nº 12.715, de 2012)

XXXIII - na contratação de entidades privadas sem fins lucrativos, para a implementação de cisternas ou outras tecnologias sociais de acesso à água para consumo humano e produção de alimentos, para beneficiar as famílias rurais de baixa renda atingidas pela seca ou falta regular de água. (Incluído pela Lei nº 12.873, de 2013)

XXXIV - para a aquisição por pessoa jurídica de direito público interno de insumos estratégicos para a saúde produzidos ou distribuídos por fundação que, regimental ou estatutariamente, tenha por finalidade apoiar órgão da administração pública direta, sua autarquia ou fundação em projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos, ou em parcerias que envolvam transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o Sistema Único de Saúde – SUS, nos termos do inciso XXXII deste artigo, e que tenha sido criada para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

3.3 Licitação dispensável em razão do valor

A partir desse momento, será dada atenção especial ao problema proposto neste trabalho, que é a dispensa de licitação em razão do valor. Repise-se que a licitação é dispensável, em razão do valor, para obras e serviços de engenharia de valor estimado de até R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) ou para outros serviços, compras e para alienações de valor até R\$ 8.000,00 (oito mil reais), desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra, compra ou serviços que possam ser realizadas de uma só vez.

O objetivo, nesse momento, é demonstrar a necessidade de atualização dos incisos citados. Essa atualização que se propõe tem fundamento legal e está prevista no artigo 120 da Lei 8.666/93. Por ora, não será apresentada uma proposta de valor corrigido, o que terá espaço em capítulo próximo. Os esforços, aqui, concentram-se na pretensão de se demonstrar que os valores se tornaram incondizentes com a realidade de mercado e defasados.

Carvalho Filho (2011, p. 232), explica que:

Embora o art. 120 do Estatuto preveja a atualização dos valores fixados na lei, com a devida publicação na imprensa oficial, o certo é que as faixas indicativas desses valores se perpetuaram ao longo dos anos, gerando críticas de agentes da Administração, em virtude de serem eles incondizentes com a realidade de mercado.

Abaixo, encontra-se reproduzido, o predito artigo 120 da Lei 8.666/93, tanto em sua redação original como as sucessivas alterações:

Art. 120. Os valores fixados por esta lei serão automaticamente corrigidos na mesma periodicidade e proporção da variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), com base no índice do mês de dezembro de 1991.

Parágrafo único. O Poder Executivo Federal fará publicar no Diário Oficial da União os novos valores oficialmente vigentes por ocasião de cada evento citado no caput deste artigo, desprezando-se as frações inferiores a Cr\$ 1.000,00 (um mil cruzeiros).

Art. 120. Os valores fixados por esta lei serão automaticamente corrigidos na mesma periodicidade e proporção da variação do Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M), com base no índice do mês de dezembro de 1991. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Parágrafo único. O Poder Executivo Federal fará publicar no Diário Oficial da União os novos valores oficialmente vigentes por ocasião de cada evento citado no "caput" deste artigo, desprezando-se as frações inferiores a Cr\$ 1,00 (hum cruzeiro real). (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Art. 120. Os valores fixados por esta Lei poderão ser anualmente revistos pelo Poder Executivo Federal, que os fará publicar no Diário Oficial da União, observando como limite superior a variação geral dos preços do mercado, no período. (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

Justen Filho (2012, p. 1.093), leciona que:

A regra antiga conduzia a aplicação de reajuste automático dos valores previstos em lei. Tinha-se em mente o fenômeno da inflação contínua e incontrolável. Agora, com a estabilização econômica, adotou-se a regra geral do reajuste anual. Observa-se que o dispositivo alude a uma faculdade. Deverá supor-se que essa faculdade existirá apenas quando a inflação permanecer sob controle, com índices irrelevantes.

Como demonstrado, os valores citados estão sem correção desde 28 de maio de 1998, data em que foi publicada a Lei nº 9.648. Por isso, é mister que o Governo Federal avalie a possibilidade de atualização dos valores previstos no art. 23 da Lei 8.666/93⁵, o que implicaria elevar também os valores de dispensa previstos nos incisos I e II do art. 24 da Lei 8.666/93.

