



Congresso Internacional de Administração
ADM 2021

Administração Ágil
Inovação e Trabalho Remoto

25 a 27
de outubro

Ponta Grossa - Paraná - Brasil

LICITAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL: UM ESTUDO SOBRE A EVOLUÇÃO DAS MODALIDADES NO MUNICÍPIO DE MARINGÁ

BIDDING IN THE MUNICIPAL PUBLIC ADMINISTRATION: A STUDY ON THE EVOLUTION OF MODALITIES IN THE MUNICIPALITY OF MARINGÁ

ÁREA TEMÁTICA: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

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

Carolina Silva Alves, Universidade Estadual de Maringá, Brasil, carolinasilvaalves51@gmail.com

Juliane Andressa Pavão, Universidade Estadual de Maringá, Brasil, julianepavao@hotmail.com

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

Resumo

Este estudo realiza uma investigação em uma perspectiva evolutiva das modalidades de licitação no município de Maringá, nos anos de 2013 a 2019, com vistas a identificar quais modalidades têm sido preferidas pela gestão e se o aumento ou diminuição se justificam. Para compor sua base teórica se fez uma pesquisa bibliográfica a respeito do funcionamento do processo licitatório, detalhando as etapas de cada modalidade prevista nas leis. Em termos metodológicos, a pesquisa utilizou-se de técnicas documentais, sendo de natureza descritiva e aplicada; utilizou o método indutivo e possui caráter quantitativo; a coleta de dados foi bibliográfica e documental com aplicação da análise de conteúdo para fins de apreciação dos dados, que foram coletados no sítio eletrônico do Portal de Transparência de Maringá. Os achados da pesquisa evidenciaram a maior preferência na utilização dos pregões presenciais e inexigibilidades nesses anos de estudo, bem como a pouca utilização dos regimes de contratação diferenciada e convites; a diminuição no número de inexigibilidades em 2017 de 53% não se justifica no aumento do preço estimado de 102%; a abertura de 501 processos de pregão presencial em 2013 com valor estimado em 309 milhões não segue o mesmo padrão que o ano de 2017 em que ocorre a abertura de 250 pregões com valor estimado em 388 milhões.

Palavras-chave: Licitação Pública; Modalidades de Licitação; Maringá.

Abstract

This study conducts an investigation from an evolutionary perspective of the bidding modalities in the municipality of Maringá, from 2013 to 2019, in order to identify which modalities have been preferred by the management and if the increase or decrease is justified. To compose its theoretical basis, a bibliographical research was carried out regarding the functioning of the bidding process, detailing the stages of each modality provided for in the laws. In methodological terms, the research used documentary techniques, being descriptive and applied; used the inductive method and has a quantitative character; the data collection was bibliographical and documentary with the application of content analysis for the purposes of analyzing the data, which were collected on the website of the Portal de Transparência de Maringá. The research findings evidenced the greater preference in the use of face-to-face auctions and non-requirements in these years of study, as well as the little use of differentiated contracting and invitations regimes; the decrease in the number of non-enforcements in 2017 of 53% is not justified by the increase in the estimated price of 102%; the opening of 501 on-site trading processes in 2013 with an estimated value of 309 million does not follow the same pattern as in 2017, when 250 trading sessions were opened with an estimated value of 388 million.

Keywords: Public Bidding; Bidding Modalities; Maringá.

1. INTRODUÇÃO

A licitação pública no Brasil advém do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal regulamentado pelo artigo 2º da Lei nº 8.666/93 (Brasil, 1993), o qual evidencia que toda contratação de obras, serviços, inclusive de publicidade, alienações, compras, concessões, permissões e locações, serão contratadas mediante a um processo de licitação. O artigo 1º da mesma lei expõe que além dos órgãos da administração direta, as autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista e qualquer outra entidade que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios controlem direta ou indiretamente, são obrigados a utilizar o processo de licitação.

O processo licitatório tem por objetivo assegurar a igualdade na participação entre todos os licitantes, a fim de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, tendo em vista que o competidor que ofereceu essa proposta preencha todos os atributos e requisitos necessários contidas nas regras previamente estipuladas (Amorim, 2017).

A lei que regula as licitações é a Lei nº 8.666 de 1993, que foi modificada durante os anos, mas continua sendo considerada a fonte primária quando se trata de licitações. No texto dessa lei tem-se as possíveis modalidades que podem ser utilizadas pela Administração, concorrência, tomada de preço, convite, concurso e leilão, como processos para compra indireta e os processos de inexigibilidade e dispensa como compra direta. Em relação às licitações ainda se encontra a Lei 10.520 de 17/07/2002 que regula a modalidade pregão, o Decreto 5.450 de 31 de maio de 2005 que instituiu o pregão de forma eletrônica, e o regime diferenciado de contratação (RDC) normalizado pela Lei 12.462 de 04/08/2011.

Muitas são as modalidades que os diferentes entes e empresas públicas, que estão sujeitas a esta legislação, se utilizam para fazer a aquisição dos bens e serviços necessários às suas atividades. Dentre as principais modalidades existentes na legislação se pode destacar: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão, estabelecida no art. 22 da Lei 8.666/93, além da modalidade do pregão instituída no âmbito da União, Estados e Distrito Federal e Municípios pela Lei 10.520/02 (Silva, 2018). Face ao exposto, entende-se como oportuno conhecer a evolução da utilização das diferentes modalidades utilizadas na gestão municipal e identificar se há modificação substancial no uso das distintas modalidades ao longo do tempo, se é possível verificar uma preferência ou algum resultado que indique estilos de gestão de licitação e outros assuntos relacionados.

Sendo assim, esta pesquisa estabeleceu como objetivo investigar as diferentes modalidades de licitação utilizadas pelo município de Maringá, nos processos realizados no período de 2013 a 2019. O objeto, portanto, será às licitações realizadas pelo município com intuito de identificar, em uma perspectiva evolutiva, quais modalidades têm sido preferidas pela gestão, bem como verificar se o aumento e a diminuição na quantidade das modalidades se justificam no aumento ou na diminuição do seu valor estimado, mostrando a real utilização das licitações durante esses anos.

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Licitação pública e legislação aplicada

A licitação é um procedimento administrativo no qual o órgão público, visa alienar, adquirir bens, dentre outras funções, realizada seguindo critérios previamente estipulados, na qual por

meio de uma convocação as partes interessadas apresentam suas propostas, a fim de selecionar a mais conveniente em função e dos critérios antecipadamente estabelecidos e divulgados (Mello, 2009). O procedimento licitatório é norteado por alguns princípios básicos expressos no art. 3º da Lei 8.666/93, são eles: legalidade, moralidade, impessoalidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, princípio da vinculação ao instrumento convocatório e princípio do julgamento objetivo.

