

**PROCESSO LICITATÓRIO DA PREFEITURA DE PASSO FUNDO:
ANÁLISE DAS LICITAÇÕES SEM ÊXITO****BIDDING PROCESS IN THE CITY HALL OF PASSO FUNDO:
ANALYSIS OF UNSUCCESSFUL BIDDING**Fábio Vidal Pinheiro Del Duca¹Reisoli Bender Filho²**RESUMO**

Nas organizações públicas têm-se como regra geral, para a aquisição de bens e serviços, a exigência de licitação. Porém, nem sempre os processos licitatórios são concluídos com êxito, trazendo inúmeros prejuízos, não só à organização pública como aos cidadãos. Seguindo essa discussão, a análise das licitações concluídas sem êxito, na Prefeitura Municipal de Passo Fundo, no período de 2006 a 2014, consistiu no objetivo do trabalho. Para o qual foi utilizado pesquisa descritiva, quanto ao objetivo e, qualitativa, quanto à abordagem. Os resultados evidenciaram que 19,1% dos processos foram concluídos sem êxito e todos na fase externa da licitação. Ainda, cerca de 84% foram finalizadas por revogação e o restante por anulação. De forma detalhada, constatou-se 23 motivos para o desfazimento das licitações, sendo que oito deles representam 90% das licitações sem êxito.

Palavras-chave: Compras públicas; processo licitatório; licitações sem êxito; Prefeitura Municipal de Passo Fundo.

ABSTRACT

In public organizations there is a general rule, for the acquisition of goods and services, the requirement for bidding. However, the bidding processes are not always completed successfully, bringing numerous losses, not only for the public organization as to the dependent citizens. Following this discussion, the analysis of unsuccessfully completed bidding, in the City Hall Passo Fundo, in the 2006 to 2014 period, was the objective of the work. For this, a descriptive research as the goal and qualitative on the approach was used. The results showed that 19.1% of cases were unsuccessful biddings and all of them in the external phase of the bidding. Furthermore, approximately 84% were finalized by revocation and the remaining 16% for annulment. In detail, twenty-three reasons for the unsuccessful biddings were found, with eight factors accounting for 90% of unsuccessful bidding.

Keywords: Public procurement; bidding process; unsuccessful biddings; City Hall Passo Fundo.

DUCA, F, V, P D. Fábio Vidal Pinheiro Del Duca - favpdelduca@gmail.com- Prefeitura Municipal de Passo Fundo
FILHO, R, B. Reisoli Bender Filho - reisolibender@yahoo.com.br- Professor adjunto na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).
Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa (UFV)

1 INTRODUÇÃO

Em um contexto restritivo, atender com eficiência, promovendo a satisfação do interesse público, com recursos financeiros escassos e subordinando-se a um emaranhado de leis, de regulamentos, de jurisprudências e de muitos outros documentos jurídicos, torna-se a tônica das organizações públicas.

Nesta esteira estão as compras públicas, para as quais se tem como regra geral, à aquisição de bens e serviços, a exigência de licitação. Esta exigência está contida no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal de 1988. Posteriormente, esse tema foi regulamentado pela Lei Federal nº. 8.666/1993, a conhecida Lei Geral das Licitações e Contratos Administrativos, pela Lei Federal nº. 10.520/2002, que instituiu a modalidade pregão, e pelo Decreto Federal nº. 3.555/2000, que regulamentou essa mesma modalidade.

Entretanto, nem sempre os processos licitatórios são concluídos com êxito, trazendo inúmeros prejuízos e fazendo com que a licitação não atinja seu objetivo: a aquisição e a contratação do necessário bem ou serviço. Para uma licitação ser finalizada de modo não satisfatório, ela deverá ser anulada ou revogada, situação que tem sido denominada de “licitação sem êxito” e frequentemente encontrada em todas as esferas governamentais.

Na prática, uma licitação não exitosa acarreta inúmeros prejuízos, não só para a organização pública como, sobremaneira, para os cidadãos dependentes de suas atividades. Inicialmente, gera gastos com recursos humanos, uma vez que necessitará de um retrabalho na elaboração de novos processos licitatórios. Gera também gastos financeiros, não só com a divulgação e republicação, mas com a indisponibilidade destes escassos recursos que são obrigatoriamente reservados em cada licitação, impedindo que sejam aplicados em outras necessidades ou em outros programas de governo.

Assim sendo, tendo em vista os problemas ocasionados por licitações não exitosas e com o propósito de ampliar a efetividade das aquisições, traçou-se o objetivo de analisar as causas que resultaram em licitações concluídas sem êxito, na Prefeitura Municipal de Passo Fundo, entre janeiro de 2006 e setembro de 2014. Complementarmente, como objetivos específicos, definiram-se: a) discutir legal e estruturalmente os processos licitatórios, em termos de processos e de modalidades; b) discutir os motivos da não conclusão com êxito dos processos licitatórios, e; c) propor alternativas para reconfigurar o processo de aquisição e contratação, evitando-se que as licitações sejam finalizadas sem êxito.

O período justifica-se por ser 2006 o ano em que foi implantada e posteriormente designada por lei (art. 18 da Lei Complementar nº. 165 de 25/09/2006) a centralização das compras e das contratações de todos os produtos e serviços necessários pelo Poder Executivo do município, e setembro de 2014, o último mês em que foram coletados os dados, com as licitações finalizadas.

