



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO**

Carlos Marcos Augusto

**AS LICITAÇÕES PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE
FORTALEZA E A PROPOSTA DE ALTERAÇÃO
DA LEI Nº 8.666/93: UMA ANÁLISE
DOS SEUS POSSÍVEIS IMPACTOS**

**FORTALEZA
2009**

CARLOS MARCOS AUGUSTO

**AS LICITAÇÕES PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE
FORTALEZA E A PROPOSTA DE ALTERAÇÃO
DA LEI Nº 8.666/93: UMA ANÁLISE
DOS SEUS POSSÍVEIS IMPACTOS**

Monografia apresentada ao curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para aprovação na disciplina Monografia Jurídica.

Orientadora: Prof^a. Ms. **Deborah Sales Belchior**

FORTALEZA
2009

CARLOS MARCOS AUGUSTO

AS LICITAÇÕES PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE
FORTALEZA E A PROPOSTA DE ALTERAÇÃO
DA LEI Nº 8.666/93: UMA ANÁLISE
DOS SEUS POSSÍVEIS IMPACTOS

Monografia apresentada ao curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para aprovação na disciplina Monografia Jurídica.

Aprovada em: _____ / _____ / 2009

Banca Examinadora

Prof^a. Ms. **Deborah Sales Belchior** – UFC
(Orientadora)

Prof^a. Ms. **Fernanda Cláudia Araújo da Silva** – UFC

Prof. Esp. **Luis Eduardo dos Santos** – UFC

Ao Povo Brasileiro

Meus sinceros agradecimentos,

Ao povo brasileiro
que arcou com a maior parcela dos custos desta minha formação universitária

À Prefeita Luizianne de Oliveira Lins
pela oportunidade de retribuir servindo a este mesmo povo em Fortaleza

Aos colegas da Comissão de Licitação (CPL, CPEL e CEL)
por todo apoio, em especial àqueles que trabalham diretamente comigo
e, particularmente, a Ilva Mila de Sousa com quem esgrimo idéias

Aos professores que contribuíram para minha formação e aceitaram o trabalho e
esforço de avaliação desta monografia, Fernanda Cláudia Araújo da Silva,
Luis Eduardo dos Santos e, especialmente,
Deborah Sales Belchior pela atividade extra de orientação

Aos meus familiares, todos e cada um deles,
a quem muito devo por ser quem e como sou,
em especial à minha esposa e companheira Paula Candice e nosso filho Lucas
que, subtraídos em parte de nosso tempo de convívio, responderam com
compreensão e compensaram com ainda mais carinho
(já que mais amor é impossível)

Crime de rico a lei encobre
O Estado esmaga o oprimido
Não há direitos para o pobre
Ao rico tudo é permitido
À opressão não mais sujeitos
Somos iguais a todos os seres
Não mais deveres, sem direitos
Não mais direitos, sem deveres

(Trecho do Hino da
Internacional Comunista)

E com o bucho mais cheio comecei a pensar
Que eu me organizando posso desorganizar
Que eu desorganizando posso me organizar
Que eu me organizando posso desorganizar

(Trecho da música *Da Lama Ao Caos*,
do grupo Nação Zumbi)

RESUMO

O trabalho versa sobre a prática licitatória no município de Fortaleza no quadriênio 2005-2008 e sobre a proposta de alteração da Lei nº 8.666/93, que rege as licitações e contratos públicos no país. Intentou-se realizar uma análise do conteúdo das alterações propostas pelo Projeto de Lei nº 7709-A/2007, bem como a instrumentalidade e a efetiva evolução a ser conferida ao sistema público contratual, caso tal projeto venha a ser aprovado pelo Poder Legislativo. Em face da complexidade e necessidade de tal tarefa, mostrou-se cabível um estudo dos efeitos que as alterações propostas possam gerar no Ordenamento Jurídico pátrio. O trabalho teve entre os objetivos explicar a forma como as licitações se desenvolveram no município de Fortaleza no quadriênio iniciado em janeiro de 2005, apresentando indicadores dos prazos médios necessários à finalização dos processos licitatórios em suas diversas modalidades. Primeiramente foi feita uma contextualização do assunto no âmbito nacional e municipal, apresentando a forma como o tema se consolidou no Ordenamento Jurídico. A seguir, explicou-se sobre as formas de realização das licitações públicas, bem como particularidades de cada uma delas. Foram informados os indicadores pertinentes às licitações realizadas pelo município de Fortaleza no período delimitado, efetivando uma análise dos dados postos e questionando-se a respeito da plausibilidade e dos reflexos que as mudanças propostas teriam no trâmite e administração dos processos licitatórios em um ente público do porte da capital cearense. Por fim, consolidou-se a idéia inicialmente questionada no período inicial do estudo, a respeito da plausibilidade das alterações sugeridas e os bons reflexos que podem fazer advir na Administração Pública local.

Palavras-chaves: Administração Pública; Licitação; Licitações no Município de Fortaleza.

ABSTRACT

The research refers to the practice of bidding in the city of Fortaleza in the 2005-2008 quadrennium and the amendment of Law No. 8666/93, which governs the bidding and procurement in the country. It makes an analysis of the amendments proposed by Bill No. 7709-A / 2007, as well as instrumentality and effective progress is being given to the public contract, if this project will be approved by the Legislature. In face of the complexity and need for such a task, proved to be an appropriate study of the effects that the proposed changes may generate the native legal system. It had as objectives explains how the bids were developed in the city of Fortaleza in the four year period beginning in January 2005, showing an index indicator of the periods that were necessary for completion of the bidding process in all its forms. At beginning, it was made an issue in the context of national and municipal levels, showing how the theme was established in the Legal System. At the second part, it was explained about the ways in which can be carried out public tenders and the particularities of each one. The relevant indicators auctions held in Fortaleza in the period indicated were briefed on in the third part of this work, thus creating an analysis of the data available and questioning about the plausibility and consequences that the proposed changes would have in the processing and management of tendering procedures, an institution of public size of the capital of Ceará. Concluding, it was consolidated the idea initially questioned in the beginning of the study regarding the plausibility of the suggested changes and the reflexes that can arise in the public place.

Keywords: Public Administration. Bid. Tenders in Fortaleza

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 HISTÓRICO E CONTEXTUALIZAÇÃO.....	13
1.1 O que é licitação	13
1.2 Histórico.....	14
1.3 A Constituição Federal de 1998 e princípios licitatórios	17
1.3.1 Princípio da legalidade.....	18
1.3.2 Princípio da impessoalidade	20
1.3.3 Princípio da moralidade	20
1.3.4 Princípio da probidade administrativa	21
1.3.5 Princípio da igualdade.....	22
1.3.6 Princípio da publicidade	23
1.3.7 Princípio do julgamento objetivo	23
1.3.8 Princípio da supremacia do interesse público sobre o privado	24
2 MODALIDADES E TIPOS DE LICITAÇÃO	27
2.1 Quem está obrigado a licitar.....	27
2.2 Modalidades licitatórias	29
2.2.1 Concorrência.....	30
2.2.2 Tomada de preços	32
2.2.3 Concurso e leilão	32
2.2.4 Convite.....	33
2.2.5 Pregão	35
2.3 Tipos de licitação	36
3 A PRÁTICA LICITATÓRIA NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA	38
3.1 Fluxo das licitações municipais.....	38
3.2 Indicadores e peculiaridades licitatórios municipais	43
4 CONSIDERAÇÕES SOBRE AS ALTERAÇÕES À LEI Nº 8.666/93	48
4.1 Tecnologia da informação e os procedimentos licitatórios	48

4.1.1 Versão eletrônica em todas as modalidades licitatórias.....	49
4.2 Critérios ambientais nas contratações públicas.....	50
4.3 Mídia impressa, número de propostas válidas em convites e atualização de valores.....	51
4.4 Inversão de fases	52
4.5 Prazos e aceitabilidade de recursos	52
CONSIDERAÇÕES FINAIS	54
REFERÊNCIAS.....	58
ANEXOS	59

INTRODUÇÃO

Em que pesem as inúmeras interpretações do que seja considerado papel do Estado, não se têm dúvidas de que é sua a tarefa de administrar a *res publica*. No desempenho de tal múnus, registre-se sempre, é balizado por ditames constitucionais e infraconstitucionais, de caráter cogente.

Observa-se, todavia, que estes mesmos ditames resultam, em muitas oportunidades, em atividades vinculadas à letra da lei, de forma a conferir às ações estatais um ritmo aquém do almejado.

A sistemática de contratação do Poder Público é pautada pela observância dos preceitos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que dispõe sobre licitações e contratos da Administração Pública. No transcorrer de todos os seus 126 artigos, esta espécie normativa dita, sem abrir espaço para muitas interpretações discricionárias, os passos que o agente público deve seguir nas contratações.

É sabido que o engessamento da máquina administrativa se deve, em parte, aos entraves burocráticos oriundos de uma legislação categórica e cerrada, da qual a Lei nº 8.666/93 é exemplo.

Os prazos determinados pela legislação para execução dos procedimentos licitatórios, somados à especificidade e detalhamento de todos os passos que compõem o processo administrativo que resulta numa licitação, são vistos como alguns dos principais percalços para a regular contratação pública.

Na busca por maior celeridade e eficiência das ações estatais, tramita no Congresso Nacional um projeto de lei que altera substancialmente a forma como é executado o sistema de contratações públicas. Assim, indaga-se a respeito da efetividade e do real benefício a ser trazido pelas alterações propostas, uma vez que conferem feição diametralmente oposta às fases do processo, informatiza procedimentos e deixa a critério do administrador a aceitação de instrumentos importantes no resultado do processo (aceitabilidade recursal).

Desta forma, uma análise sobre a efetividade das alterações sugeridas é estágio primordial para que a aprovação das mudanças resulte em medida eficaz e benéfica para as contratações públicas.

Este trabalho intenta, assim, analisar a efetividade das mudanças propostas para a lei que rege o sistema de licitações no país, focando-se na experiência prática do município de Fortaleza durante o período de 2005 a 2008. Para alcançar os objetivos propostos, o trabalho divide-se da seguinte maneira:

- o primeiro capítulo – Histórico e contextualização – traz o arcabouço legal que inseriu o tema no Ordenamento Jurídico brasileiro e associa as disposições constantes nos diplomas legislativos àquelas até a atualidade constantes na legislação;
- o segundo capítulo – Modalidades e tipos de licitação – conceitua, legal e doutrinariamente, as formas como as licitações podem ser executadas e os critérios que o administrador deve se ater para escolha de cada uma delas, além de discorrer, brevemente, sobre alguns pontos polêmicos pertinentes às modalidades;
- o terceiro capítulo – A prática licitatória no município de Fortaleza – esclarece como são feitas as licitações do Município de Fortaleza, citando a legislação local sobre o tema e apresentando indicadores a respeito dos processos realizados neste Município;
- o quarto capítulo – Considerações sobre as alterações à Lei nº 8.666/93 – comenta a respeito das alterações propostas pelo projeto de lei que modifica a Lei de Licitações, ressaltando o que julgamos ser benéfico e prejudicial ao processo;

Assim, este trabalho intenta contribuir para as investigações que se faz a respeito do tema, vez que é matéria que possui reflexos diretos na forma de administração da *res publica* e na gerência do interesse público.

1 HISTÓRICO E CONTEXTUALIZAÇÃO

Para compreendermos os objetivos e a importância de um determinado instituto é necessário, primeiramente, apreender a forma como o mesmo se estabeleceu e a evolução histórica pela qual passou até consolidar-se, enfim, com as feições que atualmente apresenta. Antes, porém, julgamos mister conceituar o que seja “licitação”.

