



REVOGAÇÃO DE EDITAIS DE PROCESSOS LICITATÓRIOS: OS MOTIVOS APRESENTADOS PELA PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ/PARANÁ

REPEAL OF BIDDING PROCEDURES: THE REASONS PRESENTED BY THE MUNICIPALITY OF MARINGÁ/PARANÁ

Kerla Mattiello, Universidade Estadual de Maringá, Brasil, m_kerla@yahoo.com.br

Beatriz Andrade dos Santos, Universidade Estadual de Maringá, Brasil, beatrizandradexi@gmail.com

Roberto Rivelino Martins Ribeiro, Universidade Estadual de Maringá, Brasil, rivamga@hotmail.com

Augusto Cesare de Campos Soares, Universidade Estadual de Maringá, Brasil, augustocesareuem@gmail.com

Marguit Neumann, Universidade Estadual de Maringá, Brasil, marguitn26@gmail.com

Resumo

Esta pesquisa teve por objetivo conhecer quais foram as motivações e as justificativas apresentadas que levam a prefeitura municipal de Maringá-PR a realizar revogações de editais de processos licitatório nos anos de 2014 a 2016. Os dados foram obtidos por meio de consulta no portal de transparência do município de Maringá-PR e do preenchimento de formulários criados pelos autores no Microsoft Excel. A pesquisa se classifica metodologicamente como descritiva, de natureza aplicada e com abordagem mista do problema. Com relação aos procedimentos técnicos utilizados foram três, sendo eles: Pesquisa bibliográfica, documental e ex-post-facto com abordagem dedutiva. Como o Portal de Transparência não cumpria um dos Princípios da Administração Pública que é a Publicidade, os dados foram encontrados de forma incompleta, nos anos de 2014 e 2015 no quesito notas de revogação. Apesar da falta de justificativas pertinentes para as revogações em 2016, foi possível levantar as secretarias/órgãos que mais solicitaram pedidos de licitações em 2016 e as que mais fizeram revogações desses editais. Nos três anos de análise foi possível também levantar as modalidades com mais revogações além de um questionamento com relação ao número de realizações de Dispensas e Inexigibilidades com relação às demais modalidades.

Palavras-chave: Contabilidade Pública; Licitação; Revogação.

Abstract

This research had as objective to know which were the motivations and justifications presented that lead the city hall of Maringá-PR to carry out revocations of bidding documents for the years 2014 to 2016. The data were obtained through consultation in the transparency portal of the municipality of Maringá-PR and filling out forms created by the authors in Microsoft Excel. The research is classified methodologically as descriptive, of an applied nature and with mixed approach of the problem. Regarding the technical procedures used, three were: Bibliographic, documentary and ex-post-facto research with a deductive approach. As the Transparency Portal did not comply with one of the Public Administration Principles that is Advertising, the data were incompletely found, in the years 2014 and 2015 in the issue of revocation notes. Despite the lack of justifications pertinent to the revocations in 2016, it was possible to raise the secretariats / bodies that most requested requests for bids in 2016 and those that did most revocations of these notices. In the three years of analysis it was also possible to



raise the modalities with more repeats besides a questioning regarding the number of realizations of Dispenses and Inexigibilities with respect to the other modalities.

Keywords: Public Accounting. Bidding. Revocation.

1 INTRODUÇÃO

Segundo Pires e Motta (2016, p.18-21), o planejamento no âmbito da Administração Pública é “como um processo que visa ordenar as coisas, estabelecer metas e objetivos para melhor atingir um fim desejado”, sendo dividido em três tipos hierárquicos, sendo o Planejamento Estratégico, o Planejamento Tático e o Planejamento Operacional.

No Planejamento Estratégico temos o Plano Plurianual (PPA) que consiste no Planejamento; no nível Tático a Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) que diz respeito a Orientação e no nível Operacional a Lei Orçamentária Anual (LOA) representando a Execução (PIRES; MOTTA, 2016). Nesse sentido, conforme Bezerra Filho (2012), é no PPA que se estabelecem as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública; a LDO compreende as metas e prioridades, orientando na elaboração da LOA que define as prioridades contidas no PPA.

Todas as possíveis receitas e despesas da administração pública devem constar no orçamento (LOA), que segundo Pires e Motta (2016, P.30) “é o documento que serve de instrumento para tomada de decisões governamentais, tendo em vista maximizar os benefícios com os meios financeiros disponíveis para um período de tempo determinado”, tendo como base para sua elaboração e controle a Lei nº 4.320/64, a qual determina que a receita é sempre prevista e a despesa fixada. Com o intuito de “maximizar os benefícios com os meios financeiros disponíveis” (PIRES; MOTTA, 2016, p.30), as compras ou contratações de serviços da administração pública não podem ser realizadas da mesma forma como acontece em uma empresa privada, existe todo um processo a ser seguido. Esse processo denominado Licitação como define a Lei 8.666/93 é um conjunto de procedimentos administrativos que objetivam adquirir materiais, contratar obras e serviços, alienar ou ceder bens a terceiros, bem como fazer concessões de serviços públicos com as melhores condições, garantindo a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública (BRASIL, 1993). Pode ocorrer de uma licitação não ter o fim esperado – Homologação e Adjudicação – devido a uma ilegalidade – Anulação – ou por não ser pertinente e atender as necessidades coletivas – Revogação.