De modo a apresentar sequência e objetividade, o trabalho está estruturado em cinco seções, além desta introdução. Na segunda seção, expõe-se a fundamentação teórica-conceitual com ênfase na contratação pública e na licitação. Na seção três são expostos os procedimentos metodológicos utilizados, enfatizando a técnica de coleta de dados, a pesquisa documental e a entrevista, além do local pesquisado a Prefeitura Municipal de Passo Fundo. A quarta seção apresenta os resultados, com a exposição quantitativa das licitações realizadas por ano, por modalidade e por finalização, as discussões e as propostas de melhorias. Por fim, na seção cinco, delineiam-se as conclusões.

2 CONTRATAÇÃO PÚBLICA E PROCESSO LICITATÓRIO

A função de compras consiste em um processo amplo e importante, que visa atender e satisfazer às necessidades das organizações, sempre atento ao que foi solicitado para compra. Para obter vendas competitivas e, em consequência, resultados favoráveis, os materiais devem ser adquiridos aos mais baixos custos, correspondendo às exigências de qualidade e processamento. Martins e Alt (2004), ao analisarem a função de compras, observaram a importância dessa atividade na empresa, pois atua de maneira interligada com os demais setores, com o intuito de atender às necessidades, visando atingir os objetivos e as metas propostas pela organização.

Já na área pública, há uma inimaginável quantidade de requisitos existentes em um emaranhado de leis, de procedimentos, de manuais e de instruções que dificultam a celeridade e a efetividade dos processos. Assim, conforme Mendes (2012), o processo de contratação pública consiste em um conjunto de fases, etapas e atos estruturados de forma lógica para permitir que a Administração, a partir da identificação precisa da sua necessidade e demanda, possa definir com precisão o encargo desejado, minimizar os riscos e selecionar, isonomicamente, se possível, a contratada capaz de satisfazer a necessidade pela melhor relação custo-benefício.

Tal processo consiste formalmente na licitação, que para Mello (2006) estabelece-se em um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em formalizar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências das organizações públicas.

O início do processo licitatório consiste no ato convocatório, chamado de edital ou de carta-convite (exclusivamente quando na modalidade convite), em que a Administração Pública convoca os interessados a participarem do certame. Nesse instrumento, são estabelecidos o objeto, os procedimentos, o critério de avaliação e as demais informações pertinentes e necessárias para determinar qual a empresa a ser contratada.

Dentre todas as informações, destaca-se o objeto que deve descrever de forma clara e precisa o que se pretende adquirir. Para Meirelles (2012), o objeto é a obra, o serviço, a compra, a alienação, a concessão, a permissão ou a locação que será contratada com o particular. Destaca-se, também, o respeito a todos os princípios e as exigências legais, entre elas o determinado no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei Federal nº. 8.666/1993.

A Lei Federal nº. 8.666/1993, em seu art. 22, definiu as cinco modalidades de licitações (concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão), enquanto a Lei Federal nº. 10.520/2002 instituiu a modalidade pregão. Elas estão entre os principais tópicos a serem observados num certame, pois determinarão e diferenciarão as características do processo.

Já, no art. 23 são determinados os valores limites à contratação em cada modalidade e, no art. 21, essa lei define os prazos mínimos entre a publicação até a abertura do certame, conforme exposto no Quadro 1.

Quadro 1 – Principais características das modalidades de licitação

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	

Fonte: Elaborado pelos autores com base na Lei Federal nº. 8.666/1993.

Quanto às fases, os autores Granziera (2002), Justen Filho (2012), Meirelles (2012) e Mello (2006) estudam a licitação como um processo isolado, sem levar em consideração todo o contexto que o circunda. Por essa razão, a divisão tradicional das licitações considera apenas a fase interna ou preparatória e, posteriormente, a fase externa ou executória dos procedimentos licitatórios.

Porém, sabe-se que, em qualquer tipo de organização, mais especialmente nas organizações públicas, é difícil conseguir separar ou isolar as atividades e os processos. Assim, na nova visão da contratação pública, como a defendida por Mendes (2012), esse fenômeno ocorre de forma sistêmica, integrada e precisa, não considerando apenas a licitação isoladamente. De modo que a contratação pública atualmente é dividida em três fases próximas e consecutivas: a fase interna ou de planejamento, como a própria expressão sugere, valoriza o planejamento e a preparação adequados dos processos de compras; a fase externa ou da seleção de proposta, com a devida execução dos procedimentos pela Comissão de Licitações e/ou pelos Pregoeiros, e; por fim, a fase contratual, com a efetiva e a adequada gestão e fiscalização do contrato administrativo.

Especificamente, quanto à fase interna, ou preparatória, ou de planejamento dos procedimentos licitatórios, conforme Del Duca (2011) ocorre no âmbito interno do órgão responsável pela aquisição dos bens e serviços desejados. Seu início dar-se-á 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, as sanções por inadimplemento.

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.

Contudo, 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. Esse prazo varia conforme a modalidade e o tipo de licitação.

A fase externa, ou executória, ou da seleção de proposta, de forma simplificada, 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. Esses atos também variam conforme a modalidade e tipo de licitação, mas, de uma forma geral, abrangem: os pedidos de esclarecimento dos instrumentos convocatórios; o credenciamento dos representantes interessados; a análise dos documentos de habilitação, da proposta técnica e/ou da proposta de preços; o julgamento para habilitar, inhabilitar, classificar ou desclassificar, motivadamente, os participantes do certame; o julgamento dos recursos e contrarrazões interpostos; a proposição à autoridade superior para a revogação ou para a anulação do procedimento licitatório, quando necessário; o encaminhamento do processo devidamente instruído, após a adjudicação, à autoridade superior, visando à homologação e à contratação; entre outros (DEL DUCA, 2011).

Ainda, nesta fase, às modalidades convite, tomada de preços, concorrência, concurso e leilão, a legislação estabelece que a Comissão de Licitações envie o resultado final da licitação à autoridade superior, à respectiva homologação. Mello (2006) define a homologação 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.

