

**NECESSIDADE DE UMA CENTRAL DE LICITAÇÕES NO ESTADO DO RIO
GRANDE DO NORTE COMO OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA
E TRANSPARÊNCIA ATRAVÉS DE UM COMPARATIVO COM O MODELO
ADOTADO NO ESTADO DO CEARÁ**

Eduarda China Salustino¹

Samuel Max Gabbay²

RESUMO

O presente trabalho analisa possibilidade de implementação de uma Central de Licitações no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte, buscando seus benefícios e promovendo uma comparação com o Estado do Ceará, com índices de economia, celeridade, redução de burocratização, da corrupção, e aumento da eficiência. O presente artigo objetiva especificamente expor de forma clara e direta a possibilidade de se concentrar todos os certames licitatórios em um só local e avaliar seus benefícios em âmbito estadual. Para tanto, se traça como parâmetro a Central Licitatória instituída no Ceará, colocado como modelo ao Estado do Rio Grande do Norte. Diante disto, se vislumbra a possibilidade de esta centralização ser a solução para uma maior eficiência nas compras públicas, uma vez que de forma concentrada, além de um maior controle, se detém os melhores profissionais com competência para atuar no tema proposto, formando uma equipe em prol da legalidade, moralidade, eficiência, além de outro ponto importante que seria os obstáculos a prática da corrupção como pode acontecer facilmente no atual modelo nas diversas Comissões Permanentes de Licitação espalhadas por todo o Estado, dificultando o controle, a compilação de dados estatísticos, a compra pública bem feita e o procedimento realizado no tempo correto, bem como, se promover maior transparência dos recursos do erário utilizados e uma maior economia.

Palavras-chave: Licitação. Central. Transparência. Celeridade. Eficiência.

**NEED FOR BIDDING CENTER IN BRAZILIAN STATE OF RIO GRANDE DO
NORTE AS COMPLIANCE WITH PRINCIPLES OF EFFICIENCY AND
TRANSPARENCY THROUGH A COMPARISON WITH THE ADOPTED MODEL IN
BRAZILIAN STATE OF CEARÁ**

ABSTRACT

¹ Acadêmica do Curso de Pós-Graduação em Direito Administrativo no Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNIRN). E-mail: eduardachina@yahoo.com.br

² Professor Mestre, Orientador do Curso de Pós-Graduação em Direito Administrativo no Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNIRN). E-mail: samuelgabbay@yahoo.com.br

This paper analyzes the possibility of implementation of a Bidding Center, within the Brazilian state of Rio Grande do Norte, in search of its benefits and comparing it with the Brazilian state of Ceará, regarding savings indices, swiftness, reduction of bureaucracy, reduction of corruption and increase inefficiency. This article specifically seeks to expose in a clear and direct manner the possibility of consolidating all state biddings in a single location and evaluating its benefits state wide. For this, the Bidding Center of Ceará shall be used as a benchmark for the state of Rio Grande do Norte. In the light of this, we foresee the possibility of this consolidation become a solution for a higher efficiency of the state bidding, since once consolidated, besides greater control, there is the retainment of the best professionals trained in the subject, shaping up a team in favor of legality, morality, efficiency, besides the important are retained, forming a team in favor of legality, morality, efficiency, as well as important point which would be the creation of obstacles for corruption, like it can easily happen in the current model of the several Permanent Bidding Commissions spread out throughout the state institutions, hindering control, the compilation of statistical data, the proper public bidding and correctly timed process, as well as promoting greater transparency in the use of treasury resources and promoting savings.

Keywords: Bidding. Center. Transparency. Promptness. Efficiency.

1 INTRODUÇÃO

Tendo como problemática a necessidade de uma gestão de controle adequada as compras públicas e aos contratos administrativos como medida de eficiência de serviços públicos, maior transparência dos recursos utilizados do erário e uma maior economia aos cofres públicos, este artigo se propõe a apresentar uma solução para tanto, qual seja a previsão de uma Central de Licitações no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte.

A idéia surge com base num comparativo feito com o exemplo de sucesso adotado no estado vizinho, o Ceará. Através deste exemplo, foi feita uma análise da real possibilidade de uma Central Licitatória com expertise em contratações públicas, e como resultado melhorar em grandes proporções as compras e contratações de serviços feitas pelo Rio Grande do Norte, que é um dos grandes problemas apontados pela presente Administração.

Nos tempos atuais, com a economia estatal em crise, aliada a desburocratização tão desejada, a transparência tão cobrada pela sociedade, a

eficiência que deve ser empregada e percebida em todos os atos administrativos, aponta-se para a necessidade de se pensar em modelos de gestão que aperfeiçoem os atos administrativos para que se tenha resultados vantajosos como acontece na administração privada.

As licitações, nesse ínterim, são de extrema importância para a economia estatal, haja vista ser através dela que o Governo compra ou contrata a maior parte dos produtos e serviços que o Estado necessita para ofertar a sociedade alguns direitos como saúde, segurança, educação, etc. Para que tais serviços, entre outros, funcione, é necessário que a Secretaria/Órgão responsável por eles labore em prol disso. E para tanto mister se faz comprar equipamentos, materiais, veículos, contratar serviços de água, luz, telefone, internet, manutenção de equipamentos, manutenção de veículos, serviços terceirizados, entre tantos outros.

O sistema atual adotado no Rio Grande do Norte, no qual cada órgão é responsável por suas próprias compras, tendo cada um sua própria Comissão de Licitação, dotada de membros que nem sempre são capacitados para atuar na área, não prevê um controle eficaz sobre o que se contrata e para quê/quem se contrata, se realmente há necessidade daquilo, ou se a licitação foi feita garantindo ampla competitividade. Assim, a única transparência no processo é a publicação de extratos de editais e contratos em Diários Oficiais, e não se podem compilar dados, traças estatísticas que sirvam de análise para correção de erros, bloqueio do que não seja necessário e estudos para melhores resultados no futuro.

Desta feita, ao longo deste artigo procura-se responder se a centralização de licitações proposta além dos benefícios já falados irá gerar um melhor controle na fiscalização e cumprimento dos Contratos Administrativos, tirando um maior proveito das Leis Federais nº 8.666/1993 e 10.520/2002.

Para resposta foi feito um estudo in loco no Ceará, que adotou o modelo de centralizar as licitações, garantindo vantagens como transparência, redução de custos e burocratização, maior embasamento legal, servidores mais competentes e mais bem remunerados para exercer a função que lhes é proposta, maior eficácia e eficiência, haja vista as pesquisas feitas: na Central de Licitações do Ceará, na Secretaria de Gestão e Planejamento do Ceará, na Secretaria de Administração do Rio Grande do Norte, na Controladoria Geral do Estado, na Comissão de Licitação da Secretaria Estadual de Saúde Pública do RN.

Aliado as análises práticas, foi realizada uma abordagem teórica a respeito

dos princípios administrativos para que sirvam de base na mudança do modelo atual para o proposto, nas obras dos grandes doutrinadores do Direito Administrativo Brasileiro, como Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Celso Antônio Bandeira de Melo, Hely Lopes Meirelles, José dos Santos Carvalho Filho, entre outros, citados em diversos momentos deste texto, e análise da legislação correlata, retro mencionada.

Assim sendo, para que se saiba se o Rio Grande do Norte pode adotar este modelo, busca-se explicar através de conceito de licitação, seus princípios e fases, o que se pode aperfeiçoar em relação aos concentrados em uma Central.

2 LICITAÇÃO

2.1 OBJETIVOS E PRINCÍPIOS

Sabe-se que Licitação, em síntese, é forma como o Estado compra bens ou contrata serviços com particulares, com finalidade de atender ao interesse público.

