

A Evolução Da Licitação

Geraldo Luiz Viera Ribeiro*

1. INTRODUÇÃO

Através de relatos históricos, acredita-se que a Licitação surgiu na Europa Medieval, em razão da necessidade de aquisição de um determinado bem, ou execução de obra e/ ou serviço, no qual a administração pública não dispunha de condições para sua obtenção. Nestes casos o Estado distribuía avisos informativos, marcando local, data e horário para que todos interessados (particulares) comparecerem a fim de atender as necessidades descritas.

O processo era regido por regras estabelecidas pelo sistema “Vela e Pregão”, o procedimento iniciava através do instrumento convocatório (aviso), no local, data e horário previsto, reuniam-se: um representante do Estado e demais interessados; era de costume acender-se uma vela para dar início o certame, cujos participantes (licitantes) ofereciam lances até que a vela se apague por si só ou, queimando até o seu final, o vencedor seria aquele que ofertasse o último lance de menor preço.

Nesta época prevalecia o padrão de administração pública Patrimonialista, que tinha como principal característica à figura do monarca que concentrava às decisões político-administrativo. O foco da gestão estava no benefício econômico-social do clero e da nobreza, fato este que facilitou os atos de corrupção, empreguismo e nepotismo.

Em meados do século XIX – época do Estado Liberal, surge a Administração Pública Burocrática que visa proteger o Estado da corrupção, do empreguismo e do nepotismo. Caracteriza-se pela centralização das decisões, pela hierarquia funcional, pelo profissionalismo, pelo formalismo (legalidade) e pelo controle passo a passo dos processos administrativos, controle sempre a priori, objetivando, acima de tudo, a substituir a Administração Patriarcal. Junto a este novo modelo administrativo, a licitação aperfeiçoou as regras para realização do certame em conformidade às novas exigências.

Com o tempo, verificou-se que administração Burocrática engessava o processo administrativo, com vários procedimentos para que se evitassem o ato corruptível.

Estes procedimentos emperravam a máquina administrativa, tendo como porta inicial deste engessamento à licitação pública cheia de vícios, brechas legais e má qualificação dos entes públicos, que contribuía na ingerência da máquina pública.

Em meio a este problema surgiu a Administração gerencial, aquela vinculada a uma melhor gestão dos gastos públicos e com ela a licitação pública esta caminhando para uma melhora efetiva.

Tomando como base à necessidade que o Estado tem em obter de bens, serviços e obras, dentro de um processo legal, buscou-se descrever o processo evolutivo da Licitação vinculado à legislação brasileira.

2. A LICITAÇÃO NO BRASIL

No Brasil processo licitatório sofreu várias transformações, tendo início com o Decreto nº 2.926/1862, que regulamentava as compras e alienações, que fora complementado com outras diversas leis, se estruturando dentro do âmbito federal com o Decreto nº 4.536/1922, tendo sua sistematização com o Decreto-Lei nº 200/1962 que estabeleceu a reforma administrativa no âmbito federal, sendo estendida à administração estadual e municipal através da Lei nº 5.45/1968.

Todo este processo de estruturação da Licitação na legislação, ainda possuía muitas lacunas, pois dava margem a várias interpretações, resquícios de uma administração centralizadora e burocrática, que até certo momento fora viável.

Através do processo de democratização, buscou uma nova maneira de governar, neste ínterim, o processo licitatório ganhou notoriedade através do Decreto-Lei nº 2.300/86, sendo atualizada em 1987, com os Decretos-lei nº 2.348 e 2.360, que pela primeira vez, se instituiu o Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos, reunindo normas gerais e específicas relacionada à matéria licitação.

Com o advento da Constituição de 1988, no art. 37, inciso XXI a licitação recebeu status de princípio constitucional, de observância obrigatória pela Administração Pública direta e indireta de todos os entes da Federação: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Ratificando a importância da licitação, a Constituição/88 em seu art. 22 e inciso XXVII, estabeleceu: “Compete privativamente a União Legislar sobre: (...) XVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas (...)”, alicerçado ao preceito constitucional, que em 21 de junho de 1993 a União promulgou a Lei nº 8666, que institui normas gerais para licitações e contratos da Administração Pública, no âmbito da União, Estados e Municípios.