Conforme observado, há previsão expressa, no art. 120 da Lei 8.666/93, de que os valores constantes dos art. 23 e 24 poderiam ser revistos e atualizados anualmente pelo Poder Executivo Federal, bastando apenas observar o limite da variação geral dos preços do mercado no período. Tanto os valores indicados no art. 23 quanto a previsão de atualização anual decorrem da Lei 9.648/98, que promoveu a alteração retrocitada na Lei 8.666/93.

No entanto, nos últimos 15 anos, isso nunca ocorreu. Não houve, nesse período, nenhuma atualização, sendo que, não há razão capaz de justificar a decisão de manter tais valores congelados por tanto tempo. Ainda que se possa decidir por não realizar a atualização anual, conforme faculta o art. 120 da Lei

⁵ Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

I - para obras e serviços de engenharia;:

- a) convite - até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);
- b) tomada de preços - até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);
- c) concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);

II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior:

- a) convite - até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);
- b) tomada de preços - até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais);
- c) concorrência - acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

8.666/93 é preciso reconhecer que mais de uma década e meia sem nenhuma atualização é muito tempo.

4 PROPOSTA DE CORREÇÃO MONETÁRIA DA DISPENSA EM RAZÃO DO VALOR

4.1 Conceitos e tipos de indexadores (Índices de Preços)

De acordo com o artigo 120 da Lei 8.666/93, os valores fixados na norma poderão ser revistos anualmente. Além disso, observarão o Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M) do período. Abaixo, encontra-se reproduzido o citado artigo para leitura e elucidação.

Art. 120. Os valores fixados por esta Lei poderão ser anualmente revistos pelo Poder Executivo Federal, que os fará publicar no Diário Oficial da União, observando como limite superior a variação geral dos preços do mercado, no período. (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998).

Passa-se, pois, à análise dos conceitos e tipos de índices de preços. Em nosso país, existem muitos indexadores, mas dois, em particular, são preciosos para o estudo: o IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo) e o IGP-M (Índice Geral de Preços do Mercado).

O IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo do IBGE é baseado na cesta de consumo de famílias com renda entre um a quarenta salários mínimos, pesquisados entre o primeiro e o último dia de cada mês em onze regiões metropolitanas.

Já o IGP-M (Índice Geral de Preços – Mercado) é apurado pela Fundação Getúlio Vargas computando a média ponderada de três índices de preços: o IPA – Índice de Preços por Atacado com peso de 60%; o IPC – Índice de Preços ao Consumidor com peso 30%; e o INCC – Índice Nacional da Construção Civil com

peso de 10%. O IGP-M é calculado com base na variação de preço do dia 21 ao dia 20 do mês seguinte, sendo divulgado no último dia útil do mês.

O IGP-M foi encomendado pelo mercado com o objetivo de ter um indexador que não pode ser manipulado pelo governo e que está disponível antes do primeiro dia útil de cada mês, o que facilita a atualização de contratos financeiros que tenham data de aniversário no dia primeiro de cada mês.

No quadro da figura 02, é apresentada a fórmula do IGP-M.

Quadro 02 - Fórmula de cálculo do IGP-M

$$\text{IGP-M} = 0,6 \times \text{IPA} + 0,3 \times \text{IPC} + 0,1 \times \text{INCC}$$

➤ IPA = índice de preços por atacado

➤ IPC = índice de preços ao consumidor

➤ INCC = índice nacional de construção civil

4.2 Proposta de atualização do limite de dispensa de licitação em razão do valor

O valor a ser proposto por este trabalho é tarefa árdua. Contudo, para atingimento do fim colimado, serão utilizados estudos da área, bem como a utilização de uma ferramenta disponível no sítio eletrônico do Banco Central do Brasil (BCB) denominada “calculadora do cidadão”.

