

Área: Estratégia | Tema: Estratégia na Gestão Pública

**LICITAÇÕES PÚBLICAS: JOGO DE REGRAS E EXCEÇÕES, UM OLHAR NA PREFEITURA
MUNICIPAL DE PALMEIRA DAS MISSÕES/RS**

**PUBLIC BIDDING: A GAME OF RULES AND EXCEPTIONS, A LOOK AT THE CITY HALL OF
PALMEIRA DAS MISSÕES / RS**

Carina Da Silva Mafalda e Luciana Davi Traverso

RESUMO

A pesquisa foi efetivada com o intuito de se aprimorar no tema das contratações públicas. Este artigo se propõe a tratar sobre as licitações públicas no âmbito municipal e tem por objetivo analisar o total de processos licitatórios realizados na Prefeitura Municipal de Palmeira das Missões/RS, durante os anos de 2016 e 2017. A revisão bibliográfica engloba a temática das licitações, dentre elas: o dever de licitar; conceito de licitação; as modalidades; Concorrência; Tomada de Preço; Convite; Concurso; Leilão e Pregão. Além dos casos de Dispensas e Inexigibilidades de Licitação, adentrou-se na Chamada Pública, Chamamento Público, Registro de Preço de outro Órgão e Inexigibilidade de Chamamento e na Lei da Transparência. Para tanto, realizou-se uma pesquisa descritiva, documental, que quantificou os processos licitatórios realizados pela Prefeitura Municipal de Palmeira das Missões/RS no período de 2016 a 2017. Os documentos analisados foram sobretudo os publicados no Portal da Prefeitura Municipal de Palmeira das Missões, nos links Licitacon e Portal da Transparência. O principal resultado obtido indica que houve uma elevação do número de processos de Dispensas licitatórias, especialmente em 2017, onde 32,62% das contratações foram via licitações e 57,51% por Dispensas. Entretanto os valores gastos em contratações por licitação ultrapassam 75% do total.

Palavras-Chave: Compras públicas. Licitação. Dispensas de licitação. Contratos administrativos.

Contratações públicas.

ABSTRACT

The research was carried out with the aim of improving the subject of public contracting. This article proposes to deal with public tenders at municipal level and has the objective of analyzing the total of bidding processes carried out at the City Hall of Palmeira das Missões / RS, during the years 2016 and 2017. The bibliographic review covers the theme of bidding , among them: the duty to bid; concept of bidding; the modalities; Competition; Price Taken; Invitation; Contest; Auction and Bidding. In addition to the cases of Waivers and Inexigibles of Bidding, it was entered into the Public Call, Public Call, Price Register of another Body and Calling Unequivability and in the Transparency Law. A descriptive, documentary research was carried out to quantify the bidding processes carried out by the City Hall of Palmeira das Missões / RS in the period from 2016 to 2017. The documents analyzed were mainly those published in the Portal of the City Hall of Palmeira das Missões, in the Licitacon and Transparency Portal links. The main result obtained indicates that there was an increase in the number of biddings disputes, especially in 2017, where 32.62% of the hiring was through bids and 57.51% through Bills. However, the amounts spent on contracts for bidding exceed 75% of the total.

Keywords: Public procurement. Biddin. Bidding exemptions. Administrative contracts. Public contracts.

EIXO TEMÁTICO: ESTRATÉGIA

LICITAÇÕES PÚBLICAS: JOGO DE REGRAS E EXCEÇÕES, UM OLHAR NA PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMEIRA DAS MISSÕES/RS PUBLIC BIDDING: A GAME OF RULES AND EXCEPTIONS, A LOOK AT THE CITY HALL OF PALMEIRA DAS MISSÕES / RS

RESUMO

A pesquisa foi efetivada com o intuito de se aprimorar no tema das contratações públicas. Este artigo se propõe a tratar sobre as licitações públicas no âmbito municipal e tem por objetivo analisar o total de processos licitatórios realizados na Prefeitura Municipal de Palmeira das Missões/RS, durante os anos de 2016 e 2017. A revisão bibliográfica engloba a temática das licitações, dentre elas: o dever de licitar; conceito de licitação; as modalidades; Concorrência; Tomada de Preço; Convite; Concurso; Leilão e Pregão. Além dos casos de Dispensas e Inexigibilidades de Licitação, adentrou-se na Chamada Pública, Chamamento Público, Registro de Preço de outro Órgão e Inexigibilidade de Chamamento e na Lei da Transparência. Para tanto, realizou-se uma pesquisa descritiva, documental, que quantificou os processos licitatórios realizados pela Prefeitura Municipal de Palmeira das Missões/RS no período de 2016 a 2017. Os documentos analisados foram sobretudo os publicados no Portal da Prefeitura Municipal de Palmeira das Missões, nos links *Licitacon* e *Portal da Transparência*. O principal resultado obtido indica que houve uma elevação do número de processos de Dispensas licitatórias, especialmente em 2017, onde 32,62% das contratações foram via licitações e 57,51% por Dispensas. Entretanto os valores gastos em contratações por licitação ultrapassam 75% do total.

PALAVRAS-CHAVE: Compras públicas. Licitação. Dispensas de licitação. Contratos administrativos. Contratações públicas.

ABSTRACT

The research was carried out with the aim of improving the subject of public contracting. This article proposes to deal with public tenders at municipal level and has the objective of analyzing the total of bidding processes carried out at the City Hall of Palmeira das Missões / RS, during the years 2016 and 2017. The bibliographic review covers the theme of bidding , among them: the duty to bid; concept of bidding; the modalities; Competition; Price Taken; Invitation; Contest; Auction and Bidding. In addition to the cases of Waivers and Inexigibles of Bidding, it was entered into the Public Call, Public Call, Price Register of another Body and Calling Unequivability and in the Transparency Law. A descriptive, documentary research was carried out to quantify the bidding processes carried out by the City Hall of Palmeira das Missões / RS in the period from 2016 to 2017. The documents analyzed were mainly those published in the Portal of the City Hall of Palmeira das Missões, in the *Licitacon* and *Transparency Portal* links. The main result obtained indicates that there was an increase in the number of biddings disputes, especially in 2017, where 32.62% of the hiring was through bids and 57.51% through Bills. However, the amounts spent on contracts for bidding exceed 75% of the total.

KEYWORDS: Public procurement. Biddin. Bidding exemptions. Administrative contracts. Public contracts.

1. INTRODUÇÃO

Escolheu-se focar na pesquisa um tema que está em voga na atualidade, ocupando a mídia: as Licitações como forma de aplicação do dinheiro público para contratar e adquirir bens

ou serviços. O referido tema, licitações, geralmente tem chegado ao público com notícias de escândalos com fraudes nos processos de licitação. O campo de estudo é polêmico, mas essencial para uma Administração comprometida com uso adequado do orçamento e boa governança. Aqui definimos especificamente o ambiente municipal para fazer o estudo, devido ao fato de o curso da Pós-graduação ser no âmbito municipal.