A promulgação da Lei nº 8666/193, foi um marco na aplicação do processo licitatório em nosso País, no entanto as diversas modalidades instituídas por esta lei (concorrência, tomada de preço, convite, concurso e leilão), sofriam resquícios da administração burocrática, engessando o processo através dos prazos, análise documental previa de todo licitante, recursos (...); enfim a administração estava perdendo agilidade processual.

Em meio a este problema buscou a dinâmica necessária num processo licitatório medieval, o “vela pregão”, capturando sua essência na agilidade processual, aplicando uma nova roupagem legal, que em 4 de maio de 2000, através da Medida Provisória nº 2.026, fora instituída a nova modalidade licitatória o Pregão.

A Medida Provisória nº 2.026/2000, fora transformada na Medida Provisória nº 2.182, reeditada sucessivamente por 18 vezes. Inicialmente o Pregão era instituído apenas no âmbito da União. Através da promulgação da Lei Federal nº 10.520/02, estendeu a aplicação do Pregão modalidade também aos Estados e Municípios.

O Pregão é um aperfeiçoamento do regime de licitações para a Administração Pública, sua aplicação operacional funciona como um leilão inverso, no qual o licitante oferta lances para baixo, propiciando a administração uma melhor compra. Essa nova modalidade garante economias imediatas nas aquisições de bens e serviços, em especial aquelas compreendidas nas despesas de custeio da máquina administrativa Pública; bem como permite ainda maior agilidade nas aquisições, ao desburocratizar os procedimentos para a habilitação e o cumprimento da seqüência de etapas da licitação despontando como um marco no futuro da licitação no Brasil.

3. O FUTURO DA LICITAÇÃO NO BRASIL

Através da concepção própria, o futuro é um processo evolutivo alicerçado às pelas necessidades atuais de uma sociedade, que atualmente grande parte dos gestores e legisladores acredita que o futuro da licitação esta na modalidade Pregão, sinônimo de agilidade processual juntamente com a economicidade do objeto a ser adquirido pela instituição pública. Um das inovações trazidas por esta modalidade, esta na inversão das fases das compras públicas. Ou seja, análise das propostas de preços passa a ser feita pelo governo antes da análise da habilitação; procedimento diverso da Lei nº 8.666, que na fase externa, torna o processo muito demorado, em virtude do ente administrativo, ter que analisar toda documentação exigida a todos concorrentes, mesmo que existam propostas inexequíveis, que conforme lei, são passíveis de eliminação.

Acreditando que o bojo da Lei nº 8.666, atualmente foge aos novos preceitos da administração gerencial, pois na aplicação de suas modalidades, principalmente em sua fase externa, engessava o processo licitatório, iniciando o processo com a verificação de documentação, que abriam precedentes aos recursos, protelando o resultado do certame.

Munidos desta informação e verificando as vantagens obtidas pela modalidade Pregão, que o Presidente da República (Luis Inácio Lula da Silva), com o propósito de garantir mais eficiência na utilização dos recursos públicos, que no uso de suas atribuições, desenvolveu o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), que em seu pacote de medidas, esta o projeto de Lei que traz uma série de alterações na Lei nº 8666.

3.1 O PAC (PLANO DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO) E A NORMA GERAL DAS LICITAÇÕES

O projeto de Lei, vinculado ao PAC, tem como principais objetivos: aumentar a transparência, eficiência e agilidade aos procedimentos licitatórios. Como destacado anteriormente, ver que a solução e aplicabilidade destes objetivos estão nos princípios operacionais da modalidade Pregão, cujo principal foco operacional deste projeto esta na inversão das fases a todas as modalidades licitatorias.

Outra proposição que busca dar mais agilidade às compras é limitar a apresentação de recursos contra os resultados das licitações. A legislação atual permite recursos administrativos em diversos momentos do processo licitatório. Como o processo fica paralisado até o julgamento de todos os recursos, a medida visa limitar a um único momento a possibilidade de contestação.

Como solução para a demanda de recursos, a proposta introduz uma fase saneadora para corrigir erros que não afetam o conteúdo da proposta ou a sua idoneidade jurídica. Atualmente, essas as sanções são aplicadas somente à pessoa jurídica das empresas e a proposta vai estendê-las também à pessoa física de seus responsáveis. Ou seja, não somente o número do CNPJ, mas também do CPF dos envolvidos entra para a lista dos que estão impedidos de fornecer para o governo, a medida visa inibir que fornecedores inidôneos, por meio da abertura de novas empresas, possam continuar aplicando golpes sucessivos na Administração Pública.