1.1 O que é licitação

A palavra “licitação” é originária do latim *licitatione*, que significa “arrematar em leilão” e que se pode conceituar da seguinte forma:

Licitación – em suma síntese – é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir. [...] A licitação visa a alcançar duplo objetivo: proporcionar às entidades governamentais possibilidades de realizarem o negócio mais vantajoso (pois a instauração da competição entre ofertantes preordena-se a isso) e assegurar aos administradores ensejo de disputarem a participação nos negócios que as pessoas governamentais pretendam realizar com os particulares. (MELLO, 2007, 503).

Para Meirelles (1980, p.19), licitação “[...] é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para contrato de seu interesse.”

Assim, podemos extrair dos conceitos supracitados a lição de que o procedimento administrativo entendido como “licitação” traz em si, ínsita, a ideia de “disputa”, de competitividade. Assim, uma licitação pública é um procedimento administrativo formal e vinculado, com objetivos e regras estabelecidos em edital público, para escolha de proposta mais vantajosa para provável celebração de contrato.

1.2 Histórico

Os ensinamentos de Meirelles (1980) explicam que o procedimento hoje conhecido como licitação surgiu ainda na Idade Média, na Europa, em um sistema conhecido como “Vela e Pregão”, no qual as ofertas eram dadas enquanto uma vela queimava. Ao apagar da vela, o último ofertante seria o vencedor (CONLICITAÇÃO, 2009).

No Brasil, a prática licitatória se originou no século XIX, por meio do Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1862, que regulamentava as arrematações dos serviços a cargo do então “Ministério da Agricultura, Commercio e Obras Públicas” (CONLICITAÇÃO, 2009). Através do Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922, a prática licitatória se consolidou, no âmbito federal, por meio do Código de Contabilidade da União (CONLICITAÇÃO, 2009).

Analisando as disposições dos instrumentos normativos que regularam o tema, percebemos que desde a expedição do primeiro diploma legal sobre esse tipo de procedimento são encontradas as figuras da amostra dos produtos a serem fornecidos (Art. 2º do Decreto nº 2926/1862), da garantia de participação a ser apresentada pelos concorrentes (Art. 3º do mesmo diploma normativo) e das atas das sessões (Art. 7º do referido decreto), instrumentos utilizados até os dias atuais na realização das licitações.

Com a publicação do Decreto nº 4.536/1922, percebemos a inserção das primeiras hipóteses de dispensa de licitação, ali denominada “dispensa de concorrência”. Vale atentar ao fato de que a primeira hipótese ali descrita se refere à situação hoje considerada como ensejadora de inexigibilidade de licitação e não de dispensa¹.

Outra observação a ser feita relativa a esse diploma normativo diz respeito ao limite máximo a ser ofertado pelos concorrentes, fixado em 10% do valor de mercado, ali denominado “preço corrente na praça”. Como adiante se poderá constatar, é igualmente de 10% o valor estipulado como margem de diferença para

¹ “Art. 51. Será dispensável a concorrência: [...] b) para o fornecimento do material ou de generos, ou realização de trabalhos que só puderem ser effectuados pelo productor ou profissionaes especialistas, ou adquiridos no logar da producção.”

aqueles que são qualificados para disputar a chamada “fase de lances” da modalidade licitatória denominada “pregão”, instituída quase 100 anos depois. Outra novidade do decreto de 1922 foi a possibilidade de interposição de recurso contra resultado exarado na concorrência, a qual detectamos no Parágrafo 2º do Art. 50: “§ 2º Aos concorrentes será lícito reclamar contra a inclusão ou exclusão de qualquer concorrente na lista de idoneidade, mediante prova dos factos que allegarem.”

Outrossim, a possibilidade atual de inscrição em cadastro de fornecedores, para participação nas atuais “tomadas de preços” teve seus primeiros passos ensaiados no Art. 52 de tal decreto:

Art. 52. Para os fornecimentos ordinários às repartições públicas, poderá o Governo estabelecer o regimen de concurrencias permanentes, **inscrevendo-se, nas contabilidades dos Ministerios e nas repartições interessadas nos fornecimentos, os nomes dos negociantes** que se propuzerem a fornecer os artigos de consumo habitual, com a indicação dos preços oferecidos, qualidade e mais esclarecimentos reputados necessários. (Grifos nossos).

Em comparação com o que diz o Art. 22, § 2º da Lei nº 8.666/93, atual Lei de Licitações, percebe-se com clareza a correlação entre os dispositivos legais, indicando que, desde os primórdios, já havia o intuito de a administração manter um cadastro daqueles que ordinariamente participariam dos certames, visando possuir informações atualizadas sobre os mesmos:

§ 2º Tomada de preços 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.** (Grifos nossos).

A seguir, fora editado o Decreto-Lei nº 200, em 25 de fevereiro de 1967, no qual já se pode constatar o estabelecimento e a conceituação de três modalidades licitatórias: a concorrência, a tomada de preços e o convite. Vejamos:

Art . 127. São modalidades de licitação:

I – A concorrência.

II – A tomada de preços.

III – O convite.

§ 1º Concorrência é a modalidade de licitação a que deve recorrer a Administração nos casos de compras, obras ou serviços de vulto, em que se admite a participação de qualquer licitante através de convocação da maior amplitude.

§ 2º Nas concorrências, haverá, obrigatoriamente uma fase inicial de habilitação preliminar destinada a comprovar a plena qualificação dos interessados para realização do fornecimento ou execução da obra ou serviços programados.

§ 3º Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados previamente registrados, observada a necessária habilitação.

§ 4º Convite é a modalidade de licitação entre interessados no ramo pertinente ao objeto da licitação, em número mínimo de três, escolhidos pela unidade administrativa, registrados ou não, e convocados por escrito com antecedência mínima de 3 (três) dias úteis.

O concurso é mencionado neste diploma legal, todavia, não inserido dentre as modalidades de licitação: “Art. 144. A elaboração de projetos poderá ser objeto de concurso, com estipulações de prêmios aos concorrentes classificados, obedecidas as condições que se fixarem em regulamento.

Percebe-se ainda, pela primeira vez, a alusão ao termo “habilitação”, com o estabelecimento daquilo considerado essencial para o futuro vínculo a ser firmado junto ao Poder Público, e também a menção ao que até a atualidade é conhecido como “regime de execução”:

Art. 132. As licitações para obras ou serviços admitirão os seguintes regimes de execução:

I – Empreitada por preço global.

II – Empreitada por preço unitário.

III – Administração contratada.

Outra novidade surgida com esse decreto-lei foi a possibilidade de anulação do procedimento, nos termos do Art. 138: “É facultado à autoridade imediatamente superior àquela que proceder à licitação anulá-la por sua própria iniciativa.”

Prosseguindo com nossa análise do arcabouço legal que introduziu e regulamentou as licitações em nosso Ordenamento Jurídico, temos que a primeira lei ordinária sobre o tema, a de nº 5.456, de 20 de junho de 1968, pouco acrescentou ao procedimento, vez que somente estendeu aos outros entes federados a obrigatoriedade de realização de suas licitações nos mesmos moldes descritos para a União:

Art 1º Aplicam-se aos Estados e municípios as normas relativas às licitações para as compras, obras, serviços e alienações previstas nos arts. 125 a 144 do Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a

Reforma Administrativa e dá outras providências, atendidas as modalidades contidas nesta lei.

O Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986 – atualizado em 1987 pelos Decretos-Leis nº 2.348 e 2.360, instituiu – pela primeira vez, o que conhecemos como Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos, reunindo normas gerais e especiais relacionadas à matéria (CONLICITAÇÃO, 2009).

Esse dispositivo legal norteou os contornos do que até hoje é regulado como procedimento licitatório, determinando, dentre outros aspectos, os prazos e as condições legais das licitações públicas com as nuances presentes até então em nosso Ordenamento.

1.3 A Constituição Federal de 1998 e princípios licitatórios

Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, a obrigatoriedade da prática licitatória ganhou *status* de princípio constitucional, solidamente assentado no texto da Carta Magna, ao dispor, em seu Art. 37:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações **serão contratados mediante processo de licitação** pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, **nos termos da lei**, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Grifos nossos).

A lei a que se refere o inciso supracitado foi publicada em 21 de junho de 1993 e dela extraímos um arcabouço principiológico, consolidado doutrinária e jurisprudencialmente, o qual nos orienta na execução dos procedimentos ali tratados, de forma a deixar o agente executor balizado pelos seus ditames.

Princípio, nunca é o bastante relembrar, é dispositivo magistralmente conceituado por Mello (2005, p. 882-883) como:

Mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico.

Em seu Art. 3º, a Lei nº 8.666/93 elenca os princípios norteadores dos procedimentos licitatórios, da forma a seguir:

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os **princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo** e dos que lhes são correlatos. (Grifos nossos).

Identificados os princípios básicos legalmente expressos, tratemos as características de cada um.

1.3.1 Princípio da legalidade

O **princípio da legalidade** é a pedra de toque onde está edificado todo o direito positivo pátrio. Está expresso não somente na Lei de Licitações, mas também no próprio texto constitucional, especificamente no Art. 37.

Devemos entendê-lo como a orientação que norteia toda a Administração Pública a somente proceder da forma como autorizada em lei. Aqui, frisemos, falamos de lei *lato sensu*, isto é, qualquer espécie normativa elaborada pelo agente competente para tanto². Assim, o agente incumbido da realização das tarefas estatais deve balizar sua conduta em normas preestabelecidas, as quais lhe conferem espaço para sua atuação, nos moldes descritos abstratamente.

NOVELINO (2009, p. 435) leciona que este princípio:

Tem como objetivo limitar o poder do Estado impedindo sua utilização de forma arbitrária. Para isso, a Constituição confere ao Legislativo, órgão máximo de expressão da vontade popular, a função precípua de criar leis ,

² No que se diferencia de lei *stricto sensu*, onde é exigida lei, seja complementar ou ordinária, votada pelos integrantes do Poder Legislativo. Excluídas estão, assim, as medidas provisórias, decretos legislativos, resoluções, portarias, e outras.

as quais devem ser pautadas pelo critério da razoabilidade e elaboradas em conformidade com os preceitos constitucionais.

No específico âmbito das licitações, Carvalho Filho (2003, p. 90) leciona que a observância ao princípio da legalidade impõe ao administrador a observância das regras legalmente traçadas para o procedimento, acrescentando ainda que:

É a aplicação do devido processo legal, segundo o qual se exige que a Administração escolha a modalidade certa; que seja bem clara quanto aos critérios seletivos; que só deixe de realizar a licitação nos casos permitidos na lei; que verifique, com cuidado, os requisitos de habilitação dos candidatos, e, enfim, que se disponha alcançar os objetivos colimados, seguindo os passos dos mandamentos legais.

Como é sabido, o administrador não tem todos os seus passos ditados pela lei. A ele é conferido um certo espaço, mesmo nos atos vinculados³, para que faça a seleção dos critérios a serem postos pelos atos administrativos. Justen Filho (2005, p. 48), fala com clareza de tais escolhas:

9) Princípio da legalidade e Competência Vinculada

No procedimento licitatório, desenvolve-se atividade vinculada. Isso significa ausência de liberdade (como regra) para a autoridade administrativa responsável pela condução da licitação.

[...]

É evidente que seria inviável transformar o procedimento licitatório, desde a fase interna, numa atividade integralmente vinculada à lei. Isso acarretaria a necessidade de uma lei disciplinando cada licitação. A estrita e absoluta legalidade tornaria inviável o aperfeiçoamento da contratação administrativa. Uma vinculação assim ampla e exaustiva seria tão prejudicial e indesejável quanto a total liberação do administrador para formalizar o contrato que menor lhe aprouvesse. (Grifos nossos).

