

OS PRINCÍPIOS LEGAIS QUE FUNDAMENTAM E DELIMITAM AS AÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

The legal principles that underlie and demarcating shares of public administration

Déa Lúcia de Carvalho¹
Luiz Vicente da Cunha Pires¹
Rosane de Castro Machado Paviani¹
Sônia Maria Alves dos Reis¹

Resumo: O presente trabalho busca apresentar, ainda que de forma sucinta, alguns dos princípios legais que fundamentam e delimitam as ações da Administração Pública. Partindo do pressuposto de que a administração pública só pode fazer o que a lei permite, abordaremos brevemente as leis que balizam as ações do governo quando se trata do orçamento público: o PPA, a LDO e a LOA, bem como a Lei de Responsabilidade Fiscal, que delimita os gastos e os investimentos realizados pelos administradores públicos. Nesse ponto, serão enfocadas as despesas com pessoal. Além disso, trataremos do processo licitatório, cuja conduta deverá sempre obedecer aos imperativos legais, culminando numa visão mais detalhada do processo licitatório no município de Cachoeirinha. A metodologia utilizada foi a prática real, através da qual pudemos ir além das referências teóricas, e conhecer na prática o trabalho realizado na Superintendência de Compras e Licitações da Prefeitura Municipal de Cachoeirinha, onde realizamos uma entrevista com o superintendente de compras. Os resultados desse estudo, em conjunto com as teorias pertinentes, possibilitaram diagnosticar a importância dos balizamentos legais, além de apontarem diversos aspectos que nos levaram a concluir que as ações da administração pública sofrem delimitações para garantir cidadania à população, evitando arbitrariedades.

Palavras-chave: Orçamento público. Responsabilidade fiscal. Licitação.

ABSTRACT: This study aims to present, albeit briefly, some of the legal principles that underlie and delimit the actions of public administration. Starting from that public administration assumption can only do what the law permits, we will briefly discuss the laws that guide the actions of the government when it comes to the public budget: the PPA, LDO and LOA and the Fiscal Responsibility Law delimiting the expenses and the investments made by public administrators. At that point, it will be focused personnel expenses. In addition, we will address the bidding process, the conduct must always comply with the legal requirements, resulting in a more detailed view of the bidding process in the Cachoeirinha City. The methodology used was the actual practice by which we go beyond the theoretical references, and meet in practice the work done by the Superintendent of Purchasing and Tenders of Cachoeirinha City Hall, where we conducted an interview with the superintendent of shopping. The results of this study, together with the relevant theories, made it possible to diagnose the importance of legal guideposts, in addition to highlighting various aspects that led us to conclude that the actions of public administration suffer delimitations to guarantee citizenship to the population, avoiding arbitrariness.

Keywords: Public budget. Fiscal responsibility. Bidding.

Introdução

A administração pública se diferencia da administração privada em um ponto principal:

¹ Centro Universitário Leonardo Da Vinci – UNIASSELVI. Rodovia BR 470, Km 71, nº 1.040, Bairro Benedito. Caixa Postal 191. CEP 89130-000 – Indaial/SC. Fone (47) 3281-9000 – Fax (47) 3281-9090. Site: www.uniasselvi.com.br

enquanto na atividade particular é possível fazer tudo o que não é proibido, na administração pública ocorre o oposto.

Estritamente vinculada à lei formal, a administração pública só pode fazer o que a lei permite. Portanto, o administrador público está rigorosamente subordinado à lei.

De acordo com o Guia de Orientação às Novas Administrações (2013-2016, p. 7), publicado pela FAMURS:

Não é demais lembrar que à frente da administração pública, o/a Prefeito/Prefeita somente pode **fazer** o que a lei lhe **permite**, ou seja, sem lei, nada poderá ser feito, diferentemente do que ocorre no setor privado onde o cidadão (a grosso modo) pode fazer tudo o mais que a lei **não lhe proíbe** (grifos do autor).

Trata-se do Princípio da Legalidade, princípio básico de todo o Direito Público. Este princípio constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais, estando disposta na CF/88 (s.p.) nos seguintes artigos:

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] II – ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

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 [...].