Todos esses atos praticados pela administração pública devem seguir algumas regras, conhecidas como Princípios da Administração Pública que estão presentes no Art. 37 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Diante do contexto apresentado justifica-se o interesse pelo tema – revogação de licitações – principalmente por ele fornecer uma base do funcionamento de todo o aparato público de compras e prestação de serviço, a fim de auxiliar toda e qualquer pessoa a entender e saber como e no quê foi planejado o investimento de parte dos recursos públicos, e quais os motivos da sua não concretização. O presente estudo busca responder o seguinte problema de pesquisa: Considerando que pode haver justificativas insatisfatórias e incoerentes que culminam na revogação de editais de licitação e, que esta situação provoca morosidade na prestação de serviços públicos para a comunidade, o que leva a prefeitura de Maringá-PR a fazer a revogação de editais de processos licitatórios? Com relação ao objetivo geral do



trabalho, consiste em identificar os motivos que levaram algumas licitações a serem revogadas a fim de demonstrar se há repetições de erros, e se as justificativas se encontram em concordância com a Lei 8.666/93.

O presente estudo se delimitou em analisar os dados somente de um município paranaense, Maringá. Dentre os critérios utilizados para a escolha dessa cidade, destacam-se o fato de Maringá possuir Observatório Social cujo foco de atuação são as licitações o que pode culminar em melhores processos licitatórios, pelo fato da cidade ser considerada porte médio/grande sendo a 3º maior do Estado do Paraná e a 7º mais populosa da região Sul do Brasil, além de possuir um banco de dados *online* no site da prefeitura que dispõe das informações necessárias para a elaboração desta pesquisa.

O estudo está organizado em cinco seções. A seção um abordou à introdução juntamente com a justificativa, os objetivos e a delimitação do estudo. Na seção dois foi desenvolvida a revisão de literatura do trabalho que servirá de suporte para a parte empírica do estudo. A metodologia aplicada encontra-se seção três, com a definição do tipo de pesquisa e o método de coleta dos dados e análise dos mesmos. A metodologia indica o caminho percorrido pelo pesquisador para encontrar resposta ao problema de pesquisa e assim atender o objetivo geral do estudo. Na seção quatro se encontram os dados e a análise dos mesmos, e por fim, na seção cinco a conclusão da pesquisa.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 O PROCESSO LICITATÓRIO

A Administração Pública visa atender os interesses públicos, porém ela não é autossuficiente, ou seja, não consegue produzir todos os bens que necessita para atender essa demanda, sendo assim necessário recorrer ao mercado contratando particulares, sejam elas pessoas físicas ou jurídicas, para que essas necessidades consigam ser supridas e assim seja possível dar continuidade as suas atividades. Dessa forma nascem relações contratuais, pois diferente das empresas privadas que gozam de total liberdade quando pretendem contratar a execução de serviços, adquirir, alienar e locar bens, o poder público necessita instaurar previamente um processo administrativo denominado licitação (GUIMARÃES, 2013).

Licitação advém da expressão latina *licitatio*, dos verbos *liceri* ou *licitari* e pode ser definida como “procedimento pelo qual a administração publica seleciona a proposta mais vantajosa, quando compra bens e serviços ou faz outras transações” (FERREIRA, 2017). É a Lei 8.666 de 22 de Junho de 1993, que regulamenta o Art. 37 § XXI da Constituição Federal e que institui normas para a licitação e contratos administrativos (BRASIL, 1993).

Segundo Silva e Rocha (2006), para que a Administração efetue qualquer compra, “preliminarmente, devem curvar-se a dois princípios fundamentais, quais sejam: a definição precisa do seu objeto e a existência de recursos orçamentários que venham a garantir o pagamento resultante, sem esses dois princípios nenhuma compra será realizada”.

Os autores ainda reforçam que “a licitação objetiva permitir que a administração contrate aqueles que reúnam as condições necessárias para o atendimento de seu interesse por um preço justo, garantindo assim uma melhor utilização dos recursos públicos” (SILVA; ROCHA, 2006).



Consideram-se responsáveis pela licitação, os agentes públicos designados pela autoridade competente, mediante ato administrativo próprio, para integrar comissão de licitação, ser pregoeiro ou para realizar licitação na modalidade convite. A investidura dos membros das comissões permanentes não pode exceder a um ano. As comissões de licitação, geralmente constituídas de no mínimo três membros, sendo pelo menos dois deles servidores qualificados pertencentes ao quadro permanente. Estes membros da comissão têm como função receber, examinar e julgar todos os documentos relativos aos procedimentos licitatórios, sendo estes responsáveis solidariamente pelos atos praticados (BRASIL, 2010).

Mourão e Couto (2011) afirmam que é importante uma comissão de licitação atuante no que se refere ao controle dos diversos procedimentos cabendo-lhe zelar pela observância das normas aplicáveis, a fim de assegurar a lisura de tal processo.

2.2 TIPOS E MODALIDADES DE LICITAÇÃO

Conforme o Art.45 § 1º da Lei 8.666/93, Silva e Rocha reforçam que o tipo de licitação não pode ser confundido com modalidade de licitação, “visto que Tipo é o critério de julgamento utilizado pela Administração para seleção da proposta mais vantajosa, e Modalidade é o procedimento”. Os Tipos são aplicáveis a todas as modalidades, exceto concurso, sendo eles: Menor preço, melhor técnica, melhor técnica e preço e maior lance ou oferta.

A Lei 8.666/93, em seu Art. 22, cita as seguintes Modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão; e ainda apresenta o conceito de cada modalidade (BRASIL, 1993). No Art. 23 desta mesma Lei estão dispostos os valores estimados de contratação de cada modalidade conforme o Quadro 1.