Destacamos a preocupação demonstrada pelo doutrinador para que o princípio não seja tomado de forma absoluta, o que inviabilizaria o funcionamento da administração e, conseqüentemente, o atendimento de seus objetivos. Desta forma, é preciso que o administrador dê fiel cumprimento à lei sem, todavia, perder de vista que a ele é conferido espaço para tomada de decisões necessárias à eficiente gerência da *res publica*.

³ Os quais são contenedores da característica de atrelamento a todos os preceitos contidos no texto normativo.

1.3.2 Princípio da impessoalidade

O **princípio da impessoalidade** é outro instituto norteador expressamente mencionado na Constituição Federal vigente. Por ele, tem-se que a execução do procedimento licitatório, desde a fase de definição do objeto a ser licitado, passando pela determinação das exigências documentais dos possíveis contratados, até a adjudicação, homologação e contratação, mostra-se salutar que seja dado fiel cumprimento aos seus ditames provenientes, uma vez que o desrespeito a seus preceitos traria reflexos diretos em todo o procedimento.

Nas palavras de Mello (2005, p. 110), é na impessoalidade que:

[...] se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimntosas. Nem favoritismos nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie.

Ora, se a impessoalidade é ferida no procedimento licitatório, a consequência mais esperada de tal mácula é a outorga, através de instrumento contratual travestido de legalidade, de um dos objetivos estatais a quem não obteve tal incumbência através dos parâmetros legais. Assim, o respeito ao que foi exarado pela impessoalidade possui influência direta na lisura de todo o procedimento licitatório.

1.3.3 Princípio da moralidade

Em relação à **moralidade**, consideramos de suma importância exaltar sua relevância nos procedimentos licitatórios. O agente público, condutor das licitações, tem sua conduta pautada pela legalidade e pelos comandos vinculados estabelecidos na Lei nº 8.666/93. Ocorre que a letra da lei, por óbvio, não é capaz de prever todas as circunstâncias e todos os fatos que podem advir durante o trâmite licitatório. Diante de um aparente “vácuo” legislativo, o agente público deve se valer dos princípios, dentre outros institutos, para balizar seus atos. O uso das

orientações advindas do princípio da moralidade se mostra tão necessário quanto adequado.

Entende-se por moralidade, no tocante às licitações, a execução do procedimento licitatório conforme padrões éticos prezáveis, impondo, tanto à Administração quanto aos administrados, o dever de agir de forma honesta, escorreita, com base na boa-fé e na lealdade entre todos os envolvidos.

Incontestáveis são os comentários de Justen Filho (2005, p. 53) a respeito deste princípio:

O Direito reprova condutas incompatíveis com valores jurídicos. Em alguns casos, torna-as proibidas. Em outros, a lei determina como obrigatória uma conduta valorada como a única capaz de satisfazer o interesse coletivo. Em hipótese alguma, porém, a conduta adotada pela Administração ou pelo particular poderá ofender os valores fundamentais consagrados pelo sistema jurídico. [...] A ausência de disciplina legal não autoriza o administrador ou o particular a uma conduta ofensiva à ética e à moral. **A moralidade soma-se à legalidade. Assim, uma conduta compatível com a lei, mas imoral, será inválida.** (Grifos nossos).

Dessa forma, legalidade e moralidade devem ser institutos complementares e harmônicos, descabendo, ante a ausência da primeira, agir de forma a desrespeitar a segunda, pois ambas são parâmetros constitucionais igualmente valorados pelo Ordenamento Jurídico pátrio e, portanto, norteadores da conduta do agente público condutor do procedimento licitatório.

1.3.4 Princípio da probidade administrativa

Atrelado à moralidade encontra-se o princípio da **probidade administrativa**, para o qual podemos estender a mesma importância jurídica conferida ao princípio da moralidade. Parte da doutrina os assemelha de tal forma que não nos faz clara a distinção.

Os conceitos do que é moral e do que é probo são por vezes e não sem razão, confundidos, visto que ensejam considerações de caráter subjetivo. Todavia, poderíamos diferenciá-los de uma forma a enxergar a probidade como gênero, do

qual a moralidade é espécie, em razão da abrangência da primeira em relação à segunda.

Aliás, é da própria Constituição Federal, conjugada com os ditames da Lei nº 8.429/92, lei de improbidade administrativa, que nos é possível extrair essa diferença. De acordo com esta lei, ocorre improbidade na administração quando se verifica a prática de atos que ensejam enriquecimento ilícito, causam prejuízo ao erário ou atentam contra os princípios da administração definidos no Artigo 37, § 4º, da CF/88. Exatamente neste artigo constitucional é onde encontramos referência à moralidade.

Assim, os atos legalmente relacionados como improbidade administrativa contém o caráter de imoralidade.

1.3.5 Princípio da igualdade

Quanto à **igualdade**, temos que é juridicamente compreendida como o ditame que se impõe aos envolvidos na licitação de conferir tratamento jurídico idêntico àqueles que restam em idêntica situação. O Parágrafo 1º do Art. 3º da Lei nº 8.666/93 fez questão de ressaltar a exclusão, do instrumento convocatório da licitação, de qualquer cláusula que admita, preveja, inclua ou tolere condições que frustrem ou restrinjam a competitividade, bem como o estabelecimento de preferências ou distinções irrelevantes para o objeto do futuro contrato, numa clara referência ao respeito ao princípio da igualdade.

A igualdade impõe que seja dado igual tratamento a todos, sem sobreposição de preferências ou perseguições, especialmente na análise do preenchimento ou não dos requisitos estabelecidos no edital da licitação. Descabe excluir ou desvalorar um participante por aplicar-lhe uma análise mais rigorosa e descabida legalmente e conferir a outro tratamento privilegiado, sem utilizar o mesmo critério. Critérios diferenciados somente podem ser utilizados em situações diferenciadas, em função do respeito ao princípio da igualdade conjugado com o princípio constitucional da isonomia.

1.3.6 Princípio da publicidade

No que tange à **publicidade**, nos valem das lições de Mello (2007), as quais determinam que todos os passos do procedimento licitatório, inclusive a exposição dos motivos para os atos ali tomados, devam estar ao alcance de todos os interessados. Essa possibilidade de conhecimento por parte de todos confere o caráter de transparência e, poderíamos até mesmo dizer, uma feição de moralidade aos atos administrativos.

É também um dever extraído do próprio Art. 3º, §3º da Lei nº 8.666/93, que preceitua que a licitação não deve ser sigilosa, e que serão públicos e acessíveis ao público todos os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas até a respectiva abertura.

Ademais, até mesmo por ser um procedimento que visa a seleção da proposta mais vantajosa e a maior competitividade possível, a publicidade de todos os seus atos se mostra como mais uma ferramenta para o alcance destes fins.

1.3.7 Princípio do julgamento objetivo

O princípio do **julgamento objetivo** nada mais é do que o comando legal que impõe a máxima ausência de subjetividade na condução da licitação.

Como é sabido, a execução de uma licitação comporta avaliação de documentos trazidos pelos interessados no objeto disputado, os quais serão analisados sob os ditames preestabelecidos no instrumento convocatório. Tais parâmetros de julgamento, como ensina este princípio, devem ser utilizados com ausência de subjetivismos e com o máximo de fidelidade aos ditames do edital, sem abrir espaços para interpretações dúbias ou favorecedoras de um ou outro concorrente em particular.

Carvalho Filho (2003, p. 202) faz a seguinte afirmação:

O princípio do julgamento objetivo é corolário do princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Consiste em que os critérios e fatores seletivos

previstos no edital devem ser adotados inafastavelmente para o julgamento, evitando-se, assim, qualquer surpresa para os participantes da competição. [...] Quis o legislador, na instituição do princípio, descartar subjetivismos e personalismos. E isso não apenas no julgamento final, mas também em todas as fases onde exista espécie de julgamento, de escolha, de modo que os atos da Administração jamais possam ser ditados por gosto pessoal ou favorecimento.

Trata-se, também, de uma faceta do princípio da impessoalidade manifestando-se no interior da Administração vez que, independente de qual agente público (caráter subjetivo) proceda qualquer julgamento, o resultado tende a ser, em tese, o mesmo (caráter objetivo).

1.3.8 Princípio da supremacia do interesse público sobre o privado

Estudados todos os princípios expressamente previstos na Lei nº 8.666/93, julgamos importante comentar a respeito de um princípio do Direito Administrativo que possui freqüente e primordial aplicação no âmbito das licitações: **a supremacia do interesse público sobre o privado**.

Nunca é demais lembrar que este princípio nos guia para que sempre prevaleçam aquelas decisões e orientações que façam predominar o interesse público sobre o particular.

Segundo ensinamentos colhidos junto à doutrina, o verdadeiro titular do Poder que o administrador gerencia é o povo, vez que seu é o chamado “poder constituinte”. NOVELINO (2009,p. 72) trata sobre a matéria:

A doutrina majoritária sustenta que a titularidade deste poder reside sempre na soberania do povo (*resposta democrática*).[...]A titularidade do poder constituinte não deve ser confundida com o seu exercício. Titular é aquele que detém o poder, ainda que, em certos casos, este poder seja exercido por outros agentes. A elaboração de uma Constituição por um grupo minoritário não significa que a titularidade pertença a este ou que tenha trocado de mãos, mas sim o exercício ilegítimo de um poder usurpado do verdadeiro titular.

Em sendo do povo o poder que o agente público simplesmente gerencia, outra não deve ser sua atitude senão em nome do detentor do poder fazer

prevalecer as decisões. Do agente é a tarefa de administrar a *res publica*, em nome do povo.

Primeiramente, contudo, relembremos o que é entendido como “interesse público”:

Interesse público ou primário, repita-se, é o pertinente à sociedade como um todo, e só ele pode ser validamente objetivado, pois este é o interesse que a lei consagra e entrega à compita do Estado como representante do corpo social. Interesse secundário é aquele que atina tão só o aparelho estatal enquanto entidade personalizada, e que por isso mesmo pode lhe ser referido e nele encarnar-se pelo simples fato de ser pessoa, mas que só pode ser validamente perseguido pelo Estado quando coincidente com o interesse público primário. (MELLO, 2005, P. 96)

MELLO (2005, p. 93) assim leciona sobre este tema:

Como expressão desta supremacia, a Administração, por representar o interesse público, tem a possibilidade, nos termos da lei, de constituir terceiros em obrigações mediante atos unilaterais. Tais atos são imperativos em quaisquer atos do Estado.

Na contratação do licitante vencedor da disputa pública, a Administração está, exatamente, conferindo a terceiros obrigações ampla e previamente divulgadas, conforme lecionado pelo autor. Para regular formação deste momento onde o Poder Público seleciona quem irá contratar, deve estar sempre balizada pelos ditames constitucionais e legais que se aplicam à matéria.

Durante a construção de um procedimento licitatório, inúmeras são as decisões tomadas pelo gestor público. Desde a escolha de como o objeto será licitado até a definição da forma de pagamento, são decisões que devem sempre ser guiadas pelo melhor atendimento ao interesse público.

Assim, percebemos o quanto o administrador público, especialmente aquele que lida com o procedimento licitatório, deve pautar-se pelos pilares estatuídos na Constituição Federal de 1988, inauguradora do novo Ordenamento Jurídico nascido após os anos de ditadura militar.

Haverá momentos, assim, em que o interesse de um particular finda por sucumbir ao interesse público, como ocorre no caso de desapropriação.