Silva (2018) fala que o procedimento licitatório tem início com o processo administrativo autuado com as devidas autorizações, indicando o objeto e destinação dos recursos para a despesa. O certame fica a cargo de uma comissão permanente ou especial de no mínimo 3 membros, devendo pelo menos 2 deles serem qualificados para essa atividade. Silva (2018) ressalta que a Administração deve realizar uma audiência pública nos casos de licitação simultâneas ou sucessivas, com vezes o limite previsto no artigo 23, inciso I, c do Estatuto.

A primeira etapa externa da licitação, na qual o público em geral e os interessados passam a ter conhecimento sobre o processo é a publicação do edital, ato pelo qual a Administração divulga e estabelece as condições para a sua realização e convoca os interessados que desejam apresentar as suas propostas, sendo obrigatório a divulgação em imprensa oficial e particular em forma de um aviso resumido. Cada modalidade atende a um prazo mínimo de divulgação, por exemplo a concorrência, que deve ser divulgada com no mínimo trinta dias de antecedência do prazo de abertura. O edital é utilizado como lei interna da licitação, embora não seja exaustivo, isto é, normas superiores e anteriores do órgão licitante o fazem complemento (Meirelles & Burle Filho, 2016). A segunda fase é a habilitação, na qual é feita a conferência dos documentos, o que pode resultar na futura contratação ou inabilitação dos participantes definindo sua continuidade no processo, esses documentos são exigidos no art. 27 da Lei 8.666/1993 (Brasil, 1993), referentes à habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico financeira, regularidade fiscal e trabalhista e verificação se os licitantes cumprem as exigências do inciso XXXIII do artigo 7º, da Constituição Federal (1988).

Carvalho Filho (2015) afirma que a Administração não pode fazer exigências inoportunas quanto à habilitação, ele ressalta que a própria Constituição indica no art. 37, inciso XXI que “[...] somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações [...]”. A habilitação pode acontecer em momentos distintos e por sistemas variados para cada modalidade: na concorrência por exemplo, ocorre na abertura da licitação; na tomada de preços é anterior a abertura do processo, dependendo do registro cadastral dos interessados; no convite é feita pelo administrador que escolhe e convoca aqueles que ele julga apto; no concurso é facultativa; no leilão é desnecessário por se tratar de alienações de bens à vista (Meirelles & Burle Filho, 2016).

Na terceira fase do procedimento a comissão realiza o julgamento das propostas e em seguida a classificação, refletindo se as condições estabelecidas no edital foram cumpridas. Medauar (2018) define essa etapa com a fase em que a comissão, em ato público, abre os envelopes contendo as propostas dos licitantes anteriormente habilitados e analisa cada proposta, a fim de verificar se eles atendem às condições do edital ou instrumento convocatório. O julgamento das propostas deve ser feito de maneira objetiva e obedecendo ao tipo de licitação previamente estabelecido no edital. Presentes no art. 45, § 1º, os tipos de licitação são: menor preço, melhor técnica, de técnica e preço e maior lance ou oferta nos casos de alienação e concessão de uso (Di Pietro, 2017). Depois do julgamento das propostas é feita uma classificação de maneira que o primeiro lugar seja preenchido pelo licitante que ofereceu a melhor proposta de acordo com o tipo da licitação, e posteriormente o segundo melhor e assim por diante. Em caso de empate, a classificação se dará por meio de sorteio em sessão pública (Carvalho Filho, 2015).

Mello (2009) salienta que as propostas que estiverem incompatíveis com as exigências do edital ou forem consideradas inexequíveis de acordo com art. 48 da LGL e art. 89 da Lei estadual 15.608/2007, serão desclassificadas. E em casos que todas as propostas forem desclassificadas, a Administração poderá estabelecer um prazo de oito ou três dias, em casos de convite, para que os licitantes apresentem novas propostas corrigidas. Silva (2018) menciona um fato interessante destacado no art. 1º do Decreto Estadual 6.252/2006, que diz que as licitações diretas ou indiretas realizadas pela Administração deve considerar como critério, serviços e bens ambiental e socialmente sustentáveis, quando comparado com outros bens e serviços com a mesma finalidade.

Depois de classificadas e listadas as propostas, chega-se ao ato da homologação, estabelecido no art. 43, VI, da Lei 8.666/93. Di Pietro (2017) ensina que a homologação equivale à aprovação dos procedimentos, antecedido por análises dos atos pelas autoridades competentes, a qual se verificar alguma ilegalidade, será cabível a anulação parcial ou total ou se for de interesse público e devidamente fundamentada poderá ser revogada.

A última etapa do processo licitatório é a adjudicação, descrito por Medauar (2018, p. 194), como “[...] o ato pelo qual o objeto do futuro contrato é atribuído ao vencedor da licitação. A Administração deverá obedecer estritamente a ordem de classificação das propostas [...]” (art. 50 da Lei 8.666/93)”. Carvalho Filho (2015) esclarece que os licitantes têm um prazo de cinco dias úteis para apresentarem suas impugnações nos casos de: habilitação ou inabilitação do licitante, julgamento das propostas, anulação ou a revogação da licitação e, indeferimento do pedido de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento. Quanto a intimação para os atos de habilitação e inabilitação, julgamento das propostas, anulação e revogação da licitação, rescisão do contrato e de declaração de inidoneidade deverão ser feitas por meio de publicação na imprensa oficial (Silva, 2018).

A legislação utilizada nesse estudo e aplicada ao processo licitatório são: Lei Geral de Licitações nº 8.666 promulgada em 21 de junho de 1993; Decreto 9.412 de 18 de junho de 2018, alterando a base de valores prevista na LGL; Lei 10.520 de 17/06/2002, a lei que institui o pregão como modalidade de licitação; Decreto 5.450 de 31 de maio de 2005, que regula o pregão na forma eletrônica; Lei 12.462/2011 que prevê os casos a utilizar o regime diferenciado de contratação; e a Lei 15.608 de 16 de agosto de 2007, contendo as normas sobre licitação para o Estado do Paraná.

2.2 Modalidades de licitação

As modalidades de licitação são formas de realizar os procedimentos licitatórios com o intuito de encaixar-se nas diversas peculiaridades de cada tipo de negócio administrativo (Amorim, 2017). Nos termos do art. 22, inciso XXVII da Constituição Federal (1988), compete à União estabelecer as modalidades de licitação. Logo, somente mediante a lei federal poderão ser instituídas novas modalidades. O art. 22 da Lei 8.666/1993 (Brasil, 1993) estabelece cinco modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão, e posteriormente seguindo princípio de criação de uma nova modalidade por meio de uma lei federal foram criadas as modalidades: pregão, instituída pela Lei 10.520/2002 e regime diferenciado de contratação prevista na Lei 12.462/2011.