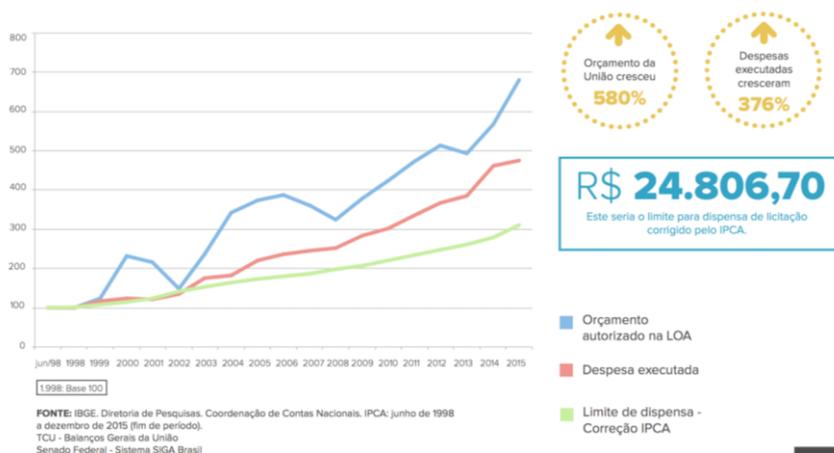
Conforme informações contidas na página eletrônica do BCB, a “calculadora do cidadão” simula operações do cotidiano financeiro a partir de dados fornecidos pelo usuário. O cálculo deve ser considerado apenas como referência para as situações reais e não como valores oficiais.

Para fins didáticos, será realizada apenas a proposta de alteração do inciso II, do artigo 24 da Lei 8.666/93, tendo em vista que o raciocínio adotado pode ser estendido de forma análoga para a correção do inciso I do mesmo dispositivo.

Como ponto de partida, será utilizado um estudo realizado pelo Instituto Negócios Públicos em seu Infográfico do ano de 2016. Depreende-se da figura abaixo a correção monetária do valor da dispensa de licitação em razão do valor pelo índice IPCA.

Antes, repise-se que o valor atual do referido limite é de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), assim permanecendo por mais de quinze anos, tendo sofrido sua última alteração em 28 de maio de 1998, data em que foi publicada a Lei 9.648/1998.

Figura 03 – Atualização do limite de dispensa



Fonte: Infográfico 2016, Instituto Negócios Públicos

Na figura observa-se que o estudo realizado pelo Instituto propõe um valor de R\$ 24.806,70 (vinte e quatro mil, oitocentos e seis reais e setenta centavos). Trocando em miúdos, o valor passaria de R\$8.000,00 (oito mil reais) para R\$24.806,70 (vinte e quatro mil, oitocentos e seis reais e setenta centavos), ou seja, mais que triplicaria.

Frisa-se nesse momento, o quanto de economia processual e financeira poderia ter sido obtida se esse valor estivesse corrigido para os dias atuais. Economia esta que pode ser verificada com a abertura de diversos processos licitatórios para valores propostos compreendidos entre os limites encimados, já que, em um suposto cenário de correção monetária, tais certames não seriam realizados.

É preciso, ainda, atentar para o risco possível da licitação fracassar ou ficar deserta. Trata-se de hipóteses de desastre total, que trazem à tona uma absoluta ineficiência da Administração Pública na aplicação dos recursos.

Agora, passa-se a utilização da ferramenta disponível a todos os cidadãos para a correção do valor em estudo, a calculadora no cidadão, que se encontra disponível para consulta e utilização no sítio do BCB.

Servindo-se de tal instrumento, o usuário poderá utilizar a opção correção de valores por meio dos principais índices de preços, como o IGP-M, IPC-A, INPC, entre outros. Para fins do presente trabalho, serão utilizados os dois principais já destacados, o IPC-A e o IGP-M.

Primeiramente será demonstrado o cálculo pelo IPC-A. As figuras apresentadas abaixo se referem ao valor a ser corrigido, e ao valor já corrigido respectivamente pelo índice referido.