Modalidades	Base legal	Limites (Lei Federal nº. 8.666/1993, art. 23)		Prazo mínimo da publicação até abertura (Lei 8.666/1993, art. 21, § 2º) (Lei 10.520/2002, art. 4º, inciso V)	
		Obras e serviços de engenharia	Compras e serviços		
Concorrência	Lei 8.666/93, art. 22, § 1º	Acima de R\$ 1.500.000,00	Acima de R\$ 650.000,00	45 dias (empregada integral, melhor técnica ou técnica e preço)	30 dias (demais casos)
Tomada de preços	Lei 8.666/93, art. 22, § 2º	Até R\$ 1.500.000,00	Até R\$ 650.000,00	30 dias (melhor técnica ou técnica e preço)	15 dias (demais casos)
Convite	Lei 8.666/93, art. 22, § 3º	Até R\$ 150.000,00	Até R\$ 80.000,00	05 dias úteis	
Concurso	Lei 8.666/93, art. 22, § 4º	Qualquer valor	Qualquer valor	45 dias	
Leilão	Lei 8.666/93, art. 22, § 5º	Qualquer valor	Qualquer valor	15 dias	
Pregão	Lei 10.520/02	Não permitido	Qualquer valor	08 dias úteis	

Quadro 1 – Principais características das modalidades de licitação

Fonte: Del Duca e Bender Filho (2016).

Motta (2008, p. 128) ressalta que “todos os valores, preços e custos tenham como expressão a moeda corrente nacional conforme determina o decreto 857/69”. É observável que na



modalidade pregão, a base legal seja diferente das demais, e segundo Brandão (2017), o pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns em que a disputa pelo fornecimento é feita em sessão pública, por meio de propostas e lances, para classificação e habilitação do licitante com a proposta de menor preço. Sua grande inovação se dá pela inversão das fases de habilitação e análise das propostas, onde se verifica apenas a documentação do participante que tenha apresentado a melhor proposta (BRANDÃO, 2017).

Além dessas seis modalidades descritas acima, ainda é possível que as licitações ocorram de outras duas formas, seja pela urgência da compra ou contratação de serviço ou ainda pela exclusividade de fornecimento do item.

Há ainda duas outras modalidades, ambas com características peculiares e exclusivas, uma delas é a Dispensa de licitação, conforme Chistoff (2013, p.31) “é autorização legal para a contratação direta em hipóteses em que a supremacia do interesse público desaconselha à realização do certame”, ocorrendo nos seguintes casos: Casos de guerra ou grave perturbação da ordem; Casos de urgência, quando essa situação ultrapassa as rotinas administrativas, exigindo providências imediatas da administração; Casos de calamidade pública, quando o risco for generalizado, inclusive delimitado por decreto (CHISTOFF, 2013).

Caso a contratação não cumpra nenhum dos requisitos citados acima, não será possível a realização da dispensa de licitação, sendo necessário obrigatoriamente a realização de alguma modalidade de licitação. A outra modalidade é a Inexigibilidade que conforme Chistoff (2013, p.31), ocorre “quando não existe competitividade em relação ao objeto licitado”; ou seja: Em relação ao bem pretendido não acorrerão interessados, porque: “a) o bem só pode ser fornecido por determinada pessoa; b) apresenta características que o individualizam de tal modo que tornam inútil a realização do procedimento; e c) é impossível estabelecer critério objetivo de julgamento” (CHISTOFF, 2013, p.31).

Assim, de acordo com a Lei nº 8.666/93, no caso de dispensa de licitação e inexigibilidade, devidamente justificadas, devem ser comunicadas em até três dias para a autoridade superior e publicadas na imprensa oficial, no prazo de cinco dias, para que os atos tenham eficácia (BRASIL, 1993).

2.3 FASE INTERNA, EXTERNA E CONTRATUAL DA LICITAÇÃO

Os atos de licitação devem se desenvolver em sequência lógica, a partir da existência de determinada necessidade pública até a assinatura do respectivo contrato, sendo elas: edital, habilitação, julgamento, homologação e adjudicação. O procedimento licitatório divide-se em duas grandes fases: interna e externa (SILVA; ROCHA, 2006). Para Del Duca e Bender Filho (2016, p.4) a fase interna da licitação ocorre: No âmbito interno do órgão responsável pela aquisição dos bens e serviços desejados. “Seu início se dá com o ato da autoridade competente, justificando a necessidade de contratação, definindo o seu objeto, a constatação do custo estimado, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, etc”. Posteriormente, elabora-se o ato convocatório (edital ou convite), as cláusulas contratuais, a fixação dos prazos para o fornecimento dos bens ou prestação dos serviços, e demais atividades exigidas pela legislação em vigor, encerrando-se no momento da publicação da licitação (DEL DUCA; BENDER FILHO, 2016).



Contudo, os autores ainda ressaltam que entre a publicação e abertura da licitação, existe um prazo legal que deve ser respeitado para que os fornecedores interessados possam preparar seus documentos e propostas, prazo este que varia conforme a modalidade e o tipo de licitação. A fase externa pode ser considerada como aquela que agrupa todos os atos que ocorrem após a publicação do instrumento convocatório, até a adjudicação do objeto ao licitante vencedor (DEL DUCA; BENDER FILHO, 2016).

A homologação pode ser definida como o ato de controle pelo qual a autoridade competente, a quem incumbir a deliberação final sobre o julgamento, confirma a classificação das propostas e adjudica o objeto da licitação ao proponente vencedor com a subsequente efetivação do contrato (DEL DUCA, BENDER FILHO, 2016). Guimarães (2013, p. 65) salienta em síntese que “nas modalidades regidas pela Lei 8.666/93 o ato de homologação antecede a adjudicação; sendo de ordem inversa somente no pregão, pois apesar de ser uma modalidade de licitação, possui base legal própria, a lei 10.520/02”.