De uma forma mais detalhada e concisa definiu Blanchet quando comenta que é o “procedimento administrativo pelo qual a Administração Pública seleciona proponentes com habilitação mínima para serem contratados, e dentre as propostas apresentadas por estes, seleciona a mais vantajosa”. Pese-se que o verbo selecionar é expreso no sentido objetivo da palavra (BLANCHET, 2006, p. 99).

Rogério Zuel Gomes e Séfora Cristina Schubert Gelbcke (GOMES; GELBCKE, 2008, p. 187) na obra Curso de Direito Administrativo, coordenada por Marcelo Hager, expressam que: “ao contrário dos particulares, que podem contratar de forma livre, a Administração Pública direta e indireta está sujeita a realização do certame licitatório, compras, prestação de serviços e alienação de seus bens, outorga de concessão ou permissão de serviço público.

Já Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014. p. 374) vai mais além e dá o significado a licitação como sendo “o processo administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem as condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para celebração de contrato.

Segundo o professor Alexandre Mazza (2015, p. 415) a licitação existe, pois o Poder Público não pode escolher livremente um fornecedor qualquer, como fazem

as empresas privadas.

Desta feita, pode-se apontar que a licitação não é somente um ato administrativo, mas um conjunto deles de forma seqüenciada logicamente, por meio do qual a Administração Pública escolhe a melhor proposta para garantir a aquisição do produto/prestação do serviço da forma mais eficiente, tomando por base os princípios constitucionais e administrativos.

Realça Gasparini (2007, p. 475) que a licitação tem duas finalidades: obtenção da proposta mais vantajosa e dar igual oportunidade a quem deseja contratar com a Administração Pública.

Nesse mesmo sentido, cita o professor Mazza (2015, p. 415) que a busca pela melhor proposta, primeira finalidade do certame licitatório, estimula a competitividade, já a oferta de iguais condições promove a obediência ao princípio da isonomia. Cita ainda uma nova finalidade, integrada à Lei de Licitações em dezembro de 2010, através da Lei 12.349, qual seja a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

A determinação sobre a obrigatoriedade de licitar é perfeitamente compreendida no artigo 37 da Constituição Federal Brasileira em seu inciso XXI: “as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes (...)” (BRASIL, 1988).

Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (ALEXANDRINO; PAULO, 2010, p. 547) apontam em sua obra que a competência para legislar sobre normas gerais aplicáveis a licitações e contratos administrativos é privativa da União, conforme aduz o inciso XXVII do artigo 22 da Constituição Federal³

Porém, Alexandre Mazza (2015, p. 419) traz um contraponto, se utilizando de provas de concurso, para apontar que a competência pode ser considerada como concorrente, haja vista a União legislar sobre normas gerais e caber aos demais entes federativos a legislação específica.

Conforme prevê a Constituição Federal, no artigo pré-falado, foi criada a Lei Federal nº 8.666/1993, que tem o importante papel de regulamentar as licitações.

Definido o que significa Licitação e quem pode normatizá-la, mister se faz

³ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

discorrer sobre sua execução e os princípios que a norteiam, para posteriormente entender as vantagens de uma central de licitações no Rio Grande do Norte.

O processo licitatório deve dar a chance de todos os candidatos concorrerem a se tornar fornecedores do Estado em termos de igualdade. A legislação cita que a licitação deve garantir obediência a alguns princípios, tais como: isonomia e seleção da proposta mais vantajosa para a administração, e aos princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Para entender isso, deve-se compor o significado de princípios, vez que através dele pode-se entender melhor o procedimento licitatório como um todo.

Princípios, na visão de Blanchet (2006, p. 29-30), são mandamentos objetivos e absolutos, pois emanam da vontade objetiva da coletividade e a sua verificação não está condicionada ao acontecimento palpável de proposições específicas como acontece com as regras. Interessante é seu posicionamento quando explica que os princípios não são apenas um conjunto de condicionamentos básicos orientadores da atividade administrativa, mas sim um sistema cujo objetivo maior é o interesse público.

Já o autor Cretella Junior (2005, p. 35), busca emprestado na filosofia a definição, informando que seja “uma proposição que se coloca na base das ciências, informando estas ciências. Tais proposições é que possibilitam a conceituação de um setor do direito como ramo dotado de autonomia”.

Alberto Angerami e Nestor Sampaio (ANGERAMI; PENTEADO FILHO, 2008, p. 27) também acreditam que o conceito de princípios vem da filosofia, e citam Miguel Reale para definir que são: “verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos a cada porção de realidade”. E arrematam afirmando que são as regras basilares de um sistema

Pode-se assim perceber que princípio é a base de uma ciência. No caso da ciência jurídica e mais precisamente do ramo Administrativo, esses alicerces norteiam o direcionamento desse Direito.

Um dos mais importantes: a isonomia ou igualdade tem o intuito de garantir uma competitividade saudável e eficaz. Trata-se de promover a todos os participantes da licitação tratamento justo e igualitário, e como consequência disso

redução da corrupção, maior competição e menos gastos aos cofres públicos.

Há autores que lembram que a lei veda aos agentes públicos qualquer ato que fira a competitividade do certame. E atrela esse princípio ao da legalidade e imparcialidade (ANGERANI; PENTEADO FILHO, 2008, p. 100)⁴.

Porém, vale salientar que a própria lei prevê casos em que o tratamento aos licitantes pode ser diferenciado. Como por exemplo, a questão das micro e pequenas empresas que detém vantagens em algumas licitações.

Outros doutrinadores relembram que o princípio decorre de previsão constitucional e que as diferenças considerados os diferentes também fazem parte do conceito de isonomia, inclusive majorando ao conceito de justiça (GOMES; GELBCKE, 2008, p. 202-203).

Em outras palavras, o próprio objetivo da licitação deve garantir o cumprimento da isonomia, haja vista todos os interessados em participar do certame concorram de forma igualitária, sendo vedada qualquer preferência ou desobediência a lei ou ao ato convocatório para favorecer algum concorrente.

Além desse, a Licitação toma por base os princípios tradicionais de todo procedimento administrativo, elencados expressamente pela Constituição Brasileira em seu artigo 37⁵, e previsto no artigo 3º da Lei de Licitações⁶, quais sejam:

• Legalidade ⁷

Constitui fundamento essencial a todo procedimento administrativo, se enquadrando, portanto a Licitação. Além da legislação pré-falada, também há previsão nos artigos 4º da Lei 8.666/93 ⁸ e 5º, II da Constituição Federal⁹.

⁴ Art. 3º, parágrafo 1º da Lei 8.666/93

⁵ 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

⁶ Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável 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.

⁷ Julgado TJ-MG - Apelação Cível AC 10024056325442002 MG; Julgado STJ - RECURSO ESPECIAL REsp 1038736 MG 2008/0053253-1

⁸ Art. 4º Todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nesta lei, podendo qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos

Segundo Blanchet (2006, p. 30), tal princípio significa que a Administração é subordinada ao que a lei permite.

José dos Santos (CARVALHO FILHO, 2006, p. 205) afirma ser este basilar de toda atividade administrativa. Por ele o Administrador deve fazer o que a lei impõe. Desta feita o procedimento administrativo, qualquer que seja ele, não se desviará de seu objetivo. Cita que é a aplicação do Devido Processo Legal, segundo o qual a Administração deve escolher a modalidade certa e seguir seu rito de acordo com o que prevê a legislação e os critérios determinados no instrumento convocatório. É por esse princípio também que se observam os casos de possibilidade de se dispensar a realização da licitação.

Di Pietro (2014, p. 384) acredita que a licitação constitui procedimento inteiramente vinculado à lei; todas as suas fases estão rigorosamente disciplinadas na Lei Geral de Licitações, que inclusive prevê expressamente a legalidade em seu artigo 4º.

• Impessoalidade¹⁰

Por ser princípio constitucionalmente previsto, deve ser respeitado em qualquer ato e/ou procedimento administrativo.