Segundo Hack (2013 p.111) explica “A regra na Administração Pública, explicitada pela Constituição Federal, é que toda contratação realizada com terceiros (compra e venda de bens, prestação de serviços e contratos em geral) seja precedida de licitação”. Esta é a regra que rege a Administração Pública, salvo exceções previstas da lei. O estudo do tema de licitações é de suma importância para os administradores/gestores municipais pois é a partir da licitação que se abre a porta para os processos de aquisições, serviços e obras públicas.

No presente estudo busca-se analisar os processos licitatórios realizados na Prefeitura Municipal de Palmeira das Missões/RS, durante os anos de 2016 a 2017. Para se ter acesso às informações existentes sobre as licitações efetivadas nesse interim a pesquisa foi realizada no Portal da Prefeitura Municipal de Palmeira das Missões, especificamente nos links: *Licitacion* e no *Portal da Transparência*. Complementando esta análise, buscaram-se dados *in loco* (no Setor de Compras e Licitações da Prefeitura Municipal), para dirimir dúvidas no caso de valores divergentes ou inexistentes e de algumas licitações que não constavam no portal da prefeitura.

O tema da pesquisa é o estudo das licitações feitas pela Prefeitura Municipal de Palmeira das Missões/RS no período estipulado. Assim, chega-se ao problema da pesquisa: Que mecanismos podem ser identificados e melhorados para haver processos licitatórios melhor construídos, com tempo de “maturação” e consequente diminuição do quantitativo geral de licitações e de dispensas licitatórias em âmbito municipal?

A justificativa deste artigo reside na questão de analisar os processos licitatórios do município de Palmeira das Missões/RS, identificando e caracterizando as licitações dos anos escolhidos e examinando os resultados encontrados, com o intuito de contribuir com o desenvolvimento da Administração Municipal, pois, de acordo com Justen Filho (2010), a finalidade principal de uma gestão eficaz, é alcançar um processo dinâmico com planejamento e gestão financeira responsável que escolha a proposta mais vantajosa, que não significa necessariamente a de menor valor, mas sim que supra as necessidades para a qual foi contratada e não desperdice o dinheiro público e o trabalho dos gestores municipais, construindo uma Administração Pública eficaz tanto no uso do orçamento como no atendimento às necessidades da população. Justen Filho destaca também:

Busca-se [na licitação] assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia. Mas a licitação também é um instrumento de controle da regularidade dos gastos públicos, da regularidade ética das contas dos agentes públicos e dos particulares. Também se pode apontar a licitação como meio para a realização de políticas públicas, tal como acentuado a partir da vigência da Lei Complementar nº 123. (JUSTEN FILHO, 2010. P 64 e 65).

O presente artigo está estruturado em cinco partes: inicia-se com esta introdução, segue-se com a revisão bibliográfica, que apresenta o embasamento da pesquisa. Parte-se, então, para a descrição das escolhas metodológicas que apresenta os métodos utilizados no trabalho. Na sequência é realizada a análise dos dados, seguida pelas considerações finais, as quais evidenciam os objetivos do estudo e os resultados encontrados no trabalho.

REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Para o referencial teórico e embasamento da pesquisa utilizaram-se as Leis Federais 8.666/1993 (Lei de Licitações), a 10.520/2002 (Lei do Pregão), a Lei 13.019/2014 (Lei das

Parcerias Voluntárias entre a Administração e Organizações da Sociedade Civil), a Lei nº 12.527/2011 (Lei da Transparência e acesso à informação), e a Resolução nº 04 de 02 de abril de 2015 (que trata da Chamada Pública). Buscou-se nesta revisão adentrar em pontos fundamentais do tema que engloba o universo das licitações. Entre eles: o dever de licitar; o conceito de licitação; as modalidades; Concorrência, Tomada de Preço; Convite; Concurso; Leilão e Pregão. Abordou-se também a Chamada Pública, Chamamento Público, Registro de Preço de Outro Órgão e a Inexigibilidade de Chamamento. A escolha das modalidades de licitação de acordo com o objeto e de acordo com o valor; os tipos de licitação; menor preço, melhor técnica e preço; maior lance ou oferta; fracionamento da licitação; dispensa; inexigibilidade e contrato; são os outros tópicos abordados.

A Constituição Federal, no artigo 37, determina que as contratações pelo Poder Público que envolvam compra e venda, prestação de serviços e contratos devem obrigatoriamente ser precedidas por licitação:

[...] 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. (BRASIL, 2018).

O artigo 2º da Lei nº 8.666/1993 (Lei das Licitações) enfatiza a preferência pela licitação quando explica que:

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.

Desta forma, fica evidenciado que a realização de licitação é a regra e a dispensa de licitação é a exceção. HACK (2013) fundamenta que para que as contratações públicas sejam feitas por processos licitatórios é fundamental seguir alguns princípios que norteiam a administração pública, quais sejam: legalidade, impessoalidade (isonomia), moralidade, publicidade e eficiência. Quanto aos princípios, destaca-se: o princípio da legalidade que garante a supremacia da Constituição; o princípio da impessoalidade que é o que extingue privilégios; o princípio da moralidade que é o da probidade administrativa (honestidade administrativa); o princípio da publicidade que é o dever da Administração publicar os seus atos; o princípio da eficiência que se refere a agir dentro da lei e ser eficiente. (HACK, 2013). Também é necessário atentar para os princípios da vinculação ao instrumento convocatório (o qual significa respeitar o edital), julgamento objetivo (vinculado ao instrumento convocatório onde deve constar os critérios objetivos de julgamento) e busca da proposta mais vantajosa que objetiva as contratações com menor preço, mas com qualidade e que atendam às necessidades do Poder Público (HACK, 2013; BRAGA; AVILA, 2014). Dessa maneira fica comprovado o dever e a obrigatoriedade de licitar, pois:

[...] a licitação é um procedimento administrativo formal que visa a preservar o princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa ao Poder Público. Esse procedimento administrativo é dividido em duas grandes fases: interna e externa. (BRAGA; AVILA, 2014. p 28).

A finalidade da licitação é selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública. A proposta mais vantajosa se reflete no contrato que gerar menor ônus para a administração e a prestação da contratada for a maior possível. (JUSTEN FILHO, 2010).

Entretanto para que seja realizada a licitação, é necessário que se defina a modalidade adequada ao procedimento licitatório utilizado. A Lei nº 8.666/1993 no artigo 22, prevê cinco modalidades de licitação: **Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso e Leilão**. A Lei nº 10.520 de 17 de junho de 2002 criou a sexta modalidade, o **Pregão**. As modalidades de licitação são escolhidas levando em consideração o objeto da licitação ou o valor da contratação. As modalidades possuem características próprias.

As modalidades concorrência, tomada de preços e convite se destinam a contratação de objetos semelhantes, e até por esta razão, possuem procedimentos semelhantes, sendo o traço característico e distintivo o espectro de participantes, o que reflete na publicidade de cada uma e eventuais pressupostos de participação, entre outras características. As modalidades concurso e leilão têm procedimentos distintos entre si em razão da peculiaridade dos seus objetos específicos da contratação. Por fim, o pregão tem procedimento diferenciado, instituído pela Lei específica. (BRAGA; VILA, 2014. p 62 e 63).

