

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO

JOSEANE DE CAMARGO GODOI

LICITAÇÃO PÚBLICA: UM ESTUDO SOBRE PROPOSTAS DE
MUDANÇA PARA A LEI 8.666/93

MONOGRAFIA

PONTA GROSSA

2017

JOSEANE DE CAMARGO GODOI



**LICITAÇÃO PÚBLICA: UM ESTUDO SOBRE PROPOSTAS DE
MUDANÇA PARA A LEI 8.666/93**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Engenharia de Produção, do departamento de engenharia de produção/ PPGEP, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Campus de Ponta Grossa.

Orientador: Prof. Dr. Luis Mauricio Martins de Resende

PONTA GROSSA

2017

	<p style="text-align: center;">Ministério da Educação UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ CAMPUS PONTA GROSSA Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação Curso de Especialização em Engenharia de Produção</p>	
---	--	---

FOLHA DE APROVAÇÃO

LICITAÇÃO PÚBLICA: UM ESTUDO SOBRE PROPOSTAS DE MUDANÇA PARA A LEI 8.666/93

por

Joseane de Camargo Godoi

Esta monografia foi apresentada no dia dezoito de março de dois mil e dezessete como requisito parcial para a obtenção do título de ESPECIALISTA EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO. A candidata foi argüida pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho aprovado.

Prof^a. Dr^a. Luis Mauricio de Resende (UTFPR)
Orientador

**Prof^a. Dr^a. Juliana Vitória Messias
Bittencourt (UTFPR)**
Membro

Visto do Coordenador:

Prof. Dr. Ariel Orlei Michalowski
Coordenador
UTFPR – Câmpus Ponta Grossa

*A versão assinada pela banca fica depositada na pasta da aluna, no Departamento de Registros Acadêmicos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por sempre ter me abençoado ao longo dessa jornada, pelas oportunidades que me concedeu e por sempre estar ao meu lado, me protegendo, guiando e amparando os meus passos. Por todo seu amor e infinita bondade, por todos os momentos em que precisei, pedi e fui atendida.

Agradeço à minha família que tanto amo, por saber que sem eles a caminhada seria muito mais difícil, à minha mãe Cida pelo apoio, por sempre me incentivar a nunca desistir dos meus sonhos e pelo apoio na realização deste trabalho. À minha linda irmã Bruninha por todos os momentos de descontração quando eu estava tensa, pela ajuda e apoio. Ao meu namorado e amigo, Reyniê, por toda compreensão quando da minha ausência, e por todas as palavras de apoio quando eu precisei.

Agradeço aos meus amigos por todo apoio concedido, principalmente as amigas Poli, por todas as vezes que não pudemos sair porque eu estava escrevendo, ela ficava triste, mas sempre entendia!!! Rrsrs... E, em especial, a minha amiga Aline, pois foi ela que me deu uma ideia do tema, e por todo o material que ela me disponibilizou e que foi de enorme ajuda na elaboração desse trabalho.

Também agradeço ao meu orientador prof. Dr. Luiz Mauricio pela oportunidade e atenção dispensadas para que esse trabalho fosse concluído. Assim como os professores da banca examinadora pela atenção e contribuição dedicadas a este estudo.

*"Nunca deixe para amanhã o que você
pode fazer hoje"*

Benjamin Franklin

RESUMO

GODOI, Joseane de Camargo. **Licitação pública**: um estudo sobre propostas de mudança para a Lei 8.666/93. 2017. 45 f. Monografia (Especialização em Engenharia de Produção) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Ponta Grossa, 2017.

Neste trabalho serão abordadas algumas das alterações propostas para a lei das licitações e os aspectos relevantes que movem essas mudanças. Tendo em vista que a lei foi criada há 23 anos e que as condições econômico-sociais da época de sua criação eram outras. Com isso pretende-se responder se essa lei está ultrapassada e inoperante, levando em conta os princípios que são o arcabouço legal para a mesma. Inicialmente, foi realizada uma revisão bibliográfica através de leis, manuais, comentários, jornais, para conhecimento das experiências em licitações públicas realizadas no Brasil, envolvendo a questão de metodologias, modelos ou técnicas. A partir dessa pesquisa, foram observados e levantados alguns pontos relevantes para a lei das licitações nos dias atuais, assim como propostas de mudança para essa legislação que são abordados no presente trabalho, tais como: a inversão das fases; menor preço, melhor técnica e técnica e preço; a mudança na contratação integrada. A inversão de fases é um ponto positivo, pois tem como principal objetivo a desburocratização do tramite licitatório. As mudanças nas contratações integradas têm como objetivo a descentralização das licitações, com isso, mais empresas poderão se beneficiar do contrato com a Administração Pública.

Palavras-chave: Administração Pública. Licitação. Lei 8.666/1993. PLS 559/2013.

ABSTRACT

GODOI, Joseane de Camargo. **Public bidding**: a study on change proposals to the Law 8.666/93. 2017. 45 pages. Monography (Especialization in Production Engineering) – Federal Technology University - Paraná. Ponta Grossa, 2017.

In this work some of the proposed alterations to the biddings law and the relevant aspects that move to this changes will be discussed. Whereas the law was created 23 years ago and socio-economic conditions at that time were different, therewith, this search aims to respond whether this law is dated and inoperative, considering the principles that are the legal framework for it. Initially, a bibliographical review was conducted through using laws, manuals, reports and newspapers, for the knowledge of the bidding experiences in Brazil, involving questions like methodologies, models or techniques. Based on the research, some points relevant to the bidding law in the present day were observed and raised, as well as the proposed changes to this legislation that are addressed in the present work, such as: Lower price, better technique and technique and price; The change in integrated contracting. Phase inversion is a positive point, once it has as main objective the debureaucratization of the bidding process. Changes in integrated contracting aim at a decentralization of the biddings, and with this, more companies benefit from the contract with a public administration.

Keyword: Public Administration. Bidding. Law 8.666/1993. PLS 559/2013.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Diferenças entre pesquisa quantitativa e qualitativa	14
Quadro 2 - Modalidades de Licitação e sua Respectiva Regulamentação Legal.....	21
Quadro 3 - Fases Externas da Licitação	26
Quadro 4 - Modalidades de Licitação e Suas Principais Características.....	29

LISTA DE SIGLAS E ACRÔNIMOS

CAE	Comissão de Assuntos Econômicos
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CCT	Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática
CEDN	Comissão Especial de Desenvolvimento Nacional
CF	Constituição Federal
CMFSP	Contratos-Marco de Fornecimento ao Setor Público
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto Lei
PLC	Projeto Lei da Câmara
PLS	Projeto Lei do Senado
PPP	Parceria Público-Privada
RDC	Regime Diferenciado de Contratações

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
1.1 JUSTIFICATIVA.....	12
1.2 OBJETIVOS.....	13
1.3 ABORDAGEM DA PESQUISA	13
1.4 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA	15
1.5 METODOLOGIA UTILIZADA	15
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	17
2.1 LICITAÇÃO	17
2.1.1 Conceito de Licitação.....	17
2.1.2 Histórico	17
2.1.3 Princípios a Serem Observados Para que Um Procedimento Licitatório Seja Bem Sucedido	18
2.1.3.1 Princípio da legalidade.....	19
2.1.3.2 Princípio da impessoalidade	19
2.1.3.3 Princípio da moralidade e da probidade administrativa.....	20
2.1.3.4 Princípio da isonomia	20
2.1.3.5 Princípio da publicidade	20
2.1.3.6 Princípio do julgamento objetivo	21
2.2 MODALIDADES DE LICITAÇÃO	21
2.2.1 Concorrência.....	22
2.2.2 Tomada de Preços.....	22
2.2.3 Convite.....	22
2.2.4 Concurso.....	23
2.2.5 Leilão	23
2.2.6 Pregão	23
2.3 TIPOS DE LICITAÇÃO	24
2.4 PROCEDIMENTOS NA LICITAÇÃO.....	25
2.4.1 Formalização	25
2.4.2 Edital	25
2.4.3 Habilitação	26
2.4.4 Julgamento das Propostas.....	26
2.4.5 Homologação e Adjudicação	26
2.4.6 Revogação e Anulação.....	27
2.4.7 Inexigibilidade de Licitação	27
2.4.8 Dispensa de Licitação.....	27
2.5 PROPOSTAS DE MODERNIZAÇÃO PARA A LEI DAS LICITAÇÕES.....	30
2.5.1 Inversão das fases.....	31
2.5.2 Menor preço, Melhor Técnica, Preço e Técnica.....	33
2.5.3 Principais Alterações Propostas Para a Contratação Integrada	34