Para Silva (2018, p. 42) “concorrência é uma modalidade de licitação para as contratações de valores elevados”. De acordo com a definição legal expresso no art. 22, § 1º da Lei 8.666/93 (Brasil, 1993), “concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto”. Carvalho Filho (2015) fala que o Estatuto estabelece duas faixas de valor: uma para obras e serviços de engenharia, e outra para compras

e serviços (art. 23, I, “c”, e II, “c”, Lei 8666/93). Se o contratante for um consórcio público, as faixas de valor serão alteradas: o dobro, caso o consórcio em questão for formado por até três entidades federativas, e o triplo, no caso de número de pactuantes ser superior (art. 23, § 8º, do Estatuto, com a alteração da Lei nº 11.107/2005, que regula os consórcios públicos).

As faixas de valores foram atualizadas pelo Decreto 9.412/2018, pela primeira vez desde a publicação da Lei Geral de Licitações (LGL) em 1993. O artigo 1º do decreto dispõe que para obras e serviços de engenharia o valor da licitação deve ser acima de R\$ 3.300.000,00 e para compras e demais serviços acima de R\$ 1.430.000,00. O parágrafo único desse artigo ressalta que além dos órgãos administração direta, todas as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, estados, Distrito Federal e municípios estão subordinadas ao regime desta Lei (TCE-PR, 2019).

Quanto às características, Carvalho Filho (2015), afirma serem duas, consideradas as características mais marcantes da concorrência. A primeira é o formalismo mais realçado, motivo pelo qual é exigido uma fase inicial de habilitação preliminar, na qual são inspecionadas as condições de cada participante. E a segunda é a publicidade mais ampla, que se traduz na necessidade de participação de todos os que tiverem interesse na contratação, sendo evidente nos prazos mais longos do que as demais modalidades, para os avisos dos editais das concorrências.

A tomada de preço “é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação” (Brasil, 1993). De maneira a fazer uma comparação, essa modalidade é menos formal do que a concorrência, tendo em vista que se destina a contratações de valor médio, cujas as faixas assim como a concorrência são estabelecidas em lei. Essas faixas foram atualizadas assim como as da concorrência, ficando estabelecido no artigo 1º do Decreto Federal 9.412/18 (Brasil, 2018), para obras e serviços de engenharia licitações no valor de até R\$ 3.300.000,00 e para compras e serviços não incluídos na primeira parte do artigo, licitações no valor de até R\$ 1.430.000,00. A tomada de preços segue os mesmos cálculos em caso de consórcio públicos que a concorrência, considera-se o dobro no caso de consórcio público com até três participantes e o triplo, se esse número for maior.

No que diz respeito a divulgação, o certame é menos divulgado ao contrário da concorrência, pois participam somente aqueles previamente cadastrados e os prazos de publicidade do certame são menores, prazo mínimo entre a divulgação e a apresentação das propostas é de 15 dias e em caso de licitações do tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço”, prazo mínimo de divulgação aos interessados é de 30 dias (Silva, 2018). A vantagem nessa modalidade de licitação por exigir participantes previamente cadastrados é que não precisam apresentar os documentos exigidos para a sua habilitação a cada certame, pois o Poder público já possui esses dados, que devem ser atualizados pelo menos uma vez por ano, gerando aos participantes um certificado de habilitação que deve ser apresentado na realização do certame (Carvalho Filho, 2015).

Quanto à modalidade de licitação convite é descrita no art. 22, § 3º da Lei 8.666 de 1993 (BRASIL, 1993), como modalidade de licitação “[...] entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório [...]”. Essa modalidade é comumente empregada em contratos de pequeno valor. Esta é a única modalidade a qual não se exige publicação de edital, já que a convocação se faz por escrito por meio da chamada carta convite, com antecedência de 5 dias úteis entre a expedição da carta e o recebimento das propostas, segundo o artigo 21, § 2º, IV (Brasil, 1993).

A habilitação dos licitantes nessa modalidade só é obrigatória para aqueles que não foram convidados pela Administração e conseqüentemente não possuem um cadastro prévio junto ao Poder Público, para os demais é facultativo (Di Pietro, 2017). Com a finalidade de evitar que sejam convidados sempre os mesmos interessados, a lei federal determinou no seu art. 22 § 6º, na possibilidade de haver mais de três interessados, a cada novo convite para o mesmo objeto seja convidado no mínimo mais um interessado que não tenha sido convidado nas últimas licitações (Silva, 2018).

A modalidade convite tem ainda duas regras importantes a serem destacadas. Primeiro, na falta de participantes ou limitação do mercado de maneira que a Administração não consiga os três convidados mínimos exigidos, a lei expressa no art. 22, § 7º, que será considerada válida a realização do certame com apenas duas propostas ou a celebração direta com o único participante, devendo o órgão administrativo justificar minuciosamente o fato, se não o fizer o convite terá que ser repetido. E segundo os interessados que se apresentaram legitimamente tem o direito subjetivo de participação e conseqüentemente a apreciação das suas propostas, não podendo lhe atribuir culpa pelo desinteresse dos outros convidados (Carvalho Filho, 2015).

E por fim fica estipulado por força do Decreto Federal 9.412/2018, artigo 1º, os novos limites financeiros da modalidade convite, valores de até R\$ 330.000,00 para obras e serviços de engenharia e até R\$ 176.000,00 para compras e serviços que não se incluem na condição anterior, esclarecido pelo Tribunal de Contas (TCE-PR, 2019), sendo esses valores aplicados à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

Previsto no art. 22, § 4º da Lei de Licitações 8.666/93 (Brasil, 1993), o concurso tem como finalidade a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, em concordância com critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência de quarenta e cinco dias.

Silva (2018) ressalta que o concurso deve ser precedido de regulamento próprio, de forma que todos os interessados possam ter acesso ao edital. Esse documento consoante ao art. 52, § 1º, deve conter as qualificações exigidas, as diretrizes e a forma de apresentação dos trabalhos, as condições de realização do concurso e os prêmios a serem facultados.

O prêmio ou remuneração concordado em edital só poderá ser pago se o autor do projeto ceder à Administração os direitos patrimoniais relativos a ele e permitir a utilização, conforme a conveniência do mesmo (Carvalho Filho, 2015). No que se refere a comissão do concurso, o artigo 42 da Lei 15.608 de 16 de agosto de 2007, exige que a comissão seja formada por profissionais com qualificação na área de conhecimento do objeto e presidida por servidor público.