Nota-se que no inciso II do art. 5º, o Princípio da Legalidade é colocado sob a ótica individual, definindo que o poder público deverá elaborar leis, estabelecendo o que poderá ou não ser feito, garantindo maior segurança jurídica aos cidadãos. Conforme Moraes (2005, p. 36):

Tal princípio visa combater o poder arbitrário do Estado. Só por meio das espécies normativas devidamente elaboradas conforme as regras de processo legislativo constitucional podem-se criar obrigações para o indivíduo, pois são expressão da vontade geral.

Já no art. 37 da Constituição Federal, o mesmo princípio surge sob a ótica da Administração Pública, determinando que o gestor público deverá obedecer à lei:

O tradicional princípio da legalidade [...], aplica-se normalmente na Administração Pública, porém de forma mais rigorosa e especial, pois o administrador público somente poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas, inexistindo, pois, incidência de sua vontade subjetiva, pois na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza, diferentemente da esfera particular, onde será permitida a realização de tudo que a lei não proíba (MORAES, 2005, p. 295).

Esse princípio se une intrinsecamente à atividade administrativa, na busca de evitar a arbitrariedade, em que o administrador age dentro dos limites impostos pela lei e não no interesse próprio. Na Constituição Federal, por exemplo, o artigo 198 dita os parâmetros dos serviços públicos de saúde; já o artigo 212 se refere ao percentual da utilização de receitas nas ações voltadas à educação.

A lei, ao mesmo tempo em que define a atuação administrativa, também estabelece os seus limites. Assim, o Poder Público não pode realizar, exigir, impor ou proibir ações senão em

virtude de lei.

Partindo desse pressuposto, abordaremos brevemente as leis que balizam as ações do governo quando se trata do orçamento público: o PPA (Plano Plurianual), a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e a LOA (Lei Orçamentária Anual), bem como a Lei de Responsabilidade Fiscal, que delimita os gastos e os investimentos realizados pelos administradores públicos. Nesse ponto, serão enfocadas as despesas com pessoal. Além disso, trataremos também do processo licitatório no Município de Cachoeirinha.

Planejamento Orçamentário

A gestão dos administradores públicos é regrada pelo Art. 165 da Constituição Federal, que enfatiza os instrumentos de gerenciamento orçamentário e financeiro. São eles o Plano Plurianual – PPA, as Diretrizes Orçamentárias – LDO e os Orçamentos Anuais – LOA. O conjunto dessas leis se converterá no manual de atividades de governo, culminando na aplicação dos planos de governo.

No processo de planejamento, estes instrumentos atuam de forma integrada:

Através do PPA se estabelece o planejamento de longo prazo, por meio das ações e programas do governo. A LOA por sua vez, fixa o planejamento de curto prazo, materializando as ações e programas já previstos no PPA, através de projetos, atividades e operações especiais. Por fim, a LDO estabelece a ligação entre esses dois instrumentos, destacando do PPA os gastos prioritários e os investimentos que deverão compor a LOA, determinando as normas e regras que irão orientar a elaboração da lei orçamentária para o exercício seguinte (LIMA, 2012 apud MOSER, 2014, p. 192).

A seguir, explicaremos mais detalhadamente cada um desses instrumentos.

PPA – Plano Plurianual

O Plano Plurianual é o instrumento de planejamento de um governo, previsto no artigo 165 da Constituição Federal de 1988, e estabelece diretrizes, objetivos e metas. Ele declara a escolha do governo e sociedade para as ações a serem realizadas nos próximos 4 anos:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (...) (CF, 1988, s.p.).

O PPA é um instrumento do modelo orçamentário, que visa estabelecer de forma regional, no Brasil, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal, para as despesas de capital e delas decorrentes, e também as relativas aos programas de duração continuada, é um planejamento de gestão, onde constam as ações, o que governo, com a participação de empresas privadas e sociedade, pretende fazer ao longo dos quatro anos, com detalhamento de metas físicas e financeiras, público-alvo, entre outros. Este plano fez com que o governo planejasse todas as suas ações investindo em programas que estão previstos na PPA, que se encontra em vigência. Tais preceitos podem ser ratificados na publicação de Odilon Guedes, junto ao Ministério Público de São Paulo:

Amparado no parágrafo 1º do Artigo 165 e no inciso XI parágrafo 1º do Artigo 167 da Constituição Federal, o PPA é a lei que define as prioridades do Governo pelo período de quatro (4) anos. Esta lei entra em vigor a partir do 2º ano de uma gestão que se inicia e abrange o 1º ano da gestão seguinte. Podemos afirmar que o PPA é um plano de médio prazo que principia no segundo ano de um mandato e termina no primeiro ano do seguinte, visando a continuidade das obras e investimentos. O Executivo tem que enviar o projeto de lei do PPA para análise e aprovação do Poder Legislativo até 30 de setembro do seu 1º ano de mandato (GUEDES, 2011, s.p.).