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 (MENDES, 2012).

Contudo, acrescenta-se que, quanto à finalização de uma licitação, ela pode ocorrer: a) com êxito, quando a licitação é concluída, homologada e adjudicada ao vencedor, ou; b) sem êxito, quando a licitação não é homologada e nem adjudicada; nesse caso, a licitação é anulada, quando detectado vício gerando sua ilegalidade, ou revogada, quando por razões de interesse público. Cabe salientar que essa caracterização, de licitação sem êxito, não está explícita na legislação. Por esse motivo, tais definições não são consensuais, uma vez que não são estabelecidas e definidas legalmente.

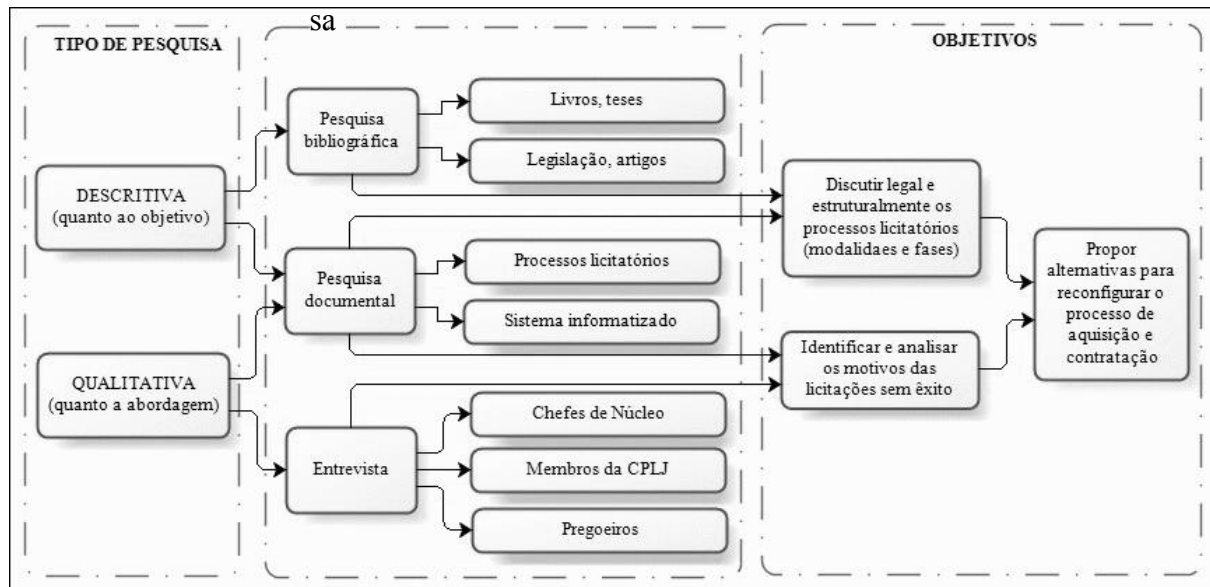
Ressalta-se que as duas formas legais previstas para o desfazimento de uma licitação estão mencionadas no art. 49 da Lei Federal nº. 8.666/1993 e didaticamente expostas na Súmula nº. 473/2005 do Supremo Tribunal Federal (STF), que determina à Administração anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos. Para Di Pietro (2015) e Justen Filho (2012), em ambos os casos a decisão deve ser precedida de parecer escrito e fundamentado e, ainda, assegurado a todos os envolvidos o direito ao contraditório, a ampla defesa e a apreciação judicial.

Conforme Justen Filho (2012), a anulação terá cabimento quando configurado vício em algum ato da licitação que determine esse agir por parte da Administração. Já, no caso da revogação, ela tem lugar quando, em razão de fato superveniente à instauração do certame, a contratação do objeto licitado se torna inoportuna e inconveniente ao interesse público. Assim, conforme o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (2009), a licitação poderá ser: frustrada ou deserta, quando não houver interessado(s) em participar do certame; ou fracassada, quando houver participante(s) mas este(s) foi(ram) inabilitado(s) pela documentação ou desclassificado(s) pela(s) proposta(s).

3 METODOLOGIA

No processo metodológico, inicialmente é apresentado o modelo analítico (ver Figura 1) que expressa o fluxo e a proposta do trabalho, com a síntese dos procedimentos que foram utilizados no desenvolvimento do estudo.

Figura 1 – Fluxo de trabalho realizado na pesquisa



Fonte: Elaborado pelos autores.

Como a classificação dos tipos de pesquisa varia de acordo com o enfoque dado, para este trabalho optou-se pelas seguintes divisões, quanto ao objetivo e quanto à abordagem. Para a primeira, realizou-se uma pesquisa descritiva com a intenção de estudar a legislação pertinente, descrever as fases, as etapas, os procedimentos e as demais características das licitações realizadas no município de Passo Fundo. No que tange à segunda divisão, realizou-se uma pesquisa qualitativa com a intenção de identificar e analisar as causas que resultaram nas licitações concluídas sem êxito (GODOY, 1995; MARCONI E LAKATOS, 2010).

Referente às categorias de análise, a primeira refere-se à finalização do procedimento licitatório, pois foram analisadas apenas as licitações concluídas sem êxito: as anuladas ou as revogadas (sendo estas subdivididas em frustrada/deserta ou fracassada). A segunda categoria refere-se às modalidades de licitação utilizadas pelo município: concorrência, tomada de preços, convite ou pregão.

Posteriormente, verificou-se o tipo de licitação: menor preço, melhor técnica, técnica e preço ou, ainda, maior lance ou oferta. Por fim, a quarta categoria de análise considerou o caráter do procedimento, conforme campo obrigatório existente no Sistema Integrado de Gestão ERP Thema: se compras ou serviços, se obras ou serviços de engenharia; ou, ainda, se alienação ou concessão.