Expostas as seis modalidades de licitação existentes, faz-se necessário defini-las, identificando as características principais de cada uma delas.

Quadro 1 - Conceitos das Modalidades de Licitação pelas Lei 8.666/2014 e Lei 10.520/2002

| Modalidades | Conceito |
|------------------------------|---|
| Concorrência | é a modalidade com divulgação mais ampla, em que quaisquer interessados podem participar, atendendo aos critérios do edital. Acima de R\$ 1.500.000,00 para Obras e Sev. Eng. e para compras acima de R\$ 650.000,00. |
| Tomada de Preço | é a modalidade de licitação entre interessados que, obrigatoriamente, estejam cadastrados no setor de licitações até o terceiro dia anterior à data de realização do certame licitatório e atendam à qualificação do edital; sendo uma das modalidades mais utilizadas nas contratações públicas de aquisição de bens. Limites: Obras e Ser. Eng. até R\$ 1.500.000,00 e compras até R\$ 650.000,00. |
| Convite | é a modalidade de licitação limitada ao número mínimo de três participantes do mesmo ramo do objeto licitado, sem exigência de cadastro prévio no setor de licitações. A administração fixa em local público cópia do instrumento convocatório para que os demais interessados que desejarem participar, possam se cadastrar e a apresentar propostas até 24 horas antes da sessão de licitação. Limites: Obras e Ser. Eng. Até R\$ 150.000,00 e compras até R\$ 80.000,00. |
| Concurso | é a modalidade de licitação que se destina a avaliação e escolha de trabalhos científicos, técnicos e artísticos, aberta a quaisquer interessados. Ao vencedor é pago uma premiação, uma quantia previamente estabelecida no edital, este publicado com antecedência de no mínimo 45 dias. |
| Leilão administrativo | é a modalidade de licitação, aberta a quaisquer interessados para a venda de bens móveis que a administração não tem mais interesse ou para alienação de bens móveis e imóveis. Os bens que serão vendidos tem uma avaliação prévia de seu valor, sendo o Leilão realizado por um servidor designado ou por um leiloeiro oficial. |
| Pregão | destina-se à aquisição de bens e serviços comuns, é aberto a quaisquer interessados que atenderem os requisitos de habilitação, os quais são cadastrados e credenciados no início da sessão do pregão. |

Fonte: Elaborado com base Hack (2013) e Braga e Ávila (2014)

O artigo 23 da Lei de licitações, estabelece os valores correspondentes a cada uma das cinco modalidades:

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);

I - 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).

A sexta modalidade de licitação, o **Pregão** foi criado pela MP 2.182/2001 e depois convertido na Lei 10.520/2002, destina-se à aquisição de bens e “serviços comuns”. O artigo 1º traz o conceito do que significa bens e serviços comuns:

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.

Ou seja, entenda-se por serviços comuns aqueles que são facilmente identificáveis no mercado e facilmente caracterizáveis no edital. A sessão pública é única, momento em que os licitantes ofertam propostas iniciais e vão ofertando lances sequencialmente até a obtenção do lance de menor valor. No Pregão o processamento da licitação é invertido em relação a modalidade Concorrência e Tomada de Preço. Pois nestas últimas, primeiro é aberto o envelope de habilitação e - se habilitada a licitante - é aberto o envelope de proposta. Todavia, no Pregão é feito o contrário. Primeiro abre-se o envelope de proposta e são classificadas as propostas no limite de até 10% do valor da menor proposta, por último é aberto somente o envelope de habilitação da licitante que apresentou a melhor proposta (menor lance para o objeto da licitação) para ser, então, declarada a vencedora do certame.

A Chamada Pública é a forma de contratação usada para as aquisições de gêneros alimentícios da agricultura familiar, embora não pertença à Lei 8.666/1993, é regulamentada pela Resolução nº 04 de 02 de abril de 2015. Esta resolução orienta que a forma de credenciamento dos fornecedores da agricultura familiar seja feita através do Edital de Chamada Pública, no qual a Secretaria de Educação fixa os valores para cada produto e os fornecedores interessados em participar se credenciam. O Edital de Chamada Pública deve permanecer aberto por no mínimo 20 dias e ser publicado em jornais, internet, mural da Prefeitura (BRASIL, 2015).

Outra forma de credenciamento para contratação que pode ser utilizada por uma Prefeitura Municipal é o Chamamento Público; assim como a Chamada Pública, ele também não se enquadra como modalidade de licitação, mas o Chamamento Público é citado na Lei 8.666/1993. O Chamamento Público corresponde a uma chamada aos interessados em se credenciar para a prestação de serviços, porém a modalidade de licitação utilizada, nesse caso, é a Dispensa. Nesse sentido Cunha (2015. Não paginado) explica:

(...) o procedimento prévio do chamamento público para contratação direta de determinado serviço, que nada mais é do que o ato de “chamar” as empresas interessadas e devidamente qualificadas para se habilitarem no processo de dispensa, com a juntada de propostas, orçamentos e documentos solicitados através das especificações constantes no termo de referência a ser disponibilizado.

Outra opção para aquisições envolve a Inexigibilidade de Chamamento, referente a Lei 13.019 de 31 de julho de 2014 que trata das Parcerias Voluntárias entre a Administração e as Organizações de Sociedade Civil para a execução de atividades de interesse público recíproco. Conforme coloca o Art. 1º:

Esta Lei institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação.

Salienta-se que a escolha das modalidades de licitação é feita de acordo com o objeto da licitação (aquisição, locação, prestação de serviços, obras, etc) e o valor da contratação. Sobre o objeto do contrato na modalidade de licitação Justen Filho (2010, p. 269) coloca que “a definição da modalidade de licitação não deve fazer-se apenas em função do valor da contratação. Também deverá tomar-se em vista a complexidade do objeto da licitação.”

Escolhida a modalidade de licitação, o próximo passo é determinar o tipo de licitação. De acordo com o critério de julgamento do processo licitatório utilizado pela Administração para escolher a proposta mais vantajosa a Lei 8.666/1993 no artigo 45 coloca as três formas de julgamento, sendo elas: melhor preço, melhor técnica e preço e maior lance ou oferta.

“O tipo de licitação menor preço é o critério de julgamento utilizado com maior frequência pelo Poder Público, por ser a regra tanto para as aquisições de bens, quanto para a prestação de serviços e para obras” (BRAGA; AVILA, 2014. p 78). Na licitação de tipo menor preço é escolhida a vencedora do certame que apresentar a proposta que ofereça o menor preço para o objeto da licitação, desde que obedecidos os requisitos do edital.

Já licitação do tipo melhor técnica está definida no Art. 46 da Lei 8.666/1993 como:

Os tipos de licitação ‘melhor técnica’ ou ‘técnica e preço’ serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos.