A terceira e última etapa da contratação pública é a fase contratual. Esta em síntese abrange os seguintes atos: a elaboração do contrato administrativo; a convocação do licitante vencedor para a assinatura do contrato; a apresentação de outros documentos ou garantias, conforme a complexidade do objeto; a emissão da ordem de serviços ou do empenho de compras; a fiscalização; entre outros (DEL DUCA, BENDER FILHO, 2016).

Todas essas fases da licitação devem obrigatoriamente seguir os Princípios da Administração Pública (BRASIL, 1988), ou seja, todos os atos devem estar conforme a legislação em vigor (Legalidade), procurando atendendo as necessidades coletivas (Impessoalidade), de forma lícita e moral por parte dos licitantes e dos agentes públicos (Moralidade), com todas as informações abertas e disponíveis para eventuais consultas (Publicidade), pois se trata da utilização de recursos públicos, onde o administrador tem por dever sempre executar uma boa gestão (Eficiência).

2.4 REVOGAÇÃO

Ao receber o processo de uma licitação, são três as possíveis alternativas que se abrem para a autoridade administrativa: (a) homologar o procedimento, se reconhecer que está conforme a lei e as regras do edital, conferindo, com isso, eficácia ao julgamento e à adjudicação; (b) anular a licitação, total ou parcialmente, se constar ilegalidade ou irregularidade que comprometa sua validade; (c) revogar o procedimento, se demonstrar inconveniência para o interesse público (CALASANS JUNIOR, 2009).

Evidentemente que, para tratar da invalidação da licitação, se torna fundamental lembrar a distinção teórica entre anulação e revogação do ato administrativo que é o tema desta pesquisa, pois é comum a confusão entre ambas. Com relação a isso, o artigo 49 da Lei 8.666/93 profere que: a autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado (BRASIL, 1993).



A anulação, segundo Penna (2006) pressupõe a existência de ilegalidade, sendo, portanto, um dever o seu reconhecimento [...] tendo em vista que a ilegalidade atinge o ato administrativo desde sua origem, a anulação produz efeitos *ex tunc*, ou seja, retroativos à data de sua emissão, sendo invalidado o processo. Já a revogação segundo o autor por sua vez, consiste no desfazimento do ato válido, diante de sua inconveniência e inadequação à satisfação do interesse público, produzindo efeitos *ex nunc* – partir da emissão.

Quadro comparativo entre anulação e revogação (Mazza)		
	Anulação	Revogação
Motivo	Ilegalidade	Conveniência e oportunidade
Competência	Administração e Poder Judiciário	Somente Administração
Efeitos	Retroativos (Ex Tunc)	Não retroativos (Ex Nunc)
Ato que realiza	Ato anulatório	Ato revocatório
Natureza	Decisão vinculada	Decisão discricionária
Alcance	Atos vinculados e discricionários	Atos discricionários perfeitos e eficazes
Prazo	5 anos	Não tem

Quadro 2 – Comparativo entre Anulação e Revogação

Fonte: Mazza (2017)

Furtado (2012) ressalta que “a decisão de revogar ou anular pode ocorrer a qualquer tempo, ainda que já tenham ocorrido homologação e adjudicação do objeto”. Moraes (2014) salienta que “a revogação da licitação só pode ser feita pela Administração interessada e não pelo órgão julgador das propostas”. Segundo informações do Portal Educação (2013), o licitante vencedor “não pode impedir a revogação, mas pode exigir a indicação dos motivos pela administração. Não havendo os motivos, poderá obter judicialmente a anulação do ato revocatório”.

Ainda com relação à Lei 8.666/93, Calasans Junior (2009) conclui que: (1^a) a revogação constitui faculdades de autoridade administrativa, mas é ato vinculado, na medida em que depende da comprovação do fato caracterizador da inconveniência, para a Administração Pública, na ultimização do contrato (objeto imediato) buscado com a licitação; (2^a) somente fato superveniente, vale dizer, posterior á abertura do procedimento, pode ser invocado para justificar a revogação da licitação [...]; (3^a) o fato superveniente deve ser pertinente e suficiente para justificar o desfazimento da licitação. Em outras palavras: deve a autoridade demonstrar que a ocorrência verificada afeta, especificamente, o negocio pretendido e de tal modo as condições previstas na licitação que o interesse público estaria seriamente comprometido, se concretizado o ajuste das bases originalmente estabelecidas; (4^a) constatado o descumprimento de norma legal, ou irregularidade que comprometa a validade do procedimento, a anulação deve ser decretada, por iniciativa da própria autoridade (de ofício) ou mediante provocação de qualquer cidadão, mesmo que não participante da licitação (terceiros); (5^a) a decisão de anular deve ser fundamentada, como condição de validade e eficácia.



Segundo Calasans Junior (2009), na hipótese de desfazimento do processo licitatório, por revogação ou anulação, assegura-se ao licitante vista dos autos, direito ao contraditório e à ampla defesa, como consta no inciso III do art. 49 da Lei 8.666/93. Sem esse procedimento, estará sendo violada a garantia posta no inciso LV do art. 5º da Constituição “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.

O art. 49 da Lei 8.666/93 estabelece que a revogação ou anulação do procedimento licitatório “não gera obrigação de indenizar, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta mesma Lei”. A nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa (BRASIL, 1993).