A coleta de dados consistiu em agrupar as diversas informações para posterior análise e avaliação. As técnicas utilizadas foram à pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e a entrevista, as quais são descritas na sequência, tanto em termos teóricos quanto práticos. Para a realização da fundamentação teórica, realizou-se a pesquisa bibliográfica, constituída principalmente de livros, da legislação pertinente, de jurisprudências, de instruções normativas, de notas técnicas, de teses, de dissertações e de artigos científicos.

A pesquisa documental foi realizada em duas fontes distintas, a saber: a) diretamente em cada licitação: os próprios processos licitatórios, impressos ou microfilmados, realizados no município e que são as principais fontes para relacionar as causas das licitações sem êxito, e; b) utilizando o Sistema Integrado de Gestão ERP Thema: sistema informatizado, com inúmeros dados como número do processo, datas de eventos (como abertura do processo, publicação, etc.), preços orçados e contratados, e outras informações que são de extrema relevância, que geram relatórios para análise do gestor público.

Para discutir os motivos da não conclusão com êxito dos processos licitatórios e, ainda, sugerir alternativas para reconfigurar o processo de aquisição e contratação, foi fundamental a realização de entrevistas com as pessoas envolvidas diretamente no desenvolvimento e/ou execução (fases interna e/ou externa) dos processos licitatórios da PMPF. As entrevistas foram classificadas como padronizadas ou estruturadas.

A partir dos processos licitatórios e do Sistema Integrado de Gestão ERP Thema, as licitações sem êxito foram catalogadas individualmente (por processo) e preenchida (em planilha eletrônica) uma opção para cada variável considerada. Adicionalmente, foram verificados os motivos para o desfazimento das licitações sem êxito, os quais foram agrupados por repetição de ocorrências ou por semelhança.

O estudo foi realizado na Prefeitura Municipal de Passo Fundo (PMPF), que possui em sua estrutura organizacional a Secretaria de Administração (SEAD) e a Coordenadoria de Licitações e Contratos (CLC). Essa última é designada em lei (inciso II do art. 18 da Lei Complementar nº. 165 de 25/09/2006) como responsável para gerenciar as compras e contratações de todos os produtos e serviços necessários pelo município.

Cabe salientar que, antes de 2006, as compras do município eram realizadas de forma descentralizada e cada Secretaria, por meio das respectivas coordenadorias ou núcleos, realizava as cotações e as compras. Devido a esta falta de planejamento e controle de materiais e serviços utilizados, foram tomadas medidas corretivas no final de 2005 e esse problema foi relativamente sanado. A partir de então, com poucas e justificadas exceções, as compras estão sendo realizadas por um único setor: a CLC.

Na CLC trabalham 14 servidores: uma a Coordenadora, três Chefes de Núcleo, outros três desempenham a função de Pregoeiro e outros sete realizam as demais atividades administrativas. Paralelamente, existe a Comissão Permanente de Licitações e Julgamento (CPLJ), formada por seis membros, sendo três titulares e outros três suplentes, muitos destes da própria CLC. Todos os relacionados atuam diretamente no desenvolvimento e/ou na execução dos processos licitatórios da PMPF.

4 RESULTADOS, DISCUSSÕES E PROPOSIÇÕES

Nesta seção são apresentados e discutidos os resultados obtidos com base nas categorias definidas à análise. Para tanto, a seção está dividido em duas partes, iniciando com os resultados da pesquisa documental e, na sequência, os resultados das entrevistas e a proposição de melhorias para o processo de contratação pública na PMPF.

4.1 Análise dos processos licitatórios na Prefeitura Municipal de Passo Fundo

Os resultados da pesquisa documental foram obtidos diretamente nos processos impressos ou microfilmados e, ainda, consultando o sistema informatizado, realizado em todas as 1887 licitações entre janeiro de 2006 e setembro de 2014. As quantidades de licitações elaboradas, com êxito e sem êxito, separadas pelas modalidades (concorrência, convite, pregão e tomada de preços) estão dispostas detalhadamente na Tabela 1.

Tabela 1 – Quantidades de licitações com e sem êxito, por modalidade

Ano	Licitações	Modalidade				Total por ano
		Concorrência	Convite	Pregão	Tomada de preços	
2006	Elaboradas	11	117	127	37	292
	Com êxito	5	93	114	33	245
	Sem êxito	6	24	13	4	47
2007	Elaboradas	8	79	111	22	220
	Com êxito	7	54	108	15	184
	Sem êxito	1	25	3	7	36
2008	Elaboradas	12	7	107	79	205
	Com êxito	9	3	103	50	165
	Sem êxito	3	4	4	29	40
2009	Elaboradas	24	4	105	89	222
	Com êxito	19	3	101	60	183
	Sem êxito	5	1	4	29	39
2010	Elaboradas	3	1	132	67	203
	Com êxito	2	0	128	50	180
	Sem êxito	1	1	4	17	23
2011	Elaboradas	9	0	141	73	223
	Com êxito	6	0	133	43	182
	Sem êxito	3	0	8	30	41
2012	Elaboradas	13	0	109	66	188
	Com êxito	8	0	103	38	149
	Sem êxito	5	0	6	28	39
2013	Elaboradas	5 ⁽¹⁾	0	125	29	159
	Com êxito	2	0	117	17	136
	Sem êxito	2	0	8	12	22
2014	Elaboradas	4 ⁽²⁾	0	111 ⁽²⁾	60 ⁽²⁾	175 ⁽²⁾
	Com êxito	1 ⁽³⁾	0	81 ⁽³⁾	20 ⁽³⁾	102 ⁽³⁾
	Sem êxito	1 ⁽³⁾	0	10 ⁽³⁾	31 ⁽³⁾	42 ⁽³⁾
Total por Modalidade	Elaboradas	89	208	1068	522	1887
	Com êxito	59 ⁽³⁾	153	988 ⁽³⁾	326 ⁽³⁾	1526 ⁽³⁾
	Sem êxito	27 ⁽³⁾	55	60 ⁽³⁾	187 ⁽³⁾	329 ⁽³⁾

Fonte: Elaborado pelos autores.