2.5.3.1 Das definições.....	35
2.5.3.2 Das modalidades e valores	36
3 CONCLUSÃO.....	39
4 SUGESTÃO PARA ESTUDOS FUTUROS	41
REFERÊNCIAS.....	42

1 INTRODUÇÃO

No cenário atual do país, percebe-se uma economia fragilizada por consequência de uma crise política, desequilíbrio fiscal e índices de confiança muito baixos, conforme o SEBRAE (2016) constata-se que entre o período de 2002 e 2013 o PIB conseguiu acompanhar a economia mundial, porém a partir de 2014, o país sofreu uma significativa desaceleração econômica e em 2015 o Brasil registrou a maior queda do PIB dos últimos 25 anos (-3.9) estando em discrepância da média mundial que equivale a (+3,2%) no ano de 2015. Contudo, a expectativa é que em 2017 haja um crescimento positivo no PIB, embora mínimo e bem abaixo da média mundial, estimando (0,7% a.a. em 2017, 2,3% a.a. em 2018 e 2,5% a.a. em 2019 e 2020).

Com o aumento da competitividade, da oferta de bens e serviços que impõem a necessidade da contínua adequação às novas regras do mercado, o Brasil vinha evoluindo de forma gradativa nessa temática. As contratações no setor público vinham regradadas no minguado Decreto-lei 200/67 que cuidava da chamada reforma administrativa.

Neste contexto ao longo de sua existência a lei de Licitações sofreu algumas transformações. Isto posto, nasceram dezessete leis procedendo a transformação do texto original.

Neste sentido, tramita no legislativo federal a PL orquestrando um novo procedimento. Sob a influência direta do então criado Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Poder Executivo Federal foi quem apresentou o Projeto em regime de urgência.

Por sua vez, na Câmara de Deputados, o texto foi aprovado, com remendos em maio de 2007, tendo a sua redação final naquela Casa sido consolidada no PL 7.709-A. Com isso, no Senado Federal, a proposição recebeu o número de PLC 32/2007, tendo sido aprovado por meio da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), no mesmo mês de maio de 2007, e pela Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), em 12 de junho, e encaminhado à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), em 28 de junho de 2012, entregando-se a Relatoria. A proposição e deliberação desse Projeto parece não ter fim.

Nesta proposta mantiveram-se disposições e se aprovaram sistemas que estariam a retratar um avanço na desburocratização dos procedimentos licitatórios.

Contudo percebe-se que a lei das licitações foi criada há 24 anos, onde o Brasil vinha passando por um momento político em que a economia do país estava fragilizada. Nesse período estava sendo instituído o Plano Real, por Fernando Henrique Cardoso, então governador, posteriormente, eleito como presidente da República. Com o objetivo de fortalecer a economia do país.

Para a implantação do Plano Real, medidas foram tomadas para conter gastos públicos, com isso a regulamentação das licitações vinha de encontro aos interesses da Administração Pública.

Nos dias atuais a economia do país sofreu forte decadência e vem tentando se manter em meio ao caos econômico. O mercado está em um quadro diferente, pois, sofreu grande mudança e avanço tecnológico no mercado interno (indústrias, comércio, mão de obra e qualificação). Observa-se que há um cenário no qual mudanças são propostas, que visam a modificação de como vem sendo tratada a lei das licitações, como o que propõe o PLC 32/2007 e o PLS 559/2013.

Desta forma, pretendeu-se responder: a lei de licitações está ultrapassada e inoperante?

1.1 JUSTIFICATIVA

A motivação para pesquisa referente à lei de licitações públicas decorreu de o pesquisador perceber que o Brasil vem evoluindo gradativamente em relação as Administração Pública. É um mercado que vem crescendo e começou a ter relevância a partir da edição da CF, posteriormente a lei 8.666 das licitações, que foi publicada em 21 de junho de 1993. Outros avanços nessa área tomaram forma com a lei das Concessões e lei das PPP (parcerias público-privadas).

Com isso, percebeu-se a necessidade de uma averiguação da eficiência das licitações. A partir da conjuntura proposta a ser analisada nesse trabalho, tentar descrever pontos falhos na lei para o mercado de bens e serviços atual do país. Portanto, essa pesquisa é relevante para a Administração Pública por se tratar de um assunto de extrema utilidade para o setor. Dessa forma, trazer uma análise

atualizada da necessidade, ou não, de uma mudança na legislação que regulamenta as licitações públicas.

1.2 OBJETIVOS

Objetivo geral:

Averiguar por meio de estudo teórico, se a lei 8.666/93 das licitações está ou não ultrapassada e inoperante.

Objetivos específicos:

- Desenvolver um marco teórico que deduza, sob o ponto de vista técnico, a evolução das licitações públicas, demonstrando que a aplicação dos princípios da Licitação, na adoção do gerenciamento público tem influência positiva na gestão pública;

- Abordar sobre as mudanças propostas para a lei 8.666/93, tais como a PLC 32/2007 e PLS 559/2013;

- Descrever a necessidade de uma mudança na lei das licitações.

1.3 ABORDAGEM DA PESQUISA

A pesquisa em geral pode requerer trabalho científico e se propõem a encontrar respostas para questões propostas utilizando métodos científicos. Toda pesquisa requer o levantamento de dados e de fontes variadas com métodos e técnicas empregadas. Os dados podem ser levantados de forma direta (fonte primária) ou indireta (fonte secundária). Esse trabalho tem o levantamento de dados de forma indireta por meio da pesquisa bibliográfica. Com a qual será realizada um estudo teórico visando ter uma justificativa para o problema de pesquisa abordado pelo presente trabalho (MARCONI; LAKATOS, 2007).

A pesquisa bibliográfica ou fonte secundária é realizada por meio de bibliografias já publicadas. A finalidade dessa pesquisa é que o pesquisador tenha contato direto com tudo o que foi escrito sobre o assunto pesquisado (MARCONI; LAKATOS, 2007).

Conforme, Yin (2001), um estudo de caso é viável quando se apresentam questões como “como” e “porque”, sendo fragmentado em exploratório ou descritivo.

Para Gil (2010), existem as pesquisas descritivas e explicativas. A pesquisa descritiva se preocupa com a descrição das características de determinada população, procurando identificar possíveis relações entre variáveis. Por sua vez, as pesquisas explicativas buscam verificar fatores que contribuem ou determinam para a ocorrência de fenômenos, procurando explicar o “porque” e a “razão” das coisas.

Conforme Oliveira (2002) existem dois diferentes métodos de pesquisa, tendo como abordagem qualitativa ou quantitativa que se distinguem pela sua sistemática e sobretudo a forma de abordagem do problema que é objeto de estudo. Com isso, a escolha do método se dará pela natureza do problema ou aprofundamento do mesmo. O quadro 1 explana as diferenças entre a pesquisa quantitativa e a qualitativa.

Quadro 1 - Diferenças entre pesquisa quantitativa e qualitativa

QUANTITATIVO	QUALITATIVO
Preocupa-se com as quantidades	Preocupa-se com a qualidade
Possibilita análises estatísticas	Possibilita interpretações individuais
Busca generalizações (regras)	Busca as particularidades
Número significativo de participantes	Número pequeno de entrevistados
Objetivo	Subjetivo
Raciocínio dedutivo	Raciocínio indutivo
Apura opiniões e atitudes	Propõe a reflexão sobre algum tema
Quer descobrir “quantas” vezes algo acontece	Quer entender “porque” algo acontece

Fonte: Fonseca (2002).

Conforme Fonseca (2002) a pesquisa quantitativa tem como base dados mensuráveis com a finalidade de explicar e verificar sua existência, influência ou relação sobre outra variável. Buscando analisar a frequência de ocorrência, medindo a veracidade ou não do que está investigando.

Para Pinheiro (2010), a pesquisa quantitativa tem em sua abordagem a quantificação da coleta de informações e de como serão tratados os dados, usando estatísticas nas análises. Oliveira (2002) complementa que esse tipo de método é muito utilizado nas pesquisas descritivas, procurando descobrir e classificar relação entre as variáveis.