A última modalidade disposta na Lei Geral de Licitações e Contratos é o leilão, definido por Amorim (2017) como a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produto legalmente apreendidos ou penhorados, ou para alienação de bens imóveis prevista no art. 19 da lei em comento, a quem oferecer lance, igual ou superior ao valor avaliado. De acordo com Mello (2009) a utilização da modalidade leilão é restrita aos casos em que o valor isolado ou global de avaliação deles não exceder o limite fixado para compras por tomadas de preços disposto no artigo 17, parágrafo 6º do Estatuto.

Carvalho Filho (2015) comenta dois importantes requisitos no leilão, a amplitude que se deve dar na divulgação do certame, seguindo estritamente o princípio da publicidade e a devida avaliação dos bens antes do processo, observando o princípio da preservação patrimonial dos bens públicos, disposto no art. 53, § 1º. Além disso, Carvalho Filho (2015) declara que o leilão pode ser cometido por leiloeiro oficial ou servidor definido pela Administração. Após

encerramento do certame o pagamento dos bens arrematados é feito à vista, obedecendo o percentual estabelecido em edital, e imediatamente ao pagamento é feita a entrega dos bens.

A Lei 8.666/93 não trouxe o pregão como uma modalidade de licitação, ele só foi assim reconhecido quando a Lei 10.520 de 17 de julho de 2002 passou a vigorar. De acordo com o artigo 1º da lei mencionada (Brasil, 2002), destina-se a aquisição de bens e serviços comuns, entendidos como aqueles que podem ser objetivamente definidos pelo edital por meio de especificações encontradas no mercado. Carvalho Filho (2015) salienta que devido a necessidade da União em acelerar o processo de contratação, tornou-se obrigatória o uso dessa modalidade para aquisição de bens e serviços comuns, estabelecendo ainda que os entes federativos devem dar preferência à modalidade em forma eletrônica.

Consoante ao artigo 4º da Lei 10.520/02, o pregão inicia-se com a convocação dos interessados por meio de divulgação de um aviso publicado no Diário Oficial ou quando não houver, em jornal de circulação local, facultativamente por meios eletrônicos e, conforme o vulto da licitação, em jornais de grande circulação (Mello, 2009). Conforme Silva (2018) na primeira etapa deve-se justificar o motivo da contratação, definir o objeto, estabelecer todas as exigências de habilitação, os critérios que levarão as propostas a serem aceitas, as cláusulas gerais do contrato, as sanções em casos de inadimplência, dentre outros. Nessa fase também é definido por meio da autoridade competente, o pregoeiro, servidor capacitado para exercer tal atribuição.

Em seguida, o pregoeiro verificará as propostas dos participantes, se elas estão de acordo com os requisitos previstos no edital, caso não esteja em conformidade com o exigido, o respectivo licitante deve ser desclassificado. Verificada as propostas dá-se início a etapa dos lances verbais, em que o vencedor é aquele que der o menor lance. Após a classificação do licitante vencedor, é feita a análise dos documentos referentes à habilitação, na qual observa-se a inversão das etapas do pregão em comparação com as demais modalidades. Mostrando a grande vantagem nessa modalidade, o qual é somente feita a inspeção dos documentos de habilitação daquele que venceu a etapa comercial, se o vencedor for inabilitado então é feita a conferência dos documentos do segundo colocado e assim por diante (Carvalho Filho, 2015).

Amorim (2017) esclarece que o pregão eletrônico é regulamentado pelo Decreto 5.450/2005, contudo cada ente federativo deve regulamentar o procedimento do pregão eletrônico. E explica que de maneira geral na data e no horário previstos no edital os licitantes recebem por endereço eletrônico, a plataforma que será utilizada para a fase de lances, para que os participantes viabilizem sua participação é necessário que eles façam um cadastro prévio nessa plataforma, criando uma chave de identificação que o possibilitará a participação no certame.

O regime diferenciado de contratação (RDC) também não está normatizado no Estatuto, ela só foi instituída como modalidade de licitação em agosto de 2011, por meio da Lei 12.462, exclusivamente para contratação dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016; para a Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação – FIFA 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014; e para obras de infraestrutura e contratação de serviços para aeroportos das capitais distantes das cidades sedes dos mundiais (art. 1º, incisos I, II e III). Embora essa modalidade tenha sido prevista originalmente para um período limitado, ou seja, até a conclusão dos eventos, o RDC vem sendo estendido a outros contratos (Di Pietro, 2017).

Assim como no pregão, a regra geral quanto à fase de habilitação do regime diferenciado de contratação é posterior ao julgamento, contudo a lei permite que seja feito a troca dessas fases em caso de previsão em instrumento convocatório. Dependendo do valor da licitação torna-se dispensada a publicação em órgão oficial de imprensa (Carvalho Filho, 2015).

Existem algumas hipóteses previstas em lei que resultam no afastamento do dever de licitar, dando ao administrador o direito de contratar diretamente com o fornecedor, de modo que não

seja necessário o procedimento licitatório prévio (Amorim, 2017). Segundo Meirelles e Burle Filho (2016), a inexigibilidade de licitação ocorre quando não existe possibilidade jurídica de competição entre contratantes, seja pela natureza específica do negócio, seja pelos objetivos sociais visados pela Administração.

2.3 Trabalhos prévios em licitação pública

Verificou-se alguns estudos sobre modalidades de licitação, sendo aplicado em diferentes estados e municípios do país. Nos estudos de Capoani (2016), verificou-se se a modalidade convite estende a possibilidade ao administrador público algum tipo de brecha, ocasionando esquemas imorais e ilegais, baseado nos princípios e Lei Geral de Licitações. Chegando-se à conclusão de que a modalidade em estudo é um processo singular, porém frágil e passível de ser direcionado, com o intuito de beneficiar algo ou alguém, não cumprindo com os princípios de impessoalidade, publicidade, moralidade e eficiência.

Como mencionado anteriormente por Silva (2018), um dos critérios que a Administração deve perseguir ao escolher uma proposta é a escolha por produtos e serviços ambientais e socialmente sustentáveis, tendo isso em mente Barbosa et al. (2018) demonstra por meio do seu estudo os principais conceitos e dispositivos legais com relação a implementação das práticas sustentáveis de licitação no Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região. O estudo concluiu que ainda há muito a avançar e faltam muitas práticas para serem implementadas, mas o órgão dá muitos exemplos, como a destinação final correta dos toners, bem como a utilização de gás refrigerante ecológico nos aparelhos de ar condicionado.