- (1) Do ano de 2013 ainda existe uma concorrência que não foi concluída, por estar suspensa judicialmente.
- (2) Do ano de 2014 estão consideradas todas as licitações elaboradas e finalizadas até 30 de setembro, por ser a última atualização para a posterior finalização da análise das informações coletadas e conclusão do presente estudo.
- (3) Em consequência disso, nesses casos específicos, o somatório das licitações com êxito e sem êxito são inferiores a quantidade de licitações elaboradas, pois nem todas foram finalizadas.

As modalidades mais utilizadas foram o pregão, com 1068 processos e a tomada de preços com 522 processos. As modalidades que possuem a maior porcentagem de licitações com êxito foram o pregão, que atingiu 92,5%, seguido do convite com 73,6% (modalidade não mais utilizada pela PMPF), da concorrência com 66,3% e, por fim, da tomada de preços com 62,5%. Por outro lado, a modalidade que apresentou maior porcentagem de licitações sem êxito foi a tomada de preços com 37,5%, seguida da concorrência com 33,7% e do convite com 26,4% (modalidade não mais utilizada pela PMPF). O pregão destaca-se como a modalidade com a menor porcentagem de licitações sem êxito, com apenas 7,5%.

No ano de 2012 (último ano com todas as licitações encerradas), somando-se todas as modalidades atingiu-se 20,7%, o que possibilita concluir que aproximadamente uma em cada cinco licitações foram concluídas sem êxito. Percebe-se, também, uma variação numérica entre os anos e as modalidades. Porém, há uma tendência de aumento nas licitações sem êxito nas modalidades concorrência (de 20,8% em 2009 para 38,5% em 2012) e tomada de preços (de 25,4% em 2010 para 51,7% em 2014), refletindo aumento, também, no somatório anual (de 13,3% em 2010 para 24,0% em 2014).

Por outro lado, o ano que apresentou maior porcentagem de licitações sem êxito foi o de 2014. Salienta-se que, no ano de 2013, ainda existe uma concorrência que não foi concluída (por estar suspensa judicialmente) e que no ano de 2014 estão consideradas todas as licitações elaboradas e finalizadas até 30 de setembro. Em consequência disso, nesses casos específicos, nem todos os processos licitatórios foram finalizados.

O ano de 2006 foi o que apresentou a maior quantidade de licitações executadas – 292 processos –, seguidos pelos anos de 2011, 2009 e 2007, com 223, 222 e 220 licitações, respectivamente. A partir de 2007, objetivando planejar, padronizar e evitar o fracionamento de produtos para aquisições posteriores foi definido um calendário de compras com o tipo de produto ou de serviço a ser adquirido ou contratado em determinado(s) período(s) do ano. Mesmo considerando um maior número de pedidos expedidos pelos requisitantes, a implantação do calendário de compras acarretou, imediatamente, a diminuição da quantidade de licitações (passando de 292 em 2006 para 220 em 2007) e a redução do número de editais repetidos com o mesmo objeto, já no primeiro ano de utilização.

Observa-se também que, com o passar dos anos, houve uma diminuição significativa de processos na modalidade convite, a qual, em 2006, foi utilizada em 117 licitações e, em 2011, deixou de ser utilizada. Isso ocorreu porque o município optou por licitar em outras modalidades, destacando-se a tomada de preços, que passou de 37 licitações em 2006 para 89 em 2009 e, principalmente, o pregão que atingiu 141 licitações somente no ano de 2011. Essa mudança teve como objetivo dar maior transparência e acesso a todo e qualquer interessado e, ainda, devido à exigência pelo TCE/RS (avocando a Súmula nº. 248/2005 do Tribunal de Contas da União) de, no mínimo, três propostas válidas para a classificação final das licitações quando utilizada a modalidade convite, algo que nem sempre acontecia.

Analizando somente os resultados em cada uma das 329 licitações sem êxito, constatou-se que todos os desfazimentos ocorreram na fase externa. Isso se justifica, pois, conforme a visão tradicional das fases da licitação: na fase interna não há registro ou controle, uma vez que ainda não é uma licitação publicada; e na fase contratual o processo não é mais uma licitação, pois já foi homologada e adjudicada ao vencedor.

Ressalta-se que as licitações sem êxito foram catalogadas individualmente, por processo, e preenchida uma opção para cada variável considerada. Em virtude de algumas razões de desfazimento serem vagas, foram verificados nos processos os detalhes que resultaram nas licitações sem êxito. Complementarmente, foram verificados os motivos das licitações sem êxito, os quais foram agrupados por repetição de ocorrências (motivos) ou por semelhança; a partir dos quais foram constatados 23 motivos, sendo separados pelas respectivas razões de desfazimento, conforme Tabela 2.