No âmbito específico das licitações, a supremacia do interesse público sobre o privado surge ainda na fase de elaboração do instrumento convocatório da disputa

a ser posteriormente inaugurada. Isso se dá, por exemplo, no momento de escolha do objeto a ser licitado, na forma como se dará a contratação, nos prazos a serem estipulados, nas garantias a serem exigidas. Todas essas atitudes devem estar pautadas pelo imperativo de que é o interesse público que deve vir em primeiro lugar e se sobrepor a outros que porventura se apresentem.

2 MODALIDADES E TIPOS DE LICITAÇÃO

Antes de adentrarmos no cerne deste capítulo, cremos ser importante esclarecer quem deve seguir as regras do procedimento licitatório legalmente constituído.

2.1 Quem está obrigado a licitar

O Parágrafo Único do Art. 1º da Lei nº 8.666/93 estatui que se subordinam ao regime por ela estabelecido, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, estados, Distrito Federal e municípios.

Assim, constatamos que não somente a Administração Direta, mas também os entes controlados pelas pessoas jurídicas de Direito Público interno são subordinados aos preceitos da lei nacional de licitações. A própria Constituição Federal (no Art. 37, inciso XXI) impõe que, ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Como exemplo tomemos uma entidade que receba recursos da União para implementar algum projeto, através de repasse de recursos dessa pessoa jurídica de Direito Público interno. A depender dos termos do instrumento que celebrou tal parceria, as contratações que porventura sejam firmadas deverão seguir as regras dispostas na Lei nº 8.666/93.

Assim, não só os órgãos públicos diretamente albergados pelo Estado, mas também quaisquer entidades controladas pelo Poder Público, ou que dele recebam

recursos financeiros para alcance de seus objetivos deverão se submeter às regras emanadas da Lei nº 8.666/93.

Questão interessante nos é apresentada por Mello (2007) ao indagar a respeito da obrigatoriedade de licitar das empresas públicas e sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica. Como é sabido, o texto constitucional as declarou “sujeitas ao regime próprio das empresas privadas”⁴.

Como é sabido, as empresas privadas contratam de acordo com sua necessidade, sem o dever de seguir a Lei nº 8.666/93. Assim, não estariam, *a priori*, sujeitas ao regime desta lei, posto que não é espécie normativa aplicável à iniciativa privada.

Como é próprio da atividade econômica privada, poderão surgir casos em que o procedimento licitatório não se mostre interessante ao objetivo almejado. O autor, neste caso, defende a idéia de que, quando a finalidade pública atinente a essas pessoas jurídicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, não puder ser alcançada com a realização de uma licitação, estar-se-á diante de um caso a ensejar sua ausência.

Entretanto, será forçoso reconhecer que em inúmeros casos a licitação será incompatível com o normal cumprimento do escopo em vista do qual foram criadas. Ora, quem quer os fins não pode negar os indispensáveis meios. **Logo, nestas hipóteses em que o procedimento licitatório inviabilizaria o desempenho das atividades específicas para as quais foi instituída a entidade entender-se-á inexigível a licitação. Isto ocorre quando suas aquisições ou alienações digam respeito ao desempenho de atos tipicamente comerciais, correspondentes ao próprio objetivo a que a pessoa está preposta e desde que tais atos demandem agilidade, a rapidez, o procedimento expedito da vida negocial corrente, sem o que haveria comprometimento da boa realização de sua finalidade.** Fora destes casos, entretanto, o dever de licitar se impõe e é evidente nas hipóteses em que a entidade apenas está adquirindo, montando, reformando ou alienando suas instalações ou equipamentos, sem que, em tais operações, haja interferência de qualquer peculiaridade relacionada com as exigências da atividade negocial que lhe é pertinente. (MELLO, 2007, p. 517).

⁴ Vejamos o que diz o Art. 173, em seu Parágrafo 1º: “Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. [...] § 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: [...] II – a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários.”

Não é objetivo de nosso trabalho adentrar na seara posta por Mello (2005), todavia, não nos furtaremos de registrar que vemos como arriscada a opinião do ilustre autor. As empresas públicas e sociedades de economia mista, a nosso ver, mesmo sujeitas ao regime próprio das empresas privadas, fazem parte da estrutura da Administração Pública. São, inclusive, estudadas sob o manto que as classifica como “administração indireta”. Deixá-las fora do leque daqueles que devem licitar pela Lei nº 8.666/93 nos parece conduta arriscada e desaconselhável e até mesmo afrontadora dos preceitos que regem a administração da *res publica*.

2.2 Modalidades licitatórias

Ultrapassada esta introdução, nos deteremos nas modalidades e nos tipos de licitação. A Lei nº 8.666/93 estabelece (Art. 22) que são modalidades de licitação a concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. A este rol acrescentemos o pregão, instituído através da Lei nº 10.520 (publicada em 17 de julho de 2002).

Não é próprio da lei dar conceitos aos seus elementos. Em nosso Ordenamento Jurídico essa tarefa foi deixada a cabo da doutrina. Todavia, em uma atitude excepcional, o legislador achou por bem proceder à conceituação das modalidades licitatórias, fazendo-o nos termos postos no Art. 22 da Lei nº 8.666/93.

Já o pregão não recebeu conceituação legal, o que abriu espaço para a atuação doutrinária:

O *pregão* é uma nova modalidade de licitação pública e pode ser conceituado como o procedimento administrativo por meio do qual a Administração Pública, garantindo a isonomia, seleciona fornecedor ou prestador de serviço, visando à execução de objeto comum no mercado, permitindo aos licitantes, em sessão pública presencial ou virtual, reduzir o valor da proposta por meio de lances sucessivos (FERNANDES, 2008, p. 409).

Salientemos que no projeto que tramita no Congresso Nacional, encontramos a inserção do pregão no texto da Lei nº 8.666/93 e sua consequente definição legal.

À conceituação feita pelo Art. 22, julgamos necessário atrelar o que dispõe o Art. 23 da Lei nº 8.666/93, pois é nele que encontramos os parâmetros a pautarem o agente público no momento de escolha da modalidade, quais sejam: os valores estimados para futura contratação, o tipo de objeto a ser licitado, o tipo de licitação a ser utilizado (menor preço, melhor técnica, entre outros aspectos) e os prazos postos para cada forma de execução do procedimento.

Na conjugação dos dois artigos legais, constatamos que o legislador intentou diferenciar as modalidades através de critérios venais e de acordo com a complexidade do objeto a ser licitado. Ademais, utilizou outros critérios diferenciadores, tais como prazos para apresentação dos documentos pelos proponentes e locais de publicação do aviso de licitação.

É acertada a postura do legislador, vez que as diferenças devem ser estabelecidas. Ora, apresentar uma proposta de preços para realização de um serviço estimado em mais de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) é completamente diferente de orçar um projeto estimado em R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). Ademais, uma obra de construção de um edifício apresenta especificidades que demandam um maior prazo para projeção quando comparada a uma simples compra de material de expediente.

2.2.1 Concorrência

A concorrência é a modalidade a ser utilizada que permite a participação de quaisquer interessados que atendam aos requisitos previstos no instrumento convocatório; requer o mais dilatado de todos os prazos a transcorrer entre a publicação do aviso de edital e a sessão de recebimento e abertura dos envelopes trazidos pelos interessados: sendo 45 ou 30 dias⁵, entre estas datas, no mínimo.

Além disso a concorrência é composta de duas ou três fases⁶. A primeira será a fase de habilitação, em que o Poder Público examinará, através dos documentos trazidos pelos interessados, se eles atendem aos requisitos

⁵ Conforme Art. 21, I e II, da Lei nº 8.666/93.

⁶ Serão duas fases quando se tratar de licitação a requerer análise de documentação de habilitação e propostas comerciais e serão três quando houver proposta técnica.

estabelecidos no edital. Tal fase ocorre em todas as modalidades licitatórias, havendo a peculiaridade de, no pregão, ocorrer somente no final da disputa entre os licitantes e com análise da documentação apenas daquele que se sagrar vencedor, tendo apresentado a proposta mais vantajosa.

A segunda fase é a análise das propostas comerciais dos habilitados previamente. O licitante que, de acordo com os parâmetros do edital, for classificado nesta fase e apresentar a proposta mais vantajosa, seja por conter o menor preço, seja por apresentar a melhor técnica, sagrar-se-á vencedor da licitação.

Ocorre uma terceira fase, entre a habilitação e a abertura de propostas comerciais, quando o tipo escolhido for melhor técnica ou técnica e preço, em que serão avaliadas e pontuadas as propostas trazidas para a realização do objeto.

Entre cada uma das duas ou, quando necessário, três fases da licitação, é preciso a abertura do prazo de cinco dias úteis para recurso e outros cinco subsequentes para impugnação a recursos porventura interpostos.

Vale frisar que o projeto de lei que sugere alterações para a Lei nº 8.666/93 consigna um prazo de somente dois dias úteis para a fase recursal e ainda faculta ao administrador que não admita recursos contra os atos exarados no transcorrer do certame, em uma atitude por nós considerada maculadora de princípios constitucionais⁷.

A concorrência deve ser obrigatoriamente adotada para obras e serviços de engenharia estimados em mais de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), compras e serviços que não sejam de engenharia estimados em mais de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais), compra e alienação de bens imóveis, qualquer que seja o seu valor, ressalvado o disposto no Art. 19⁸, concessão de direito real de uso, licitações internacionais⁹, alienações de bens móveis de valor superior a R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

⁷ Retornaremos a essa questão em capítulo posterior.

⁸ O referido artigo estatui que: “Os bens imóveis da Administração Pública, cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, poderão ser alienados por ato da autoridade competente, observadas as seguintes regras: I – avaliação dos bens alienáveis; II – comprovação da necessidade ou utilidade da alienação; III – adoção do procedimento licitatório, sob a modalidade de concorrência ou leilão.”

⁹ O §3º do Art. 23 ressalva a possibilidade de realização de licitação internacional sob a modalidade tomada de preços, desde que haja cadastros pertinentes.

2.2.2 Tomada de preços

A tomada de preços, conforme dita o Art. 22, §2º da Lei nº 8.666/93, 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. Os prazos a decorrer entre a publicação do aviso de edital e a sessão de recebimento e abertura de envelopes contendo a documentação é menor, variando entre 15 e 30 dias. Será utilizado o prazo mínimo de 30 dias quando se tratar de licitação que adote o tipo de melhor técnica, ou de técnica e preço e 15 dias para os demais.

Quanto aos registros cadastrais, vale ressaltar que no município de Fortaleza, é da Secretaria de Administração do município a competência de administração desse registro.

Em sendo assim, os interessados cadastrados podem substituir toda sua documentação de habilitação jurídica pelo certificado de registro cadastral fornecido pela SAM. Os documentos relativos à qualificação técnica, qualificação econômico-financeira e regularidade fiscal deverão ser apresentados, tal como ocorre nas outras modalidades licitatórias.

2.2.3 Concurso e leilão

O concurso é realizado quando se intenta escolher um trabalho técnico, artístico ou científico e se premia ou remunera o vencedor. Há necessidade de publicação de edital, com um prazo mínimo de 45 dias entre a publicação do aviso e a realização da escolha.

Já o leilão se destina à venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente penhorados ou apreendidos. É utilizado, ainda, para a alienação de bens imóveis prevista no Art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação. É muito comum nos casos de

apreensão de veículos por órgãos como o Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN) e Receita Federal. No município de Fortaleza praticamente não é realizado.

2.2.4 Convite

Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de três pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 horas da apresentação das propostas (Art. 22, §3º da Lei nº 8.666/93).

A estipulação legal a respeito das modalidades é campo para as mais variadas polêmicas. Embora não seja o objetivo deste trabalho adentrar profundamente em tal seara, não podemos nos furtar de tecer alguns comentários a respeito.