José dos Santos (CARVALHO FILHO, 2006, p. 206) aborda-o afirmando que a Administração deve dispensar o mesmo tratamento a todos os administrados que esteja na mesma situação jurídica.

Celso Antônio (MELLO, 2014, p. 542) atrela este princípio ao da igualdade, vez que ele impede qualquer favoritismo ou mesmo discriminação impertinente. Nesta mesma linha de raciocínio temos Di Pietro (2015, p. 385) que além de ligar a isonomia atrela também ao julgamento objetivo e Mazza (2015, p. 429) que atrela objetividade e imparcialidade ao princípio.

Porém há autores, como Gomes e Gelbcke (2008, p. 194) que defendem não serem sinônimos os princípios da impessoalidade e igualdade, visto que o critério do primeiro é totalmente objetivo e o do segundo denota subjetividade.

⁹ II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

¹⁰ Julgado TJ-PR - Reexame Necessário REEX 7327164 PR 0732716-4; Julgado STJ - RECURSO ESPECIAL REsp 403981 RO 2002/0001958-0

• **Moralidade**¹¹

Segundo José dos Santos (CARVALHO FILHO, 2006, p. 206) esse princípio faz com que o administrador se pautar por conceitos éticos. Associado a legalidade pela equação: se uma conduta é imoral deve ser ilegal.

Desta vez, Gomes e Gelbcke (2008, p. 196) acreditam que esse princípio está devidamente atrelado a probidade administrativa. E ainda diz que o dever de honestidade, ética e probidade deve ser cumprido pela Administração e pelos licitantes.

Di Pietro (2014, p. 385) também faz essa junção entre condutas que respeitam a moral, com seu conceito complementado pela probidade.

• **Publicidade**¹²

É por ele que se pode acompanhar e controlar os atos públicos e se desdobra nos princípios da transparência e da motivação. Pode ser confundido com o princípio da transparência, como disse Nestor Sampaio, e continua dizendo que é através dele que os atos e termos dos processos são levados ao conhecimento do público (ANGERANI; PENTEADO FILHO, 2008, p. 103).

Há os diários oficiais e jornais de grande circulação, que pela lei, são as formas de se publicar os atos. Porém, há de se convir que nem tudo precisa ser publicado e há a relativização disso nas situações de sigilo, as propostas, por exemplo, devem ser mantidas em segredo até o momento da abertura. E por mais que nem tudo deve ser publicado, vale salientar que legalmente (artigo 4º, Lei 8.666/93) qualquer cidadão pode acompanhar e fiscalizar o processo.

Alexandrino e Paulo (2010, p. 551) citam ainda que tal princípio impõe: “que os motivos determinantes das decisões proferidas em qualquer etapa do procedimento sejam declarados”, coroando a teoria dos princípios determinantes.

A TRANSPARÊNCIA, hoje tão buscada, está atrelada a publicidade, porém não consiste apenas em disponibilizar dados. É a base da idéia de Democracia e decorrência do Estado Democrático de Direito, vez que reduz a distância da

¹¹ Julgado TJ-RS - Agravo de Instrumento AI 70059218404 RS; Julgado TJ-SP - Apelação APL 34470720088260619 SP 0003447-07.2008.8.26.0619

¹² Julgado TJ-SP - Apelação APL 00125159720098260278 SP 0012515-97.2009.8.26.0278; Julgado TJ-PR - Apelação APL 13655219 PR 1365521-9 (Acórdão)

Administração Pública e seus administrados. Segundo Martins Júnior, as ações e decisões da Administração devem ser visíveis e abertas ao povo (MARTINS JÚNIOR, 2010, p. 42). Embora não explícita constitucionalmente, a transparência propõe um dever do administrador público e um direito subjetivo público da sociedade.

• Eficiência¹³

Mister se faz focalizar o princípio da eficiência, incluído expressamente na Constituição Federal através da Emenda Constitucional nº 19/1998, como forma de combater a morosidade, desperdício, baixa produtividade e ineficiência das atividades públicas. Por seu intermédio se insere na seara pública administrativa a atribuição de privilégios por mérito, com base em resultados.

A doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p. 84) enfoca o princípio retromencionado em dois pontos que retratam bem essa meritocracia:

- **Modo de atuação do agente público.** Por esse aspecto se observa melhores resultados por consequência de melhor desempenho do agente público.

Há um incentivo ao servidor público para demonstrar mais interesse e dedicação nas funções e atribuições que é acometido. A demonstração disso de forma mais palpável seria a instituição das avaliações de desempenho. Em alguns estados brasileiros, como por exemplo, em Minas Gerais, isto pode ser percebido nitidamente e é um modelo que vem alcançando resultados de excelência, visto que o servidor é motivado a prestar melhor o seu serviço em troca de reconhecimento e diversos tipos de benefícios e vantagens. As Escolas de Governo que promovem a capacitação, reciclagem e atualização dos servidores públicos também podem ser vistas como um exemplo.

- **Modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública.** Por esse aspecto se observa mais racionalidade nessas ações, haja vista a enorme burocracia estatal.

O atual sistema público administrativo é dotado de falhas e entraves que acabam por gerar certa ineficiência à Administração Pública, porém todos os gestores devem estar sempre buscando soluções para enfrentar tais questões,

¹³ Julgado TJ-DF - Agravo de Instrumento AGI 20130020275975 DF 0028540-38.2013.8.07.0000; Julgado TJ-SC - Agravo de Instrumento AI 3643 SC 2010.000364-3

tomando por base uma melhor organização e estrutura da entidade que gerenciar.

A autora comenta ainda que o princípio da eficiência deva ser somado aos demais, não se sobrepondo a nenhum, haja vista a garantia da segurança jurídica e do Estado de Direito (DI PIETRO, 2014. p. 85).

O mestre Hely (MEIRELLES, 2014, p. 102) comenta sobre esse princípio que a atividade administrativa deve ser exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. Por já não se contentar só com a prática da legalidade, se busca resultados positivos para o serviço público e satisfatórios atendimento das necessidades da comunidade.

Alexandre Mazza (2015, p. 121-122) relembra que esse princípio foi uma das bases da Reforma Administrativa, a qual objetivava uma administração mais gerencial, com foco em resultados. Cita ainda que tal inserção foi baseado na lógica de gerenciamento da iniciativa privada, porém diferentemente dessa seara, o intuito do Estado não é a busca de lucro, por isso deve esse princípio ser sempre analisado em conjunto com os demais.

Importante lição traz o autor José dos Santos (2006, p. 24) ao diferenciar eficiência de efetividade e eficácia. O primeiro se refere ao modo como se exerce a função administrativa. O segundo se refere ao meio como o agente pratica a função/ o ato administrativo. E o terceiro se refere aos resultados.

Trata-se, portanto, de garantia constitucional atrelada a celeridade dos procedimentos administrativos e/ou da razoável duração do processo, bem como esse ocorra de forma satisfatória, atingindo resultados positivos. Para isso se faz necessário empenho tanto da Administração Pública quanto de seus agentes.

Outros princípios que se observam essencialmente nos procedimentos licitatórios são:

• **Vinculação ao Instrumento Convocatório**¹⁴

O instrumento convocatório pode ser o edital ou a carta-convite, pelo qual ficam os licitantes e a própria Administração Pública, obrigados prevêm. É expresso no artigo 41 da Lei nº 8.666/93¹⁵.

¹⁴ Julgado STJ - RECURSO ESPECIAL REsp 1384138 RJ 2013/0148317-3; Julgado TRF-4 - AGRAVO DE INSTRUMENTO AG 50132325420144040000 5013232-54.2014.404.0000

¹⁵ Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha

Hely Lopes Meirelles (2014, p. 305-306) cita tal princípio como básico e lhe atribui a designação do edital como sendo a lei interna da licitação. Sendo este inviável deverá ser reaberto de uma forma viável ou invalidado. Cita também que tal princípio não é absoluto, devendo os interpretadores se valer da razoabilidade para interpretá-lo.