Dentre as mudanças estabelecidas pelo Projeto de Lei destacaremos as principais:

- Possibilidade de inversão das fases licitatórias;
- Utilização de meios eletrônicos em todas as modalidades de licitação;
- Inclusão de fase saneadora;
- Criação do Cadastro Nacional de Registro de Preços;
- Diminuição dos prazos e fases recursais;
- Uso das novas ferramentas tecnológicas para verificação da habilitação;
- Substituição da publicação em Diário Oficial por publicação em meio eletrônico, via internet.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Segundo Meireles , “Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse”. Seu principal objetivo estar em garantir o princípio constitucional da Isonomia, selecionando a proposta mais vantajosa para administração, de maneira a assegurar oportunidade igual a todos os interessados em participar do processo licitatório.

Sua finalidade vincula-se, ao estabelecimento de normas aplicáveis, que visem evitar que os contratos públicos sejam feitos por escolhas baseadas em interesses pessoais do agente publico.

Atualmente nota-se que Administração Pública se prendeu em normas que emperram agilidade processual, haja vista a existência de algumas brechas processuais que favorecem ao emperramento ou favorecimento de alguns licitantes, vindo a comprometer o princípio da economicidade, um dos objetivos da administração gerencial.

Em meio a estes problemas legais, despontou-se como sinônimo de eficiência a modalidade Pregão, com a inversão de fases, prazo de recursos etc., vale salientar que a sua aplicação obrigatória não resolvera os problemas da Administração Pública, pois já se tem conhecimento de problemas processuais na modalidade Pregão.

Dentre os problemas no processo Pregão, citaremos dentre outros o “blefe”, que prolifera nesta modalidade, na qual um concorrente entra com uma proposta vantajosa torna-se vencedor, tão somente para vender sua posição e não entregam os documentos para a formalização da habilitação, assim são desclassificados e os licitantes remanescentes são chamados com preços superiores ao cotado inicialmente e são declarados vencedores.

Problema de fácil resolução, se o edital estabelece-se penalidades para ocorrência desta natureza.

Então o problema estar nos editais? Certamente que não, mas na qualificação do ente publico responsável por sua elaboração, haja vista ser o instrumento que descremina o objeto e rege internamente o certame.

Tomando como base esta afirmativa, nota-se que o processo licitatório só atingirá sua essência fundamental, através de qualificação do ente publico e apoio de legislação peculiar, elaborada para aplicabilidade das necessidades processuais contemporânea.

Por fim vislumbro a evolução da licitação como um processo entre o legislador e gestores administrativos, que juntos mensuram as necessidades de uma sociedade contemporânea, percorrendo os meandros da égide da política governamental, direcionando o processo legal embasado nos princípios isonomia e economicidade, com vistas a possibilitar mais agilidade processual nas aquisições e contratos de seu interesse.

REFERENCIAS

DISTÉFANO CONSULTORIA. Curso Pratico de Licitação. ed. do autor. Santa Catarina, 2004, pagina 02. Download Disponível em: <<http://www.distefanoconsultoria.com/apostilas.htm>>. Acesso em: 20 de dezembro de 2006.

KOHAMA, Heilio. Contabilidade Pública: teoria e prática. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MEIRELES, Hely Lopes. Licitação e contrato Administrativo. 9.ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1990.

PEIXOTO, Ariosto Mila. Licitação na Década de 90 e nos Próximos 10 Anos. São Paulo. Disponível em: <<http://licitacao.uol.com.br/artdescricao.asp?cod=3>>. Acesso em: 15 de janeiro de 2007.

SILVA, Orlando Gomes da. Pregão Presencial e Eletrônico: manual do pregoeiro. 2ª ed. Bahia: EGBA, 2002.

SOUZA, Fátima Regina de. Manual básico de licitação: como agir diante um procedimento licitatório. 1ª ed São Paulo: Nobel, 1997.

SUBSECRETARIA DE COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL DA SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. PAC vai permitir maior eficiência das compras governamentais. Brasília, 12 de fevereiro de 2007. Disponível em: <<http://port.pravda.ru/cplp/brasil/15460-paceficacia-0>>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2007

*Bacharel em Ciências Contábeis e Pós-graduando em Auditoria Governamental pela Universidade Federal da Bahia

Contato: gegevieira@gmail.com

Disponível em: <

<http://www.jstributario.com.br/arquivos/A%20EVOLUO%20DA%20LICITAO.doc>

>. Acesso em: 21 ago. 2007.