O **convite**, indubitavelmente, é a modalidade licitatória que dá maior ensejo a controvérsias. Tal como sugere sua denominação, o convite é um modalidade da qual participam aqueles que a própria Administração convida. Vale lembrar que não é vedada a participação dos que, tendo ciência da realização da licitação, intentem dela participar. Todavia, em face da menor complexidade e valor do objeto a ser licitado, é possível a adoção de procedimento mais simples e célere.

Ocorre que, muito embora possua maior simplicidade, o convite deve ser adotado com cautela pela Administração, em respeito aos princípios da moralidade e isonomia. Ora, como a administração vai “escolher” quem vai participar da licitação, tal escolha não pode ser realizada carente de critérios objetivos e acuros. Tal como reza o princípio da motivação, deve haver razões de interesse público a nortear quem serão os convidados.

Outro tópico a merecer atenção diz respeito ao número mínimo de participantes do certame. Não restam dúvidas quanto ao número mínimo de convidados. A lei é clara: no mínimo, três. Contudo, o número mínimo de

participantes do processo é matéria polêmica. O Tribunal de Contas da União, em entendimento consubstanciado na Súmula 248, assim se pronunciou:

Não se obtendo o número legal mínimo de três propostas aptas à seleção, na licitação sob a modalidade Convite, impõe-se a repetição do ato, com a convocação de outros possíveis interessados, ressalvadas as hipóteses previstas no Parágrafo 7º, do Artigo 22, da Lei nº 8.666/93.

“Propostas aptas à seleção” seriam três propostas que tenham atendido aos critérios do instrumento convocatório, isto é, propostas classificadas, advindas de licitantes habilitados. Isto significa que, ultrapassada a primeira fase, em que são examinados os documentos pertinentes à habilitação jurídica, qualificação econômico-financeira, qualificação técnica e regularidade fiscal, adentrar-se-ia na fase de análise de propostas na qual, após o confronto dessas com as exigências estabelecidas, deveriam restar três licitantes.

Ocorre que, não são raras as ocasiões em que não é atingido o número de três participantes após as duas obrigatórias fases de análise. Ao seguir rigorosamente a Súmula do TCU, a Administração se expõe à possibilidade de restar fracassada sua licitação¹⁰. Outrossim, a lei não fala de “três propostas aptas à seleção” e sim de três convidados.

Em uma interpretação teleológica da Lei nº 8.666/93, cremos, *data venia*, carecer de correspondência legal a necessidade de três propostas aptas. Ora, o legislador estipulou o número mínimo de três convidados e não de propostas aptas. Se assim o desejasse, teria consignado na própria lei seu intuito. Ao aplicar a orientação do TCU, o Poder Público se vê exposto a não obter o objeto intentado após regular procedimento licitatório, devendo se sujeitar a outros meios de contratação.

Nosso entendimento é o mesmo esposado por Justen Filho (2005), ou seja, o de que não se mostra compatível com o Ordenamento Jurídico o entendimento de que deve haver, no mínimo, três propostas válidas. Como afirma o renomado autor, haveria um problema em ter o convite aceito por três licitantes e não em enviá-lo para três potenciais licitantes:

¹⁰ É importante lembrar que uma licitação é fracassada quando os interessados não atingem os critérios previamente estabelecidos e é deserta quando não surgem interessados para o certame.

Aplicando-se a interpretação ora combatida para o Art. 22, §3º, o resultado seria a necessidade de repetir a licitação: afinal, haveria apenas duas propostas válidas e consideráveis. Imaginem-se, porém, que todas as propostas fossem inválidas. Por força do Art. 48, §3º, bastaria reabrir prazo para renovação das propostas. Ou seja, a lei teria tratado mais beneficentemente a existência de três propostas defeituosas. [...]. **Em suma, expressa referência à figura do convite, contida no Art. 48, §3º, impõe o raciocínio de que a licitação deverá continuar normalmente quando existir pelo menos uma proposta válida e formalmente aceitável.** (JUSTEN FILHO, 2005, p.200 – grifos nossos).

2.2.5 Pregão

O **pregão** é uma outra modalidade a merecer acurada referência. Normatizado através da Lei nº 10.520/02, surgiu como uma tentativa de acelerar o processo licitatório para aquisições mais simples, as quais denominou “bens e serviços comuns”.

O procedimento das licitações executadas por pregão se desenvolve numa fase única, na qual somente no final é aberta a possibilidade de recurso contra os atos exarados, o que diminui o tempo médio de sua duração. Um dos tópicos de maior relevância para adoção desta modalidade é justamente a conceituação do que sejam “bens e serviços comuns”. Inicialmente, a própria lei buscou conceituar, dispondo, em seu Art. 1º, que são considerados bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Todavia, o próprio Tribunal de Contas da União exarou entendimento que a classificação do bem ou do serviço a ser licitado como “comum” deve advir do juízo discricionário do próprio administrador, senão vejamos:

4. Ainda como razões de decidir, recorro que a Lei nº 10.520, de 2002, condiciona o uso da modalidade Pregão somente aos serviços comuns, não excluindo previamente quaisquer espécies de serviços e contratações, e o rol de bens e serviços comuns previstos no decreto regulamentar é meramente exemplificativo. **Assim, a existência de bens e serviços comuns deverá ser avaliada pelo administrador no caso concreto, mediante a existência de circunstâncias objetivas constantes da fase interna do procedimento licitatório.** (BRASIL, 2005, p. 180-181 – grifos nossos).

Em sendo assim, a escolha do pregão como modalidade licitatória deve ter por parâmetro, além do que disposto na legislação retrotranscrita, a utilização de critérios discricionários do administrador, para o que o mesmo considera bem ou serviço comum.

A peculiaridade do pregão em relação às outras modalidades licitatórias, indubitavelmente, é a chamada “inversão de fases”. Ao contrário do que ocorre nas modalidades constantes da Lei nº 8.666/93, na qual são examinados, em fases distintas, os documentos atinentes à habilitação e, somente os que atenderem às exigências estabelecidas passam à fase de análise de propostas comerciais, nos quais serão conhecidos os preços ofertados, no pregão são analisados primeiramente, os preços. Os preços ofertados, frise-se, podem ser alterados, através de lances ofertados pelos concorrentes. Ao final, é analisada a documentação de habilitação daquele que apresentou o menor preço. Sendo atendidos os requisitos de habilitação, é declarado o vencedor.

2.3 Tipos de licitação

Quanto aos tipos de licitação, encontram-se delimitados no Parágrafo 1º do Art. 45 da Lei nº 8.666/93: menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance ou oferta.

Primeiramente, vale salientar que os quatro tipos de licitação, tal como diz a lei, não se aplicam ao caso de concurso e a eles não podem ser acrescentados nenhum outro, isto é, o elenco é taxativo. No pregão, igualmente por disposição legal, só pode ser adotado o critério de menor preço. Assim, restam as modalidades concorrência, tomada de preços e convite¹¹.

O tipo **menor preço** é, inquestionavelmente, o mais utilizado. Observe-se que, ainda que aqui seja o preço o critério fundamental para seleção das propostas trazidas à apreciação, não se poderá perder de vista o fato de que as características técnicas determinadas no instrumento convocatório deverão ser atingidas pelos

¹¹ Não relacionamos o leilão, vez que é seleção a ser adotada levando-se em conta o maior lance ofertado para bens inservíveis e é tipo de uso restrito e raro na atualidade.

interessados. Todavia, não serão os fatores técnicos os que definirão a seleção. Assim, caso as propostas apresentadas atendam às especificações editalícias, descabe classificar em primeiro lugar a que apresente a melhor marca, por exemplo, vez que este não pode servir como critério diferenciador. Assim, para serem julgados todos os concorrentes, classificados, devem apresentar os critérios técnicos estipulados como mínimos para a aquisição pretendida, mas o que pesará como diferenciador entre todos será o menor preço ofertado.

O tipo **melhor técnica** é utilizado, conforme legalmente disposto, em licitações para serviços de natureza predominantemente intelectual. A licitação é processada dando maior relevância à qualidade técnica apresentada. A execução é composta de três fases: habilitação, análise das propostas técnicas e análise das propostas de preços. Serão analisadas as propostas comerciais dos licitantes que atingirem às exigências técnicas e de habilitação. A administração negociará com o licitante melhor classificado, para que firme contrato sob o menor dos valores apresentados pelos outros igualmente classificados, até a celebração do acordo.

Já o tipo **técnica e preço** em muito se assemelha ao tipo melhor técnica. A básica diferença é que, previamente, é estipulado um “peso” à proposta de preços, a qual, dentro de uma fórmula aritmética determinada em edital, é posta em uma média, da qual se obterá o vencedor, classificado em primeiro lugar. Ou seja, o vencedor será aquele que obtiver a melhor nota obtida.

Por fim, temos que o tipo **maior lance ou oferta** é pouco utilizado. Usualmente é adotado nas licitações em que é concedido um serviço ou um espaço público a ser explorado. Esse tipo de licitação, é posto em prática, por exemplo, na cessão para uso de cantinas em escolas, estádios ou espaços públicos. Assim, a contratação toma por base o valor ofertado pelo licitante.

Para finalizar esta análise registramos que os tipos de licitação são adotados pela administração de acordo com o objeto a ser contratado e o fim almejado, dando preferência ao preço, à técnica, ou à conjugação de ambos, quando, de forma discricionária, porém arrazoada, melhor parecer ao interesse público.

3 A PRÁTICA LICITATÓRIA NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

Após contextualizarmos o procedimento licitatório no Ordenamento Jurídico pátrio, dando enfoque nos princípios que o regem e na conceituação das formas como ele é executado, passemos à explanação de como ocorre esse procedimento no município de Fortaleza.

Segundo dados do IBGE, Fortaleza é a quinta capital mais populosa do país. Atualmente o município é administrativamente organizado em 36 unidades, entre órgãos e secretarias. Os assuntos de interesse local, tal como emanado pela Constituição Federal, são tratados por legislação própria, através de decretos e regulamentos. Assim, relacionaremos a legislação local sobre a prática licitatória e explanaremos a forma como esta ocorre.

3.1 Fluxo das licitações municipais

Todas as licitações ordinárias no município de Fortaleza são processadas pela Comissão de Licitação, unidade vinculada ao Gabinete da Chefe do Executivo, organizada em duas comissões interligadas: a Comissão Permanente de Licitação (CPL) e a Comissão Permanente de Execução das Licitações (CPEL), regulamentadas através dos Decretos nº 11.102 e nº 11.103, respectivamente, de 9 de janeiro de 2002.

Estas comissões são responsáveis pelas revisões da instrução processual e pela execução do processo que resultará na seleção de possível contratado pelo Município. Os órgãos que compõem a Administração devem providenciar suas solicitações de realização de licitações e encaminhá-los à Comissão.

Além dos Decretos nº 11.102 e nº 11.103, que estabelecem as competências da Comissão Permanente de Licitação e da Comissão Permanente de Execução das Licitações, o Decreto nº 11.251 dispõe sobre a realização de licitações sob a modalidade pregão, tanto na forma presencial como na eletrônica.

Conforme pode-se conferir nos três diplomas normativos citados, cada órgão (ou entidade) deve realizar um levantamento das suas necessidades, quantitativas e qualitativas, para futuras aquisições, bem como deve elaborar projetos adequados para realização de obras e de serviços de engenharia. Em todas essas situações é preciso a ratificação do profissional competente do setor e a indicação da correspondente dotação orçamentária¹².

Após o levantamento do que será licitado e das quantidades necessárias, é preciso a implementação de uma das mais delicadas etapas do procedimento licitatório: a especificação do objeto.