Ou seja, se decretada quando já formalizado o contrato, a anulação ou revogação acarreta, para a administração, a obrigação de indenizar o que o contratado já tiver executado e outros prejuízos “regularmente comprovados” (BRASIL, 1993), afinal, havia uma expectativa de direito na contratação.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa busca conhecer e explicar os fenômenos que acontecem no mundo atual, isto é, a forma como se processam, a sua estrutura e função, as mudanças que se operam e até qual ponto podem ser controladas e orientadas. Segundo Gil (2002, p.17), a pesquisa é “como o procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos”. O objetivo principal da pesquisa é validar ou invalidar as hipóteses atribuídas sobre os problemas ou fenômenos (MAGALHÃES; ORQUIZA, 2002).

O estudo ora pretendido em razão do levantamento de dados referente aos motivos que levam a prefeitura do município de Maringá localizada no Estado do Paraná, a revogar editais de processos licitatórios e sua ocorrência, no quesito objetivo, a pesquisa enquadra-se como Descritiva. Segundo Cervo, Bervian e Silva (2007, p. 61) a pesquisa descritiva “observa, registra, analisa e correlaciona fatos ou fenômenos (variáveis) sem manipulá-los, procurando descobrir com maior precisão sua frequência”.

Com relação à Natureza, a pesquisa em questão se classifica como Aplicada, pois ela depende de descobertas da pesquisa pura, gerando conhecimento para aplicação prática dirigida à solução de problemas específicos (MAGALHÃES; ORQUIZA, 2002).

Quanto à Abordagem do problema, a pesquisa classifica-se como Mista, que consiste na utilização tanto de dados quantitativos quanto qualitativos, ou seja, a pesquisa quantitativa se caracteriza pelo emprego de instrumentos estatísticos, tanto na coleta quanto no tratamento dos dados, utilizando-se de porcentagens para analisar fatores identificados (FREITAS; NEUMANN, 2015; BEUREN, 2014); e a pesquisa qualitativa segundo Silva (2010) “tem se preocupado com o significado dos fenômenos e processos sociais”. A classificação da pesquisa se da mista, pois o estudo pretende investigar os motivos que levam a revogação desses editais de processos licitatórios e sua frequência de ocorrência.



Sobre os Procedimentos Técnicos utilizados para realizar a busca dos dados, a pesquisa classifica-se em três sendo elas: Pesquisa Bibliográfica, Documental e *Ex-post-facto*. Pesquisa Bibliográfica, pois segundo a definição de Gil (2012), ela é desenvolvida a partir de materiais que já foram elaborados, desenvolvidos, sobretudo a partir de livros e artigos científicos; como é notório na Introdução, Revisão de Literatura e na própria definição da Metodologia da pesquisa. Documental pelo fato de utilizar materiais que ainda não receberam tratamento analítico ou que podem ser reelaborados, sendo realizada em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados (SILVA, 2010); os dados para realização e avaliação dos resultados da pesquisa foram todos coletados do site da prefeitura de Maringá. E por último pesquisa *Ex-post-facto*, pois o experimento é concretizado depois dos fatos; sendo que o pesquisador não possui controle sobre as variáveis, “o efeito de uma variável sobre a outra ocorreu no passado, cabendo ao pesquisador realizar inferências (deduções) sobre essa relação” (FREITAS; NEUMANN, 2015).

A coleta de dados foi realizada por meio de formulários, que é uma lista informal preenchida pelo próprio investigador (CERVO; BERVIAN; SILVA, 2007), sendo utilizada conforme Silva (2010) quando se almeja obter respostas mais amplas, com maior número de informações, porém ela possui um alcance limitado, não obtendo dados com grande profundidade. Os dados foram coletados no portal de transparência do município de Maringá de duas maneiras: Em 2014 e 2015, os dados foram contados manualmente um a um, pois como não havia disponível as notas de revogação, foi necessário averiguar a situação do processo, campo que aparece para ser selecionado no portal (homologado, anulado, revogado, deserto, etc.). Nesses dois anos foram levantados apenas a modalidade, quantidade realizada e revogada por modalidade. Já em 2016 como o leque de informações era maior, foi possível coletar mais dados. Dos Editais foram retiradas as seguintes informações: Modalidade, número, processo, data do edital, data da abertura, tipo, secretaria licitante e objeto solicitado. Já das Notas de Revogação foram coletados quem solicitou a revogação, o motivo apresentado para justificar tal ato e a data da nota. Os dados coletados foram planilhados através do Microsoft Excel, e depois afunilados para delimitar o tamanho da amostra, contendo apenas os itens com maior ocorrência. Os resultados obtidos mediante ao afunilamento serão apresentados por meio de quadros e gráficos.

Dentre as limitações encontradas na pesquisa, é possível citar a dificuldade encontrada para se obter os dados, visto que o portal de transparência sai ar com frequência, e por um longo período de horas; outra dificuldade foi à própria falta de dados, pois boa parte dos processos não foram disponibilizados por completo. No ano de 2016, há licitações que foram revogadas e simplesmente não tem nota ou aviso de revogação, ou ainda há casos em que têm a nota, porém não se é possível saber o real motivo, pois consta apenas que foi conforme CI = comunicado interno ou conforme parecer que também não foi publicado no portal. Os anos de 2014 e 2015 constam apenas o edital, e só se é possível saber que o processo foi revogado quando olha a situação do mesmo. Essas dificuldades fizeram com que a ideia inicial da pesquisa fosse modificada, pois se tinha em mente apontar e quantificar os motivos das revogações além de se mensurar o custo desse trabalho perdido ou retrabalho aos cofres públicos quando um edital de licitação é revogado.