Por outro lado, conforme Fonseca (2002, p. 45-46) a pesquisa qualitativa se utiliza de procedimentos interpretativos dos recursos disponíveis como: “[...]”

entrevistas, observações, questionário abertos, interpretações de formas de expressão visual, como fotografias e pinturas e estudos de caso.”.

A pesquisa qualitativa ocorre pela tentativa de compreensão detalhada de características e significados apresentados pelos entrevistados, aspectos que não podem ser quantificados. Sendo a atribuição de significados e interpretação de fenômenos características básicas nesse tipo de método (PINHEIRO, 2010).

Conforme o exposto, a escolha de coleta e análise de dados para essa pesquisa será realizada de forma indireta (fonte secundária). É uma pesquisa de campo na qual será realizado um estudo de caso, apresentando características descritivas e explicativas, com abordagem qualitativa. Portanto, nessa pesquisa não terá instrumento de coleta e análise de dados como questionário ou entrevista, será um estudo teórico de artigos e notícias já publicadas.

1.4 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

O trabalho limita-se ao exame da Lei das Licitações Públicas e possíveis alterações, como a proposta trazida pela PLC 32/2007 e PLS 559/2013 que tem por objetivo a desburocratização do processo de licitações.

1.5 METODOLOGIA UTILIZADA

Conforme aborda Pinheiro (2010) a metodologia da pesquisa é um conjunto de técnicas e processos em que a ciência se utiliza para solucionar problemas. A metodologia é o viés operacional da pesquisa que liga os pontos abordados na fundamentação com a realidade proposta a ser pesquisada. Por consequência, a metodologia deve estar totalmente ajustada com os objetivos gerais e específicos.

Conforme Fonseca (2002), a pesquisa está direcionada para a solução ou resposta de determinado problema proposto, também é considerada fonte de conhecimento e descobertas relacionada a determinado assunto ou fato. Pinheiro (2010) complementa que a pesquisa científica realiza através de procedimentos racionais e sistemáticos, um conjunto de ações para solucionar determinado problema, quando carece de informação para a solução de tal problema.

Fonseca (2002) descreve a forma tradicional de investigar. Onde, I - Capacitado é o sujeito da investigação; II - Aspecto da realidade é o objeto de investigação; III - Hipóteses é investigação experimental; IV - Descrever é a investigação descritiva; e V - Explorá-la é a investigação exploratória.

Inicialmente, foi feita uma revisão bibliográfica através de (leis, manuais, comentários, notícias) para conhecimento das experiências em licitações públicas realizadas no Brasil, envolvendo a questão de metodologias, modelos ou técnicas. A partir dessa pesquisa, foram observados e levantados alguns pontos relevantes para a lei das licitações nos dias atuais, os quais deram embasamento para esse trabalho.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 LICITAÇÃO

Nesse tópico serão apresentados os conceitos de licitação, um breve histórico da legislação e os princípios que norteiam as licitações públicas atualmente no Brasil.

2.1.1 Conceito de Licitação

A licitação pública é definida como um procedimento administrativo que tem como objetivo lograr o melhor contrato para a administração pública. Ainda, cabe a essa administração incentivar, de forma lícita, a participação do maior número possível de licitantes (NIEBUHR, 1999).

Licitação é um procedimento preliminar da administração pública, que se baseia em critérios prévios, o qual seleciona entre várias propostas de compras, serviços ou obras, a melhor opção para o interesse público. Com a finalidade de fechar contrato com a melhor proposta, tendo em vista o princípio constitucional da isonomia (ENAP, 2015).

Para Di Pietro (2002) a licitação é um procedimento administrativo, no qual um ente público, por meio de condições fixadas em instrumento convocatório, da abertura aos interessados em formularem propostas. Das quais selecionará a melhor proposta para celebração de contrato.

Com isso, percebe-se que a licitação é um procedimento da Administração Pública para melhor opção de compra e celebração de contrato.

2.1.2 Histórico

A noção de contratação pública no Brasil surgiu em 1922 com o Código de Contabilidade Pública da União no decreto nº4.536, entretanto nessa época ainda não havia a observância ao princípio da isonomia. O foco principal nesse período era a contratação que atendesse aos interesses do estado com o menor preço (ENAP, 2015).

Em 1967, conforme ENAP (2015) com o decreto-lei federal nº200, as contratações da administração pública perderam seu caráter de discricionariedade administrativa, passando a ser instituto vinculante e obrigatório na esfera federal. Essa obrigação foi estendida para estados e Municípios através da lei nº 5.456/68.

Porém, apenas com a CF em 1988 foi que a licitação ganhou foro constitucional, a partir de então se constituindo obrigatória a toda Administração Pública. Incluindo os fundos especiais, entes privados que são controlados direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (ENAP, 2015).

Atualmente a lei 8.666, de 21 de junho de 1993 que é conhecida como lei geral de licitações, nela está estabelecida as normas gerais sobre as licitações e contratos administrativos pertinentes a serviços, obras, compras, locações e alienações nas esferas do Governo Federal, Estadual, Municipal e Distrito Federal, bem como fundos especiais, fundações públicas, autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista.

2.1.3 Princípios a Serem Observados Para que Um Procedimento Licitatório Seja Bem Sucedido

O ENAP (2015) aborda sobre o artigo 3º da lei nº 8.666/93 destacando os princípios e objetivo dessa lei, que são os seguintes:

- Garantir a isonomia a todas as empresas interessadas no processo licitatório junto ao poder público. O princípio da isonomia aplicado nas licitações pressupõem que as condições e regras estipuladas no instrumento convocatório, seja por edital ou convite, deverão assegurar que os participantes tenham tratamento igualitário perante seus concorrentes. Sendo que fica proibido direcionamentos nas especificações como marca ou fornecedor, ou ainda, ações que possam frustrar o caráter competitivo do processo;

- Selecionar a proposta que seja considerada a mais vantajosa para a Administração. Com isso, a proposta deve estar 100% de acordo com as especificações e demais condições estabelecidas no instrumento convocatório e ainda ofertar o melhor preço apresentado entre as concorrentes;

- Promover o desenvolvimento nacional sustentável;

- Ainda, afirma que todas as empresas devem concorrer no ato licitatório asseguradas dos princípios básicos da legalidade, impessoalidade, moralidade,

igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos quais lhes são correlatos.

No que se refere ao disposto acima, a observância de um dos princípios da licitação, que visa garantir a isonomia para todas as empresas que tenham interesse no ato licitatório, entra em conflito com a lei complementar nº 147 de 7 de agosto de 2014 prevê o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte do ato licitatório.

Para que o procedimento licitatório seja bem sucedido devem ser observados os seguintes princípios básicos que regem a lei das licitações.

2.1.3.1 Princípio da legalidade

Como o próprio nome já diz, a base desse princípio é que só será permitido ao Gestor Público agir em conformidade com a lei, Bastos (1996), discorre que cabe ao gestor público fazer a vontade da lei prevalecer. Cunha Junior (2009) afirma que é um procedimento em que todos os seus atos devem se realizar em conformidade com a lei.

Todos os atos da atividade administrativa devem ter como base esse princípio, partindo desse pressuposto o administrador não deve deixar sua vontade pessoal prevalecer (CARVALHO FILHO, 2009).

2.1.3.2 Princípio da impessoalidade

A aplicabilidade desse princípio defende que todos licitantes devem ter tratamento igualitário referente aos seus direitos e obrigações, sendo a administração pública objetiva em suas decisões (DI PIETRO, 2002).

Complementando, Carvalho Filho (2009) descreve que Administração deve dispor de tratamento igual a todos os administrados que se encontrem na mesma situação jurídica.

2.1.3.3 Princípio da moralidade e da probidade administrativa

Esse princípio impõe, conforme Di Pietro (2002), que o gestor público leve em consideração não somente o que é lícito, mas também o moral, bons costumes, justiça, honestidade, regras de boa administração, equidade e ideia do comum.

Para Carvalho Filho (2009) esse princípio determina que o administrador se utilize de conceitos éticos, sabendo que o direito condena condutas que se afastem dos valores jurídicos e morais. Ainda, complementa que a probidade está relacionada a boa fé, honestidade e moralidade da parte dos administradores. O autor ressalva, que no caso da improbidade, o responsável deve sofrer sanções penais, civis e administrativas cabíveis.