Neste caso a Administração fixa um preço, o valor máximo a pagar e a parte do julgamento técnico é feita com critérios objetivos inseridos no edital. O outro tipo de licitação é a técnica e preço. Assim como na licitação de melhor técnica, a técnica e preço é prevista para serviços de natureza intelectual como as contratações de bens e serviços de informática. Nesse tipo de julgamento a escolha da proposta mais vantajosa será realizada através de uma média entre a proposta técnica e a proposta de preço, sob critérios descritos no edital (BRAGA; AVILA, 2014).

Com relação ao último tipo de julgamento de licitação, que corresponde a maior lance ou oferta, é o julgamento específico do leilão para a alienação de bens móveis ou imóveis, os quais não têm mais utilidade para a administração. A proposta vencedora será a que oferecer a maior oferta (pagar mais) e a modalidade de licitação é a Concorrência.

Após se tratar dos tipos de julgamento de licitação, faz-se necessário enfatizar uma questão importante que é o fracionamento da contratação. Neste sentido, Justen Filho (2010, p 276) coloca que:

As contratações devem ser programadas na sua integridade, sendo indesejável programação parcelada. Aliás, se o objeto do contrato for um conjunto integrado de bens e (ou) serviços [...] o fracionamento da contratação não será meramente indesejável, mas sim impossível.

Ainda de acordo com Justen Filho (2010), não se proíbe o fracionamento, a não ser que haja prejuízo econômico ou impedimento técnico à Administração. O objetivo do fracionamento da contratação é ampliar a competitividade e a quantidade de interessados em participar do certame. Sendo assim o autor explica que a pluralidade de licitações embora diminua a dimensão do objeto não pode modificar a modalidade de licitação.

Seguindo o mesmo princípio, a Lei veda que o fracionamento produza dispensa fundada no preço inferior ao limite mínimo (art. 24, incs. I e II). Não há vedação ao fracionamento (...) O que se proíbe o fracionamento ser invocado como pretexto para a modificação do regime jurídico aplicável à licitação. A determinação da obrigatoriedade de licitação e a escolha da modalidade cabível devem fazer-se em face do montante conjunto de todas as contratações, independente de fracionamento. (JUSTEN FILHO, 2010. P. 281).

Ou seja, de acordo com o referido autor o problema não está em realizar o fracionamento da contratação, mas sim, em usar do fracionamento para não fazer o processo licitatório ou não aplicar a modalidade correta, assim, frisa-se a preferência pela licitação.

Vistos os conceitos sobre licitação e o dever de licitar, as modalidades e suas definições, e outras formas de contratação, bem como os tipos de licitação, faz-se necessário, tratar das modalidades de contratação direta: que são a *Dispensa* e a *Inexigibilidade de licitação*. O artigo 24 da Lei 8.666/1993 coloca 35 casos em que as licitações podem ser dispensadas, todavia enfocam-se, aqui, os casos mais utilizados na Prefeitura Municipal, que são os previstos nos incisos I, II, IV e V; os quatro casos que seguem:

I - para **obras e serviços de engenharia** de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea 'a', [R\$ 15.000,00] 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**; [grifo nosso]

II - para **outros serviços e compras** de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea 'a', [R\$ 8.000,00] 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; [inserção nossa]

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; [grifo nosso]

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.

Diante do exposto, Hack (2013, p. 112) sustenta que “a regra é a realização da licitação, não realizá-la é uma exceção que deve seguir os requisitos da lei”. A outra modalidade de contratação direta é a *Inexigibilidade de licitação* prevista no artigo 25 da Lei 8.666/1993.

A licitação será inexigível quando houver inviabilidade de competição em dois casos: a) **contratação de serviços técnicos com empresa e profissionais que tenham notória especialização** e b) **para a contratação de artistas consagrados pela opinião pública de forma direta ou com empresário exclusivo**. Sendo assim, havendo possibilidade de realização de licitação, está deve ser realizada impreterivelmente. Na impossibilidade de se fazer a licitação, é necessário seguir as hipóteses de dispensa e inexigibilidade previstas na lei. Justen Filho (2010, p. 300) traz sua contribuição em relação a esta temática:

[...] pode-se afirmar que a dispensa pressupõe uma licitação ‘exigível’. É inexigível a licitação quando a disputa for inviável. Havendo viabilidade de disputa é obrigatória a licitação, excetuados os casos de ‘dispensa’ imposta por lei”.

O autor continua ressaltando que a Administração deve partir da verificação se a licitação é exigível ou inexigível e, não sendo inexigível, analisa-se o enquadramento na dispensa de licitação. Realizados o processo administrativo - seja de licitação, dispensa ou inexigibilidade – proclamado o vencedor com a proposta mais vantajosa para a Administração, o próximo passo é a concretização do contrato.

O artigo 54 da Lei 8.666/1993 apresenta as disposições que regulam os contratos administrativos. Pode-se dizer que contrato administrativo é um acordo de vontades entre as partes (Administração e terceiros) que estabelece um vínculo de direitos e obrigações entre os contratantes, com supremacia da Administração devido ao interesse público - em detrimento do interesse particular – que o poder público representa (HACK, 2013)

Sobre contrato, Hack (2013) expõe que existe uma diferença entre contrato de maneira geral (embasados no direito privado) e contratos administrativos (enfoque no direito público), que é o modelo utilizado pela Administração Pública, já que esta atua com supremacia do interesse público sobre o particular, tendo o “poder supremo” de romper ou alterar o contrato unilateralmente.

É importante, também, ponderar que a Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011, conhecida como “Lei da Transparência”, assegura o direito fundamental de acesso a informação, conforme mostra o Art. 1º:

Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

Sendo assim, as informações sobre as aquisições realizadas por qualquer prefeitura municipal precisam estar disponíveis para consulta de qualquer interessado, buscando-se maior transparência nos atos públicos. Pelos aspectos apresentados, a revisão bibliográfica referenciada ressalta a necessidade de contratações transparentes, que privilegiem processos cujas aquisições/serviços/obras envolvam o menor custo, com a melhor qualidade, pensando no bem comum e em uma gestão eficaz.

2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para realizar uma investigação científica é necessário seguir alguns procedimentos intelectuais e científicos para se chegar ao método científico que é o conjunto de processos ou operações mentais que devemos empregar na investigação. É a linha de raciocínio adotada no processo de pesquisa”. (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 126). Ou, seja, métodos são um conjunto de procedimentos para alcançar a finalidade do estudo.

Metodologia, por sua vez, é o trajeto que o pesquisador faz para concretizar uma pesquisa. Assim para Zanella (2009) a metodologia se traduz em um conjunto de procedimentos que englobam o método a linha de raciocínio da pesquisa (indutivo, dedutivo dialético, qualitativo, quantitativo), o tipo de pesquisa (exploratória descritiva, explicativa, estudo, de caso, entre outras) e técnicas de coleta de informações para detectar a realidade que está sendo estudada (entrevista, observação, questionário, etc).