Especificar o objeto a ser licitado é descrever adequadamente o que se pretende adquirir ou o serviço a contratar. É uma etapa das mais importantes dentro da licitação, pois a forma como o objeto é descrito tem influência direta no interesse que a licitação despertará e na conseqüente obtenção da proposta mais vantajosa para o Poder Público. Outrossim, um objeto mal descrito tende resultar em uma má aquisição e na contratação de um serviço carente das características a satisfazer o interesse público.

Mais do que uma proposta que não se configura como a mais vantajosa ou um certame que não possua ampla competitividade, o Poder Público se expõe a contratar um objeto que se amolda ao que descreveu e divulgou, porém diverso do que realmente precisava, não lhe cabendo distratar com o licitante contratado, vez que sua é a responsabilidade pela especificação.

Após a devida especificação do objeto, deve ser elaborada a minuta do instrumento convocatório do certame e serem formados os autos do processo, que devem conter, de acordo com as determinações legais, ofício do órgão solicitador da licitação¹³, demonstração de como foi formado o preço estimado pela Administração, minuta do instrumento convocatório, devidamente assinada pela autoridade que ordenará as despesas decorrentes de uma possível contratação¹⁴ e pela sua assessoria jurídica. Ressaltemos que outros documentos que se mostrem

¹² As ratificações citadas se referem à assinatura pelo profissional competente nos projetos e orçamentos elaborados para composição dos autos licitatórios.

¹³ Chamaremos o órgão licitador de "órgão titular" da licitação.

¹⁴ Vale lembrar que a licitação não enseja direito de contratação ao vencedor e sim mera expectativa de direito. O Art. 49 da Lei nº 8.666/93 trata da possibilidade de revogação da licitação, devidamente motivada.

necessários para aferir a legalidade do procedimento podem ser juntos aos autos, vez que destinados à regularidade documental.

Posteriormente à formação dos autos, devem os mesmos ser enviados a CPL, para revisão da instrução processual e posterior publicação do instrumento convocatório do certame com a respectiva data de abertura da licitação.

A revisão da instrução processual consiste na conferência preliminar, realizada pelos membros da CPL, de todos os documentos constantes dos autos. Esta é uma das competências relacionadas no Art. 3º do Decreto nº 11.102/02. Pode-se perceber, com clareza, que os membros da CPL do município de Fortaleza **não alteram, por absoluta vedação legal**, qualquer disposição do instrumento convocatório dos certames licitatórios, não possuindo, assim, nenhuma ingerência nos termos dos editais.

Quaisquer alterações que porventura sejam sugeridas pela CPL somente integrarão o processo caso expressamente aceitas e ratificadas pela autoridade superior do procedimento¹⁵.

Esta carência de competência para elaborar e até mesmo alterar os termos dos instrumentos convocatórios é disposição expressa do próprio decreto regulamentador da CPL:

Art. 3º. São atribuições privativas da Comissão Permanente de Licitação do município de Fortaleza:

[...]

III - devolver os processos dos órgãos ou entidades licitadoras, quando da ocorrência de erro ou falha na sua instrução e se for o caso, **opinar, sem alterar qualquer disposição daquela**. (Grifos nossos).

Depois de realizada toda a conferência processual, os autos são enviados à CPEL que é responsável por:

- receber da CPL os processos instruídos dos órgãos de origem com edital e anexos para a abertura de licitação;
- numerar os editais em ordem crescente de acordo com o órgão ou entidade a que pertencem;

¹⁵ Isto é, pelo ordenador de despesas, autoridade titular do órgão licitante.

- assinar e expedir os editais previamente elaborados e aprovados pelos órgãos e entidades licitadoras;
- abrir, dirigir e encerrar as reuniões públicas de habilitação dos proponentes e de classificação das propostas e as reuniões, públicas ou reservadas, de julgamento;
- receber e examinar formalmente os documentos de habilitação e a consequente habilitação ou inabilitação dos proponentes, de acordo com o estabelecido no instrumento convocatório;
- receber e examinar formalmente as propostas técnicas e de preços e fazer o respectivo julgamento;
- receber recursos contra seus atos e dirigidos a autoridade superior;
- notificar os demais proponentes dos recursos interpostos, rever seus atos em razão de recursos interpostos;
- remetendo-os à autoridade superior quando mantiver as decisões proferidas;
- promover diligências no interesse do procedimento da licitação e do interesse público;
- solicitar e realizar quaisquer diligências necessárias à execução das licitações¹⁶.

É na CPEL, portanto, que são realizadas as sessões públicas de licitação e sua é a tarefa de condução de toda a etapa externa das licitações. A Comissão de execução aplica as disposições constantes nos instrumentos convocatórios previamente elaborados pelos órgãos e entidades licitadoras, em uma tarefa administrativamente vinculada, vez que deve aplicar as disposições editalícias, não adentrando na competência que não lhe fora conferida legalmente.

Finda a fase de execução do procedimento, conhecida como “fase externa”, os autos devem retornar à CPL para que seja realizada a conferência final de toda a documentação integrante do processo e a consequente organização documental. É

¹⁶ Disposições constantes no Decreto nº 11.103/2002.

procedida a conferência da numeração e a organização de todas as publicações legais. Após tais procedimentos, a CPL solicita a Nota de Autorização de Despesa (NAD) ao órgão titular da licitação.

A NAD é figura tipicamente local, consistindo em um documento que comprova a reserva de dotação orçamentária para uma destinação específica, evitando assim uma possível assinatura de contrato sem o respectivo lastro orçamentário. Assim, somente com o recebimento da NAD pela Comissão de Licitação, é possível a liberação dos autos licitatórios. Após a liberação e posterior envio dos autos, o órgão licitante pode proceder à adjudicação, homologação do procedimento e posterior contratação, todos atos a serem regularmente publicados em meio oficial.

Vale ressaltar que tal condicionamento (da liberação do processo licitatório concluído com sucesso ao recebimento da respectiva NAD) imprime à Comissão de Licitação o papel de desempenhar, também, uma função de controle preliminar da execução orçamentária: só haverá contratação resultante de licitação com a expressa previsão orçamentária.

É preciso registrar que nas licitações processadas sob a forma de registro de preços não há necessidade de envio da NAD à CPL para liberação do processo licitatório, em razão das peculiaridades deste sistema¹⁷. O Sistema de Registro de Preços, não sendo nem uma modalidade nem um tipo de licitação, é uma forma de aquisição pública realizada através de procedimento licitatório, onde a Administração não finda com o dever de contratação do vencedor do certame nas quantidades inicialmente indicadas, podendo solicitar o objeto em maior ou menor quantidade em comparação à estimativa do edital.

FERNANDES (2008, p. 29) assim conceitua esse sistema:

Sistema de Registro de Preços é um procedimento especial de licitação que se efetiva por meio de uma concorrência ou pregão *sui generis*, selecionando a proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela Administração.

O mesmo autor ainda nos esclarece que no Sistema de Registro de Preços:

¹⁷ Fernandes (2008, p. 88) comenta que: “No sistema convencional de licitação, a Administração tem que ter prévia dotação orçamentária, porque há um compromisso que só em caráter excepcional pode ser revogado e anulado.”

A Administração pode firmar um compromisso com os licitantes vencedores: se precisar do produto, adquirirá daquele que ofereceu a proposta mais vantajosa, condicionando esse compromisso a determinado lapso de tempo. De um lado, a Administração tem a garantia de que não está obrigada a comprar; de outro, o licitante tem a certeza de que o compromisso não é eterno. (FERNANDES. 2009, p. 36)

Assim, excetuando-se as licitações processadas sob registro de preços, após recebimento da NAD e envio dos autos ao órgão licitante, resta apenas a obrigatoriedade de ser procedida a adjudicação¹⁸ do objeto ao vencedor, a homologação do procedimento e posterior contratação. Todos esses atos devem igualmente ser publicados em meios oficiais.

Dessa forma percebemos que o fluxo das licitações municipais delimita claramente a atuação da Comissão de Licitação, não lhe cabendo nem a elaboração das especificações do objeto e dos termos do instrumento convocatório nem quaisquer atos de contratação e administração do contrato porventura firmados, sendo uma unidade atuante em um determinado e seccionado momento do processo de aquisição e contratação públicas.

3.2 Indicadores e peculiaridades licitatórios municipais

No período de 2005 a 2008, conforme dados da própria Comissão, foram realizadas 3.005 (três mil e cinco) licitações no município de Fortaleza, revisadas e executadas pela Comissão de Licitação.

Esse número é significativamente maior do que o de todos os outros municípios do Estado do Ceará¹⁹. A título exemplificativo, se consideradas apenas as licitações do Instituto Doutor José Frota (IJF), autarquia municipal vinculada à capital alencarina, seu quantitativo em comparação com os de todos os demais municípios autorizaria classificá-lo, segundo tal critério, como o “segundo maior município cearense”.

¹⁸ Na modalidade pregão, quando não há recursos, é do próprio pregoeiro a tarefa de adjudicar.

¹⁹ Estes dados podem ser conferidos no sítio eletrônico do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará: www.tcm.ce.gov.br.

Outro indicador, por si só bastante expressivo, dá conta que ao longo dos 48 meses daquele quadriênio (cada mês considerado como tendo 22 dias úteis), o município de Fortaleza realizou uma média de 3 licitações por dia!

Tais números demonstraram o fiel cumprimento, por parte do Município de Fortaleza, aos comandos legais que põem a licitação como regra e não como exceção.

Ao longo do quadriênio em questão, foram realizadas 511 (quinhentas e onze) licitações em 2005 (17% do total), 872 (oitocentas e setenta e duas) em 2006 (29%), 829 (oitocentas e vinte e nove) em 2007 (28%) e, finalmente, 793 (setecentas e noventa e três) em 2008 (26%). Facilmente constata-se certa regularidade na distribuição quantitativa das licitações ao longo dos anos (excluindo-se o ano de 2005 que, além de constituir-se em um período de início de gestão, foi marcado pela com a situação de emergência em vigor no seu primeiro semestre).

Daquele número de certames realizados, 1.718 (um mil e setecentos e dezoito) (57%) foram pregões presenciais, modalidade mais utilizada entre todas aquelas legalmente estabelecidas. Vale ressaltar que é a própria legislação nacional que orienta, por meio de decreto²⁰, que seja dada preferência a esta modalidade, em face de sua celeridade e simplicidade, quando comparada às outras. As demais modalidades foram assim utilizadas: 511 (quinhentos e onze) pregões eletrônicos (17%), 464 (quatrocentas e sessenta e quatro) tomadas de preços (15%), 195 (cento e noventa e cinco) convites (7%) e 117 (cento e dezessete) concorrências (4%).

O detalhamento das licitações, por modalidade, ao longo do quadriênio é o seguinte:

No ano de 2005 foram realizadas 511 (quinhentas e onze) licitações (17% do total do quadriênio), sendo 404 (quatrocentos e quatro) pregões presenciais (79%), 5 (cinco) pregões eletrônicos (1%), 80 (oitenta) tomadas de preços (15%), 9 (nove) concorrências públicas (2%) e 13 (treze) convites (3%).

No ano de 2006 foram realizadas 872 (oitocentas e setenta e duas) licitações (29% do total do quadriênio), sendo 479 (quatrocentos e setenta e nove) pregões presenciais (55%), 172 (cento e setenta e dois) pregões eletrônicos (20%),

²⁰ Ver orientações emanadas do Decreto Municipal nº 11.251/2002 e Decreto Federal nº 5.450/05.

146 (cento e quarenta e seis) tomadas de preços (17%), 29 (vinte e nove) concorrências públicas (3%) e 46 (quarenta e seis) convites (5%).