4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Para Calasans Junior (2009), há três possíveis alternativas a serem feitas com o processo licitatório, sendo eles: Homologar, Anular e Revogar; tendo isso em vista a Prefeitura Municipal de Maringá optou por revogar o total de 161 das 3934 licitações realizadas dentro de 8 modalidades durante os três anos de análise.

Conforme a citação de Penna (2006), uma licitação revogada não significa uma ilegalidade, mas sim uma inadequação ao interesse público. Por falta de informações nas notas revogações, não foi possível saber qual a justificativa para tal fato, visto que para que ocorra uma revogação, segundo Calasands Junior (2009), é necessário que haja a “comprovação do fato caracterizador de inconveniência” e o mesmo deve ser posterior à abertura do procedimento.

Na pesquisa serão analisados apenas os anos de 2014, 2015 e 2016. Os dados obtidos no portal de transparência foram planilhados, quantificados e esquematizados para melhor entendimento. A pesquisa irá ater-se apenas as modalidades com mais revogações e aos itens com maior ocorrência. O ano de 2016 terá uma análise diferenciada, pois o portal fornecia a nota de revogação em alguns casos, o que ampliou o leque de dados para a realização da pesquisa.

Em 2014 foram realizadas 1.325 licitações no total, das quais 59 ou 4,45% foram revogadas conforme disposto no Quadro 3.

Licitações 2014				
Modalidades	Quantidade Realizadas	Quantidade Revogada	% revogada por modalidade	% revogada do total realizado
Pregão	537	41	7,64%	3,09%
Leilão	1	0	0,00%	0,00%
Concorrência	57	11	19,30%	0,83%
Tomada de Preços	77	7	9,09%	0,53%
Concurso	1	0	0,00%	0,00%
Dispensa	244	0	0,00%	0,00%
Inexigibilidade	408	0	0,00%	0,00%
TOTAL	1325	59	-	4,45%

Quadro 3 – Licitações realizadas e revogadas em 2014

Fonte: Os autores (2018)

Observa-se que foram realizadas quantidades expressivas até de Dispensa e Inexigibilidade em 2014, se comparados com outras modalidades como Concorrência por exemplo, que obteve o maior percentual de revogações por modalidade com 19,30%.

Para ser mais exato, foram realizadas exatamente 652 licitações nas modalidades de Dispensa e Inexigibilidade, valor este equivalente a exatamente 49,21% de todo o total dos processos de licitações realizados no ano de 2014; os outros 50,79% ficaram distribuídos entre as cinco outras modalidades.

Essa quase equidade entre Dispensa e Inexigibilidade com as demais modalidades nos faz refletir se realmente essas Dispensas seguiram os critérios definidos, para que se possa de fato



fazer uma Dispensa ou se esses números são apenas um reflexo da falta de controle, planejamento e organização dos responsáveis que acabam justificando todas essas comprar e contratações de serviço como algo urgente ou de calamidade pública. Das 7 modalidades de licitações realizadas em 2014, apenas três apresentaram revogação, como mostra o Quadro 4.

Licitações analisadas - 2014			
Modalidades	Quantidade Realizadas	Quantidade Revogada	% total
Pregão	537	41	6,11%
Concorrência	57	11	1,64%
Tomada de Preços	77	7	1,04%
TOTAL	671	59	8,79%

Quadro 4 – Licitações com maiores ocorrência de Revogação em 2014

Fonte: Os autores (2018)

O total de processos realizados entre essas 3 modalidades foi de 671 licitações, das quais 59 ou 8,79% foram revogadas. Devido à ausência das notas de revogação no portal de transparência, não foi possível levantar as motivações ou justificativas que culminaram nessas 59 revogações em 2014.

Em 2015 foram realizados 1.341 licitações distribuídas em sete modalidades, das quais 40 ou 2,98% foram revogadas conforme disposto no quadro 5. Em relação ao ano anterior, a quantidade total de processos realizados aumentou, porém a quantidade de licitações que foram revogadas caíram de um ano para o outro.

Licitações 2015				
Modalidades	Quantidade Realizadas	Quantidade Revogada	% revogada por modalidade	% revogada do total realizado
Pregão	454	25	5,51%	1,86%
Leilão	2	0	0,00%	0,00%
Concorrência	50	10	20,00%	0,75%
Tomada de Preços	75	5	6,67%	0,37%
Concurso	10	0	0,00%	0,00%
Dispensa	218	0	0,00%	0,00%
Inexigibilidade	532	0	0,00%	0,00%
TOTAL	1341	40	-	2,98%

Quadro 5 – Licitações realizadas e revogadas em 2015

Fonte: Os autores (2018)

Novamente, observa-se que em 2015 a quantidade realizada de Dispensas e Inexigibilidades foram expressivas comparadas as demais modalidades, e que sofreram um aumento progressivo na taxa de realizações. Observa-se também que novamente a modalidade Concorrência foi a que teve o maior percentual de revogações por modalidade com 20,00% de todo total realizado.



Pelo segundo ano consecutivo, as três modalidades que tiveram revogações foram as mesmas do ano anterior, sendo elas Pregão, Concorrência e Tomada de Preços como consta no quadro 6. Lembrando que o Pregão tem base legal diferentes das demais modalidades como consta no Quadro 1 elaborado por Del Duca e Brender Filho (2016).

Licitações analisadas - 2015			
Modalidades	Quantidade Realizadas	Quantidade Revogada	% total
Pregão	454	25	4,32%
Concorrência	50	10	1,73%
Tomada de Preços	75	5	0,86%
TOTAL	579	40	6,91%

Quadro 6 – Licitações com maiores ocorrência de Revogação em 2015

Fonte: Os autores (2018)

O total de processos realizados em 2015 entre essas três modalidades foi de 579 licitações, das quais 40 ou 6,91% foram revogadas.