Leal Junior (2019) por outro lado direcionou sua pesquisa em analisar os procedimentos realizados no pregão eletrônico demonstrando a importância da aplicabilidade dessa modalidade e observando os princípios de economicidade e eficiência por parte da Administração. O autor constatou vantagens como agilidade, desburocratização no processo e a economia para os cofres públicos por não haver necessidade com impressão de papel, também notou outro ponto positivo, o aumento de concorrentes por não existir a necessidade de deslocamento por parte dos participantes.

Na pesquisa de Mascarenhas et al. (2019), o objetivo foi mostrar o modelo de licitação praticado no município de Dourados-MS, trazendo um quadro geral das modalidades mais utilizadas nos anos de 2013 a 2017 e como decorria as etapas da licitação naquela cidade. Constatou-se que a modalidade mais utilizada ao longo desses anos foi o pregão presencial e as menos utilizadas foram o concurso e o leilão. E a modalidade pregão eletrônico que demonstrou grandes vantagens em ser utilizada nos anos de 2015 e 2016, foi utilizada em apenas 1% das licitações realizadas.

No estudo de Oliveira (2020), o direcionamento foi em identificar como os aspectos burocráticos implicam em custos para a sociedade em uma pesquisa de revisão. Especificamente no que diz respeito a desburocratização no processo licitatório com o uso do Regime Diferenciado de Contratação (RDC), por influência positiva de dispositivos já utilizados, como o pregão eletrônico e outros.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esse estudo se caracteriza como uma pesquisa descritiva, aplicada e quantitativa, já que a análise dos dados se deu por meio de gráficos para quantificar a quantidade e os valores das modalidades de licitação utilizadas no município de Maringá, nos anos de 2013 a 2019. Os procedimentos técnicos adotados definem a pesquisa como documental e bibliográfica. Quanto ao ambiente, essa pesquisa caracteriza-se como pesquisa de campo.

Utilizou-se neste estudo dados secundários que foram extraídos dos sítios eletrônicos da prefeitura de Maringá, com vistas à obtenção de informações sobre as mesmas, e, posterior análise do material, que são todas as modalidades listadas no Portal, de maneira a investigar a quantidade de cada modalidade e os valores máximos estipulados para as licitações. Em seguida procedeu-se a análise dos dados, por meio da análise documental. Para essa pesquisa recorreu-se principalmente a análise das leis vigentes de licitação e gráficos representando cada modalidade e gráficos dando um panorama geral do valor previsto e da quantidade de processos utilizados no Município, de modo que fique claro a evolução ano a ano.

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

O município de Maringá possui uma área de 487.012 quilômetros quadrados, está localizada no noroeste do Paraná. Em 2010 sua população era de 357.077, a última estimativa para o ano de 2020, previu um aumento para 430.157 pessoas, segundo o IBGE (2021). Os dados utilizados nesta pesquisa, foram obtidos junto ao compilado de licitações, disponibilizado pela prefeitura ao Observatório Social de Maringá (2020) dos anos de 2013 a 2019, e no Portal da Transparência do município, ambos foram exportados para planilhas do *excel*.

Após a coleta inicial, foram selecionadas as informações que seriam utilizadas ante a proposição desta pesquisa, e posteriormente, foram elaboradas as análises e apresentada na forma de figuras. Para fins do estudo, cabe ressaltar que os valores analisados não foram corrigidos pela inflação, ou seja, não foram inflacionados nem deflacionados, por haver objetos diversos e de diferentes setores. Pois ao utilizar a correção inflacionária seria necessário utilizar os índices de preços particulares para cada setor, tornando-se inviável a comparação nos preços. Não considerou-se nessas figuras as concorrências 1 e 3 de 2015, pois os valores desses dois processos destoam muito dos valores dessa modalidade nos outros anos, as duas licitações são referentes a contratação de uma empresa para coleta e tratamento do lixo, cada licitação tinha o valor máximo estimado de R\$ 1.170.380.067,68. E vale esclarecer que nos anos de 2013 a 2016 Maringá estava sob uma gestão e nos de 2017 a 2019 houve uma troca de gestão.



Figura 1 – Número de processos abertos e valor máximo estimado

Na figura 1 tem-se a visão geral dos processos abertos e dos valores estimados totais de todas as licitações abertas no ano, independente da modalidade. Percebe-se que a quantidade de processos tem um aumento nos anos de 2014 e 2015 e começa a declinar nos anos posteriores. Nota-se um movimento oposto nos valores previstos, indo de R\$566.487 milhões em 2013 e chegando a R\$ 1.160.844 bilhões, mesmo com a diminuição no número de processos.

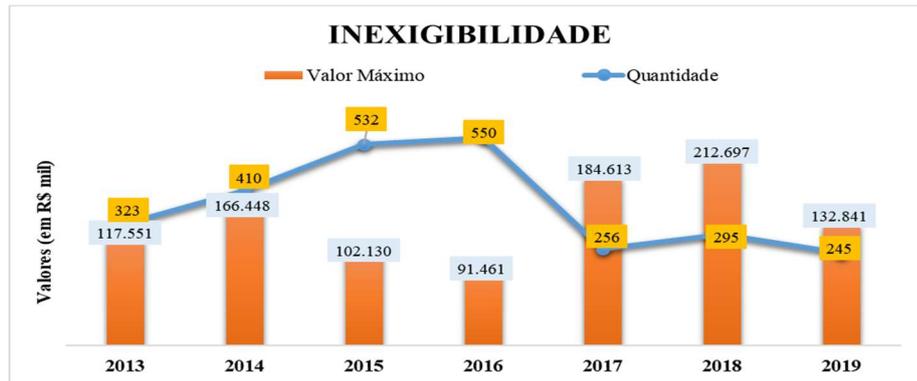


Figura 2 – Número de inexigibilidades e valor máximo estimado

A figura 2 demonstra a soma dos valores máximos estimados e a quantidade de licitações abertas nesta modalidade. De acordo com os dados, observa-se um aumento crescente na quantidade dessa modalidade nos anos de 2013 a 2016, e diminuição considerável de 53% no número de licitações no ano de 2017, mostrando uma constância nos anos seguintes. O valor máximo estimado para essa modalidade por ano não acompanhou a diminuição e o aumento da quantidade, como se vê nos anos de 2015 e 2016, uma média de 541 inexigibilidades por ano e valor médio estimado de R\$ 96.796 milhões por ano, enquanto que nos anos de 2017 e 2018 a média foi de R\$ 198.655 milhões por ano e 276 dessa modalidade.