O autor ainda ratifica que o Plano Plurianual é importante no sentido de não haver desperdício do dinheiro público, pois cada Estado planeja conforme as necessidades de sua região. O documento é enviado ao Poder Legislativo como projeto de lei para aprovação, no qual constam as propostas, modificações e planejamento financeiro do Poder Executivo, para que todos tomem conhecimento, incluindo a população.

O PPA tem uma vasta abrangência de conteúdo. Segundo o parágrafo 1º do artigo 165 da CF - a lei que instituir o PPA estabelecerá de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e também para as relativas aos programas de duração continuada. Por sua vez, o parágrafo 1º do artigo 167 da CF define que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro isto é, que dure mais de um ano, poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano PPA, ou sem lei que autorize a inclusão sob pena de crime de responsabilidade (GUEDES, 2011, s.p.).

Cada Estado estabelece o que é melhor para sua região, através de diretrizes, objetivos e metas. Deverão ser incluídos no Plano Plurianual todas as despesas de capital e delas oriundas, como também as despesas de caráter continuado. As despesas de capitais são aquelas realizadas com construções de prédios, pontes e estradas, dentre outras.

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

A seguir, observamos as competências de Direito Financeiro para elaborar e controlar os orçamentos e os balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, conforme são aplicadas através da Lei nº 4.320/64.

A Lei de orçamento conterà a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecendo os princípios de unidade, universalidade e anualidade (MACHADO JR; REIS, 2000/2001, p. 11-17).

§ 1º. Integrarão a Lei de Orçamento:

- I. Sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Governo;
- II. Quadro demonstrativo da Receita e Despesa segundo as categorias econômicas, na forma do Anexo I;
- III. Quando discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação;
- IV. Quando das dotações por órgãos do Governo e da Administração.

§ 2º. Acompanharão a Lei de Orçamento:

- I. Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais;
- II. Quadros demonstrativos da despesa, na forma dos Anexos 6 a 9; e
- III. Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

No Brasil, a lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) é o modo de conexão entre o Plano

Plurianual (PPA) e o Orçamento Anual. Tem como responsabilidade estabelecer as metas e prioridades da administração pública, e também, os riscos fiscais e os fatores que podem prejudicá-la. Guiar a elaboração dos orçamentos, da seguridade social, dos investimentos do poder público, incluindo os poderes executivo, legislativo e judiciário, e as empresas públicas.

A iniciativa do projeto LDO é exclusiva do chefe do poder executivo (quem poderá exercer esta função é somente o chefe do poder executivo. Exemplo: no âmbito federal, o presidente da república, por meio da secretária de orçamento federal).

Lei Orçamentária Anual – LOA

É a lei criada pelo poder executivo, que estabelece os gastos e as receitas que serão realizadas no próximo ano. Segundo a constituição, o orçamento deve ser votado e aprovado até o final de cada ano, podemos chamar também de “sessão legislativa”. É de responsabilidade de o atual presidente enviar ao congresso nacional o Plano Plurianual, o projeto de lei de Diretrizes Orçamentárias e as propostas de orçamentos previstas nestas Constituição.

Se durante o ano houver necessidade de realização de despesas acima do limite previsto na lei, o poder executivo emite medida provisória, solicitando créditos especiais, ou em casos como: guerras, calamidades, dentre outros.

É de suma importância que o orçamento possua dados que descrevam os projetos, as expectativas e os resultados esperados. Os orçamentos são os planos criados que visam uma melhoria de vida, tanto ambiental como social.

Receitas públicas: São as fontes de recursos disponíveis para o governo. A fonte mais importante são os tributos pagos pela população, os que mais se destacam são os impostos, mas podemos considerar outros, como; empréstimos, convênios, venda de bens públicos etc.