Desta forma, quanto ao objetivo do estudo realizou-se uma pesquisa documental que quantificou os processos licitatórios realizados pela Prefeitura Municipal de Palmeira das Missões/RS no período de 2016 a 2017. Procurou-se apontar o quantitativo de licitações gerais

e em cada modalidade correspondente. Utilizou-se uma pesquisa descritiva, uma vez que o estudo buscou explicar e analisar a realidade encontrada no município e suas consequências, embasando-se em textos, livros sobre o tema de licitações.

Os documentos analisados foram as licitações realizadas entre 2016 e 2017 e publicadas no Portal da Prefeitura Municipal de Palmeira das Missões, nos links *Licitacon e Portal da Transparência*. Licitacon é o Sistema de Controle Externo de licitação e contratos criado pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (TCE-RS) obrigatório desde 02 de maio de 2016. Neste sistema as Prefeituras Municipais devem enviar semanalmente (com prazo máximo de cinco dias úteis) as licitações e contratos realizados no período sob pena de multa ou corte de recursos se a remessa não for enviada neste período. O Portal Transparência é um link, também, encontrado no Portal da Prefeitura onde são disponibilizadas várias informações sobre a Administração Municipal, inclusive sobre as licitações e contratos realizados anualmente. Complementando esta análise, buscaram-se dados *in loco* (no Setor de Licitações e Compras da Prefeitura Municipal), para dirimir dúvidas no caso de valores divergentes ou inexistentes e de algumas licitações que não constavam no Portal da prefeitura.

Deste modo, quantificou-se o total de licitações para cada ano (2016 e 2017) em cada modalidade e categoria de contratação: Tomada de Preço, Convite, Concurso, Leilão e Pregão. Além disso, tratou-se da Dispensa Licitatória e da Inexigibilidade de Licitação, da Chamada Pública, do Chamamento Público e da Inexigibilidade de Chamamento (como categorias); visando apontar quais contratações tiveram maior ocorrência nos anos pesquisados e a evolução a cada ano.

Após a retirada das informações, sobre as licitações do Portal da Prefeitura Municipal de Palmeira das Missões/RS, relativa ao período pesquisado, os dados foram esquematizados em planilha eletrônica no Programa Microsoft Excel, categorizando as informações de acordo com as seguintes características: número da licitação, modalidade, objeto licitado e valor total de cada licitação para cada ano: 2016 e 2017. Também foi feito o total geral de todas as licitações no ano de 2016 e 2017 e, a partir dos valores totais de cada período, modalidade e categoria de contratação, criaram-se gráficos e tabelas para transpor os quantitativos encontrados na pesquisa documental.

Este processo permitiu o agrupamento dos dados para que fossem estabelecidas as relações que levam à análise das informações, possibilitando assim a interpretação dos resultados encontrados. Com os dados esquematizados e categorizados, realizou-se um estudo descritivo do que foi encontrado de resultados e o comparativo/confronto entre os dois anos selecionados na pesquisa.

3. COLETA E ANÁLISE DE DADOS

Em 2016 foram realizadas 137 licitações enquanto em 2017 foram 193, destaca-se que houve um aumento de 56 processos licitatórios de um ano para o outro. Esta elevação é significativa, pois representa um aumento de 29,01% em comparação com as licitações realizadas em 2016.

Tabela 01 – Licitações, respectivas modalidades e categorias de contratação de 2016 e 2017

(continua)

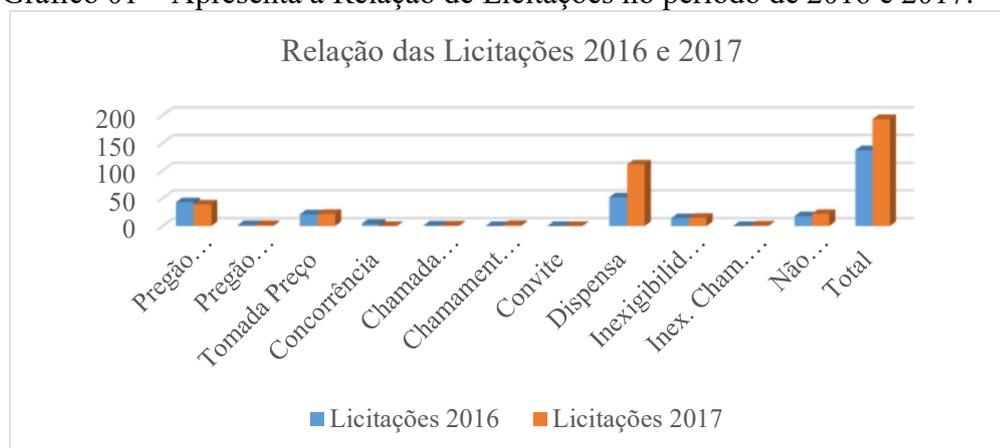
| Licitações Totais em Modalidades 2016 | | | Licitações Totais em Modalidades 2017 | | |
|---------------------------------------|---------|-------------|---------------------------------------|---------|-------------|
| Modalidade | Números | Percentuais | Modalidade | Números | Percentuais |
| Pregão Presencial | 43 | 31,38% | Pregão Presencial | 39 | 20,20% |
| Pregão Eletrônico | 02 | 1,45% | Pregão Eletrônico | 02 | 1,03% |
| Tomada de Preço | 21 | 15,32% | Tomada de Preço | 22 | 11,39% |
| Concorrência | 04 | 2,91% | Concorrência | 0 | 0 |

| | | | | | |
|---|-----|--------|---|-----|--------|
| Chamada Pública | 01 | 0,72% | Chamada Pública | 01 | 0,51% |
| Chamamento Público | 0 | 0 | Chamamento Público | 02 | 1,03% |
| Convite | 0 | 0 | Convite | 0 | 0 |
| Dispensa | 52 | 37,95% | Dispensa | 111 | 57,51% |
| Inexigibilidade | 14 | 10,21% | Inexigibilidade | 15 | 7,77% |
| Inexigibilidade Chamamento 13.019/2014 | 0 | 0 | Inexigibilidade Chamamento- Lei 13.019/2014 | 01 | 0,51% |
| Anuladas/Desertas/Fracassadas, Indeferido pela Procuradoria, somente Aberto Processo Administrativo | 18 | 13,13% | Anuladas/Desertas/Fracassadas somente Aberto Processo Administrativo Indeferido pela Procuradoria | 22 | 11,39% |
| Total | 137 | 100% | Total | 193 | 100% |

Fonte: Elaborado pelo autor.

O gráfico 01 apresenta os dados comparativos dos processos licitatórios realizados pelo Setor de Licitações e Compras da Prefeitura no referido período, evidenciando o percentual da modalidade dispensa em comparativo as demais modalidades. Destaca-se que as quantidades de licitações anuladas/desertas/fracassadas etc são contadas também na sua modalidade/categoria correspondente. Ou seja, aparecem por exemplo como Pregão e novamente como anulada, deserta fracassada; quando for o caso.