Figura 3 – Número de pregões presenciais e valor máximo estimado

Nessa modalidade apresentada na figura 3, se vê a diminuição gradual da quantidade nos anos de 2013 a 2017, com um pequeno aumento em 2018 e voltando a diminuir no ano seguinte. O valor máximo estimado por outro lado, teve um movimento oposto, com aumento gradual, como uma leve diminuição nos anos de 2015 e 2019 que interromperam essa linha contínua. O maior aumento observado foi no ano de 2017 para 2018 no valor máximo estimado demonstrando um acréscimo de 23%.



Figura 4 – Número de dispensas e valor máximo estimado

Considerando que a modalidade dispensa é utilizada em casos taxativos e previstos no art. 24 da Lei 8.666/93, o número de licitações realizadas nessa modalidade é constante, não há oscilação expressiva. Como demonstrado na figura 4, os anos de 2016 para 2017 houve uma diminuição de 4 licitações com ampliação de 546% no valor máximo estimado, no ano de 2018 para 2019 houve uma diminuição de 25 licitações e redução de 33% no valor máximo.

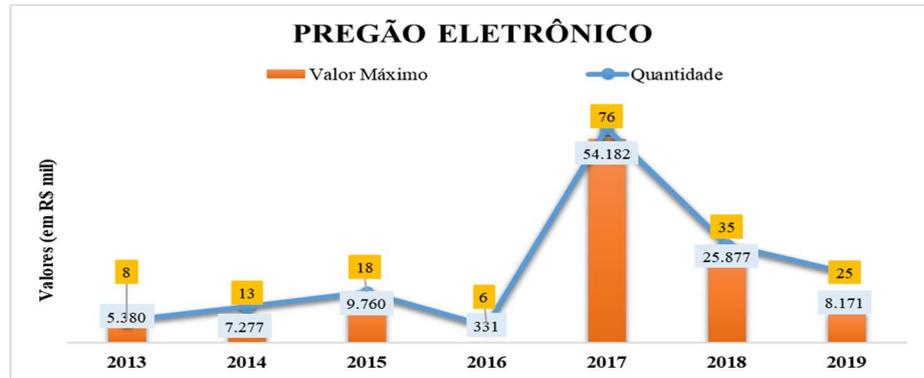


Figura 5 – Número de pregões eletrônicos e valor máximo estimado

Quanto ao pregão eletrônico considerado uma modalidade relativamente nova instituída em 2005, constatado na figura 5, se observa que nos anos de 2013 a 2016 a quantidade utilizada é um pouco baixa, aumentando em quase 13 vezes o número de licitações abertas em 2017, elevando os gastos estimados em 16.269%, porém nos anos posteriores houve novamente um declínio na quantidade utilizada e consequentemente no valor máximo previsto.

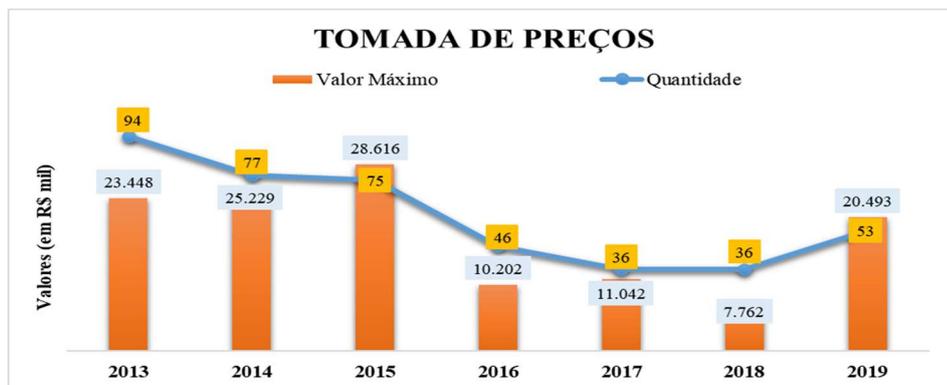


Figura 6 – Número de tomadas de preços e valor máximo estimado

Na figura 6 da modalidade tomada de preços, o número de licitações desta modalidade e o valor estimado movimentam-se bastante. As maiores movimentações são nos anos de 2013 para 2014 em que acompanhou-se uma diminuição de 18% no número de licitações, de 2015 para 2016 com outra queda de 39% na quantidade e 64% no valor máximo. Nos anos seguintes não há grandes mudanças, exceto em 2019 em que a quantidade e valores voltam a subir, em 47% e 164% respectivamente.



Figura 7 – Número de concorrências e valor máximo estimado

No que se refere a contratação de obras por meio da modalidade concorrência, percebe-se na figura 7 deslocamentos consideráveis tanto no que diz respeito ao valor estimado quanto na quantidade licitada em cada ano. De 2013 para 2014 vê-se o aumento de 148% no valor máximo estimado, nos anos de 2014 a 2016 nota-se uma constância, já em 2017 houve uma forte diminuição nos valores estimados e no número de licitações, 66% e 58% nessa ordem. No ano de 2018 voltou a aumentar em 82% o número de licitações e 114% no valor previsto.



Figura 8 – Número de concursos e valor máximo estimado

Conforme a figura 8 expôs, o número de concursos realizados por ano gira em torno de 1 a 20, com valores máximos estimados bem variados. Por exemplo, vê-se em 2013 que a prefeitura de Maringá realizou 5 concursos, com a soma dos valores máximos estimados em R\$ 180 mil, em 2017 o órgão realizou 1 concurso com valor estimado em R\$ 2 milhões e em 2018 houve a abertura de 18 concursos com valor estimado em R\$ 5.865 milhões.



Figura 9 – Número de leilões e valor máximo estimado

Como nota-se na figura 9, o leilão é uma modalidade pouco utilizada no município, com o propósito de alienar bens móveis e imóveis não servíveis para a Administração pública. Normalmente realizado 1 ou 2 no ano, com valores quase constantes, chegando a R\$ 387 mil em uma licitação em 2016 e R\$ 166 mil em 2 processos em 2018. No ano de 2019 não houve realização dessa modalidade no município.



Figura 10 – Número de convites e valor máximo estimado

Essa modalidade, como constatado em estudos anteriores no tema, é passível de ser direcionado e não seguir os princípios licitatórios. Consta-se na figura 10 a baixa utilização desse procedimento no município de Maringá, tendo sido realizado uma vez em 2016 com valor estimado em R\$ 42 mil e outra vez em 2018 com valor previsto em R\$ 56 mil.