De acordo com o *site* da Fazenda²:

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é a lei elaborada pelo Poder Executivo que estabelece as despesas e as receitas que serão realizadas no ano. A LOA é a composição dos valores previstos para cumprimento do PPA e da LDO de cada ano, segundo as metas e diretrizes estabelecidas. A Lei Orçamentária Anual estima as receitas e fixa as despesas do Governo para ano subsequente (A LOA de 2015 foi aprovada em final de 2014).

À LOA é assegurado o bom andamento e o correto funcionamento das ações do Governo Federal. Nada poderá ser concluído fora do orçamento, sendo que nem tudo sempre será feito pelo Governo Federal. Existem estimativas sobre as receitas que o governo deseja arrecadar durante o ano e são determinados os gastos a serem realizados com estes recursos.

A LDO deve encaminhar e orientar as elaborações dos orçamentos fiscais, da segurança social e do investimento do poder público, também dos poderes Judiciário, Executivo, Legislativo, Empresas Públicas e Autarquias.

A Lei da Responsabilidade Fiscal – Despesas com Pessoal

A Lei da Responsabilidade Fiscal, LC n.º 101/2000, visa instituir regras de finanças públicas dirigidas a uma gestão fiscal responsável. Moser (2014, p. 193) afirma que:

² Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/SIAFI/atribuicoes_01_02.asp>. Acesso em: 12 abr. 2015.

A LRF pode ser compreendida como sendo um código de conduta para os administradores públicos, que estabelece normas e limites para gerir finanças públicas, prestando contas sobre quanto e como são gastos os recursos da sociedade. Representa dessa forma, um instrumento importante de cidadania, uma vez que todos terão acesso às informações relacionadas às contas públicas, podendo assegurar uma boa gestão dos recursos públicos.

A Lei Complementar dispõe sobre o exercício financeiro, prazo, despesa pública, dentre outros institutos de direito financeiro e objetiva controlar o déficit público, estabilizando-se a dívida do ente político.

O art. 1º, § 1º, da LC 101/2000 (BRASIL, 2000, s.p.), estabelece:

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Dentre os fatores citados, as despesas com pessoal constituem uma das maiores responsáveis pelo desequilíbrio das contas públicas. O conceito de despesa total com pessoal, contido no *caput* do artigo, permite que seja estabelecido um padrão para a análise das despesas de pessoal, quando comparadas com outras despesas.

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência (BRASIL, 2000, s.p.).

No artigo seguinte, são dispostos os percentuais da receita corrente líquida que não poderão ser excedidos. No âmbito municipal, a despesa total com pessoal não poderá ultrapassar 60% (sessenta por cento), percentual que sofre a seguinte repartição: a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver; b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo (HARADA, 2002).

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece também regras rígidas para o controle das despesas de pessoal. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% do limite máximo apresentado, são vedados ao Poder Público (Art. 22, LC 101/00):

- I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;
- II - criação de cargo, emprego ou função;
- III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
- V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias (BRASIL,

Uma vez ultrapassado o limite legal de despesa com pessoal, o Poder deverá eliminar o percentual excedente no prazo de oito meses. Assim, poderá ocorrer redução das despesas em pelo menos 20% com cargos em comissão e funções de confiança e exoneração dos servidores não estáveis. Se essas medidas não forem suficientes, poderá haver exoneração de servidor estável, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto de redução de pessoal. Essa exigência visa afastar ou reduzir a possibilidade de perseguições políticas (HARADA, 2002).

Licitações – a necessidade da licitação

Enquanto os particulares desfrutam de ampla liberdade para a contratação de obras, serviços e compras de bens, a Administração Pública necessita observar uma série de procedimentos determinados pela lei.

Disciplinada pela Constituição Federal, art. 37, XXI, e pela Lei Federal nº 8.666/93, como regra, a licitação se presta às contratações de obras e serviços, assim como para a aquisição, alienação e locação de bens. Segundo Moraes (2005, p. 327),:

Em decorrência dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e probidade administrativa, os contratos que envolvem responsabilidade do erário público necessitam adotar a licitação, sob pena de invalidade, ou seja, devem obedecê-la com rigorosa formalística, como precedente necessário a todos os contratos da administração, visando proporcionar-lhe a proposta mais vantajosa e dar oportunidade a todos de oferecerem seus serviços ou mercadorias aos órgãos estatais, assegurando, assim sua licitude.

Uma vez que a participação da administração pública no pacto contratual afeta a coisa pública, sua conduta deverá ser pautada pelos imperativos legais, bem como pela mais absoluta transparência.