Gráfico 01 – Apresenta a Relação de Licitações no período de 2016 e 2017.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Observa-se, na tabela 01 e no gráfico 01 uma análise geral de todas as ocorrências licitatórias nos anos de 2016 e 2017 e seus percentuais equivalentes, sendo que em 2016 a categoria de contratação que mais se destacou foi a Dispensa de licitação (37,95%) e as modalidades o Pregão Presencial (31,38%) e a Tomada de Preço (15,32%), respectivamente. Da mesma forma em 2017 ocorreu as mesmas manifestações de contratações mais praticadas, porém com diferentes percentuais. A Dispensa de licitação teve alta para 57,51%, o Pregão Presencial, diminuiu para 20,20% e a Tomada de Preço caiu para 11,39%.

Nota-se que as licitações que não se concretizaram, por diferentes motivos¹ tiveram um percentual de mais de 11% nos dois anos: começou com 13,13% em 2016 e caiu para 11,39%

¹ Os motivos foram: anuladas por ilegalidade; desertas pelo não comparecimento de nenhum interessado em participar do certame; fracassadas quando apresentaram-se interessados porém, estes foram inabilitados ou suas propostas foram desclassificadas; indeferimento da Procuradoria no prosseguimento do certame; falta de Dotação orçamentária, por exemplo.

em 2017. Destaca-se, contudo, que o percentual das licitações não finalizadas se igualou ao percentual da Tomada de Preço no último ano pesquisado.

Tabela 02 – Percentual de todas as licitações em comparação com a Inexigibilidade e a Dispensa de 2016 e 2017.

| 2016 | | Percentuais | 2017 | | Percentuais |
|--|----|-------------|--|-----|-------------|
| Todas as Licitações Realizadas e Chamada/ Chamamento | 71 | 51,82% | Todas as Licitações Realizadas e Chamada/ Chamamento | 66 | 34,19% |
| Inexigibilidades | 14 | 10,21% | Inexigibilidades | 15 | 7,77% |
| Inexigibilidade Chamamento- Lei 13.019/2014 | 0 | 0 | Inexigibilidade Chamamento- Lei 13.019/2014 | 1 | 0,51% |
| Dispensas | 52 | 37,95% | Dispensas | 111 | 57,51% |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Pela análise dos dados, nota-se que a forma de contratação mais praticada pela Prefeitura Municipal (PM) no período analisado (2016 e 2017) é a Dispensa, com 37,95% e 57,51%, respectivamente. Além disso, houve um aumento significativo de Dispensa de licitação entre 2016 e 2017. Destaca-se que essa realidade destoa do que sugere a literatura, uma vez que, segundo Hack (2013, p. 112) “a regra é a realização da licitação, não realizá-la é uma exceção que deve seguir os requisitos da lei”. No caso analisado, contudo, observa-se que a dispensa vem ocorrendo de maneira intensa, já que é a modalidade com maior frequência dentre as existentes, no referido período. O que causa uma inversão na regra da Lei de Licitações 8.666/1993. Sendo a Dispensa tratada como regra e a Licitação quase como uma exceção.

Fica evidenciado pelos dados pesquisados que as Dispensas de licitação atingem um percentual alto nos dois anos pesquisados. Entretanto as Licitações totais tiveram maior ocorrência que a Dispensa, o que se reflete num ponto positivo. Todavia, em 2017 esta lógica se inverteu. O total de licitações ficou em 34, 19% enquanto os números de Dispensas cresceram de forma demasiada, chegando em 57, 51%.

Tabela 03 – Valores e quantidades de Inexigibilidade e Dispensas realizadas

| 2016 | | | 2017 | | |
|-------------------------------------|-------------|----------------|-------------------------------------|-------------|----------------|
| Modalidade | Quantidades | Valores | Modalidade | Quantidades | Valores |
| Inexigibilidades | 14 | R\$ 74.992,58 | Inexigibilidades | 15 | R\$ 443.335,40 |
| Inexigibilidade – Chamamento de Lei | 0 | 0 | Inexigibilidade – Chamamento de Lei | 1 | R\$ 100.144,80 |
| Dispensas | 52 | R\$ 670.481,32 | Dispensas | 111 | R\$ 924.236,79 |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Com relação as Inexigibilidades, constata-se que a quantidade foi praticamente a mesma, ou seja, ocorreram 14 em 2016 e 15 em 2017; porém com valores bem diferentes. No ano de 2016 o valor gasto com Inexigibilidades ficou em R\$ 74.992,58 e em 2017 o valor subiu quase seis vezes mais, chegando a R\$ 443.335,40. Esta elevação deve ser considerada, pois a Inexigibilidade, conforme o artigo 25 da Lei 8.666/1993, deve ser realizada quando se pretende contratar serviços técnicos com empresas e profissionais que tenham notória especialização e também para a contratação de artistas consagrados pela opinião pública de forma direta ou indireta ou com empresário exclusivo.

As Inexigibilidades no ano de 2016 e 2017 foram realizadas basicamente para a contratação de shows e jurados para o festival Carijo da Canção Gaúcha de Palmeira das Missões, para a contratação de Editoras para o fornecimento de livros e para a Feira do Livro ou Projeto Ler, Contar e Encantar (este projeto somente em 2017). Entretanto, no último ano, ocorreu a contratação da Editora Positivo, para o fornecimento de materiais didáticos. O valor desta contratação foi de R\$ 290.214,80, sendo um dos motivos que elevou o valor comparado com o ano anterior - esta constatação é tão somente uma identificação do valor gasto, não pretende entrar no mérito da qualidade do serviço prestado pela Editora, visto que isto foge ao objetivo deste artigo e, além do mais, entende-se que alguns gastos em educação podem representar uma melhoria representativa na qualidade da educação oferecida aos municípios.

Mesmo excetuando-se a aquisição dos livros da Editora Positivo, observa-se que a inexigibilidade praticamente duplicou em relação à 2016²o que é um fator relevante e que merece ser discutido. Diante desta constatação, a questão que se sobressai para ser verificada é se todos os profissionais contratados são de notória especialização ou consagrados pela opinião pública, conforme regra a Lei. Outro olhar envolve pensar na questão de gastos, verificando se os profissionais contratados poderiam ser outros, com valores menores. Ressalta-se que, no caso do Carijo, é a Comissão do Festival quem escolhe os artistas que farão parte do festival e as decisões são colocadas em ata, a qual, é encaminhada junto ao pedido de contratação feito pela Secretaria de Cultura para o Setor de Licitações e Compras para dar andamento na contratação.

Todavia, destaca-se que a quantidade de Dispensas aumentou mais de 50% de 2016 para 2017; este aumento traz um sinal de alerta e requer uma atenção da Administração Municipal, pois além da Dispensa dever ser realizada como exceção, a sua realização privilegia apenas um vencedor, já a realização de licitação abre a possibilidade de se ter mais vencedores no certame e barganhar um preço menor. É necessário frisar, também, que especificamente na questão de valores gastos com as Dispensas de licitação, os números tiveram um salto bem significativo de R\$ 670.481,32 para 924.236,79. Com a Dispensa de licitação, perdeu-se a oportunidade de se realizar a licitação e de contratar por menor preço, mas com qualidade. E dessa maneira pode ocorrer o desperdício do dinheiro público. Pois Justen Filho (2010, p. 65) salienta que:

A licitação destina-se a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, o que configura uma manifestação direta do princípio da República. A licitação busca selecionar o contratante e a proposta que apresentem as melhores condições para atender a reclamos do interesse coletivo, tendo em vista todas as circunstâncias previsíveis (preço, capacitação técnica, qualidade etc).