Tabela 2 – Quantidades de licitações sem êxito, por finalização, razão e motivo

Finalização (Qdade.)	Razão (Qdade.)	Motivo (Qdade.)
Revogada (276)	Deserta (147)	Não houve participantes (147)
	Fracassada (109)	Proposta acima do preço orçado (44)
		Licitante(s) inabilitado(s) (28)
		Não houve 3 propostas aptas à seleção - Súmula 248 TCU (18)
		Proposta desclassificada (7)
		Licitante pediu desistência da proposta/recusou assinar contrato (5)
		Desclassificação das amostras (3)
		Suspensão por ordem judicial (3)
		1º classificado suspenso de licitar e demais com proposta acima do preço orçado (1)
	Por interesse público (20)	Alteração no memorial descritivo, termo de referência ou projeto (8)
		Determinação do Prefeito (5)
		Ausência de competitividade (4)
		Cancelamento da verba federal (2)
		Acúmulo de metas: alteração das obras (1)
Anulada (53)	Vício na fase interna (52)	Vício na descrição do objeto (23)
		Vício no memorial descritivo, termo de referência ou projeto (21)
		Alterações no termo de referência (2)
		Tramitando outro processo de mesmo teor (2)
		Modalidade errada (1)
		União pode requerer o quartel de volta (1)
		Vício do Edital (1)
		Vício no lançamento da licitação (1)
	Vício na fase externa (1)	Vício no procedimento da licitação (1)

Fonte: Elaborado pelos autores.

Das licitações sem êxito, aproximadamente 84% foram finalizadas por revogação e o restante por anulação (vício). Quanto a razão do desfazimento, a maior quantidade de licitações sem êxito, correspondente a 147 processos ou 44,7% do total, ocorreu quando não houve participação de interessados, gerando a licitação revogada por ser deserta. A segunda razão, com 109 processos (ou 33,1%), foi a revogação por licitação fracassada, quando todos os participantes são inabilitados ou suas propostas desclassificadas. A terceira causa de licitações sem êxito foi a anulação, com falha na fase interna, totalizando 52 casos que representam 15,8%. Em seguida, em 20 processos as licitações foram revogadas por interesse público. Por fim, apenas um processo foi anulado por falha na fase externa, na sua condução.

Os resultados permitem constatar que 90,0% do total de licitações sem êxito na PMPF ocorreram por oito motivos, sendo que os três primeiros estão relacionados às revogações. Novamente é verificado que a inexistência de participantes nas licitações resultou em 147 processos desertos, correspondente a 44,7%. A segunda causa relaciona-se as propostas acima do preço orçado pelo município, as quais representaram 13,4% do total. O fato de todos os participantes serem inabilitados em 28 certames representou 8,5% de licitações sem êxito. Em seguida, encontra-se, pela primeira vez, a anulação das licitações, ocasionada por vícios na descrição do objeto, com 23 processos. Na sequência se observa a anulação por vícios no memorial descritivo, correspondente a 6,4% de processos anulados.

A revogação volta a ser a forma de desfazimento nos três motivos restantes. A inexistência de três propostas aptas à seleção representou 5,5%. Em seguida, a necessidade de alteração no memorial descritivo, termo de referência ou projeto, por parte das secretarias requisitantes, resultaram 2,4% das licitações sem êxito. E por fim, a desclassificação de propostas, sejam elas técnicas ou de preços, resultou em mais sete processos sem êxito.

4.2 Propostas de melhoria no desenvolvimento e na execução das licitações

Nesta etapa, considerando os resultados quantitativos e as entrevistas, formularam-se propostas de melhoria para o processo de contratação pública, com o objetivo de diminuir o número de licitações sem êxito realizadas pela PMPF. Contudo, inicialmente, são elencados os oito principais fatores que representaram 90,0% das licitações sem êxito na PMPF. Em seguida, são sugeridas propostas de melhorias e as respectivas ações para cada um dos fatores verificados. Porém, muitas das ações sugeridas não são específicas para um dos fatores e sua utilização acarretará, possivelmente, influência positiva nos demais.

Tabela 3 – Propostas de melhorias para os oito principais fatores de licitações sem êxito

Nº.	Fatores das licitações sem êxito	Propostas de melhorias
1º	Não houve participantes	a) realizar licitações com mais itens ou lotes b) aumentar o prazo para a entrega do produto ou para a finalização dos serviços c) publicar em outros meios o aviso de licitação para ampliar a área de competição d) melhorar a localização de licitações e a realização de <i>download</i> de editais e) possibilitar que obras e serviços comuns de engenharia possam ser licitados e contratados pela modalidade pregão
2º	Proposta acima do preço orçado	a) realizar uma revisão na metodologia dos preços orçados b) atualizar os preços orçados antes da publicação da licitação
3º	Licitante(s) inabilitado(s)	a) diminuir a complexidade e quantidade de documentos exigidos na fase de habilitação b) diminuir, quando possível, o excesso de formalismo na apresentação dos documentos c) possibilitar que bens e serviços de informática possam ser licitados mediante o tipo menor preço e por qualquer modalidade
4º	Vício na descrição do objeto	a) aumentar a importância e a dedicação na fase interna da licitação b) diminuir, em muitos casos, a aceitação de pressões para agilizar o processo
5º	Vício no memorial descritivo, termo de referência ou projeto	a) aumentar a importância e a dedicação na fase interna da licitação (*) b) implantar arquivos padronizados com MD e TDR completos e detalhados c) diminuir, em muitos casos, a aceitação de pressões para agilizar o processo (*)
6º	Não houve três propostas aptas à seleção - Súmula 248 TCU	a) permanecer sem utilizar a modalidade convite b) publicar em outros meios o aviso de licitação para ampliar a área de competição (*) c) diminuir complexidade e quantidade de documentos exigidos na fase de habilitação (*)
7º	Alteração no memorial descritivo, termo de referência ou projeto	a) aumentar a importância e a dedicação na fase interna da licitação (*) b) determinar que o MD, TDR ou projeto elaborado é a melhor opção técnica c) diminuir, em alguns casos, a aceitação de pressões para alteração MD, TDR ou projeto
8º	Proposta desclassificada	a) elaborar, especificamente para cada licitação, um modelo de proposta de preços b) diminuir a complexidade e quantidade de documentos exigidos na proposta técnica c) diminuir, quando possível, o excesso de formalismo exigido na apresentação dos documentos (*)

Fonte: Elaborado pelos autores.