Assim como no ano anterior, não foi possível levantar as motivações e justificativas ou sequer o tempo como ressalta Furtado (2012) em que elas foram revogadas, pois novamente não se teve acesso as notas de revogação desses processos. Entende-se por tempo, o momento em que a licitação foi revogada, seja ela após a abertura do edital antes do julgamento ou após o julgamento durante a homologação e adjudicação e até mesmo durante a própria execução ou efetivação da compra. Nesse ultimo caso, há a obrigação de indenizar (BRASIL, 1993) o contratado pela parte executada e prejuízos devidamente comprovados.

Diferente do que aconteceu nos anos anteriores, em 2016 a quantidade de licitações realizadas foi menor conforme mostra o Quadro 7, porém a quantidade de revogações, 62 ou 4,89% no caso, sofreram um aumento significativo se comparados com o ano de 2014 que teve 59 revogações e o ano de 2015 com 40 revogações.

Licitações 2016				
Modalidades	Quantidade Realizadas	Quantidade Revogada	% revogada por modalidade	% revogada do total realizado
Pregão	394	33	8,38%	2,60%
Leilão	1	0	0,00%	0,00%
Concorrência	52	14	26,92%	1,10%
Tomada de Preços	46	13	28,26%	1,03%
Convite	1	0	0,00%	0,00%
Concurso	5	0	0,00%	0,00%
Dispensa	219	1	0,46%	0,08%
Inexigibilidade	550	1	0,18%	0,08%
TOTAL	1268	62	-	4,89%

Quadro 7 – Licitações realizadas e revogadas em 2016

Fonte: Os autores (2018)



Tanto nos anos anteriores quanto em 2016 há um número expressivo de realizações de processos de Dispensas e Inexigibilidades, porém em 2016 houve uma revogação em cada uma dessas modalidades. Observou-se também que os números do comparativo entre dispensas e inexigibilidade versus as demais modalidades vêm sofrendo um aumento progressivo ano a ano. Em 2014 o percentual era de 49,21%, em 2015 de 55,93% e em 2016 este número saltou pra 60,69%.

Nota-se que em 2014, 2015 e também 2016 são sempre as mesmas três modalidades que mais tiveram ocorrência como mostra o quadro 8. Apesar de 2016 apresentar 60 ou 12,20% de revogação nessas três modalidades, sendo considerado o maior percentual de todos os três anos da análise, esse valor não deve ser levado em consideração para comparação, pois o número total de licitações e dessas três modalidades em 2016 teve uma diminuição se comparado com os anos anteriores, e por isso este valor ficou tão maior e expressivo em vista de 2014 e 2015.

Licitações analisadas - 2016			
Modalidades	Quantidade Realizadas	Quantidade Revogada	% total
Pregão	394	33	6,71%
Concorrência	52	14	2,85%
Tomada de Preços	46	13	2,64%
TOTAL	492	60	12,20%

Quadro 8 – Licitações com maiores ocorrência de Revogação em 2016

Fonte: A pesquisa (2017)

Como o portal de transparência disponibilizava as notas de revogação foi possível estender a análise do ano de 2016, possibilitando assim levantar e quantificar quem solicitou o tramite legislativo que foi revogado e quais as justificativas ou motivações.

As justificativas das 62 revogações que aconteceram em 2016, 27 ou 43,55% tinham como motivo adequação do edital, porém não especificava exatamente o que precisava ser adequado; 11 ou 17,74% delas simplesmente não possuíam a nota de revogação no portal de transparência. Só foi possível obter essa informação de revogação através do menu “situação” do portal; 10 ou 16,13 % dessas licitações constavam que foram revogadas conforme parecer, porém o mesmo não se encontrava disponível para consulta; 5 ou 8,06 % foram revogadas para readequação de valores; os outros 5 ou 8,06% são equivalente à junção de motivos esporádicos encontrados e que estão descritos no rodapé do gráfico 4; e por fim os últimos 4 ou 6,45% restantes das motivações foram conforme CI = Comunicado Interno que em alguns casos continham números tipo 2016065282, e assim como os pareceres, também não estavam disponíveis para consulta virtual.

Nota-se um aumento no número de licitações de 2014 para 2015 e uma brusca redução dos anos anteriores se comparado com 2016. Com relação ao número de revogações, houve uma redução de 2014 para 2015 e um aumento de 2015 para 2016. Com relação às modalidades realizadas nos respectivos anos, observa-se um aumento progressivo nas dispensas e



inexigibilidades, e uma brusca queda das demais modalidades, de 673 em 2014 para 499 em 2016.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados obtidos por meio da pesquisa não respondem com exatidão a questão do que leva a prefeitura de Maringá-PR a fazer a revogação de editais de processos licitatórios, porém levando em conta as dificuldades encontradas para a realização desta pesquisa, foi possível levantar a quantidade de licitações e revogações realizadas nos três anos de análise, bem como quais as modalidades apresentam mais revogações, tanto nos anos analisados quanto por modalidade no ano.

Os dados obtidos através da busca realizada no Portal de Transparência da Prefeitura de Maringá-PR, não atenderam por completo necessidades da pesquisa, pois, nos anos de 2014 e 2015 não foi possível saber as justificativas das Revogações feitas, visto que as notas de Revogação não se encontravam disponíveis para consulta online, detalhe que fere um dos Princípios da Administração Pública, que a Publicidade de seus atos. No ano de 2016 havia sim a disponibilidade para a consulta online das Notas de Revogação, mas as justificativas encontradas para tal ato são insatisfatórias e incoerentes com o que diz Lei 8666/93, pois segundo ela as motivações ou justificativas apresentadas e que levam uma licitação a ser revogada devem ser devidamente comprovadas, pertinentes e suficientes para justificar tal conduta, o que não fica claro de forma explícita nas Notas de Revogações do ano de 2016.