• Julgamento Objetivo ¹⁶

A Administração deve julgar as propostas e os lances ofertados pelos licitantes da forma mais objetiva e imparcial possível, porém em se tratando de critérios que exijam melhor técnica é impossível dissociar certa subjetividade na seleção. Desse princípio vê-se referência na Lei de Licitações nos artigos 44 e 45¹⁷.

Professor Mazza (2015, p. 427-428) comenta sobre esse princípio que o edital é responsável por mostrar de forma clara e objetiva os critérios de julgamento a ser adotados para determinar o concorrente que sairá vitorioso.

Comentário de grande valia faz o autor Diógenes Gasparini (2007, p. 488) quando afirma:

critério objetivo é o que permite saber qual é a proposta vencedora mediante simples comparação entre elas, quando o julgamento é o de menor preço. [...] É critério objetivo aquele que não exige qualquer justificativa ou arrazoado de espécie alguma do julgador para indicar a proposta vencedora.

Aduz ainda que a subjetividade nas licitações que envolvam julgamento técnico deve ser reduzida ao máximo sob fórmulas aritméticas, garantindo a obediência ao princípio pré-falado.

Doutrinadores como Diógenes Gasparini, Hely Lopes, Alexandre Mazza, entre outros, ainda apontam como princípios essenciais ao tema licitação:

estritamente vinculada

¹⁶ Julgado TJ-DF - Apelacao Civel APC 20140110840773 DF 0020145-66.2014.8.07.0018; Julgado TRF-1 - AGRAVO DE INSTRUMENTO AG 163443720134010000 DF 0016344-37.2013.4.01.0000

¹⁷ Art. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.

Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

• Procedimento Formal (x Formalismo)¹⁸

Tendo em vista que toda licitação precede de ato administrativo formal. Previsto no retro mencionado artigo 4º da Lei de Licitações.

Mazza (2015, p. 428) comenta que as regras definidas pelo legislador devem ser cumpridas pelo administrador público, não podendo alterá-las. Porém o descumprimento das formalidades previstas só causará nulidade se causar prejuízo a Administração Pública ou terceiro envolvido. Alega que o que prevê a jurisprudência sobre “não há nulidade sem prejuízo” se aplica diretamente a licitação.

Gasparini comenta que a Administração se vincula as regras que regem os atos e fases do certame licitatório, bem como os que participam deste. Existe um procedimento formal com início, meio e fim que deve ser fielmente seguido em nome da probidade administrativa. E não só a lei deve ser a pauta da licitação, mas o regulamento, instruções complementares e o edital (GASPARINI, 2007, p. 490-491).

Pese-se que o próprio Tribunal de Contas da União diferenciou procedimento formal de formalismo, sendo esses conceitos confundidos muitas vezes, visto que este se caracteriza por excesso de formalidade que não deve ser levada em consideração, sob pena de prejudicar a Administração¹⁹. É de extrema importância que se meça o uso da razoabilidade e proporcionalidade, sob o risco de se ferir a competitividade e demais princípios.

Hely Lopes (MEIRELLES, 2014, p. 302) acredita que este princípio domina a licitação, pois é o que une a Administração e o licitante sob a mesma égide regulamentar e aponta a diferença entre procedimento formal e formalismo, caracterizando este com exigências inúteis e desnecessárias, para evitar que se confundam.

• Sigilo das propostas²⁰

Tendo em vista o que aduz parágrafo 3º do artigo 3º da Lei de Licitações ²¹,

¹⁸ Julgado TJ-SC - Mandado de Segurança MS 20140065528 SC 2014.006552-8 (Acórdão); Julgado TJ-RS - Agravo de Instrumento AI 70057765380 RS

¹⁹ Processo TCU – 6.029/95-7

²⁰ Julgado TJ-RS - Apelação Cível AC 70057309676 RS; Julgado TJ-RS - Reexame Necessário REEX 70055508741 RS

as propostas devem ser mantidas em sigilo até como forma de garantir o princípio da isonomia, sendo a violação desse considerado crime, conforme artigo 94 da mesma lei²².

Apesar de sua relevância, a doutrina não expressa muito sobre ele. Hely Lopes afirma que é consectário da igualdade entre os licitantes (MEIRELLES, 2014, p. 305). Mazza (2015, p. 428) o exemplifica falando sobre o artigo 43, parágrafo primeiro da Lei de Licitações²³. José dos Santos faz conexão com os princípios da probidade administrativa e da igualdade (CARVALHO FILHO, 2006, p. 208-209).

• Competitividade²⁴

Constitui a própria essência da Licitação. Somente o respeito a competição fará com que Administração Pública obtenha uma proposta mais vantajosa.

Apesar de sua frustração ser tipificada como crime através do artigo 90 da Lei de Licitações²⁵, dar vantagem à determinada licitante é muito comum pelo que se observa nos órgãos públicos. Muitas vezes o servidor público que atua em Comissão de Licitação não recebe vantagem, seja essa em forma pecuniária ou não, mas pelo simples fato de saber que aquele fornecedor tem um bom histórico de tratamento via contrato, fornecendo um produto ou serviço há muito tempo, agüentando as pressões e o atraso de pagamento por parte do Estado já faz com que o servidor tenha outro olhar para essa empresa ou pessoa ferindo assim tal princípio. E esse fato é bem difícil de controlar tal qual é o grande número de Comissões de Licitações.

José dos Santos o cita como princípio correlato ao da igualdade e prevê que a Administração não pode adotar medidas que comprometam ou reduza o caráter competitivo do certame licitatório (CARVALHO FILHO, 2006, p. 208).

²¹ § 3º A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura.

²² Art. 94. Devassar o sigilo de proposta apresentada em procedimento licitatório, ou proporcionar a terceiro o ensejo de devassá-lo: Pena - detenção, de 2 (dois) a 3 (três) anos, e multa

²³ § 1º A abertura dos envelopes contendo a documentação para habilitação e as propostas será realizada sempre em ato público previamente designado, do qual se lavrará ata circunstanciada, assinada pelos licitantes presentes e pela Comissão.

²⁴ Julgado STJ – RECURSO ORDINARIO EM MANDADO DE SEGURANÇA RMS 6597 MS 1995/0071453-1

²⁵ Art. 90. Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação: Pena – detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.

Alexandrino e Paulo (2010, p. 557-558) acreditam que: “somente o procedimento em que haja efetiva competição entre os participantes, evitando manipulações de preços, será capaz de assegurar à Administração a obtenção as proposta mais vantajosa para a consecução de seus fins”.

A excludente de licitação por inexigibilidade é a prova que sem competitividade não deve existir certame licitatório.

• **Adjudicação compulsória ao vencedor** ²⁶

Professor Mazza (2015, p. 428) anuncia que por esse princípio a Administração está obrigada a atribuir o objeto da licitação ao vencedor do certame.

Hely Lopes afirma que a Administração, fica impedida de atribuir o objeto da licitação a outro senão o vencedor do certame. Impede também que se abra novo certame enquanto estiver válido o anterior. Adverte, porém que a adjudicação não dá ao vencedor da licitação o direito a contratar com a Administração Pública (MEIRELLES, 2014, p. 306).

Nesse sentido, Alexandrino e Paulo (2010, p. 557) concordam que a adjudicação é um ato declaratório, ela garante que se a Administração for realmente celebrar o contrato será com aquele que venceu o certame.