2.1.3.4 Princípio da isonomia

Está previsto no art. 5º da CF, conhecido também como princípio da igualdade, no qual a administração deve despender de tratamento idêntico para com seus administrados que estejam em mesma situação jurídica (CARVALHO FILHO, 2009).

O princípio da igualdade propõem que a Administração Pública escolha a melhor proposta, vedando condições que resultem em preferência a favor de determinado licitante em relação aos demais (DI PIETRO, 2002, p. 302).

Na licitação, discorre Carvalho Filho (2009), cabe a todos os interessados competir em igualdade de condições, sem que um tenha vantagens que não se estenda a outros.

2.1.3.5 Princípio da publicidade

Esse princípio compreende, segundo Meirelles (1989), os avisos como abertura, edital, anexos, exame da documentação, fornecimento de certidões, pareceres, e decisões que sejam referente à determinada licitação.

Conforme Carvalho Filho (2009), esse princípio prevê que a licitação seja amplamente divulgada, de maneira que o conhecimento de suas regras se estenda ao maior número de pessoas possível. Ainda, quanto mais pessoas tiverem acesso

às licitações sua seleção terá mais eficiência e será, por consequência, mais vantajosa a proposta vencedora.

2.1.3.6 Princípio do julgamento objetivo

Prevê que os fatores contidos no edital se façam cumprir no julgamento, evitando qualquer surpresa para os participantes. Esse princípio deve pautar todas as fases onde existam julgamento e escolha, de forma a evitar que a Administração determine algum critério ou tenha alguma atitude por gosto pessoal ou favorecimento (CARVALHO FILHO, 2009).

2.2 MODALIDADES DE LICITAÇÃO

Conforme Justen Filho (1993), o tipo de licitação reflete não somente no julgamento das propostas, destacando que cada tipo de licitação, varia na fase externa. Madeira (2010) complementa, afirmando que a licitação pode se desenvolver sob diversas óticas, podendo ser mais minuciosas e complexas, ou simples e singelas. Sendo esses procedimentos denominados modalidade de licitações. Em resumo, as modalidades estão descritas no quadro 2, cada uma com a sua relativa lei regulamentadora.

Quadro 2 - Modalidades de Licitação e sua Respective Regulamentação Legal

Modalidade de Licitação	Legislação
Concorrência	Lei nº 8.666/93
Tomada de Preços	Lei nº 8.666/93
Convite	Lei nº 8.666/93
Concurso	Lei nº 8.666/93
Leilão	Lei nº 8.666/93
Pregão Presencial	Lei nº 10.520/2002
Pregão Eletrônico	Decreto nº 5.450/2005
Pregão de Registro de Preços	Decreto nº 7.892/2013
Cotação eletrônica	Portaria nº 306/2001 do MPOG
Dispensa	Lei nº 8.666/93
Inexigibilidade	Lei nº 8.666/94

Fonte: Autoria própria.

2.2.1 Concorrência

Procedimento caracterizado pela amplitude de participantes e adotando procedimentos mais complexos (CARVALHO FILHO 2009).

Gasparini (2010) frisa que as características dessa modalidade se resumem a I - contratos de grande vulto, registro de preços, alienações imobiliárias e concessões de uso, serviço e de obra publicada; II - exigir publicidade; III - participação de qualquer interessado; e IV - a habilitação do interessado ocorre no início do procedimento.

2.2.2 Tomada de Preços

Essa modalidade têm as seguintes características: I - alcance de contrato com vulto médio; II - participam apenas interessados previamente cadastrados ou habilitados; III - exige publicidade; IV - solicita prévia qualificação dos interessados (GASPARINI, 2010).

2.2.3 Convite

Essa modalidade comporta menor formalismo, pois é destinada a contratações de menor vulto (ver valores no quadro 4 - modalidades de licitação e suas principais características) (CARVALHO FILHO 2009).

Para Cunha Junior (2009), essa modalidade ocorre entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, que podem ser cadastrados ou não, convidados e escolhidos pela administração, no mínimo três convidados. O instrumento convocatório será fixado em local apropriado e se estenderá aos demais interessados que se manifestem no prazo de 24 horas da apresentação das propostas. Carvalho Filho (2009) reforça que nessa modalidade não há edital, o instrumento convocatório denomina-se carta-convite.

Conforme Carvalho Filho (2009) a lei vigente expandiu o grupo de destinatários, admitindo que interessados não convidados diretamente também possam participar, desde que tenham cadastro junto aos órgãos administrativos.

Para isso, o estatuto impôs que deve ser fixado em local adequado uma cópia do instrumento convocatório.

2.2.4 Concurso

Nesse caso o fator determinante para essa modalidade de licitação é a natureza do seu objetivo, não o valor do contrato (ALEXANDRINO; PAULO, 2011).

Gasparini (2010) acrescenta que essa modalidade possui as seguintes características: I - tem um regulamento próprio; II - esta direcionada para trabalho técnico, científico ou artístico; III) qualquer interessado pode participar; IV - poderá outorgar prêmio ou remuneração para um ou mais vencedores; V - exige publicidade; VI - deve ter uma comissão especial para julgamento.

2.2.5 Leilão

Uma das características nessa modalidade é que para alienação de bens móveis da administração, está limitado a bens que estão avaliados (isolada ou globalmente) em quantia inferior a R\$ 650.000,00, se o valor for superior deve ser utilizada a concorrência (ALEXANDRINO; PAULO, 2011).

Gasparini (2010) destaca as seguintes características para essa modalidade: I - voltado para venda de bens móveis inservíveis, bens dados em penhor, produtos legalmente apreendidos e bens imóveis adquiridos judicialmente ou mediante dação em pagamento; II - qualquer interessado pode participar; III - deve ter ampla publicidade; IV - Em regra, dispensar habilitação.

2.2.6 Pregão

Procedimento realizado por meio de disputa de fornecimento com propostas e lances em sessão pública, que tem o intuito de adquirir bens e serviços comuns de qualquer que seja o valor estimado. Onde os interessados atuam através de lances (CUNHA JUNIOR, 2009).

A atuação dos interessados ocorre por meio de lances, onde, as propostas correspondem à oferta a ser apresentada pelo interessado e os lances ocorrem com

ofertas sucessivas e progressivas. Pois, são apresentadas uma após a outra e com valores decrescentes, com o objetivo de se chegar ao valor mínimo para aquisição de bens ou serviços. Ainda, o autor destaca que nessa modalidade prevalece o princípio da oralidade, enquanto que nas outras a forma de manifestação do interessado ocorre através de documentos escritos (propostas), nessa, os participantes podem oferecer outras propostas verbalmente na sessão pública que é destinada para a escolha (FILHO, 2011).

I - Pregão presencial – modalidade que a aquisição de bens ou serviços ocorre pela sessão pública, por intermédio de propostas de preços escritas em lances verbais; (GASPARINI, 2010).

II - Pregão eletrônico – essa modalidade apresenta algumas vantagens em relação ao presencial, conforme Carvalho Filho (2009), nota-se a economia de papéis pois todo o procedimento é realizado via internet. Com menos documentos a serem analisados, menor é a sobrecarga do pregoeiro. O fato da tecnologia da informação aproximar as pessoas, independentemente de onde estejam, traz maior eficiência para a Administração. A desvantagem é que nem todos os usuários tem acesso a um sistema que permita sua participação.

Em relação à modalidade de pregão, Bittencourt (2005), afirma que o pregão eletrônico veio para dificultar possíveis corrupções. Ainda, acrescenta que essa modalidade facilita a participação de mais concorrentes no ato licitatório, maximizando a competitividade.

2.3 TIPOS DE LICITAÇÃO

Os tipos de licitação têm significado técnico-jurídico que consiste na seleção da proposta mais vantajosa, seguindo um critério de julgamento predeterminado que influencia no seu todo (FILHO, 2011).

Conforme o que determina a lei geral das licitações, os critérios que poderão ser adotados no julgamento das propostas serão:

- a) Melhor técnica;
- b) Melhor preço;
- c) Técnica e preço;
- d) Melhor lance ou oferta.