No ano de 2007 foram realizadas 829 (oitocentas e vinte e nove) licitações (28% do total do quadriênio), sendo 401 (quatrocentos e um) pregões presenciais (48%), 185 (cento e oitenta e cinco) pregões eletrônicos (22%), 125 (cento e vinte e cinco) tomadas de preços (15%), 45 (quarenta e cinco) concorrências públicas (6%) e 73 (setenta e três) convites (9%).

No ano de 2008 foram realizadas 793 (setecentos e noventa e três) licitações (26% do total do quadriênio), sendo 434 (quatrocentos e trinta e quatro) pregões presenciais (55%), 149 (cento e quarenta e nove) pregões eletrônicos (19%), 113 (cento e treze) tomadas de preços (14%), 34 (trinta e quatro) concorrências públicas (4%) e 63 (sessenta e três) convites (8%).

Mais uma vez pode-se constatar uma certa regularidade no quantitativo das licitações por modalidade ao longo dos anos. A grande variação ocorreu com a modalidade pregão eletrônico que quase não foi utilizada no ano de 2005 e já no ano seguinte tornou-se a segunda mais utilizada, ficando atrás apenas do pregão presencial. A explicação para tal fato decorre das dificuldades de sistema e de infraestrutura encontradas preliminarmente e depois superadas.

Sem aprofundar em análises que certamente competem aos órgãos de controle, tal regularidade demonstra que, uma vez equilibrada, a máquina administrativa manteve um ritmo e funcionamento padronizados, sem apresentar comportamentos nem pontos destoantes.

Uma licitação executada na modalidade concorrência demandou, em média, um prazo de 133 (cento e trinta e três) dias para finalização²¹, tornando esta a modalidade mais delongada de todas.

Por outro lado, o pregão presencial requereu aproximadamente 63 (sessenta e três) dias para sua integral realização, tornando-o a modalidade mais célere de todas. Um pregão eletrônico, por sua vez, dura cerca de 93 (noventa e três) dias para ser executado – prazo curiosamente maior que o do pregão presencial. Tal fato ocorre em razão da legislação que rege essa modalidade, conforme veremos mais à frente.

²¹ A partir da data em que é protocolada na Comissão.

Como se sabe, um pregão eletrônico é inteiramente executado através da utilização de recursos da tecnologia da informação. As propostas de preços são diretamente inseridas no sistema eletrônico, pelo próprio licitante, com a utilização de senha de chave de acesso fornecidas pelo sistema provedor²². Ou seja, não há utilização de meio físico até a declaração do vencedor.

Todavia, após essa declaração, é solicitado pelo pregoeiro que o licitante vencedor (aqui chamado arrematante) envie toda documentação pertinente ao processo, incluindo propostas de preços e documentação de habilitação, para a sede da Comissão. Para este envio, a legislação local concede um prazo de 5 dias²³, em função, dentre outros fatores, da possibilidade de participação de licitantes de todo o país. Tais licitantes necessitam de um razoável prazo para providenciar o envio dos documentos, motivo pelo qual foi fixado em decreto este prazo. Ocorre que, caso o licitante não envie tal documentação, faz-se necessário que o pregoeiro insira no sistema eletrônico um aviso para convocar o licitante em classificação imediatamente posterior, concedendo-lhe um novo prazo de 5 dias.

Percebemos assim que ocorre praticamente um retorno de toda a fase posterior à arrematação, vez que todo o prazo deve ser concedido ao novo arrematante. Assim, resta igual e facilmente perceptível que o prazo para finalização dessa modalidade fica atrelado ao envio da documentação pelo licitante.

Surge, assim, a seguinte curiosidade: por um lado, segundo a Lei nº 10.520/02, não é cabível desistência de proposta apresentada²⁴. Tal atitude abre espaço para punições de natureza administrativa como impedimento de licitar e contratar com o Poder Público, além de sofrer aplicação de multas. Contudo, por outro lado, o licitante que não envia a documentação de habilitação após o prazo legal informado pelo pregoeiro não está sujeito a qualquer penalidade.

²² No Município de Fortaleza, o sistema provedor utilizado é o fornecido pelo Banco do Brasil S/A.

²³ Disposição constante no inciso XX, do Anexo III do Decreto Municipal nº 11.251/2002.

²⁴ Vide Lei nº 10.520/02: "Art. 7º. Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou municípios e, será descredenciado no Sicafe, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do Art. 4º desta lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais."

Assim, ao licitante que intenta desistir de sua proposta abre-se espaço para o simples não envio da documentação no prazo estipulado, o que não tem qualquer consequência de cunho punitivo.

Consideramos esta uma lacuna a ser preenchida através dos regulares métodos da hermenêutica jurídica, vez que não se pode deixar o Poder Público exposto a atitudes tomadas com base na desídia e até mesmo na má-fé de licitantes mal intencionados.

Como pudemos perceber, por conta do prazo para envio de documentação e da possibilidade de renovação deste prazo e da necessidade de convocação do segundo colocado, o pregão eletrônico se mostra menos célere se comparado ao pregão presencial.

Outro fator que se mostra diferencial para a realização de licitações através dos meios eletrônicos é a indesejada, porém existente instabilidade do sistema provedor. No município de Fortaleza, as licitações eletrônicas são providas pelo sistema do Banco do Brasil S/A. Além da inconstância ocasionalmente apresentada pelo próprio sistema, a instabilidade do sistema provedor de *internet* finda por dificultar a realização das sessões, vez que, conforme dispõe a legislação já citada, após 10 (dez) minutos de desconexão do pregoeiro, a sessão deve ser suspensa²⁵.

Assim, o pregão presencial finda por apresentar maior celeridade, vez que não há espaço para abertura de prazos aos licitantes após a realização da sessão de licitação, pois todos já devem estar munidos de todos os documentos necessários à realização do procedimento na data de abertura do certame.

Em que pesem todos esses fatores expostos, cremos suscitar a necessidade apenas de adequação logística para melhoria do sistema eletrônico de aquisições públicas, especialmente tendo em vista a expansão dos meios digitais de comunicação e negociação. Assim, é preciso investir no aperfeiçoamento da tecnologia dos poderes públicos para que os intentos já positivados resultem na eficiência almejada.

²⁵ Disposição constante no Art. 11 do Decreto nº 11.251/2002.

4 CONSIDERAÇÕES SOBRE AS ALTERAÇÕES À LEI Nº 8.666/93

Apresentados os aspectos gerais e pormenorizadas algumas características essenciais do procedimento licitatório, em especial o regulamentado no município de Fortaleza, deteremo-nos no projeto de lei que propõe alterações na legislação sobre o assunto.

Compulsando as alterações propostas no Projeto de Lei nº 7.709-A, de 2007, verificamos substanciais mudanças na forma como o procedimento licitatório será executado.

4.1 Tecnologia da informação e os procedimentos licitatórios

A primeira delas conceitua e estabelece o que deve ser considerado “sítio oficial da Administração Pública”, consagrando a *internet* como meio de publicação e divulgação dos atos atinentes ao procedimento licitatório.

Louvável a iniciativa vez que, muito embora já esteja sedimentada a prática do pregão eletrônico e a transmissão de informações através da rede mundial de computadores, a *internet* ainda não é legalmente considerada meio oficial de publicação dos atos atinentes ao Poder Público. A presença de avisos pertinentes às seleções públicas na rede mundial de computadores, salientemos, é considerada mera forma de divulgação e não de efetiva publicação.

Outra alteração sugerida em razão dos impactos da tecnologia na Administração é a faculdade conferida ao Poder Público para informatização dos seus cadastros de registros de preços, uma ferramenta que, cremos, produzirá celeridade e padronização nas aquisições originadas através deste sistema. Ressalte-se que para regular o acesso a estes cadastros, devem ser instalados recursos de criptografia e de autenticação que assegurem condições adequadas de segurança em todas as etapas do certame²⁶.

²⁶ Condição constante no projeto de lei.

Como é de conhecimento público, atualmente até mesmo processos judiciais são encaminhados através de meios da tecnologia da informação²⁷, o que já sinaliza para a ciência do legislador de que a forma como os processos judiciais são movimentados deve se adaptar à chamada “era digital”, fazendo oportuna e bem-vinda a celebração desse meio como mais uma ferramenta das licitações públicas.

4.1.1 Versão eletrônica em todas as modalidades licitatórias

Outra alteração proposta para os termos do Art. 20 da Lei nº 8.666/93 diz respeito à faculdade de realização de todas as modalidades licitatórias por meio de sistema eletrônico e não somente o pregão.

Em razão de ser posta como uma faculdade, esta possível alteração se mostra razoável e oportuna. Caso se tratasse de uma nova obrigação, seria mudança a ensejar potenciais dificuldades em face da necessidade de adequação dos sistemas eletrônicos para fiel e célere execução de tal múnus.

Como já expusemos, a utilização de recursos da tecnologia da informação traz boas e más conseqüências. A amplitude da competição é beneficiada, especialmente em se tratando de um país de dimensões continentais, como o Brasil. Por outro lado, é necessário que o sistema provedor seja estável e que os prazos e atos dos participantes possuam adequação e compatibilidade aos intentos de celeridade almejados.

Fazemos questão de sempre ressaltar a necessidade de disponibilização de um sistema eletrônico estável em face das dificuldades que podem surgir caso o mesmo não apresente consistência. Ora, se até mesmo em uma modalidade como o pregão, onde são licitados bens ou serviços comuns, não demandantes de maiores especificidades e complexidades, dedica-se um considerável prazo para a correta análise das propostas e posterior classificação dos licitantes, em uma licitação como uma concorrência que envolva uma grande ou inovadora obra, por exemplo, a

²⁷ Para maiores informações, conferir disposições da Lei nº 11.419/06, que trata da informatização do processo judicial.

estabilidade do sistema provedor se mostra mais essencial ainda para a celeridade e eficiência da seleção.

4.2 Critérios ambientais nas contratações públicas

Outra alteração pertinente e merecedora de aplausos é a determinação de que as compras públicas devam adotar especificação que leve em conta critérios ambientais.

A preocupação do legislador com essa questão demonstra a importância que o tema possui. Mostra-se imperativa a necessidade de adoção de medidas que intentem zelar pelo meio ambiente e sua adequada conservação. Assim, positivar os comandos que a sociedade já encara como indispensáveis é um reflexo de uma verdadeira transformação de alguns valores da sociedade.

Ocorre que mesmo consignado o dever da adoção desses parâmetros não se vislumbra, no projeto de lei, o que deva ser considerado critério ambiental. Dessa forma, o objetivo do legislador de atrelar ao respeito pelo meio ambiente os critérios a serem diferenciais nas contratações públicas resta exposto ao risco de não possuir a devida eficácia. Deixou-se a cabo do intérprete, através de construção doutrinária e jurisprudencial, conceituar o que deva ser compreendido como critério ambiental a ser utilizado pelo administrador no momento de elaboração das condições previstas em instrumento convocatório.

Devemos registrar, ainda, que o projeto de lei em estudo insere o pregão no texto da lei nacional de licitações, fazendo-o constar no rol das modalidades legais, em uma mera atividade unificadora da legislação aplicável ao assunto.

4.3 Mídia impressa, número de propostas válidas em convites e atualização de valores

Outra modificação prevista é a retirada da necessidade de publicação dos avisos de editais em jornais diários de grande circulação nos estados e nos municípios, deixando-a como mera faculdade, a depender do vulto estimado para a possível contratação. Atualmente a lei disciplina pela obrigatoriedade de tal publicação.