Pode-se dizer que se trata do ato final da licitação, no qual se encerra a fase externa, vez que posteriormente ao ato de adjudicar seria a assinatura do contrato, o que não está obrigado a acontecer. Resta claro que apesar da adjudicação ser compulsória, ou seja, aquele vencedor ser o legitimado para assinar o contrato, não há obrigação por parte da Administração em assinar o instrumento. É importante que se frise que há um prazo para que ocorra, ou seja, a Administração não cumprindo o prazo, isenta ao adjudicado, pois este só tem mera expectativa de contrato.

Já o licitante vencedor não cumprindo o prazo de assinatura poderá lhes ser imputado sanções determinadas pela Lei de Licitações. Vale salientar que caso ocorra a Administração poderá tanto revogar a licitação como convocar os licitantes remanescentes cumprindo a ordem de classificação, pelas condições da proposta vencedora, porém atualizada.

²⁶ Julgado TJ-DF - Apelação Cível APL 416435620068070001 DF 0041643-56.2006.807.0001;
Julgado TRF-1 - AGRAVO DE INSTRUMENTO AG 34110 MG 2003.01.00.034110-4

2.2 FASES DA LICITAÇÃO

Importante citar as fases do procedimento licitatório, vez que será de grande valia ao analisarmos o que este artigo se propõe. Em síntese, a doutrina divide em duas: a interna e a externa.

Professor Mazza (2015, p. 446) explica que cada modalidade licitatória possui um procedimento próprio. No entanto, a seqüência de fases observa sempre o padrão empregado no procedimento da concorrência, haja vista este ser o mais completo.

Gasparini diferencia brilhantemente as fases, quando explica que a Interna também chamada de processo, é destinada a firmar a intenção da entidade licitante e a obter informações necessárias a consolidação da licitação. É preparatória da segunda fase. Já a Externa também chamada de procedimento ou licitação propriamente dita, destina-se a selecionar a melhor proposta à celebração do ato ou contrato desejado pela Administração Pública (GASPARINI, 2007, p. 587).

Já Celso Antonio aduz que a interna é aquela em que a promotora do certame pratica todos os atos condicionais a sua abertura, antes de programar a convocação dos interessados. E a externa se abre com a publicação do edital ou com os convites abrindo a oportunidade de relacionamento entre a Administração e os que se propõem a concorrer ao certame (MELLO, 2014, p. 586).

É preciso que se cumpra detalhadamente as fases que a modalidade requer pois como Fernanda Marinela aponta “a realização e o regular exaurimento de cada fase são pressupostos e requisitos para a fase subsequente e só passam para a etapa seguinte os licitantes aprovados na anterior” (MARINELA, 2010, p. 362).

2.2.1 Fase Interna

Desta feita, pode-se concluir que a Fase Interna é a que nasce o processo, sendo seqüenciada por atos preparatórios para o certame e ocorre dentro de cada órgão ou entidade que irá realizar a licitação com base na necessidade e conveniência.

A Lei não define estrutura para ela, apenas cita o rol dos documentos necessários, variando sua forma de órgão para órgão, o que não deveria acontecer, merecendo uma padronização até para uma melhor análise e brevidade dos

processos.

É constituída normalmente pelos seguintes atos: Abertura do Processo, Solicitação do objeto com justificativa, Termo de Referência ou Projeto Básico (no caso de obras), Pesquisa Mercadológica para saber o preço médio e a modalidade licitatória a ser adotada, Informação da existência de recursos orçamentários e Declaração do ordenador de despesa sobre adequação orçamentária e financeira de acordo com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, Minuta de Edital, Parecer Jurídico, Designação de Comissão de Licitação, Autorização de Autoridade Superior. É marcada pelo que prevê o artigo 38 da Lei nº 8666/1993²⁷.

Segundo a professora Fernanda Marinela, a etapa interna desenvolve-se dentro da própria Administração, oportunidade em que são tomadas as providências necessárias para a definição da licitação e do respectivo contrato (MARINELA, 2010, p. 362).

2.2.2 Fase Externa

Mazza (2015, p. 447) sintetiza que a fase externa inicia-se com a publicação do edital e inclui basicamente cinco etapas: instrumento convocatório, habilitação, classificação, homologação e adjudicação.

Interessante o que cita a professora Marinela (2010, p. 361) sobre a etapa externa, comentando que: “se abre com a publicação do edital ou com o envio dos convites, estampando para os interessados as condições de participação na disputa”. Diz que nessa fase há dois estágios fundamentais. O primeiro pode ser encarado como subjetivo visto que é a análise das condições dos interessados: habilitação ou qualificação dos proponentes, verificação do preenchimento dos

²⁷ Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente: I - edital ou convite e respectivos anexos, quando for o caso; II - comprovante das publicações do edital resumido, na forma do art. 21 desta Lei, ou da entrega do convite; III - ato de designação da comissão de licitação, do leiloeiro administrativo ou oficial, ou do responsável pelo convite; IV - original das propostas e dos documentos que as instruírem; V - atas, relatórios e deliberações da Comissão Julgadora; VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade; VII - atos de adjudicação do objeto da licitação e da sua homologação; VIII - recursos eventualmente apresentados pelos licitantes e respectivas manifestações e decisões; IX - despacho de anulação ou de revogação da licitação, quando for o caso, fundamentado circunstanciadamente; X - termo de contrato ou instrumento equivalente, conforme o caso; XI - outros comprovantes de publicações; XII - demais documentos relativos à licitação.

requisitos legais. O segundo é objetivo, pois consiste na análise das propostas: verificação quanto à obediência das exigências e formalidades do instrumento convocatório, e se o preço está compatível com o praticado no mercado, podendo as licitantes ser classificadas ou desclassificadas. Posteriormente a comissão licitatória julga as propostas, selecionando a melhor segundo os critérios pré-falados e ordenando as demais classificadas, considerando as vantagens que oferecem. Nessa etapa também é possível a interposição de recurso com efeito suspensivo.

Assim, pode-se concluir que é a fase mais importante, haja vista ocorrer quando se torna pública a licitação.

É constituída normalmente pelos seguintes atos: Convocação para participar da licitação, Credenciamento, Recebimento/abertura das propostas, Análise e classificação das propostas, Definição para lances verbais, Julgamento e classificação final, Aceitabilidade da proposta, Análise da habilitação ou inabilitação, Declaração do licitante vencedor, Prazo recurso caso haja manifestação, Adjudicação ou não do objeto, Homologação. É marcada pelo que prevê o artigo 43 da Lei nº 8.666/1993²⁸.

Pela Lei específica do Pregão, a Lei Federal nº 10.520/2002, o rito desta modalidade tem uma inversão das demais, visto que a homologação ocorre após a adjudicação e propostas são abertas posteriormente a habilitação.

Destarte, bem relembra Gasparini ao observar que “uma ou outra dessas fases não existe em todas as modalidades de licitação. No convite e no leilão não há fase de habilitação e, se exigida no leilão, é muito simples. Ademais, nem sempre acontece nessa ordem, pois na tomada de preços a habilitação é prévia” (GASPARINI, 2007, p. 588).

3 ESTRUTURA DE LICITAÇÃO NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO DO RIO

²⁸ Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos: I - abertura dos envelopes contendo a documentação relativa à habilitação dos concorrentes, e sua apreciação; II - devolução dos envelopes fechados aos concorrentes inabilitados, contendo as respectivas propostas, desde que não tenha havido recurso ou após sua denegação; III - abertura dos envelopes contendo as propostas dos concorrentes habilitados, desde que transcorrido o prazo sem interposição de recurso, ou tenha havido desistência expressa, ou após o julgamento dos recursos interpostos; IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis; V - julgamento e classificação das propostas de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital; VI - deliberação da autoridade competente quanto à homologação e adjudicação do objeto da licitação.