Com isso, percebe-se que a definição do tipo de licitação a ser utilizado traz reflexos não apenas sobre o julgamento das propostas, mas principalmente na fase externa do procedimento licitatório.

2.4 PROCEDIMENTOS NA LICITAÇÃO

Nesse ínterim, cabe explanar sobre procedimento formal. Conforme Meirelles (1989) o “formalismo” se caracteriza por exigências desnecessárias e inúteis, porém no ato licitatório existe o procedimento formal no qual não se anula todo o procedimento por meras omissões ou irregularidades irrelevantes, desde que não causem prejuízo à administração ou aos licitantes. O autor acrescenta que a regra que prevalece em processos judiciais é que não se decreta nulo quando não houver dano a qualquer das partes.

Na lei geral das licitações, o procedimento licitatório na sua fase interna está descrito no art. 38 e 40, ocorrendo com a abertura de processo administrativo, que será: autuado, protocolado, numerado, autorizado, indicado o objeto e indicado recurso para a despesa.

2.4.1 Formalização

Esse é o início do processo, conforme Carvalho Filho (2009), é onde se elabora o processo administrativo que deve ser autuado, protocolado e numerado.

2.4.2 Edital

Edital se configura, para Ferreira (1988), como ato escrito oficialmente no qual existe a determinação, postura, aviso, citação, entre outros. O mesmo deve ser acessível ao público.

Para Meirelles (1989), o papel do edital na licitação, é levar ao público o conhecimento sobre abertura de concorrência, as condições de sua realização, preços, convocação de interessados e apresentação de propostas. Di Pietro (2002) complementa que é o ato pelo qual a Administração Pública realiza uma oferta de contrato ao público interessado e que atenda suas determinações.

2.4.3 Habilitação

Nessa etapa, segundo Carvalho Filho (2009), será realizada a avaliação do participante para averiguar sua idoneidade e capacitação para a contratação da Administração Pública.

Em relação à fase externa da licitação, tem seu início logo no ato de publicação do edital. Estabelecido no art. 3 da lei 8.666/93, onde discorre que a licitação não será sigilosa, ficando acessível ao público seus atos e procedimentos com exceção do conteúdo das propostas, até a sua respectiva abertura. Ainda outros artigos dessa lei abordam sobre fases externas, como demonstrado no quadro 3.

Quadro 3 - Fases Externas da Licitação

Lei 8.666/93	
Art. 28	Habilitação jurídica dos licitantes
Art. 29	Documentação fiscal e trabalhista
Art. 30	Documentação de qualificação técnica
Art. 31	Documentação econômico-financeira
Art. 32	Validação da documentação original
Art. 33	Normatização específica para empresas de consórcio
Art. 34	Realização de registro cadastral

Fonte: Autoria própria.

2.4.4 Julgamento das Propostas

Conforme Alexandrino e Paulo (2011) destacam que essa é a fase que será realizado o confronto, a classificação e a determinação de uma proposta vencedora.

2.4.5 Homologação e Adjudicação

Depois de realizado o julgamento, conforme Alexandrino e Paulo (2011), a autoridade competente irá homologar e adjudicar o objeto da licitação ao vencedor.

2.4.6 Revogação e Anulação

Nesse caso, a autoridade competente deve anular (por ilegalidade) o ato caso houver algum parecer de terceiro escrito e devidamente fundamentado (ALEXANDRINO; PAULO, 2011).

2.4.7 Inexigibilidade de Licitação

Segundo Alexandrino e Paulo (2011) ocorre quando houver impossibilidade jurídica de competição, que se da pela falta de pluralidade na concorrência. Os casos em que se adotam esse procedimento são: I - fornecedor exclusivo, proibida a preferência por marca; II - serviços técnicos profissionais especializados, tendo natureza singular, fica vedada a inexigibilidade nos casos de serviços de publicidade e divulgação; III - Em caso de contratação de artistas com visibilidade e aceitação pública.

2.4.8 Dispensa de Licitação

Conforme Alexandrino e Paulo (2011) ocorre em casos que mesmo havendo a possibilidade de competição, ainda sim, a lei permite que seja dispensada a licitação. A dispensa, segundo Carvalho Filho (2009), pode ocorrer nas seguintes situações:

I - Quando o custo econômico da licitação for maior que o benefício dela extraível; II - Em casos que a demora na licitação resulte na ineficácia da contratação; III - Em casos em que exista a potencialidade de benefício em decorrência da licitação; IV - Quando não houver o critério da vantagem econômica, pois, o estado busca outro fim.

Di Pietro (2002) destaca que a diferença entre a dispensa e a inexigibilidade na licitação é que na dispensa ainda é viável a concorrência, na inexigibilidade fica inviável a concorrência, pois, naturalmente apenas um licitante possui viabilidade na licitação, ou seja, atenda às necessidades da Administração Pública, nesse caso a licitação é inviável.

O quadro 4 é um resumo comparativo de tudo o que já foi visto nesse trabalho referente as principais características das modalidades de licitação, entre elas: habilitação, tipos, prazos, valores e encaminhamento das propostas.

Quadro 4 - Modalidades de Licitação e Suas Principais Características

Modalidade	Habilitação	Tipos possíveis			Prazos mínimos entre publicação do edital e recebimento das propostas	Valores		Encaminhamento das propostas
		Melhor Técnica	Melhor Preço	Técnica e Preço		Obras e serviços de engenharia	Compras e outros serviços	
Concorrência	Acesso a qualquer interessado qualificado na habilitação preliminar.	X	X	X	Quarenta e cinco dias (técnica e preço); 30 dias (outros)	Acima de R\$ 1,5 milhão	Acima de R\$ 650 mil	Envelopes fechados
Tomada de preços	Acesso apenas a interessados cadastrados, qualificados até três dias antes do certame. ²	X	X	X	Trinta dias (técnica e preço); quinze dias (outros)	De R\$ 150 mil a R\$ 1,5 milhão	De R\$ 80 mil a R\$ 650 mil	Envelopes fechados
Convite	Se for convidada, a firma não precisa ser cadastrada. Mas cadastrados (e só eles) não convidados podem solicitar participação, desde que 24 horas antes do certame.	X	X	X	Cinco dias úteis	De R\$ 15 mil a R\$ 150 mil	De R\$ 8 mil a R\$ 80 mil	Envelopes fechados
Pregão presencial	A entrega dos documentos de habilitação é no início do certame, mas o exame de sua validade é posterior. Os requisitos são definidos no edital.		X		Oito dias	Não se aplica	Qualquer valor	Envelopes fechados e lances ao vivo (presenciais)
Pregão eletrônico	A entrega dos documentos de habilitação é no início do certame, mas o exame de sua validade é posterior. Os requisitos são definidos no edital.		X		Oito dias	Não se aplica	Qualquer valor	Envelopes fechados (propostas) e lances online

Fonte: FIUZA (2014).

Nota:

Exclui-se do comparativo a modalidade leilão, destinada exclusivamente para a venda de bens móveis inservíveis para a Administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, bem como a modalidade de consulta prevista nos Artigos 54 e 55 da Lei no 9.472/1997, para uso pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) em compras de bens e serviços de engenharia incomuns. Exclui-se também a modalidade concurso, que "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 de edital" (Lei no 8.666, Artigo 22, parágrafo 4o).

Data de recebimento das propostas ou de início do pregão, conforme o caso.

Valores inferiores aos do convite já são justificativas suficientes para a dispensa de licitação (Artigo 24, inciso II).

2.5 PROPOSTAS DE MODERNIZAÇÃO PARA A LEI DAS LICITAÇÕES

Discussões sobre a mudança nas licitações públicas já vem sendo abordadas há muito tempo e pode-se observar mudanças nesse sentido, como a criação da lei das Concessões, lei das PPP, entre outros. Assim como propostas trazidas pelo PLC 32/2007 e PLS 559/2013.

Tendo em vista a evolução do perfil da economia brasileira nas últimas décadas e com o intuito que a Administração Pública acompanhe tal evolução permitindo que a lei das licitações não fique defasada, surgem várias discussões a respeito do assunto, recentemente, em 13 de dezembro de 2016 foi aprovada pelo senado o PLS 559/2013 e agora está tramitando na câmara dos deputados. Essa proposta vem alterar a atual normatização, principalmente em questões como: contratação integrada, seguro para obras, matriz de risco e nível de projeto.