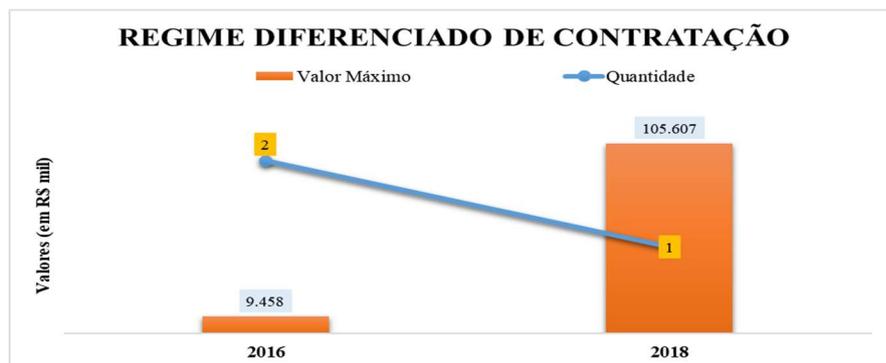


Figura 11 – Número de regimes diferenciado de contratação e valor máximo estimado

O regime diferenciado de contratação é a modalidade de licitação mais nova, instituída em princípio para a realização dos Jogos Olímpicos e Copas da Confederação e do Mundo, ela foi utilizada apenas nos anos de 2016 e 2018, com valor estimado entre R\$9.458,00 e R\$105.607 milhões. Depois de analisar o valor máximo estimado e a quantidade para cada tipo de modalidade, as figuras 12 e 13 demonstram uma visão geral das licitações.

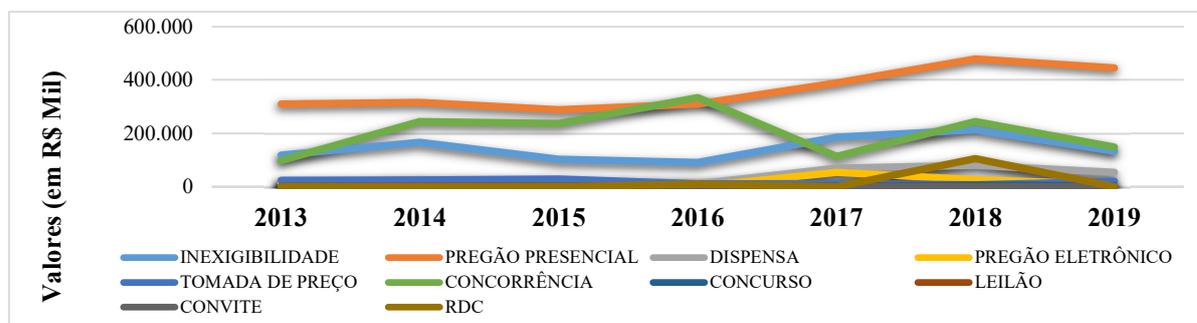


Figura 12 – Soma do valor máximo previsto por modalidade

A figura 12 evidenciando que o pregão presencial é a modalidade com maior valor previsto na maior parte dos anos em estudo, sobretudo em 2018 tendo o valor previsto em R\$ 479.365 milhões, sendo seguido pela concorrência com maior valor previsto em 2016 de R\$ 334.330 milhões, a inexigibilidade que teve seu maior valor máximo previsto em 2018 com o valor total previsto nos processos abertos de R\$ 212.697 milhões e os processos de dispensa aberto em 2018 com valores previstos em R\$ 80.180 milhões.

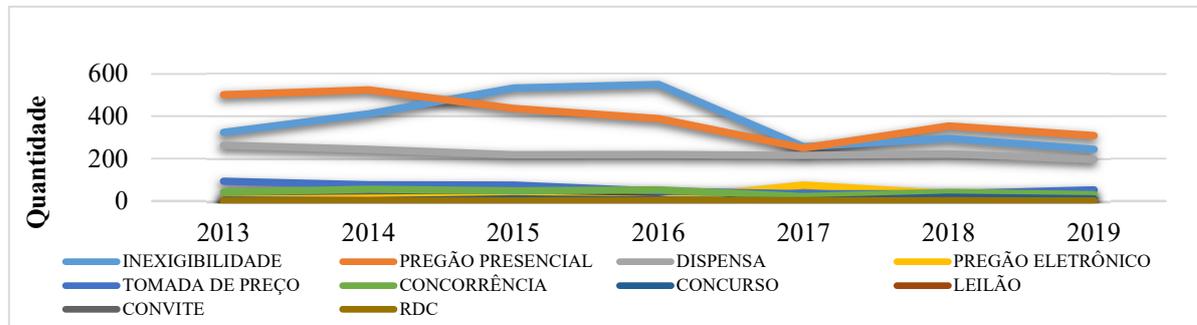


Figura 13 – Quantidade de licitação por modalidade

Na figura 13 percebe-se que as modalidades inexigibilidade e pregão presencial são as modalidades com o maior número de processos abertos por ano e, em contrapartida, vê-se as modalidades convite, regime diferenciado de contratação e leilão sendo as de menor utilização.

Dentre as modalidades pouco utilizadas tem-se o leilão utilizado para a venda de bens inservíveis para a Administração (Amorim, 2017), justificando a pouca utilização no município. O baixo uso do regime diferenciado de contratação explica-se na possibilidade de contratação de serviços para aeroportos previstos na Lei 12.462/2011, que teve seu período de utilização estendido depois da realização das Copas do Mundo, Confederações e Olimpíadas.

Tendo em vista os achados da pesquisa de Capoani (2016), concluindo-se que a modalidade convite é uma modalidade frágil e passível de ser direcionado, podendo beneficiar algo ou alguém, ela foi utilizada apenas duas vezes nos sete anos pesquisados. Quanto o número de pregões eletrônicos realizados é uma quantidade baixa tendo em vista as recomendações feita pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (2019) e as descobertas feitas no estudo de Leal Junior (2019), quanto aos benefícios de economicidade e aumento de concorrência dos participantes, para objeto em que isso for possível como é o caso da aquisição de bens duráveis.

Na pesquisa de Mascarenhas et al. (2019), constatou-se que a modalidade mais utilizada nos anos de 2013 a 2017 no município de Dourados-MS, foi o pregão presencial, assim como no município de Maringá. Deve-se observar que essa modalidade é utilizada para a aquisição de bens e serviços comuns, para manutenção do município, indo da compra de materiais de limpeza até a compra de uniformes para educação.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve por objetivo identificar quais as modalidades preferíveis do Município de Maringá, bem como verificar se o aumento ou a queda no número das modalidades teve reflexo no valor estimado de cada modalidade. Constatou-se anteriormente, que além dos órgãos da administração direta, todas as outras entidades sob controle direto ou indireto dos Estados, União e Municípios, precisam utilizar o procedimento licitatório em caso de compra de bens, serviços e alienação de bens.