GRANDE DO NORTE

O Estado do Rio Grande do Norte hoje conta com uma estrutura licitatória descentralizada. Quase todos os órgãos do Poder Executivo possuem sua Comissão de Licitação, e às vezes até mais de uma como no caso da Secretaria de Estado de Saúde Pública, que conta com Comissões diversas nos Hospitais que fazem parte de sua rede.

A Secretaria de Estado da Administração e dos Recursos Humanos, em sua estrutura deveria controlar e acompanhar todas as licitações feitas no Estado, através da Subcoordenadoria de Acompanhamento de Licitações e Contratos, porém com a quantidade de Comissões Permanentes de Licitação (CPLs) espalhadas em diversos órgãos e também pelo interior do Estado é praticamente impossível que isso ocorra. Além deste setor não ter pessoal suficiente para essa demanda. Antigamente contava com dois membros e atualmente conta com apenas um, sendo impossível um único servidor dar conta dos contratos e licitações da própria secretaria quanto mais de todo o estado.

A Controladoria Geral do Estado, ao analisar o processo licitatório solicita que o órgão requisitante envie uma cópia do contrato para análise e arquivo próprio, porém não se tem conhecimento com que intuito é feito isso, vez que não há comissões designadas para análise dos problemas que isso acarreta além da grande demanda de contratos administrativos gerados por licitações. Outrossim, não há servidores suficientes e porque não falar em competentes para tal função.

Essa situação faz com que seja dificultoso trabalhar com dados licitatórios no Estado e dessa forma gera bloqueios ao garantir planos de ação para melhores resultados, como compras mais bem feitas, maior competitividades e economia para o Poder Público.

A maneira como se vê a licitação no Poder Executivo do Rio Grande do Norte hoje é um procedimento obrigatório, dotado de falhas, com pouca transparência e mais do que tudo isso, comandada em sua maioria por profissionais que não detém a expertise necessária para o caso em questão laborando nas Comissões. Tudo isso gera além de verdadeiras celeumas nos procedimentos licitatórios, um tempo bem maior para fazer as compras estatais, devido a quantidade de falhas e erros funcionais nos processos e um maior gasto de recurso público, pois o procedimento não ocorre da forma eficiente que poderia ocorrer. É como fazer uma receita a várias

mãos, mas sem nenhuma idéia de como o outro irá fazer sua parte, e a impressão que se tem ao analisar os pregoeiros e presidentes de comissões é que: ou falta interesse em fazer com que os processos sigam de forma célere e eficiente, ou imbuídos da necessidade de fazer o procedimento prosseguir mais rápido a qualquer custo, só querem se livrar do processo e da responsabilidade, muitas vezes não sabendo os atos administrativos que estão praticando.

4 POSSÍVEL SOLUÇÃO. ANÁLISE DA CENTRAL DE LICITAÇÃO NO ESTADO VIZINHO: CEARÁ

Em 29/01/2007, o Governador, recém-empossado, Cid Gomes, exonerou todos os membros de todas as Comissões de Licitação do Estado através do Decreto Estadual nº 28.608/07. Atitude corajosa e necessária para reduzir os gastos com as contratações feitas pelo Estado, bem como causar um aspecto mais transparente nas compras públicas. Em 08/02/2007, foi editado pelo então governador o Decreto Estado nº 28.644/07, no qual foram designados cinco pregoeiros e 04 membros de apoio para realizar os pregões prioritários e urgentes de todo o Estado. Assim foi criada a Central de Licitações do Ceará. Ao longo do tempo foram sendo capacitados servidores, que ao final se submetiam a uma prova para poder estar aptos a trabalhar na Central de Licitações.

Muitas foram as dificuldades encontradas na criação, como por exemplo, o descrédito encontrado pelos servidores em assumir uma demanda tão alta e cheia de peculiaridades, localizar servidores com competência para trabalhar nessa seara, ausência de infraestrutura, entre outros. Mas finalmente em 03/01/2008, o Governador sancionou a Lei Complementar nº 65/2008, instituindo dentro da PGE, a Central de Licitações, onde objetiva uniformizar os procedimentos licitatórios garantindo maiores vantagens ao certame, que veremos adiante.

O maior foco de análise para este trabalho é um estudo minucioso feito sobre a Central de Licitações do Estado do Ceará, a qual institui como únicos compradores do Estado as seguintes entidades:

- SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - órgão que gerencia o sistema corporativo de apoio a compras, adotado pelo Governo. Dita normas, diretrizes e políticas para tanto;
- PGE – Procuradoria Geral do Estado do Ceará – onde funciona a

Central de Licitações, haja vista ser o órgão de maior respaldo jurídico dentro do Poder Executivo. É responsável pelo processamento centralizado da fase externa das licitações e padronização dos termos de referência, projetos básicos, editais, etc. Só esta Central tem autorização para proceder às licitações do Estado, com exceção da Secretaria de Estado da Educação que através de decreto específico, tem a possibilidade de realizar certames licitatórios na modalidade convite por intermédio de suas escolas estaduais;

- **DEMAIS ÓRGÃOS E ENTIDADES** – Os órgãos do Poder Executivo do Ceará não mais possuem Comissões Permanentes de Licitação, porém são responsáveis pela fase preparatória do certame, ou seja, hão de verificar suas necessidades e abrir o processo licitatório dotado de Memorando, Justificativa, Termo de Referência de acordo com modelo disponibilizado no site da Central de Licitações, Autorização do Titular da Pasta, Pesquisa Mercadológica, Informação Orçamentária, Minuta de Edital de acordo com modelo disponibilizado no site da Central de Licitações e Parecer Jurídico.

Ademais, vale salientar que os processos de Dispensa e Inexigibilidade de Licitação continuam sendo feitos pelos órgãos a quem lhes competem, tendo em vista que são procedimentos mais simples, desde que contenham o que determina a legislação;

- **ESCOLAS ESTADUAIS** – Conforme citado anteriormente, as Escolas Estaduais do Ceará possuem autorização legal para realizar licitações na modalidade convite, prevendo que não falte material escolar nem tampouco atrapalhe o rendimento escolar dos alunos, principalmente nos interiores.

Importante citar que para a existência dessa Central foram feitas reformas na legislação, ao passo que hoje se tem os seguintes Decretos para sua regência:

- Decreto nº 28.086/2006 – Regulamenta o Sistema de Compras;
- Decreto nº 28.087/2006 – Regulamenta o Sistema de Registro de Preços;
- Decreto nº 28.089/2006 – Regulamenta a Modalidade Pregão (Presencial e Eletrônico), para aquisição de bens e serviços comuns;
- Decreto nº 28.397/2006 – Dispõe sobre o procedimento de cotação eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns de pequeno valor;
- Lei Complementar nº 65/2008 – Dispõe sobre o sistema de licitações do Estado do Ceará (CRIA a Central de Licitações);
- Lei 15.306/2013 – Institui o Estatuto do MEI (Micro Empresário Individual),

ME (Micro Empresa) e EPP (Empresa de Pequeno Porte);

O governo conta com sistemas informatizados de gestão de compras tanto para Registro de Preços, contendo Catálogo de Itens – padrão de qualidade exigido pelo Governo do Estado e padronização das especificações através de códigos, Cadastro de Fornecedores - tomando por base documentos de habilitação jurídica, qualificação técnica e regularidade fiscal, Programas de Licitação (Licitaweb – sistema no qual são realizadas as publicações dos instrumentos convocatórios das licitações e Licitar – sistema no qual se acompanha os processos licitatórios a partir de quando dão entrada na Central de Licitações. É uma espécie de protocolo), como para Pregão Eletrônico - utilizam-se os sistemas Licitacoes-e do BB e Comprasnet do MPOG e ainda Cotação Eletrônica – sistema usado para dispensas por valor.