Figura 04 – Cálculo IPC-A

| Correção de valor por índices de preços | |
|--|------------------------------------|
| Selecione o índice para a correção | IPC-A (IBGE) - a partir de 01/1980 |
| * Data inicial (MM/AAAA) (Inclui a taxa do mês inicial) | 06/1998 |
| * Data final (MM/AAAA) | 10/2016 |
| Valor a ser corrigido | 8000,00 |

Fonte: site BCB

Observe-se que a utilização da calculadora do cidadão é bastante simples. Inicialmente, deverá ser selecionado o índice desejado, no caso o IPCA, e em seguida preenche-se a data inicial e final da incidência da correção monetária. Para concluir a pesquisa, basta inserir o valor a ser corrigido, no caso em estudo R\$ 8.000,00 (oito mil reais), e selecionar a opção “corrigir valor”. A próxima figura abaixo demonstra o resultado corrigido pelo índice IPCA obtido.

Figura 05 – Valor corrigido pelo IPC-A

Resultado da Correção pelo IPC-A (IBGE)

| Dados básicos da correção pelo IPC-A (IBGE) | |
|--|------------------------|
| Dados informados | |
| Data inicial | 06/1998 |
| Data final | 10/2016 |
| Valor nominal | R\$ 8.000,00 (REAL) |
| Dados calculados | |
| Índice de correção no período | 3,2398835 |
| Valor percentual correspondente | 223,9883500 % |
| Valor corrigido na data final | R\$ 25.919,07 (REAL) |

Fonte: site BCB

O valor corrigido pelo índice foi de R\$ 25.919,07 (vinte e cinco mil e novecentos e dezenove reais e sete centavos), isto é, quantia superior à apresentada pelo Instituto Negócios Públicos. Como não poderia ser diferente, a correção por índices de preços se dá no tempo, e quanto mais recente for a pesquisa maior será o valor corrigido. Logo, enquanto esse valor não for reajustado, a defasagem continuará a avultar-se.

De forma análoga, e também por meio de ilustrações, será indicado o valor do limite da dispensa de licitação em razão do valor corrigido pelo índice IGP-M.

Figura 06 – Valor corrigido pelo IGP-M

Resultado da Correção pelo IGP-M (FGV)

| Dados básicos da correção pelo IGP-M (FGV) | |
|---|------------------------|
| Dados informados | |
| Data inicial | 06/1998 |
| Data final | 10/2016 |
| Valor nominal | R\$ 8.000,00 (REAL) |
| Dados calculados | |
| Índice de correção no período | 4,4447735 |
| Valor percentual correspondente | 344,4773500 % |
| Valor corrigido na data final | R\$ 35.558,19 (REAL) |

Fonte: site BCB

Observa-se que por este índice os valores de correção são ainda maiores, chegando à casa dos R\$ 35.558,19 (trinta e cinco mil, quinhentos e cinquenta e oito reais e dezenove centavos).

Cabe, aqui, repisar o que prescreve o artigo 120 da Lei de Licitações. De acordo como o citado dispositivo, o valor corrigido, que passará a ser fixado na Lei, não poderá ser superior a variação geral dos preços do mercado, no período.

Justen Filho (2012, p. 1.093), leciona que:

A regra antiga conduzia a aplicação de reajuste automático dos valores previstos em Lei. Tinha-se em mente o fenômeno da inflação contínua e incontrolável. Agora, com a estabilização econômica, adotou-se a regra geral do reajuste anual. Observa-se que o dispositivo alude a uma faculdade. Deverá supor-se que essa faculdade existirá apenas quando a inflação permanecer sob controle, com índices irrelevantes.

O Brasil passa por um período em que a inflação é algo muito relevante e preocupante. Sem adentrar ao campo técnico das questões inflacionárias, pode-se concluir que a atualização dos limites em estudo não somente é necessária, mas

eficiente. Seja por estarem defasados por mais de 15 (quinze) anos e não representarem mais o impacto projetado pela lei, seja pela questão econômica apresentada neste trabalho, onde demonstrou-se que os custos para a realização de um processo licitatório são superiores ao limite estabelecido e mantido pela Lei de licitações.

Outro aspecto a ser destacado é que o congelamento desses limites por tanto tempo, além de pôr em evidência uma Administração Pública ineficiente, ainda reduz a liberdade que os gestores possuem para executarem pequenos gastos com a finalidade de fazer funcionar as diversas atividades estatais por meio das quais o Estado atinge a sua finalidade precípua, o interesse público.

CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou demonstrar que a correção monetária da dispensa de licitação em razão do valor, prevista no artigo 120 da Lei 8.666/93, tem o condão de trazer mais eficiência e operacionalidade no que tange à aplicação dos recursos públicos em compras de pequenos valores.

No capítulo primeiro, pretendeu-se apresentar o procedimento licitatório, para que o leitor pudesse estar situado no contexto geral das licitações públicas e, com esse embasamento, ter em mãos as ferramentas necessárias à compreensão da alteração monetária proposta.

Seguindo no atingimento dos objetivos fixados, o capítulo segundo veio trazer o custo de uma licitação em nosso país. Para tanto, especificou-se as diversas etapas e seus custos individualizados.

No capítulo terceiro, foi apresentado ao leitor o conceito e as características da dispensa de licitação, com especial atenção àquela em razão do valor, tendo em vista, ser esse o foco do presente trabalho.

Diante do forte alicerce construído com os capítulos anteriores, foi demonstrada a urgente necessidade de atualização monetária da dispensa de licitação em razão do valor, tendo em vista os mais de quinze anos de congelamento dos limites. Dessa forma, foram sugeridos valores de correção baseados em estudos realizados na área e em cálculos que utilizam indexadores de preços.

Os dados analisados, em tal sentido, permitiram concluir que a predita correção monetária é ideal para tornar mais eficientes as compras públicas citadas,

considerando que o custo do processo tendente à realização de um certame é superior ao atual valor fixado e previsto na Lei, como demonstrado em capítulo próprio.

Para que fique mais claro o atingimento desse objetivo específico, pode-se tomar como exemplo o inciso II do artigo 24 da Lei 8.666/93. Observa-se que o valor fixado ali é de R\$ 8.000,00 (oito mil reais). Ocorre que, conforme demonstrado vastamente, o custo de um processo licitatório gira em torno de R\$ 15.058,04 (quinze mil cinquenta e oito reais e quatro centavos).

Logo, se a Administração Pública, em uma situação hipotética, fosse realizar uma compra de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), ela despenderia os R\$ 15.058,04 (quinze mil cinquenta e oito reais e quatro centavos), acrescido do valor final da homologação da licitação. Dessa forma, chega-se ao custo final de R\$ 25.058,04 (vinte e cinco mil cinquenta e oito reais e quatro centavos).

Com a correção monetária do limite da dispensa de licitação em razão do valor, nos moldes sugeridos, o custo suportado pelo Estado seria tão somente os R\$ 10.000,00 (dez mil reais), em vez de R\$ 25.058,04 (vinte e cinco mil cinquenta e oito reais e quatro centavos). Aqui, pertinente frisar os cuidados quanto aos custos estimados no exemplo. Toda aquisição por dispensa de licitação tem que ser cercada de cautela, de forma que, não necessariamente, via contratação direta, seriam gastos R\$ 10.000,00 (dez mil reais). Trata-se de circunstância negocial que dependerá da qualidade da pesquisa de mercado realizada, podendo assim, otimizar o custo ainda mais.

Ademais, é certo que, em se tratando do tema dispensa de licitação, para

aquisição de qualquer material ou serviço, deve a Administração cercar-se de uma série de cuidados quanto aos custos estimados para o material ou serviço a ser adquirido ou prestado. Algumas das cautelas a serem tomadas dizem respeito à perda de economia de escala quando utilizadas fontes de consulta de preços próprias do varejo para a aferição da correta e adequada formação dos preços.

Sem um banco de dados confiável, seria preciso socorrer-se de fontes inadequadas para obtenção do preço de mercado, as quais não refletem o ganho de escala que pode ser obtido em face do volume comprado. Em outras palavras, o procedimento poderia conduzir à realização de contratações desvantajosas, isto é, com sobre preço, malferindo, também aqui, os princípios da economicidade e da eficiência, além de contrariar a letra fria da Lei 8666/93.

Ora, consoante a ilustração aventada, despender R\$ 25.058,04 (vinte e quatro mil cinquenta e oito reais e quatro centavos) em vez de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), é um lamentável ateste acerca da incoerência e ineficiência da máquina pública no manuseio da licitação, procedimento estipulado pela Constituição, justamente para fins de controle das despesas estatais.