Conforme Fiuza (2012), as alterações propostas por algumas leis, entre elas o PL 7.709/2007 que foi posteriormente renomeada para PLC 32/2007, veio representar uma formidável ruptura, abrindo espaço para uma reforma mais profunda na lei das licitações. Uma das alterações mais significativas desse PLC 32/2007 é a inversão de fases, sendo que esse assunto chegou a causar impasses entre os senadores, fazendo com que o PL ficasse paralisado no congresso.

Embora significativa a proposta trazida pelo PLC 32/2007, Fiuza (2014, p. 9), afirma que: “É na lei nº 12.462 que devem ser buscados os principais pontos da reforma da lei nº 8.666, e não no PLC no 32/2007 nem no seu substitutivo.” Ainda o autor complementa que apenas uma alteração na lei 8.666/93 não é suficiente para a total eficácia nas licitações, precisa-se também de:

- a) uma lei que regulamente uma agência normativa de compras;
- b) uma lei regulamentando uma agência executiva federal de compras centralizadas “encarregada de agregar demandas de bens e serviços de uso corrente dos diversos órgãos das administrações federais direta, autárquica e fundacional [...]” além de “[...] disponibilizar a estas e a outros órgãos interessados das demais esferas de governo os contratos-marco de fornecimento ao setor público (CMFSPs), que substituirão o Sistema de Registro de Preços.”;
- c) uma lei que crie e regulamente as seguintes carreiras: “i) especialista em compras públicas; ii) técnico em compras públicas; e iii) especialista em regulação

de compras públicas – além de eventualmente uma carreira de nível médio para a regulação de compras públicas.”.

Por outro lado, Vargas et al (2012 p. 6) afirma que o PLC 32/2007 faz parte de um pacote de medidas propostas pelo PAC tendo como principais objetivos: “aumentar a transparência, eficiência e agilidade aos procedimentos licitatórios.”.

Com isso, serão abordados alguns pontos relevantes para a mudança na lei das licitações.

2.5.1 Inversão das fases

Para Fiuza (2012), uma das principais causas de obstrução ao PLC 32/2007 no legislativo foi a chamada inversão de fases, que ocorre com o julgamento da habilitação posteriormente à seleção do fornecedor vencedor, é possível verificar essa afirmação na redação trazida pelo art. 43 do PLC.

Art. 43. § 1º Obedecidos os princípios da eficiência e economicidade, e considerando as peculiaridades do objeto licitado, será facultado à Administração inverter as fases do processo licitatório, observado o seguinte procedimento nas licitações do tipo menor preço:

I – abertura dos envelopes contendo as propostas de todos os participantes, ordenando-as segundo o valor;

II – verificação da conformidade da proposta de menor preço com os critérios de classificação constantes do ato convocatório;

III – classificada a proposta de menor preço, abertura do envelope e verificação dos documentos de habilitação exclusivamente do licitante que a apresentou;

IV – não verificada a hipótese do inciso III, exame das propostas subseqüentes, na ordem estabelecida no inciso I deste parágrafo, até ser encontrada uma que atenda aos critérios estabelecidos no ato convocatório, verificando-se em seguida os documentos de habilitação do licitante que a apresentou;

V – inabilitado o primeiro classificado, repetição do procedimento descrito nos incisos anteriores relativamente aos demais licitantes até que se encontre um com proposta classificada e que atenda às condições de habilitação fixadas no ato convocatório;

VI – deliberação da autoridade competente quanto aos recursos interpostos;

VII – devolução, aos licitantes, dos envelopes contendo os documentos de habilitação não examinados; e

VIII – deliberação da autoridade competente quanto à homologação e adjudicação do objeto da licitação. (BRASIL, PLC 32/2007).

Ainda, como é possível observar, o PLS 559/2013 em seu art. 15 também traz a inversão de fases.

Art. 15. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

I – preparatória;

II – publicação do edital de licitação;

III – apresentação de propostas e lances, quando for o caso;

IV – julgamento;

V – habilitação;

VI – recursal; e

VII – homologação

§ 1º A fase de que trata o inciso V do caput poderá, mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes, anteceder as referidas nos incisos III e IV do caput, desde que expressamente previsto no edital de licitação. (BRASIL, PL nº 599/2013 – Redação aprovada CEDN).

Atualmente a habilitação acontece antes do julgamento das propostas. Contudo, conforme a proposta do PLS 559/2013, ainda existe a possibilidade de não inverter as fases, se houver uma justificativa plausível para determinada atitude.

Conforme Fiuza (2012, p. 12), a sequência seguida atualmente “[...] motiva um excesso de impugnações, pois os licitantes ainda desconhecem quem são os seus reais concorrentes e atrasa os processos licitatórios. Além disso, dá margem a negociações paralelas que podem envolver transferências laterais entre os licitantes”. Como é possível verificar no art. 43 da lei geral das licitações, a habilitação das empresas acontece logo no início do procedimento licitatório.

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

I - abertura dos envelopes contendo a documentação relativa à habilitação dos concorrentes, e sua apreciação;

II - devolução dos envelopes fechados aos concorrentes inabilitados, contendo as respectivas propostas, desde que não tenha havido recurso ou após sua denegação;

III - abertura dos envelopes contendo as propostas dos concorrentes habilitados, desde que transcorrido o prazo sem interposição de recurso, ou tenha havido desistência expressa, ou após o julgamento dos recursos interpostos;

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;

V - julgamento e classificação das propostas de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital;

VI - deliberação da autoridade competente quanto à homologação e adjudicação do objeto da licitação. (BRASIL, Lei 8.666/93).

Fiuza (2012) afirma que a inversão de fases representa grande avanço para essa temática. Vargas et al (2012) acrescenta que o atual procedimento da lei 8.666/2007 na sua fase externa se torna um processo muito demorado, tendo em vista que o ente administrativo tem que analisar toda a documentação que é exigida de todos os concorrentes, mesmo existindo proposta que são inexequíveis, que com base na lei são passíveis de eliminação.

2.5.2 Menor preço, Melhor Técnica, Preço e Técnica

A legislação brasileira não oferece flexibilidade ao comprador para formular uma licitação de acordo com os seus objetivos. “Atualmente, as modalidades por envelopes fechados se diferenciam entre si pelos valores, pelo universo de empresas habilitáveis e pelos prazos, mas o critério para enquadramento numa ou noutra é exclusivamente o valor envolvido.” A partir do valor, será selecionada a modalidade. Contudo, direcionar as modalidades de licitação com foco para um critério se torna uma categorização muito pobre (FIUZA, 2014, p. 39).

Ainda, para Fiuza (2014), fica mais evidente essa pobreza de critérios quando se nota que boa parte das autuações dos órgãos fiscalizadores estão relacionadas à escolha indevida de modalidade, em relação a faixa de valores em que se insere. É comum aos compradores a tentativa de fracionar as despesas na intenção de enquadrá-las em modalidades que tenham prazos mínimos e mais curtos (ver prazos no quadro 4 - modalidades de licitação e suas principais características), com isso, agilizando o processo licitatório, até mesmo reduzindo a exigência de documentos. Continua, complementando que o fracionamento denota um mal planejamento de compras pela Administração. Em relação a esse assunto,

Cabe notar que o PLC no 32/2007, em tramitação no Congresso Nacional, e que reforma a legislação de licitações, permite o uso de pregão em licitações por técnica e preço, desde que a proposta técnica esteja presente nos envelopes fechados e os lances descendentes seguintes se resumam ao preço. Nos casos em que a especificação do bem ou serviço puder realmente ser completa e a ponderação dos critérios técnicos for bem desenhada, o uso do pregão poderá representar um grande avanço. (FIUZA, 2007, p. 14).

Art. 46 § 2º II – a classificação dos proponentes far-se-á de acordo com a média ponderada das valorações das propostas técnica e de preço, de acordo com os pesos preestabelecidos no instrumento convocatório, não se admitindo critérios de valorização que tornem as propostas de preços menos relevantes que as propostas técnicas. (BRASIL, PLC 32/2007).