Descobriu-se por meio dessa pesquisa que a Prefeitura do Município de Maringá-PR, não cumpre com os Princípios da Administração Pública, e que o Observatório Social, pelo menos nos três anos de análise, também não atuou neste quesito. Por fim, sugere-se que sejam pesquisados em estudos futuros os motivos pelos quais a Prefeitura do Município de Maringá-PR e o Portal de Transparência da mesma, deixaram de cumprir esses Princípios fundamentais para o funcionamento do aparato Público, e as vantagens para o município de se ter um Portal de Transparência eficiente e um Observatório Social atuante, além dos motivos pelos quais as essas informações não estão sendo publicadas, e a falta de padronização dessas justificativas encontradas.

REFERÊNCIAS

- BEZERRA FILHO, João Eudes. Orçamento Público Aplicado ao Setor Público - Abordagem Simples e Objetiva. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- BRANDÃO, Fernanda Holanda de Vasconcelos. O Pregão como nova modalidade de licitação. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=654. Acesso em 31 jun. 2017.
- BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de Março de 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm. Acesso em 08 mai. 2017.
- _____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 dez. 2017.
- _____. Lei nº 8.666 de 21 de Junho de 1993. Disponível em:



http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm Acesso em 30 abr. 2017.

- _____. Tribunal de Contas da União. Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. – 4. ed. Revista, ampliada e simplificada. Brasília: TCU, 2010. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A>. Acesso em 25 jul. 2017.
- CALASANS JUNIOR, José. Manual da Licitação. São Paulo: Atlas, 2009.
- CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino; SILVA, Pedro da. Metodologia Científica. 6. ed. São Paulo: Pearson, 2007.
- CHISTOFF, Laíse Adriana Klunk. Auditoria Interna em Processos Licitatórios de uma Prefeitura na Região Celeiro. Disponível em: <http://bibliodigital.unijui.edu.br:8080/xmlui/handle/123456789/2083>. Acesso em 28 jul. 2017.
- DEL DUCA, Fabio Vidal Pinheiro; BENDER FILHO, Reisoli. Processo licitatório da prefeitura de Passo Fundo: Análise das licitações sem êxito. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/gestaopublica/article/viewFile/6170/5420>. Acesso em 30 Jun 2017.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Dicionário de Português. Disponível em: <https://dicionariodoaurelio.com/licitacao>. Acesso em 20 jul. 2017.
- FREITAS, Aparecida do Rocio; NEUMANN, Marguit. Trabalho de Conclusão de Curso: O processo de construção de artigo científico. 1. ed. Maringá: UEM, 2015.
- FURTADO, Lucas Rocha. Cursos de Licitações e Contratos Administrativos. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- GIL; Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- _____. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- GUIMARÃES, Edgar. Responsabilidade da Administração Pública pelo Desfazimento da Licitação. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.
- MAGALHÃES, Luzia Eliana Reis; ORQUIZA, Liliam Maria. Metodologia do trabalho científico: elaboração de trabalhos. Curitiba: FESP, 2002.
- MAZZA, Alexandre. Revogação e Anulação do Ato Administrativo. Disponível em: <https://amandanonn.wordpress.com/2013/02/06/revogacao-e-anulacao-do-ato-administrativo/>. Acesso em 17 nov. 2017.
- MORAES. Fábio. Portal das Licitações: Anulação X Revogação da Licitação. Disponível em: <http://portaldaslicitacoes.blogspot.com.br/2014/11/anulacao-x-revogacao-da-licitacao.html>. Acesso em 03 nov. 2017.
- MOTTA, Carlos Pinto Coelho. Eficácia nas Licitações e Contratos – Comentários (Jurisprudência e Legislação). Belo Horizonte: Del Rey, 2008.
- MOURÃO, Licurgo; COUTO, Daniel Uchôa Costa. A fiscalização dos processos licitatórios na Administração Pública. Disponível em:



<http://www.lopeslage.com/postce/images/Artigo%20Fiscalizacao%20dos%20Processos%20Licitatorios%20Revista%20do%20TCMG%205-20.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2017.

PENNA, Saulo Versiani. Da (im)possibilidade de anulação e revogação ex officio do procedimento licitatório e suas repercussões práticas. Disponível em: <http://revista.fead.br/index.php/dir/article/view/251/193>. Acesso em 28 jun. 2017.

PIRES, José Santo Dal Bem; MOTTA, Walmir Francelino. Contabilidade Publica e Orçamento. Maringá: UEM, 2016.

PORTAL EDUCAÇÃO. Direito Administrativo: Anulação e Revogação da Licitação. Disponível em: <https://www.portaleducacao.com.br/conteudo/artigos/direito/anulacao-e-revogacao-da-licitacao/27675>. Acesso em 03 nov. 2017.

SILVA; Antônio Carlos Ribeiro da. Metodologia da pesquisa aplicada à contabilidade. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

SILVA; Eudes de Queiroz. ROCHA; Renan Mendes. Compras Governamentais: Uma análise das causas da morosidade dos processos de compras no âmbito da FUB. Disponível em: http://bdm.unb.br/bitstream/10483/1392/1/2006_RenanRocha_EudesSilva.pdf Acesso em 12 mai. 2017.