Dados do exercício financeiro de 2012 mostram que o Estado do Ceará realizou 12.335 (doze mil trezentos e trinta e cinco mil) processos de compras e serviços, gerando um valor adjudicado total de R\$ 4.498.620.542,84 (quatro bilhões, quatrocentos e noventa e oito milhões, seiscentos e vinte mil, quinhentos e quarenta e dois reais e oitenta e quatro centavos), conforme tabela abaixo:

Tabela 1 – Dados do exercício financeiro de 2012

Modalidade	Valor Adjudicado	Nº Processos
Convite	R\$ 67.032.985,05	5.957
Dispensa (Cotação Eletrônica)	R\$ 12.202.193,51	3.949
Pregão	R\$ 2.722.693.260,54	1.921
Tomada de Preços	R\$ 53.149.634,30	151
Concorrência	R\$ 1.457.343.921,44	157
Outras	R\$ 186.198.548,00	200
TOTAL	R\$ 4.498.620.542,84	12.335

Fonte: Central de Licitações – PGE/CE

Tabela 2 – Dados do exercício financeiro de 2012

Natureza da Aquisição	Valor Adjudicado	Nº Processos
Obras e Serviços de Engenharia	R\$ 1.275.225.215,33	577
Serviços em Geral	R\$ 873.731.320,60	2.071
Material Permanente	R\$ 489.336.618,55	856
Bens e Serviços	R\$ 113.470.945,10	352
Material de Consumo	R\$ 239.576.910,91	4.280
Aquisição de Mão de Obra	R\$ 118.318.357,27	64

Medicamentos	R\$ 674.038.078,35	744
Aquisição de Veículos Automotores	R\$ 94.456.419,57	25
Material Médico Hospitalar	R\$ 219.251.460,35	485
Consultoria	R\$ 122.387.841,86	49
Gêneros Alimentícios	R\$ 77.151.921,14	695
Bens e Serviços de Informática	R\$ 37.919.024,92	67
Material de Laboratório	R\$ 39.420.631,76	220
Locação de Veículos	R\$ 34.750.676,41	37
Acessórios de Informática	R\$ 49.672.929,36	74
Merenda Escolar	R\$ 12.383.064,33	670
Obras e Serviços	R\$ 11.962.450,51	150
Material de Expediente	R\$ 8.674.795,87	149
Material de Limpeza e Conservação	R\$ 2.436.949,28	56
Acessórios e Peças p/ Auto-Motores	R\$ 4.081.605,93	39
Alienações em Geral	R\$ 102.835,46	41
Locação Imobiliária	R\$ 269.589,98	6
TOTAL	R\$ 4.498.620.542,84	12.335

Fonte: Central de Licitações – PGE/CE

As **vantagens** ao se aderir a uma Central de Licitações são inúmeras, porém segue algumas consideradas de grande valia nas contratações públicas: Regularidade; Controle; Segurança; Transparência; Eficiência; Eficácia; Maior controle de gastos; Celeridade e padronização de procedimentos; Domínio sobre o perfil dos nossos fornecedores; Agilidade nas soluções dos processos administrativos e judiciais; Facilidade da disseminação das decisões administrativas e jurídicas; Transparência nos procedimentos licitatórios; Localização unificada das licitações; Redução do efetivo de servidores envolvidos e comissões de licitações, gerando maior economia e redução de corrupção; Geração de economia de escala nas contratações – minimização do quantitativo de processos, tempo e custo; Facilidade na execução dos trabalhos dos órgãos de controle interno e externo; Facilidade em gerar dados estatísticos sobre as compras e contratações do Estado.

Essas se desdobram em várias outras, mas facilmente percebemos o quão mais transparente e econômica ficam as compras públicas, senão observa-se o quadro comparativo abaixo:

Tabela 3 – Estatística Processos por Modalidade – 2008 à 2013

Modalidade	Número de Processos						Total Processos
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	

Tomada de Preços e Convites	461	345	333	230	255	181	1.805
Concorrência Nacionais e Internacionais	190	360	295	206	256	149	1.456
Modalidades com Recursos Internacionais	60	140	167	136	71	23	597
Pregões Eletrônicos e Presenciais	2.562	2.541	2.273	2.332	2.871	2.300	14.879
RDC – Regime Diferenciado de Contratação	0	0	0	0	0	20	20
TOTAL GERAL	3.273	3.386	3.068	2.904	3.453	2.673	18.757

Fonte: Central de Licitações – PGE/CE

Tabela 4 – Estatística Economia por Modalidade – 2008 à 2013

ESTATÍSTICA ECONOMIA POR MODALIDADE – 2008 À 2013				
Modalidade	Valor Estimado (R\$)	Valor a ser Contratado (R\$)	ECONOMIA	
			%	R\$
Tomada de Preços e Convites	436.564.944,43	363.275.532,91	16,79	73.289.411,52
Concorrência Nacionais e Internacionais	14.936.338.959,99	13.166.036.420,13	11,85	1.770.302.539,86
Modalidades com Recursos Internacionais	203.549.627,53	185.638.819,96	8,8	17.910.807,57
Pregões Eletrônicos e Presenciais	14.164.596.841,85	9.830.833.250,83	30,6	4.333.763.591,02
RDC – Regime Diferenciado de Contratação	184.501.681,96	103.890.033,53	43,69	80.611.648,43
TOTAL GERAL	29.925.552.055,76	23.649.674.057,36	20,97	6.275.877.998,40

Fonte: Central de Licitações – PGE/CE

Importante se faz reforçar que a Central de Licitações do Ceará é um apêndice à Procuradoria Geral do Estado, isto porque o respaldo jurídico é bem maior. Sua constituição é formada por:

- Coordenadoria Geral, que administra a Assessoria Jurídica (responsável por respaldar legal e juridicamente todos os recursos e impugnações) e Setor de Padronização e Normatização (responsável por publicar no site da Central de Licitações todos os tipos de modelos de editais e termos de referência, bem como outras documentações necessárias. Os exemplares que os órgãos devem fazer constar em seus processos devem ser com base nos padrões originados neste setor sob pena do processo retornar ao órgão de origem);
- Coordenadoria Adjunta, que administra o Setor de Auditoria Interna-

Pregão (existe um setor de auditoria que produz relatórios mensais e semanais bem como realizam revisão nos processos antes de saírem da Central, reduzindo assim ao máximo o número de erros formais e materiais e conseqüentemente ganhando tempo e promovendo eficácia), Setor de Cadastro e Digitalização (funciona como uma espécie de protocolo, os processos quando chegam ganham novo número para circular internamente e são digitalizados, pois todo o trâmite interno é virtual), Setor de Análise de Processos-Pregão, Marcação de Pregões, Apoio Administrativo (Recepção, Cadastro Funcional, Xerox e Limpeza);

- Coordenadoria das Comissões, administrando a Auditoria Interna, Comissão Central de Concorrência (Há uma comissão específica para os casos de concorrência haja vista terem maior vulto financeiro) e 06 Comissões Especiais de Licitações (que variam de Licitações Internacionais, Licitações sobre Publicidade, Tomadas de Preço, Leilão, Concurso);
- Coordenadoria dos Pregoeiros, administrando 24 pregoeiros e 24 membros de apoio (é o maior foco, tendo em vista receber o maior volume de processos, cada dupla tem uma meta a cumprir) (CENTRAL DE LICITAÇÕES – PGE/CE).

5 PROPOSTA DE UMA CENTRAL DE LICITAÇÕES NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO DO RIO GRANDE DO NORTE

O Estado do Rio Grande do Norte tem total capacidade para adotar toda a Infra-estrutura lógica e física que fez o Ceará.

Os números e o referencial histórico apresentado no caso do Ceará podem ser perfeitamente usados como um comparativo ao estado do Rio Grande do Norte, que por mais que tenha menores proporções, é um estado vizinho e inserido no mesmo contexto político sócio econômico.