Ainda, Fiuza (2014), acrescenta que existe uma série de estratégias defensivas para se beneficiar com o bom uso da lei das licitações, comprando com a técnica do menor preço conseguindo qualidade no bem ou serviço fornecido. Sendo os seguintes:

a) O comprador deve ter cuidado no momento de especificar os objetos no edital e pedir amostra dos bens a serem fornecidos. Citando especificações técnicas e, no RDC, usar marcas como referência de qualidade;

b) O comprador escolhe um fornecedor que trabalhe com um produto de qualidade conhecida e detalha nas especificações o bem ou serviço de tal modo que apenas o fornecedor possa oferecê-lo, contudo sem especificar a marca;

c) Quando se tratar de obras e serviços, o comprador pode se utilizar da exigência de uma série de atestados de fornecimento e prestação de serviços, de modo a excluir firmas inexperientes ou incapazes.

Fiuza (2014) continua afirmando, que o fato de ser questionado o critério de menor preço nas licitações parece ter se tornado tabu, com isso a legislação brasileira começou a receber remendos dos mais variados para atender objetivos políticos dos mais diversos, conforme segue: a) o fomento às micro e pequenas empresas, com tratamento diferenciado; b) fomento a produção nacional, o qual institui preferência por meio de teto percentual fixo (lei nº 12,349/2010); c) promover a sustentabilidade; e d) favorecimento de fornecedores com desvantagens competitivas. Entretanto boa parte dessas ações seria desnecessária se fosse possível ao comprador usar técnica e preço em maior número de situações e também se existisse um cadastro positivo de fornecedores.

2.5.3 Principais Alterações Propostas Para a Contratação Integrada

A proposta da PLC 32/2007 e PLS 559/2013 trazem algumas alterações significativas para esse assunto. Neste trabalho serão abordadas a legislação atual

e a proposta de mudança de forma comparativa questões como as definições, modalidades e valores.

2.5.3.1 Das definições

Nesse item será abordada a forma que cada legislação define a contratação integrada, sendo que, atualmente a lei geral das licitações tem como suporte a lei 12.462/2011, conforme segue:

§ 1º A contratação integrada compreende a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo, a execução de obras e serviços de engenharia, a montagem, a realização de testes, a pré-operação e todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto. (BRASIL, LEI 12.462/11).

Contudo, a proposta de alteração traz os seguintes textos:

XVI – contratação integrada – regime de contratação, com base em anteprojeto da administração, no qual o contratado fica responsável pela elaboração e o desenvolvimento dos projetos completo e executivo, pela execução de obras e serviços de engenharia, montagem, realização de testes, pré-operação e por todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto, com remuneração por preço global; (BRASIL, PLS nº 599/2013).

XXX – contratação integrada – regime de contratação no qual o contratado fica responsável pela elaboração e o desenvolvimento do projeto completo e executivo, além da execução de obras e serviços de engenharia, do fornecimento de bens ou da prestação de serviços especiais, bem como da montagem, realização de testes, pré-operação e por todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto, ao fornecimento dos bens ou à prestação dos serviços, com remuneração por preço global, em conformidade com as etapas de avanços da execução contratual;

XXXI – contratação semi-integrada – regime de contratação no qual o contratado fica responsável pela elaboração e o desenvolvimento do projeto executivo, além da execução de obras e serviços de engenharia, do fornecimento de bens ou da prestação de serviços especiais, bem como da montagem, realização de testes, pré-operação e por todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto, ao fornecimento dos bens ou à prestação dos serviços, a ser remunerado de forma mista, em função dos quantitativos apurados em medições das prestações executadas ou em função das fases de avanço das etapas de execução, conforme o caso. (BRASIL, PL nº 599/2013 – Redação aprovada CEDN).

Percebe-se que a redação trazida pelo PLS 559/2013 se torna mais específica em relação à determinação da legislação atual, e ainda, acrescenta a contratação semi-integrada, na qual, como mostra a redação, se diferencia principalmente pela forma de remuneração. Sendo, remuneração global para contratação integrada e remuneração mista para contratação semi-integrada.

2.5.3.2 Das modalidades e valores

Atualmente a particularidade no ato de enquadramento da licitação de contratação integrada é diferenciada pelos seus valores, os quais são encaixados por modalidade. Esse item irá abordar questões como valores e modalidades. Na lei 8.666/93 as modalidades para contratação integrada são (art. 22. I – concorrência; II – tomada de preços; e III – convite).

Em relação aos valores, a legislação leva em consideração a definição de obras de grande vulto, que atualmente é:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

[...] V - Obras, serviços e compras de grande vulto - aquelas cujo valor estimado seja superior a 25 (vinte e cinco) vezes o limite estabelecido **na alínea "c" do inciso I do art. 23 desta Lei**; (BRASIL, Lei nº 8.666/1993, grifo próprio).

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); (BRASIL, Lei nº 8.666/1993, grifo próprio).

A proposta de mudança traz a seguinte redação:

Art. 3º Para os fins deste Código, consideram-se:

XLIX - obras, serviços e compras de grande vulto - aqueles cujo valor estimado seja superior a 1.000.000 (um milhão) de unidades monetárias brasileiras; (BRASIL, PL nº 32/2007).

XX – obras, serviços e fornecimentos de grande vulto: aqueles cujo valor estimado seja superior a R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais); (BRASIL, PL nº 599/2013 – Redação aprovada CEDN).

Um ponto importante que é observado, nesse caso, é a clareza do texto trazido pelos projetos de lei sendo simples, objetivo e de fácil compreensão.

Existem ainda alterações mais impactantes para obras de grande vulto, essa afirmação está demonstrada a seguir: “Art. 8 § 11. Os regimes de contratação integrada e semi-integrada **somente** poderão ser aplicados nas licitações para a contratação de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto.”. (BRASIL, PL nº 599/2013, grifo próprio).

Em substituição a esse texto, tem a seguinte proposta:

Art. 8 § 11. Os regimes de contratação integrada e semi-integrada somente poderão ser aplicados nas licitações para a contratação de obras, serviços e fornecimentos naquelas cujos valores superem aqueles previstos para os contratos de que trata a Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (BRASIL, PL nº 599/2013 – Redação aprovada CEDN).

Pode-se observar que os valores a que se referem à citação anterior são os seguintes:

Art. 2o Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

[...]

§ 4o É vedada a celebração de contrato de parceria público-privada:

I – cujo valor do contrato seja inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais). (BRASIL, Lei n. 11.079/2004).

Contudo, há um grande impasse, pois como já foi supracitado, a contratação integrada dar-se-á para “XX – obras, serviços e fornecimentos de grande vulto: aqueles cujo valor estimado seja superior a R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais)” vem em confronto com “contratação integrada e semi-integrada somente poderão ser aplicados nas licitações para a contratação de obras, serviços e fornecimentos naquelas cujos valores superem aqueles previstos para os contratos de que trata a lei n. 11.079” que equivale a “R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais)”. Com isso, abre uma brecha para conclusões de qual seria a melhor proposta para a mudança.

Nesse caso, o texto mais coerente seria “§ 11. Os regimes de contratação integrada e semi-integrada somente poderão ser aplicados nas licitações para a

contratação de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto.” (Substitutivo ao PLS 559, de 2013 (Relatório de 08/09/2016 – CEDN – Senador Fernando Bezerra). Subintendendo assim que seria apenas para contratações com valor acima de R\$ 100.000.000,00. (cem milhões de reais).

3 CONCLUSÃO

Nesse estudo, prendeu-se a pesquisar as principais alterações em pauta no momento, tendo em vista que a lei foi criada a muito tempo e em outro cenário econômico. Sem dúvidas, para àquele momento, a lei foi algo totalmente necessário. Contudo observa-se hoje a necessidade de pequenas alterações para a melhor eficiência e eficácia para os seus usuários. É possível observar que existem vários estudos que trazem à tona essa questão, alguns vão mais além de apenas estudar o cenário atual de propostas trazidas pelas legislações.

O próprio Fiuza (2014) vai mais afundo e elabora alguns tópicos que, segundo afirma, traria mais eficácia para a administração. Destacando-se a criação de lei regulamentando uma agência normativa de compras, uma lei que crie e regule carreiras públicas voltadas para técnicos de compras, especialistas em compras públicas.

Outro ponto verificado nesse estudo, são as inversões de fases no ato licitatório, são propostas trazidas pelas PLC 32/2007 e PLS 559/2013, o qual promete agilidade, trazendo mais eficiência no tramite licitatório. Muitos autores, como Vargas et al (2012), criticam a atual excessiva burocratização e demora no tramite. Sendo que, se houvesse a inversão de fases e a habilitação ocorresse posteriormente, acredita-se que seriam menos documentos a serem analisados, com isso, agilizaria o processo.