(*) Proposta de melhoria sugerida para mais de um fator resultante em licitações sem êxito.

Adicionalmente, são sugeridas nove propostas originadas da pesquisa documental e das entrevistas realizadas. A primeira trata de se utilizar, sempre que possível, a modalidade pregão, seja na forma presencial ou, preferencialmente, eletrônica. Além de possuir a maior porcentagem de licitações com êxito (conforme Tabela 1), é uma modalidade mais célere, pois o diferencial está na inversão das fases, com o julgamento das propostas antes do exame dos documentos de habilitação e apenas do licitante vencedor. Isso contribui para agilizar o processo licitatório, diminuir a quantidade de recursos administrativos, reduzir o volume de documentos desnecessários no processo, além de minimizar tempo e custos, tanto para o órgão público como para o licitante, sem acarretar prejuízos para as partes envolvidas no certame.

Outra proposta é nomear, conforme determina o inciso IV do art. 3º da Lei Federal nº. 10.520/2002, as respectivas equipes de apoio para cada Pregoeiro, pois são todos estes (Pregoeiro e equipe de apoio) os responsáveis pelo devido andamento das licitações na modalidade pregão. Essa sugestão também permitiria que os processos tramitassem de forma mais célere, uma vez que o Pregoeiro teria uma equipe para auxiliá-lo. Ainda nesse contexto, é imprescindível a nomeação de mais Pregoeiros, preferencialmente com diversas formações acadêmicas e experiências profissionais, para que cada um atue especificamente em um ou mais ramos de atividade, sejam serviços ou aquisições.

Investir na capacitação dos servidores é a terceira proposta. Essa capacitação seria, em especial, para os membros da CPLJ, assim como para os Pregoeiros e equipe de apoio, para os Chefes de Núcleos e para os Coordenadores de Administração e Planejamento de cada secretaria integrante da estrutura organizacional da PMPF. A capacitação deveria tratar desde as especificações dos materiais e dos serviços, passando pela redação de um pedido de compra coerente com a necessidade de cada secretaria (evitando-se desperdícios e gastos desnecessários), a elaboração dos memoriais descritivos ou dos termos de referência até o recebimento provisório e definitivo dos materiais e dos serviços adquiridos.

Outra sugestão consiste em elaborar e implantar mecanismos de rotinização do processo de contratação pública, por meio de manuais de trabalho, mapas de processos e padronização dos termos de referência e dos memoriais descritivos. Isso evitaria desgaste de tempo com a devolução dos processos para as respectivas secretarias requisitantes devido à instrução insatisfatória do processo (exemplo dos termos de referência com informações vagas, incompletas ou não detalhadas suficientemente e documentos de habilitação solicitados com nomes diferentes ou descrição incompleta, que geram impasses e discussões). Também auxiliaria na regulamentação e padronização de serviços, documentos, prazos e encaminhamentos.

Sugere-se, ainda, a elaboração e a implantação de mecanismos de controle do processo de contratação pública, por meio de manuais de trabalho ou mapas de processos. Isso evitaria, entre outras coisas, o andamento de processos com pareceres técnicos em que, muitas vezes, não contém conclusões necessárias para subsidiar tecnicamente as decisões da CPLJ ou dos Pregoeiros. Adicionalmente, o cumprimento da CF com a implantação de um efetivo sistema de controle interno para toda a PMPF.

Nova proposta relaciona-se a implementação de programas, projetos e manuais de trabalho a longo prazo, permitindo a continuidade de ações e a necessária evolução dos serviços públicos, mesmo com a rotatividade de funcionários (menor quantidade de servidores de quadro e maior quantidade de cargos de confiança).

A sétima proposição, talvez a de mais fácil execução, consiste em estender o prazo dos contratos para que vigorem pelo prazo máximo da lei, evitando-se as repetições de licitações com o mesmo objeto. Para isso, sugere-se um planejamento na fase interna da contratação pública, com a previsão inicial nos termos de referência ou nos memoriais descritivos e, posteriormente, no edital e no contrato.

Outra proposta, já postulada inclusive pelos órgãos de controle, está na valorização dos membros da CPLJ, assim como os Pregoeiros e equipe de apoio, com a criação de incentivos para que houvesse maior interesse, por parte dos servidores, em participar dessas funções adicionais. Nisto está o incremento da remuneração, como uma gratificação de serviços, já pago por muitos órgãos públicos das três esferas e dos três poderes. Isso se justifica, pois esses servidores desenvolvem as atribuições dos cargos para os quais foram nomeados e, adicionalmente, exercem também as funções inerentes à condução de atos da licitação, como membros da CPLJ, Pregoeiros e equipe de apoio. Ao realizar essas atividades adicionais, esses servidores submetem-se às responsabilidades nas esferas administrativa, cível e criminal.

Neste contexto, outra linha seria nomear, à Comissão Permanente de Licitações e Julgamento, membros titulares (fixos) realizando as atividades administrativas e membros suplentes (técnicos), das mais diversas áreas profissionais, realizando diligências, análises e pareceres técnicos. Isso possibilitaria reduzir os prazos de análise e, conseqüentemente, evitar encaminhamento para outros setores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em qualquer segmento de atividade, seja da área pública ou da área privada, a função de compras está inserida, pois visa atender e satisfazer as necessidades das organizações. Porém, o processo de aquisição e contratação nos órgãos públicos demanda a exigência de vários procedimentos legais, regra geral, por processos licitatórios. A licitação desempenha um papel fundamental, pois é por meio dela que a Administração Pública realiza suas compras e contrata seus serviços. Mas esta tarefa é demorada, onerosa e, principalmente, burocrática, pois devem ser observados muitos requisitos legais.