Tabela 4 - Valores gastos com Dispensas licitatórias específicas.

| Dispensas de acordo com o Objeto 2016 | | | Dispensas de acordo com o Objeto 2017 | | |
|---------------------------------------|----------------|--------------------------|---------------------------------------|----------------|--------------------------|
| Serviços | Valores | Percentuais ³ | Serviços | Valores | Percentuais ⁴ |
| Sonorização | R\$ 18.090,00 | 2,69% | Sonorização | R\$ 16.450,00 | 1,77% |
| Carijo | R\$ 106.179,68 | 15,83% | Carijo | R\$ 113.667,00 | 12,29% |

Fonte: Elaborado pelo autor.

A tabela 4 mostra as Dispensas realizadas especificamente para os Serviços de Sonorização e para o Festival Nativista Carijo da Canção Gaúcha. As Dispensas para estes dois casos ocorrem com frequência em todos os anos. Observa-se que o somatório de valores em

² Em 2017 gastou-se, na Inexigibilidade, R\$ 443.335,40 que, diminuídos R\$ 290.214,80 adquiridos em livros, equivalem a R\$ 153.102,60. Esse valor gasto em 2017 (R\$ 153.102,60) é equivalente ao dobro do valor empregado em itens de inexigibilidade em 2016 (R\$ 74.992,58).

2016 (R\$ 18.090,00) e 2017 (R\$ 16.450,00) para Sonorização ultrapassa o limite de R\$ 8.000,00, previsto no artigo 24 §II da Lei 8.666/1993; representa, na verdade, mais que o dobro, o que comprova que fazer a Dispensa não foi a melhor opção para a prestação deste serviço.

Com relação aos valores gastos com Dispensas especificamente para o Carijo - o qual acontece todos os anos - em 2016 e 2017 as Dispensas ficaram com valor médio de R\$ 109.000,00, representando entre 12,29 a 15,83% dos gastos, respectivamente. Em 2017 a quantidade de Dispensas foi bem maior, entretanto, para o Carijo, ela manteve a média de valores. Não foi possível investigar o detalhamento destas dispensas, contudo atenta-se para o fato de que, muitas vezes, existindo planejamento para todas as contratações no setor público acredita-se que seriam realizadas somente as Dispensas estritamente necessárias, assegurando-se, desta maneira, a preferência pela licitação. Neste sentido Justen Filho (2010, p. 69) afirma:

A ampliação da disputa significa a multiplicação de ofertas e a efetiva competição entre os agentes econômicos. Como decorrência da disputa, produz-se a redução dos preços e a elevação da qualidade das ofertas, o que se traduz em contratações mais vantajosas para a Administração.

Tabela 05- Valores gastos em licitações em cada modalidade e categoria de contratação em 2016 e 2017

| Valor Gasto em Licitações por Modalidades 2016 | | Percentual | Valor Gasto em Licitações por Modalidades 2017 | | Percentual |
|---|------------------|------------|---|------------------|------------|
| Pregão Presencial | R\$ 2.546.678,07 | 25,53% | Pregão Presencial | R\$ 3.043.363,59 | 35,23% |
| Pregão Eletrônico | 806.040,45 | 8,08% | Pregão Eletrônico | R\$ 169.162,62 | 1,95% |
| Pregão Adesão a Ata Registro de Preço Outro Órgão | 0 | | Pregão Adesão a Ata Registro de Preço Outro Órgão | R\$ 352.849,99 | 4,08% |
| Tomada de Preço | R\$ 3.054.515,24 | 30,62% | Tomada de Preço | R\$ 2.929.339,38 | 33,91% |
| Concorrência | R\$ 2.559.201,97 | 25,66% | Concorrência | 0 | 0 |
| Chamada Pública | R\$ 260.849,20 | 2,61% | Chamada Pública | R\$ 291.323,22 | 3,37% |
| Chamamento Público | 0 | 0 | Chamamento Público | R\$ 382.800,00 | 4,43% |
| Convite | 0 | 0 | Convite | 0 | 0 |
| Dispensa | R\$ 670.481,32 | 6,72% | Dispensa | R\$ 924.236,79 | 10,70% |
| Inexigibilidade | R\$ 74.992,58 | 0,75% | Inexigibilidade | R\$ 443.335,40 | 5,13% |
| Inexigibilidade Chamamento Lei 13019/2014 | 0 | 0 | Inexigibilidade Chamamento Lei 13019/2014 | R\$ 100.144,80 | 1,15% |
| Total | R\$ 9.972.758,83 | 100% | Total | R\$ 8.636.555,79 | 100% |

Fonte: Elaborado pelo autor.

A tabela 05 evidencia os valores gastos com cada modalidade de licitação e categoria de contratação nos dois anos da pesquisa. Identifica-se que o número de processos em se tratando de quantidade, não correspondem aos valores gastos com cada modalidade, ou seja, tem-se poucos processos de Tomada de Preço, contudo os valores desta modalidade são mais elevados pois é a mais utilizada para obras, serviços de engenharia e prestação de serviços gerais. Na análise de valores a modalidade com maior valor é a Tomada de Preço, que em 2016 ficou com 30,62% dos gastos e em 2017 com 33,91%, e em valores R\$ 3.054.515,24 e R\$ 2.929.339,38 - em 2016 e 2017, respectivamente.

A modalidade Concorrência e o Pregão Presencial em 2016 tiveram gastos correspondentes na faixa de 25% cada um (passando de dois milhões e quinhentos mil reais). Foi aberto em 2016 o processo licitatório na modalidade Concorrência para a Construção do Hospital Público Regional (HPR) em Palmeira das Missões, porém teve vícios (falhas) e foi arquivado. No ano de 2017, não se efetivou licitação na modalidade Concorrência. Já o Pregão Presencial foi mais utilizado para a realização das licitações com 35, 23%.

Faz-se necessário destacar, que em 2016 a Prefeitura Municipal fez o primeiro Pregão Eletrônico (anteriormente não se tem conhecimento de outro Pregão Eletrônico realizado - pelo menos desde de 2015 em diante) tendo como objeto a aquisição de Equipamentos Hospitalares para o Hospital de Caridade de Palmeira das Missões. O valor da compra dos equipamentos foi de R\$ 806.040,45 com percentual de 8,08%. Em 2017 foi feito um Pregão Eletrônico para a compra de Óleos lubrificantes, Pneus e Filtros para o Transporte Escolar, com valor de R\$ 169.162,62, obtendo um percentual de apenas 1,95% dos gastos. O Pregão Eletrônico tem como uma das vantagens ampliar a concorrência a um maior número de interessados em todo país – ele é aberto para participantes que forem previamente cadastrados no sistema de Pregão Eletrônico utilizado pela Prefeitura. No entanto, a documentação de habilitação dos licitantes vencedores acaba sendo em maior volume e demorando mais a chegar, pois grande parte vem pelo Correio.