Após a análise dos dados constatou-se que as modalidades mais utilizadas pela gestão da prefeitura, considerando quantidade de processos abertos, foram as inexigibilidades e os pregões presenciais. Quanto à questão se o aumento e a diminuição dos processos de cada

modalidade se justificavam nos valores estimados, averiguou-se que nas modalidades: pregão eletrônico, tomada de preços, concorrência e leilão, o número de licitações e o valor delas segue o mesmo padrão. Nestas modalidades quando o número de licitações aumenta consequentemente os seus valores estimados também aumentam e o mesmo ocorre quando a quantidade diminui. Por outro lado, nos casos das inexigibilidades por exemplo, a diminuição da quantidade nos certames em 2017 de 53% e aumento do valor estimado em 102%; se tratando dos pregões presenciais enquanto que em 2013 foi aberto 501 processos com valor total previsto em 309 milhões, no ano de 2017 se vê a realização de 250 processos com valor previsto em 388 milhões, ou seja, isso demonstra que o aumento e a diminuição dos preços não seguem o mesmo padrão. E observa-se que o município utilizou pouco as modalidades regime diferenciado de contratação e convite.

Tiveram anos como em 2013 nos casos dos pregões presenciais, das dispensas, das tomadas de preços, que esses certames foram mais utilizados e tiveram uma estimativa de gasto menor de recursos para a gestão. Nos sete anos da análise foram abertos apenas 2 processos de convite, um em 2016 e outro em 2018, constatado nos estudos de Capoani (2016), como uma modalidade suscetível a ser direcionada. O pregão presencial é fortemente utilizado pela gestão, mas deixa a desejar na utilização do pregão eletrônico, como recomenda o Tribunal de Contas do Paraná (TCE-PR, 2019).

Esta pesquisa pode ser utilizada como parâmetro para os anos posteriores demonstrando a evolução na utilização de alguns processos como o pregão eletrônico ou alguma outra modalidade que possa vir a ser criada, que não engloba somente a aquisição de bens e serviços comuns, mas de contratação de obra também. Principalmente no que diz respeito ao avanço tecnológico, porque como observa-se ainda é muito utilizado processos presenciais e poucos processos de forma remota.

Tendo em vista que o estudo se limita ao ano de 2019, existe a expectativa de que essa realidade retratada no estudo vá mudar em decorrência dos eventos causados pela pandemia. Pode-se demonstrar em estudos futuros o uso de novos mecanismos para além de agilizar o processo, aumentar o número de participantes, consequentemente gerando uma concorrência maior, em que a Prefeitura poderá adquirir produtos mais baratos, sem perder a qualidade dos produtos e serviços.

Além dessa utilização de dados como parâmetro posteriormente, poderia ser feito pesquisas comparando com outros municípios do mesmo porte para ver se elas seguem a mesma lógica na utilização das modalidades, ajustando os preços de acordo com a quantidade. Poderia também ser feito com essa base de dados algum estudo relacionado às licitações abertas nas modalidades de inexigibilidade e dispensa, verificando se eles seguem as etapas estipuladas por lei, se eles fazem a devida justificativa para a utilização dessas modalidades, se elas se encaixam nos casos previstos na lei.

REFERÊNCIAS

- Amorim, V. A. J. (2017). *Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas.
- Barbosa, A. C. et al (2018). Licitação sustentável na administração pública: um estudo de caso no tribunal regional do trabalho-14ª região. *Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental*, v. 7, n. 3, p. 435-453.
- Brasil. (1993). *Lei nº 8.666*, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm> Acesso em: 1 de dezembro de 2020.
- _____. (2002). *Lei nº 10.520*, de 17 de julho de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm> Acesso em: 2 de dezembro de 2020.

- _____. (2005). *Lei nº 5.450*, de 31 de maio de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm> Acesso em: 2 de dezembro de 2020.
- _____. (2007). *Lei nº 15.608*, de 16 de agosto de 2007. Disponível em: <<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=5844&indice=1&totalRegistros=1&dt=22.7.2019.18.1.2.54>> Acesso em: 08 de dezembro de 2020.
- _____. (2011). *Lei nº 12.462*, de 04 de agosto de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm> Acesso em: 08 de dezembro de 2020.
- _____. (2018). *Decreto nº 9.412*, de 18 de junho de 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9412.htm> Acesso em: 1 de dezembro de 2020.
- Capoani, D. C. (2016). *A fragilidade da licitação na modalidade convite*. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade do Vale do Taquari - Univates, Lajeado. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10737/1529>>. Acesso em: 04 de janeiro de 2021.
- Carvalho Filho, J. S. (2015). *Manual de direito administrativo*. 28. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2014. São Paulo: Atlas.
- Di Pietro, M. S. Z. (2017). *Direito Administrativo*. 30.ed. Rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2021). Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/maringa/panorama>>. Acesso em: 26 de março de 2021.
- Leal Junior, W. B. (2019). *A economia de tempo nas licitações: uma análise da Lei 10.520/2002 e sua eficiência para Administração Pública*. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 29 abr. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.591892>>. Acesso em: 05 de janeiro de 2021.
- Mascarenhas, K. V. S. *et al.* (2019). Licitação Pública: Modelo de compras da Prefeitura Municipal de Dourados-MS. In: *Encontro Internacional de Gestão, Desenvolvimento e Inovação*, III. Brasília. Disponível em: <<https://desafioonline.ufms.br/index.php/EIGEDIN/article/view/8661>>. Acesso em: 04 de janeiro de 2021.
- Medauar, O. (2018). *Direito Administrativo moderno*. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum.
- Meirelles, H. L.; Burle Filho, J. E. (2016). *Direito Administrativo brasileiro*. 42.ed. São Paulo: Malheiros.
- Mello, C. A. B. (2009). Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiros.
- Oliveira, L. S. (2020). Licitação na administração pública: custos da burocracia para sociedade. *Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento*. Ano 05, Ed. 03, Vol. 10, pp. 90-108. Mar.
- Portal de Transparência de Maringá. (2021). Disponível em: <<http://venus.maringa.pr.gov.br:8090/portaltransparencia/licitacoes>>. Acesso em: 10 de abril de 2021.
- Silva, M. A. (2018). *Licitação sob o enfoque das Leis 8.666/93 e 15.608/07*. 2ª. reimpr. Ponta Grossa: UEPG/NUTEAD.
- Tribunal de Contas do Estado do Paraná. (2019). Consulta: valores atualizados de modalidades de licitação já estão valendo no Paraná. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/consulta-valores-atualizados-de-modalidades-de-licitacao-ja-estao-valendo-no-parana/6982/N#:~:text=Para%20compras%20e%20servi%C3%A7os%20n%C3%A3o,%24%201.430.000%2C00.>>> Acesso em: 30 de setembro de 2020.