A proposta se faz no sentido de que fossem extintas todas as Comissões de Licitações dos órgãos do Estado e unificada em uma grande Central de Compras funcionando junto a Secretaria de Estado de Administração e Recursos Humanos, que já detém o Controle do Registro de Preço ou podendo ser junto a Procuradoria Geral do Estado, como é no Ceará, ou ainda junto ao Gabinete Civil para um maior respaldo no controle jurídico e financeiro-orçamentário.

Com a produção de relatórios semanais e mensais a Central de Compras deve estar preparada para atender a todas as necessidades do Estado, contando com um maior número de Registro de Preços, vez que se ia contabilizar e controlar melhor todas as necessidades dos órgãos.

Outro ponto de grande valia seria concentrar em servidores competentes, probos e honestos a missão de garantir melhores contratações através de negociações de preços, expertise em elaboração de editais e modelos de termo de

referências, revisão de processos repetidos, sem necessidade ou de custos elevados, inclusive sendo bloqueado o que não for condizente a realidade estatal.

Deve-se aplicar a divisão a diversos pregoeiros e seu membro de apoio de forma imparcial, conforme distribuição por protocolo para que seja da forma mais transparente possível. E por meta semanal e mensal, gerando uma forma justa de trabalho.

Além disso, aponta-se para a economia nas compras públicas como se pode constatar no Ceará, já que somando todos os servidores de todas as CPLs atuais (número este muito difícil de conseguir visto a descentralização e desorganização da estrutura licitatória do Estado) estaria reduzindo consideravelmente a um determinado e razoável número de servidores capacitados para tal função através de curso específico ministrado pela Escola de Governo do Rio Grande do Norte com uma prova ao final para que fosse garantida a habilidade e competência para tanto. O que hoje, a ausência disso é um fator que gera más compras, devido a editais mal elaborados, negociação sem expressão, conflitos sem solução, falhas em geral, entre outros.

Outrossim, a economia com JETONS²⁹ seria imensa, visto que esta é a gratificação que membros de qualquer comissão recebe, sendo as Comissões Permanentes de Licitação as de maior número no Estado. Dessa forma, a redução de servidores atuando nessa área seria a ponto de gerar economia e melhor gratificar ao servidor que estivesse lotado na Central, visto que o intuito seria exigir mais responsabilidade e expertise no assunto.

Ainda sobre este ponto, se faz necessário citar a redução de corrupção e improbidade administrativa, além de um possível crime de peculato, entre outros crimes contra a Administração Pública, vez que uma única comissão é mais fácil de controlar com fiscalização, solicitação de relatórios, concentração das informações, além da maior atenção voltada a ela.

A proposta é trazer o modelo da Central de Licitações do Estado do Ceará para o Rio Grande do Norte, ressalvada a possibilidade da Secretaria de Educação gozar da exceção para realizar Licitação na modalidade convite.

²⁹ JETONS são as gratificações que os membros servidores efetivos de qualquer comissão do Estado recebe. Equivale a remuneração por determinada quantidade de sessões que participa por mês, para exercer aquela função específica. Por exemplo, membro de CPL – Comissão Permanente de Licitação; CCI – Comissão de Controle Interno; CGC – Comissão de Gerenciamento de Contratos, etc.

Outro ponto que merece destaque seria integrar uma Comissão Especial dentro da Central de Compras do RN, para realização de compra de medicamentos e aparelhos hospitalares e equipamentos para Secretaria de Saúde, visto que ao se analisar essa seara no Poder Executivo do Estado, observa-se diversas nuances e celeumas além de se tratar muitas vezes de casos de urgência com uma riqueza de detalhes enorme.

Todas as vantagens citadas no tópico anterior seriam absorvidas com a concentração das licitações em um só local. Além do que, como seria uma inovação, já seria tudo informatizado, digitalizado, dando uma maior segurança aos processos.

6 CONCLUSÃO

Transitar para um modelo de licitações centralizado eficiente com um correlato avanço de controle, redução de custos, maior transparência e satisfação geral da sociedade seria uma grande vitória para o Estado do Rio Grande do Norte, haja vista a crise nacional e mundial em que estamos inseridos.

A Central de Licitações é uma excelente solução para que se faça do processo licitatório um instrumento democrático e transparente para aquisição de bens e serviços pela Administração Pública, o que já deveria por si só ser garantido em qualquer certame, porém, na realidade, infelizmente, não é.

É importante ratificar que trará benefícios no sentido de maior clareza, melhores resultados, amostras de índices mais precisos, gerando maior transparência, melhor economia, maior controle das compras e dos gastos públicos, maior fiscalização de tudo que é adquirido e/ou contratado pelo Estado, e com isso redução de corrupção, desvio de verba pública ou recursos desperdiçados. Maior eficácia e eficiência, obediência aos prazos legais de uma licitação, maior celeridade processual, maior inspeção às condições das empresas licitantes, maior cobrança das obrigações destas, melhor negociação com estas também. Há que se falar ainda em uma mais clara aproximação dos princípios administrativos e com tudo isso um aperfeiçoamento do processo licitatório em geral. Não menos importante, servidores capacitados para atuar na área e com gratificações justas e condizentes a função que desempenharem.

Vê-se que os desafios são imensos e as comissões de licitação gestadas em um ambiente desorganizado, como ocorre hoje, serão as mais atingidas, haja vista

que serão extintas em prol de comissões administradas por um só gestor, dotado de competência, centralizadas num só local, alimentando estatísticas e gerando melhores resultados. É necessário que se acredite que para se avançar são necessários sacrifícios, e a transição do modelo atual para um novo pode assustar, porém conforme o assunto foi analisado, provocações serão enfrentadas, mas com o intuito de objetivos maiores e vislumbrando um melhor resultado para as compras do Estado.

É melhor se arriscar na busca por maior eficiência dos processos administrativos e otimização de seus procedimentos, obedecendo todos os princípios administrativos do que continuar padecendo de uma lentidão crônica, com dificuldades de inserir na seara atual apenas as regras de uma administração gerencial sem condições para isso. Percebe-se que há pouca preocupação dos gestores com a eficiência econômica e uma grande necessidade de reforma torna-se imperiosa para que se possa adequar ao desafio de uma melhor prestação de serviços públicos.

Diante de todo o exposto, resta claro que não se pode continuar do jeito que está, forçando um modelo que não traz resultados claros, e futuramente com a adoção de novo padrão será comprovado que além de obscuros, os efeitos atuais não são satisfatórios.

As mudanças devem ser imediatas, sob pena de não comprometer mais ainda a economia do Estado, que está em dificultosa situação, e as prestações de contas futuramente não serem objeto de acarretar mais problemas. Os benefícios serão incontáveis e o Rio Grande do Norte só terá a ganhar com um modelo centralizado de compras, haja vista todas as vantagens citadas ao decorrer deste artigo.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. São Paulo: Método, 2010.

ANGERAMI, Alberto; PENTEADO FILHO, Nestor Sampaio. **Direito Administrativo Sistematizado**. 2. ed. São Paulo: Método, 2008.

BLANCHET, Luiz Alberto. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. Paraná: Juruá, 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 21. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CRETELLA JUNIOR, José. **Manual de Direito Administrativo**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

GOMES, Rogério Zuel; GELBCKE, Séfora Cristina Schubert. **Curso de Direito Administrativo**. [S.l.: s.n.], 2008.

HARGER, Marcelo. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência Administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 40. ed. São Paulo. Malheiros: 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

NÓBREGA, Marcos. **Novos marcos teóricos em licitação no Brasil:** olhar para além do sistema jurídico. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-30-ABRIL-2012-MARCOS-NOBREGA.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Administrativo Descomplicado.** 18. ed. São Paulo: Método, 2010.

PRADO, Leandro Cadenas. **Licitações e Contratos:** Lei nº 8.666/93 Simplificada. 2. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2008.