Outra inovação ocorrida no ano de 2017 foi a Adesão a Ata de Outro Órgão para fins de Registro de Preço. Foram adquiridos pela PM um Servidor de informática (R\$ 22.999,99) e serviço de Recadastramento Imobiliário (R\$ 329.850,00), perfazendo um total de R\$ 352.849,99, correspondendo a 4,08% dos gastos totais. Trata-se, neste caso, o efeito conhecido popularmente como “Carona”, em que um município pode aderir a Ata de Registro de Preço de outro município, desde que a ata de registro esteja dentro da validade de um ano e que o preço seja comprovadamente menor que os orçamentos pesquisados. Todavia para que possa fazer uso do “Carona” esta possibilidade precisa constar em decreto municipal do município que vai aderir.

Com este estudo na Prefeitura Municipal de Palmeira das Missões, identificou-se que são efetuados um número relevante de contratações por ano no município: em 2016 (137) e em 2017 (193). As modalidades são utilizadas diversificadamente, tendo maior ocorrência o Pregão e a Tomada de Preço, respectivamente. Porém a Dispensa licitatória avanta-se a todas as formas de contratação. O principal resultado obtido indica que houve uma elevação do número de processos de Dispensas licitatórias, especialmente em 2017, onde 32,62% das contratações foram via licitações e 57,51% por Dispensas. Entretanto os valores gastos em contratações por licitação ultrapassam 75% do total, o que minimiza a questão de aumentar o número de Dispensas.

Por outro lado, outro aspecto que se destacou na pesquisa foi o crescente número de Dispensas licitatórias, em comparação com todas as categorias de contratação. A Dispensa é a forma de contratação mais utilizada pela prefeitura, em se tratando de quantidade (e não de valores gastos). Acredita-se que o número Dispensas de licitação possam ser diminuídos, por meio de um planejamento de contratações anuais ou semestrais e controle de contratos vigentes e em encerramento. Assim, com um plano de contratação ficará mais fácil saber a demanda anual para uma aquisição ou serviço como, por exemplo, o caso do serviço de sonorização comentado anteriormente.

Além disso, efetivando-se planejamento adequado, as licitações têm a possibilidade de serem melhor trabalhadas e analisadas – desde a confecção do edital e da descrição do objeto da licitação. Este procedimento tende a promover contratos mais eficazes, sem prejuízos para ambas as partes (Administração e terceiros) e, com certeza, minimizando a quantidade de licitações não concretizadas: desertas, anuladas, indeferidas, entre outras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com esta pesquisa, pretendeu-se fazer um estudo dos processos licitatórios na Prefeitura Municipal de Palmeira das Missões/RS dos anos de 2016 e 2017, a fim de analisar as ocorrências de licitações, quais as modalidades mais utilizadas, o quantitativo de processos totais de contratações e, especificadamente, de Dispensas e Inexigibilidades licitatórias. Para tanto, buscou-se as informações sobre as licitações disponibilizadas no Portal da Prefeitura do município e no Setor de Licitações e Compras da Prefeitura.

Acredita-se que a existência de um planejamento adequado possa diminuir significativamente as necessidades de contratações, especialmente aquelas que acabam resultando em urgência na aquisição do objeto ou da prestação de serviço. Por esse motivo, objetivando contribuir com as licitações e contratações públicas, espera-se que esse estudo chame a atenção das pessoas envolvidas com este processo nas prefeituras municipais, a fim de tentar diminuir o número de processos licitatórios totais, especialmente na modalidade Dispensa.

Algumas limitações que ocorreram na pesquisa foram o fato não se ter conseguido verificar o total de valores gastos em cada forma de contratação - inclusive nas Dispensas e Inexigibilidades - por tipo de contratação (aquisição, serviços, obras, etc). Também não foi possível realizar o cruzamento dos dados por tipo de contratação, por exemplo: aquisição versus serviços em 2016 comparado com as aquisições e serviços em 2017. Estas limitações ocorreram devido, principalmente ao tempo determinado da pesquisa (três meses) e o enfoque no objetivo do trabalho para atingir os resultados esperados.

Como sugestão para novas pesquisas coloca-se a questão de se buscar maior planejamento no processo de contratações públicas pelos servidores municipais, com realização de plano de compras semestral ou anual, planejamento de contratos vigentes e que estão por vencer.

Estas questões ressaltaram a importância deste trabalho, que pretendeu explorar as licitações realizadas em 2016 e 2017, não como uma crítica negativa, mas como um sinal de alerta para os pontos mais frágeis no contexto licitatório do município em questão, que pode, até mesmo estar presente em outros contextos. Identificadas as fragilidades, pode-se melhorar e fortalecer o processo de aquisições, serviços e obras públicas municipais.

REFERÊNCIAS

BRAGA, Márcia Bello de Oliveira; AVILA, Marta Marques **Manual Prático de Licitação: Planejamento da Fase Interna e Processamento da Fase Externa na Lei 8.666/1993**. Porto Alegre: DPM PN Publicações, 2014.

BRASIL, **Lei Federal 8.666 de 21 de junho de 1993**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 15 maio 2018.

BRASIL, **Lei Federal 10.520 de 17 de julho de 2002**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm>. Acesso em: 14 maio 2018.

BRASIL, **Lei Federal 13019, de 31 de julho de 2014**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm>. Acesso em: 20 jun. 2018.

BRASIL, **Lei Federal 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em 21 jun 2018.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 04 mai 2018.

CENTRO Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Resolução nº4 de 02 de abril de 2015. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/cecane/upload/files/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20FNDE%20n_4_2015.pdf>. Acesso em 20 jun, 2018.

CUNHA, Daniela. Disponível em: <<https://danielacunhaadv.jusbrasil.com.br/artigos/173063480/e-possivel-a-utilizacao-do-chamamento-publico-como-procedimento-previo-para-a-contratacao-direta-por-dispensa-de-licitacao>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

HACK, Érico **Noções preliminares de direito administrativo e direito tributário**. Curitiba: Editora Intersaberes, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos Lei 8.666/1993**. 14º. ed. São Paulo: Dialética, 2010.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

PORTAL da Transparência. Disponível em:< https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01034-010/con_licitacoes.faces?mun=YKpc76j7aq0=>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

PORTAL Prefeitura Municipal de Palmeira das Missões. Disponível em: <<https://www.palmeiradasmissoes-rs.com.br/>>. Acesso em: 20 maio 2018.

TCE-RS Licitacon Cidadão. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50500:4:::NO::F50500_CD_ORGAO:53700&cs=1w0v3kFHEfDioq0WKWujkQHChQTE>. Acesso em 20 maio 2018.

TCE-RS Licitacon Cidadão. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50500:14:::NO:14,RIR:F50500_CD_ORGAO:53700&cs=1DXcdGaJHXGFWuZKon2s41YF>. Acesso em 31 maio 2018.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Florianópolis: Capes: UAB, 2009.