Ainda, pode ser verificado que alguns autores trazem precauções por parte do contratante, pois muitas vezes um projeto bem elaborado e entrelaçado evita possíveis brechas que possam prejudicar de alguma forma hora do julgamento. Sempre é aconselhável usar o edital a seu favor, citando especificações técnica, no caso de serviços, exigir uma série de atestados de fornecimento e prestação de serviços, dentre outros.

Um aspecto observado nesse estudo foi também a técnica de menor preço, melhor técnica, preço e técnica. Alguns autores, como Fiuza (2014), criticam o fato que hoje em dia direcionar as modalidades de licitação com foco para um critério se torna uma categorização muito pobre. Ainda, tendo em vista a urgência em determinadas situações, os compradores tentam fracionar (incorretamente) as

despesas com o objetivo de enquadrá-las em modalidades com prazos mínimos e mais curtos. Com isso percebe-se um mal planejamento por falta da administração.

Outro aspecto observado, foi o caso das contratações integradas, trazido pela PLS 559/2013, o qual propõem que a administração pública apenas possa usufruir de contratação integrada ou semi-integrada em casos que o valor do contrato seja superior a vinte milhões de reais. Na contratação integrada, uma empresa elabora e executa o projeto, a partir da especificação do valor fica mais fácil a descentralização, podendo uma empresa realizar o projeto e outra executar a obra, dando oportunidade para mais empresas usufruírem de celebração de contrato com a administração pública.

Portanto, pode-se concluir que a lei geral das licitações não está ultrapassada e inoperante, apenas precisa de alguns ajustes que visem principalmente a desburocratização do processo. Pois, medidas simples podem fazer com que o processo seja mais ágil. Interessante também se faz a ideia de uma regulamentação de carreiras para técnicos ou analistas em compras públicas, pois tendo pessoas informadas e qualificadas para essa função facilitará o processo. Percebe-se também que a atual lei sofreu muitos remendos no decorrer do tempo, uma medida mais radical seria a proposta de uma nova legislação que contemplasse todas as leis existentes, que se referem à licitação, em apenas uma, evitando os “remendos”.

4 SUGESTÃO PARA ESTUDOS FUTUROS

Com base no trabalho desenvolvido, algumas vertentes de trabalhos futuros podem ser identificadas:

- Uma continuidade do presente estudo com aprofundamento em relação às melhorias para a lei das licitações, frisando os impactos positivos e negativos de tal mudança;

- Outro ponto que se pode acrescentar nesse trabalho, é a pesquisa direto na fonte que opera com a Lei Geral das licitações, podendo fazer uma pesquisa em instituição pública, para averiguar qual a opinião dos administradores públicos sobre as mudanças, quais impactos os mesmos poderiam sofrer com tal ação, para verificar a aceitabilidade dessas mudanças para os entes envolvidos;

- Também pode ser feito um estudo mais a fundo, procurando empresas que trabalham paralelamente ao setor público, com o fornecimento ou prestação de serviços para o mesmo. E tentar por meio de pesquisa, identificar quais são suas maiores dificuldades em relação ao procedimento licitatório, com isso, verificando quais mudanças podem ser sugeridas e se são ou não exequíveis.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1996

BITTENCOURT, Sidney. **Pregão Eletrônico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Temas & Ideias, 2005.

BRASIL. **Decreto-lei 200/67, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm> Acesso em: 19 de fev.2017.

_____. **Lei nº 11.079/2004, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm>. Acesso em: 19 de fev.2017.

_____. **Lei nº 12.462/2011, de 4 de agosto de 2011**. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm>. Acesso em: 19 de fev.2017.

_____. **Lei nº 8.666/1993, 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 19 de dez.2016.

_____. **PL nº 32/2007**. Institui o Código de Licitações e Contratos da Administração Pública, com fundamento no art. 22, inciso XXVII, e regulamentação ao art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, define a conduta ética dos agentes públicos, procedimentos e processo sobre o tema e convênios, revoga a Lei de Licitações e Contratos nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e a Lei do Pregão nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=433783&filename=PL+32/2007>; Acesso em: 06 de fev.2016.

_____. **PL nº 559/2013**. Estabelece normas gerais de licitações e contratos administrativos no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Revoga a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei das Licitações), a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 (que instituiu a modalidade de pregão nas licitações) e os arts. 1 a 47 da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011 (Regime Diferenciado de Contratações – RDC) (Projeto da nova lei de licitações, da Comissão Temporária de modernização da Lei de Licitações e Contratos). Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/115926>>. Acesso em: 06 de fev.2016.

_____. _____. Parecer aprovado em 09/11/2016 – CEDN. Estabelece normas gerais de licitações e contratos administrativos no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Revoga a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei das Licitações), a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 (que instituiu a modalidade de pregão nas licitações) e os arts. 1 a 47 da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011 (Regime Diferenciado de Contratações – RDC) (Projeto da nova lei de licitações, da Comissão Temporária de modernização da Lei de Licitações e Contratos). Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/115926>>. Acesso em: 06 de fev.2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santo. **Manual de direito administrativo**. 23 ed. São Paulo: Lumen Juris, 2009.

CERVO, Amado Luiz. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito administrativo**. 7. ed. Bahia: Editora Jus Podivm, 2009.

DENCKER, Ada de Freitas Maneti. **Pesquisa empírica em ciências humanas (ênfase em comunicação)**. São Paulo: Futura, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ENAP (Escola Nacional de Administração Pública). **Legislação Aplicada à Logística de Suprimentos Lei nº 8.666/93, pregão e registro de preços**. Diretoria de Comunicação e Pesquisa SAIS. Brasília: ENAP, 2015. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/2281/M%C3%B3dulo_1_LOGISTICA_SUPRIMENTOS_LEI_8666.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 de jan. 2017. Acesso em: 07 de jan. 2017.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de metodologia**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio Básico da Língua Portuguesa**. São Paulo: Abril, 1988.

FIUZA, Eduardo Pedral Sampaio. **O Regime Diferenciado de Contratações Públicas e a Agenda Perdida das Compras Públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5375/1/Radar_n19_O%20Regime.pdf>. Acesso em: 17 de jan. 2017.

_____. **A agenda perdida das compras públicas brasileiras: rumo a uma reforma abrangente da lei de licitações e do arcabouço institucional**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3362/1/td_1990.pdf>. Acesso em: 01 de fev. 2017.

FONSECA, João José Saraiva da. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Disponível em: <<http://www.ia.ufrj.br/ppgea/conteudo/conteudo-2012-1/1SF/Sandra/apostilaMetodologia.pdf>>. Acesso em: 10 de dez. 2016.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 1. ed. Rio de Janeiro: AIDE, 1993.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Administração pública**. 11 ed. Rio de Janeiro: Elsevier. 2010.

MARCONI, Maria de Andrade.; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 14. ed. São Paulo: RT, 1989.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Princípio da isonomia na licitação pública**. 1999. 186 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas - especialidade Direito). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999.

OLIVEIRA, Silvio Luiz de. **Tratado de metodologia científica: projetos de pesquisas**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

PINHEIRO, José Maurício dos Santos. **Da Iniciação científica ao TCC: Uma abordagem para os cursos de tecnologia**. Rio de Janeiro: Editora Ciência Moderna Ltda., 2010.

SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas). **Os Negócios Promissores em 2017**. Brasília: SEBRAE, 2016. Disponível em: <[http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/a315d30f98d8993b07dda11b82ec6f46/\\$File/7504.pdf](http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/a315d30f98d8993b07dda11b82ec6f46/$File/7504.pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2016

VARGAS, Kátiuscia Schiemer; BUENO, Daiane de Fatima dos Santos; HÖRBE, Tatiane de Andrade Neves; MOURA, Gilnei Luiz de; FIGUEIRA Kristina Kieling. Alterações da Lei 8.666/93: uma análise da percepção dos servidores do Instituto Federal Farroupilha. In: SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO, 15., 2012. **Anais Eletrônicos...** Disponível: <<http://sistema.semead.com.br/15semead/resultado/trabalhosPDF/417.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2017.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.