Atentemos para a modificação proposta para o texto do § 7º do Art. 22 que dispõe exatamente sobre o número mínimo de propostas válidas na modalidade convite. Conforme expusemos neste trabalho, há uma acirrada polêmica na interpretação dos termos atuais do dispositivo que rege o convite. O Tribunal de Contas da União (TCU), por meio da Súmula 248²⁸, entendeu que é imperativa a necessidade de obtenção de três propostas **válidas** para a realização regular do convite. Isso significa, como vimos anteriormente, que deve haver, no mínimo, três habilitados e, posteriormente, três classificados. Também devido à polêmica em torno da necessidade de três classificadas ou somente de três convidadas, o projeto vem consagrar o entendimento do Egrégio TCU, estabelecendo que deve haver um “número mínimo de propostas válidas” para prosseguimento do certame.

Ainda conforme o projeto, há a inserção de novos e atualizados limites de valores para cada modalidade. Tal alteração se mostrava necessária vez que os valores a balizar a escolha da modalidade licitatória encontram-se defasados visto que a última atualização data de 1998.

Salientamos a obrigatoriedade imposta no Parágrafo 9º do projeto de lei, que torna a adoção do pregão cogente para todas as licitações baseadas no critério do menor preço, inclusive para obras. Neste caso (de obras), a adoção da modalidade pregão restringe-se àquelas cujo valor estipulado seja inferior ou igual a R\$ 340.000,00 (trezentos e quarenta mil reais).

Vale registrar que a proposta de alteração apresenta algumas mudanças atinentes à autenticidade de documentos, anexação de documentos aos autos

²⁸ Não se obtendo o número legal mínimo de três propostas aptas à seleção, na licitação sob a modalidade. Convite, impõe-se a repetição do ato, com a convocação de outros possíveis interessados, ressalvadas as hipóteses previstas no Parágrafo 7º, do Art. 22, da Lei nº 8.666/1993.

licitatórios, ampliação da divulgação dos registros cadastrais. Todavia, não descenderemos a estas minúcias, posto que não se configuram como objetivo de nosso trabalho.

4.4 Inversão de fases

Agora tratemos de uma das mais significativas mudanças propostas pelo projeto ora analisado: a possibilidade, conferida ao administrador, de determinar a inversão das fases de habilitação e propostas em todas as modalidades licitatórias, desde que não sejam obras com valor estimado superior a R\$ 3.400.000,00 (três milhões e quatrocentos mil reais).

Em razão do sucesso do pregão como modalidade célere e mais simples quando comparada às demais, a possibilidade de inversão de fases para todas as formas de realização de licitação surge como um apelo de grande força. Afinal, a habilitação é a fase em que mais o Poder Público tem enfrentado medidas que retardam o procedimento, posto que todos os participantes almejam fortemente sua participação na fase de disputa de proposta de preços, o que celebra a competitividade de mercado. Ao próprio Poder Público, frisemos, é interessante ampliar o número de participantes da disputa de preços, na qual poderá comprovar a realidade dos valores estimados e o interesse despertado junto ao mercado.

Com a avaliação preliminar dos preços trazidos ao objeto almejado, acredita-se haver um desencorajamento de medidas e questionamentos pertinentes a questões meramente documentais, típicas da fase de habilitação.

4.5 Prazos e aceitabilidade de recursos

Na busca pela celeridade, temos ainda a proposta de alteração dos prazos recursais, reduzindo-os de 5 para apenas 2 dias úteis a contar da intimação do ato

ou lavratura da ata. O prazo para decisão da autoridade licitante, todavia, permanece fixado em 5 dias úteis.

Deve-se atentar, contudo, que é estabelecida uma vedação a conhecimento e aceitação de recursos que versem sobre erros e falhas, que não alterem a substância de propostas e demais documentos que possam ser sanados pelo agente público executor da licitação, desde que através de decisão devidamente fundamentada.

Essa vedação enseja conceitos subjetivos, vez que não está estabelecido o que deve ser considerado como “erros ou falhas que alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica”. É preciso a máxima atenção nos primeiros momentos de aplicação deste parágrafo, não somente para que se evite a ampliação dos poderes ora conferidos, como também para que não se torne uma letra morta da lei, sem aplicação prática, em face de alguma hesitação do agente público condutor do procedimento.

Assim, vemos que as alterações propostas se coadunam aos ditames de celeridade e amplitude da competitividade nos procedimentos licitatórios, e que se implementadas simultaneamente às melhorias do sistema de tecnologia da informação e melhorias de ordem normativa, com expedição de decretos para regulamentar a nova realidade a ser posta, trarão eficientes resultados de ordem teórica e prática.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Expostos e esmiuçados alguns dos aspectos mais relevantes da prática licitatória no município de Fortaleza, bem como apresentadas as propostas de alteração da lei que rege a matéria, percebemos que a forma como as licitações públicas vêm se processando, fez surgir uma verdadeira necessidade de reformulação da legislação pertinente ao tema.

Após a publicação da Lei nº 8.666, nos idos de 1993, e com o advento do pregão, consolidado normativamente em 2002, a forma de execução das licitações necessitava de atualização das disposições legais que regem a matéria e da adaptação à chamada “era digital”, propiciando uma ainda maior ampliação da competitividade almejada e o consequente alcance daquela que vem a ser a proposta mais vantajosa.

Desde as simples atualizações dos valores para licitações e dispensas, até a possibilidade de execução de todas as modalidades por meio de sistema eletrônico, passando pela faculdade de inversão de fases em todas as formas de execução, as mudanças propostas no Projeto de Lei nº 7.709-A, de 2007, surgem com um forte e indispensável apelo à realização da celeridade e eficiência do serviço público. Até mesmo a possivelmente inconstitucional faculdade de não recebimento de recurso por parte da Administração aponta neste sentido.

As disposições constantes do projeto de lei se mostram potencialmente eficazes, especialmente por atribuírem aos entes licitantes várias faculdades e não rígidas obrigações. É preciso ter sempre em foco que o Brasil é um país que alberga diferentes realidades políticas e estruturais, o que se reflete na existência de entes públicos detentores de admirável aparato tecnológico ao lado daqueles que apresentam sensível carência de recursos humanos e técnicos para o alcance de seus deveres e objetivos.

Devido tal discrepância dentre os entes licitadores, não seria razoável impor a obrigatoriedade de utilização de recursos da tecnologia da informação na realização de todas as licitações, vez que, como demonstrado na experiência do próprio município de Fortaleza, a seleção da proposta mais vantajosa para o Poder

Público realizada nestes moldes pode se mostrar menos eficaz e célere, a depender da estabilidade do sistema.

Aliás, a celeridade surge como fruto almejado nas determinações emanadas pelo princípio constitucional da eficiência e se mostra finalidade pública de cunho determinante na busca pelos objetivos daquele que administra a *res publica*. Assim, a adequação dos meios legais para que seja atingida torna-se imperativo.

No município de Fortaleza, no período de 2005 a 2008, o número de licitações tem apresentado uma média que gira em torno de 750 (setecentas e cinqüenta) ao ano. O tempo médio para uma concorrência foi de 133 (cento e trinta e três) dias. Deve-se observar que esse prazo se deve, em parte, pela faculdade de apresentação de recursos pelos licitantes. É de 5 dias úteis o prazo para apresentação de recurso, sendo igual o prazo para apresentação de impugnação ao recurso porventura interposto e de outros 5 dias úteis para decisão da Administração. Assim, chega a 15 dias úteis o prazo mínimo entre as fases do procedimento!

Os pregões presenciais exigiram uma média de 63 (sessenta e três) dias para sua finalização, mostrando-se a modalidade mais célere de todas.

Os pregões eletrônicos demandaram 93 (noventa e três) dias em média para serem integralmente finalizados; tempo este fortemente influenciado pelo prazo de 5 dias concedido aos arrematantes para o envio de suas documentações. Levantamentos apontam para uma grande variedade deste prazo por todo o Brasil. A título de exemplo, no pregão eletrônico nº 58/2009, de 28 de outubro de 2009, do TCU, tal prazo foi de 60 minutos para envio através de fax e 3 dias úteis para o envio dos originais.

Localmente o referido prazo encontra-se regulamentado e fixado a partir do Decreto Municipal nº 11.251/2002. Vislumbra-se, já como um resultado prático do presente trabalho, que uma alteração nesta normatização poderá impactar favoravelmente na celeridade e diminuição do tempo necessário à execução e conclusão dos pregões eletrônicos no âmbito do município de Fortaleza: a chefe do executivo poderá estabelecer, mediante decreto, que o prazo para envio de documentação nos pregões eletrônicos municipais passe a ser fixado nos respectivos editais licitatórios e de acordo com as especificidades de cada objeto.

Com isso e posterior adoção, nos editais, de prazos semelhantes aos adotados no pregão eletrônico do exemplo acima, espera-se a obtenção de maior celeridade.

Com as alterações propostas no projeto de lei analisado, marcadamente a possibilidade de inversão de fases, certamente o prazo da concorrência sofrerá considerável diminuição bem como os prazos de execução das modalidades tomada de preços e convite, uma vez que os recursos interpostos muitas vezes apresentam caráter meramente protelatório.

A alteração proposta para inversão de fases em todas as modalidades merece nossos aplausos. Essa faculdade posta ao razoável uso do gestor público, ao dar azo para a priorização do preço em relação a exigências documentais, torna a busca pela proposta economicamente mais vantajosa mais objetiva e prática.

Ademais, conforme já dito neste trabalho, é nas disputas relacionadas às exigências documentais de habilitação que repousam a maioria dos recursos e discussões que emperram o processo licitatório.

Ao se deparar, logo na primeira fase do certame, com um preço ofertado inferior ao seu, acredita-se que um licitante predisposto a apresentar recurso para se ver participando da disputa de preços restaria desmotivado a assim agir, o que agilizaria a disputa.

Outrossim, a possibilidade de execução de todas as modalidades através de meios eletrônicos abre espaço para uma ainda maior amplitude da competitividade e conseqüente tendência de obtenção de proposta mais vantajosa.

Devemos, contudo, observar que a proposta de supressão do direito de recurso aos licitantes, ao facultar à Administração o não recebimento de tais apelos, poderá constituir-se em uma verdadeira censura ao constitucionalmente assegurado direito de petição aos órgãos públicos. Ademais, o próprio Poder Público estaria se expondo à não possibilidade de analisar as razões dos que intentam, de boa-fé, com ele contratar, já que as alegações trazidas podem vir a se mostrar pertinentes e benéficas ao conhecimento do administrador.

Nesse caso, teme-se que o efeito produzido seja o oposto à celeridade pretendida visto que, irresignado, restará ao licitante unicamente recorrer ao Judiciário. E este, muito provavelmente, em caráter liminar, protegeria a possibilidade de um bom direito esvanecer-se.

Portanto consideramos pertinentes, necessárias e potencialmente benéficas as alterações sugeridas no projeto que altera o processo licitatório público; estas merecem, todavia, uma maior reflexão no que tange ao cerceamento do direito recursal, bem como as devidas e necessárias adaptações em cada ente de direito público que as vai executar.

No município de Fortaleza, essas mudanças consistirão em mais uma ferramenta para a busca dos objetivos de construção de uma administração organizada e direcionada ao bom e fiel atendimento ao interesse público; elas necessitam, igualmente, das adaptações normativas, tecnológicas e técnicas para tanto.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007

BRASIL, Tribunal de Contas da União. Processo TC-013.896/2004-5. Acórdão 817/2005- 1ª Câmara. Relator: Ministro Valmir Campelo. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 9 mai. 2005, seção 1, p. 180-181.

CARVALHO FILHO, Jose dos Santos. **Manual do direito administrativo**. 10. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2003.

CONLICITAÇÃO. Sítio eletrônico oficial. Disponível em: <<http://www.conlicitacao.com.br/historia/index.php>>. Acesso em: 28 set. 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. **Direito municipal brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. **Curso de direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Método, 2009.

ANEXOS