Entretanto, nem sempre os processos licitatórios são concluídos com êxito, trazendo inúmeros prejuízos e fazendo com que a licitação não atinja seu objetivo. Quando uma licitação é finalizada de modo não satisfatório, deverá ser anulada ou revogada, situação que os órgãos públicos têm denominado de licitação sem êxito. A partir da verificação do andamento de todas as fases dos processos licitatórios ocorridos na Prefeitura Municipal de Passo Fundo, no período de primeiro de janeiro de 2006 a 30 de setembro de 2014, constatou-se diversos prejuízos decorrentes das licitações sem êxito, as quais totalizaram 19,1% do total no período. Os desfazimentos deram-se todos na fase externa, sendo que cerca de 84% foram finalizadas por revogação (frustrada ou deserta ou fracassada) e o restante por anulação (vício, erro). De forma detalhada, constatou-se 23 motivos para o desfazimento das licitações, sendo que oito deles representam 90% das licitações sem êxito; os principais estão relacionados às revogações: a inexistência de participantes nas licitações – 44,7%; as propostas acima do preço orçado – 13,4%, e; todos os participantes serem inabilitados – 8,5%.

O pregão foi a modalidade que apresentou maior porcentagem de licitações com êxito, atingindo 92,5% de processos concluídos satisfatoriamente. De maneira oposta, as modalidades tomada de preços, concorrência e convite tiveram a maior porcentagem de licitações sem êxito, com 37,5%, 33,7% e 26,4%, respectivamente. Com isso, conclui-se que há clara tendência de aumento de licitações na modalidade pregão, seja eletrônico ou presencial no município de Passo Fundo. Isso se deve, entre outros fatores, à inversão das fases de habilitação e

julgamento das propostas e à solicitação de documentação apenas do licitante vencedor, o que torna o processo mais simples e com menor acumulação de documentos.

Em resumo, ao aumentar a importância e a dedicação na fase interna da licitação (planejamento), mais precisas serão as descrições e os detalhes do objeto, tornando assim menor a incerteza nas estimativas de quantidades, de prazos e de custos. Isso possibilitaria a Prefeitura ter maior eficiência no gasto público e segurança nas contratações. Adicionalmente, a possibilidade de inversão das fases da licitação, principalmente nas modalidades concorrência e tomada de preços, tornam-se necessidades reais para a evolução dos procedimentos pela Administração Pública.

Ainda que os objetivos tenham atingidos, certos fatores limitaram as análises, caso da inexistência de trabalhos similares, o que implicou na impossibilidade de análises paralelas e na não generalização dos resultados. Assim, para estudos futuros sugere-se o aprofundamento da discussão a partir de outras metodologias, caso da teoria da agência e da teoria dos custos de transação, como também a proposição de novos arranjos para o processo de contratação pública.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 07 jun. 2013.

_____. Decreto Federal nº. 3.555, de 08 de agosto de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3555.htm>. Acesso em: 07 jun. 2013.

_____. Lei Federal nº. 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 07 jun. 2013.

_____. Lei Federal nº. 10.520, de 17 de julho de 2002. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/2002/L10520.htm>>. Acesso em: 07 jun. 2013.

DEL DUCA, Fábio V. P. **Processo licitatório: da obrigatoriedade às possibilidades de agilização**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Direito Público) - Universidade Anhanguera-Uniderp-LFG, Passo Fundo, 2011.

DI PIETRO, Maria S. Z. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2015.

GODOY, Arilda S. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. Revista de administração de empresas, v. 35, n. 2, p.57-63, 1995.

GRANZIERA, Maria L. M. **Contratos administrativos – gestão, teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Dialética, 2012.

MARCONI, Marina de A.; LAKATOS, Eva M. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa**, elaboração, análise e interpretação de dados. São Paulo: Atlas, 2010.

MARTINS, Petrônio G.; ALT, Paulo R. C. **Administração de materiais e recursos patrimoniais**. São Paulo: Saraiva, 2004.

MEIRELLES, Hely L.. **Licitação e contrato administrativo**. São Paulo, Malheiros Editores, 2006.

_____. **Direito administrativo brasileiro.** São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

MELLO, Celso A. B. de. **Curso de direito administrativo.** São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MENDES, Renato G. **O processo de contratação pública** – fases, etapas e atos. Curitiba: Zênite, 2012.

PASSO FUNDO. Lei Complementar nº. 165, de 25 de setembro de 2006. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/a/rs/p/passo-fundo/lei-complementar/2006/16/165/lei-complementar-n-165-2006-estabelece-a-estruturacao-da-administracao-publica-municipal-de-passo-fundo.html>>. Acesso em: 27 jan. 2014.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Brasil). Súmula 473, de 03 de dezembro de 1969. Brasília: Supremo Tribunal Federal (STF). Publicado no DJ de 12 de dezembro de 1969, p. 5.993. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). Súmula 248. Brasília: Tribunal de Contas da União (TCU). Ata 32/2005, boletim 15/2005. Publicado no Diário Oficial da União em 02 de setembro de 2005. Disponível em: <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/Pesquisa_Formulario>. Acesso em: 07 jun. 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.** Belo Horizonte: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG), 1983- Edição Especial a obra A Lei 8.666/93 e o TCE/MG. Imprensa Oficial de Minas Gerais, 2009, 283p.