Destarte, o entendimento uníssono é que o custo de um processo de seleção para contratação não pode superar o limite da referida dispensa, sob o perigo de colocar em risco o princípio da eficiência previsto em nossa Lei maior, a Constituição Federal.

Ainda, conforme expressa a Lei 8.666/93, em seu mencionado artigo 120, a Administração tem a faculdade de corrigir o referido valor no tempo, o que ratifica a normatividade da alteração aventada.

Repise-se que, conforme demonstrado nos estudos apresentados, as dispensas de licitação em razão do valor, nas condições atuais, são de tal forma limitativas que estão fazendo com que a Administração Pública perca em eficiência e economicidade em matéria de gasto público. Daí a importância de ser dada ao Estado a possibilidade de ampliar o rol legal de dispensas e, com isso, reduzir seus gastos com a realização de diversos processos licitatórios, que passariam a ser enquadrados dentro de um novo limite da dispensa de licitação em razão do valor.

Sendo assim, o valor do limite da dispensa de licitação em razão do valor deve sim ser atualizado com o condão de tornar as aquisições de pequeno vulto mais eficientes e econômicas. Apesar da Lei de licitações facultar tal reajuste, tal providência somente pode ser encarada como discricionariedade quando a inflação permanecer sob controle, com índices irrelevantes. Do contrário, cuida-se de verdadeiro imperativo.

Atualmente o Brasil passa por um período em que a inflação é muito relevante e preocupante. Sem adentrar ao campo técnico das questões inflacionárias, pode-se concluir, que a atualização dos limites em estudo não somente é necessária, como eficiente. Seja por estarem defasados os valores por mais de 15 (quinze) anos e não representarem mais o impacto projetado pela Lei, seja pela questão econômica apresentada neste trabalho, onde demonstrou-se que os custos para a realização de um processo licitatório são superiores ao limite estabelecido e mantido por lei.

Outro aspecto a ser destacado é que o congelamento dos limites por tanto tempo, além de estar tornando a Administração Pública ineficiente, ainda reduz a liberdade que os gestores possuem para executarem pequenos gastos essenciais

ao funcionamento das diversas atividades estatais, por meio das quais o Estado atinge a sua finalidade precípua, o interesse público.

Por fim, não se pode esquecer que o administrador público deve sempre buscar soluções eficientes e inovadoras, objetivando otimizar a qualidade e a transparência do gasto público. Com efeito, torna-se insofismável o constante aperfeiçoamento técnico-profissional dos Gestores para poderem melhor assessorar as diversas esferas de Governo e influenciarem positivamente o progresso da Administração Pública brasileira. Com administradores eficientes, céleres e inovadores, será possível presenciar uma revolução no modo de se administrar em nosso país.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei 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.

BRASIL. **Lei 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.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 17º ed. São Paulo: Editora Método, 2009.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico**. 5. Ed. São Paulo: Fórum, 2013.

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

JUSTEN FILHO, Marçal. Pregão. **Comentários à Legislação do Pregão comum e eletrônico**. 1. ed. São Paulo: Dialética, 2001.

PERREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública**. 6. ed. São Paulo: Renovar, 2007.

MUKAI, Toshio. **Direito administrativo sistematizado**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 26a ed. São Paulo: Atlas, 2013.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. Lei 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.

_____. Lei 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.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual do direito administrativo**. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

COMPRASNET. Painel de Compras do Governo Federal. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/>> Acesso em 05 jan. 2016.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito administrativo**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

ALONSO, Marcos. Custos no Serviço Público. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/99-Alonso50\(1\).pdf](http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/99-Alonso50(1).pdf)>. Acesso em: 10 de jul. de 2016.

CRUZ, da Flávio; PLAT; Augusto Orion. A Análise de Custos no Setor Público. *Gazeta Mercantil*, 2001. Disponível em <<http://www.nicb.ufsc.br/Secundarias/Artigos/A%20Análise%20de...>> Acesso em: 10 jul. 2016.