O processo licitatório é obrigatório aos órgãos integrantes da administração direta do município, às autarquias, aos fundos especiais, às fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista, às empresas controladas direta ou indiretamente pelos Municípios. Essa exigência tem por finalidade afastar o arbítrio e o favorecimento. Moraes (2005, p. 328) afirma que:

[...] qualquer contratação, sem prévia e necessária licitação, não só desrespeita o princípio da *legalidade*, como vai mais além, pois demonstra *favoritismo* do Poder Público em contratar com determinada empresa, em detrimento de todas as demais, que nem ao menos tiveram oportunidade de oferecimento de propostas e verificação de condições, em frontal desrespeito ao princípio constitucional da *igualdade* (grifos do autor).

Entretanto, a Lei Federal nº 8.666/93 prevê a possibilidade de ausência de licitação, conforme descreveremos a seguir.

Hipóteses excepcionais de ausência de licitação

O art. 37, XXI, da Constituição Federal, reconhece a existência de exceções à regra de licitar e admite a contratação sem licitação em situações específicas. A Lei Federal nº 8.666/93 (Lei de Licitações e dos Contratos Públicos) estabelece as seguintes hipóteses: dispensa (art. 17) e inexigibilidade (art. 25).

Sobre a dispensa da licitação, Moraes (2005, p. 329) assegura:

Ao legislador ordinário, portanto, não será possível, em desrespeito aos preceitos constitucionais, estabelecer arbitrariamente hipóteses de dispensa de licitação. Se não houver razoabilidade ou compatibilidade de dispensa legal com os princípios constitucionais que norteiam a necessidade de licitação, haverá flagrante inconstitucionalidade.

Já a inexigibilidade ocorrerá quando houver impossibilidade jurídica de competição entre os variados contratantes, seja pela específica natureza do negócio ou pelos objetivos visados pela administração pública (MORAES, 2005.)

Princípios da licitação

Os princípios básicos da licitação estão elencados no Art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93:

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 (BRASIL, 1993, s.p.).

Princípio da Isonomia: este princípio busca assegurar que todos os que possuam as mesmas qualificações possuam também as mesmas oportunidades, combatendo as preferências subjetivas do gestor.

Princípio da Legalidade: a administração pública só pode fazer o que a lei lhe permite.

Princípio da Impessoalidade: os serviços públicos são destinados a todos, não devendo haver qualquer distinção.

Princípios da Moralidade e da Probidade Administrativa: tanto o administrador público quanto o licitante devem seguir um conjunto de regras de conduta, legais e morais, que se estendem desde o processo licitatório até a conclusão do contrato. Visa manter a proteção ao erário e aos interesses públicos, dentre outros.

Para melhor compreensão, conceituaremos brevemente os outros princípios citados (BORTOLOTTI, 2012, p. 26-27):

Igualdade entre os licitantes: este princípio garante que todos os participantes da licitação tenham igualdade de condições; os editais não podem colocar cláusulas que beneficiem ou prejudiquem este ou aquele concorrente.

Publicidade: todos os atos públicos devem ser levados a conhecimento da população, devem ser publicados em murais, internet, jornais ou outros meios de publicidade.

Vinculação ao edital: como consta no art. 41, os procedimentos licitatórios deverão seguir ao estabelecido no edital da referida licitação. Segundo Meireles (2010), a administração e os licitantes devem ficar sempre adstritos aos termos do pedido ou do permitido no instrumento convocatório da licitação, quer quanto ao procedimento, quer quanto à documentação, às propostas, ao julgamento e ao contrato.

Julgamento objetivo: o responsável pela licitação, a partir deste artigo, não pode se desvincular do edital para julgar o trâmite licitatório, sob pena de nulidade.

Observados os princípios da licitação, caberá então ao administrador determinar a mo-

dalidade mais adequada para a obtenção do bem ou serviço de interesse.

Modalidades de licitação

A Lei n.º 8666/93, art. 22, prescreve cinco modalidades de licitação, que são: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Além destas, outras duas modalidades foram criadas: a MP 2.026/00 criou o pregão – presencial ou eletrônico; e a Lei 12.462/11 criou o RDC – Regime Diferenciado de Contratação.

É importante ressaltar que não se admite combinação de regras para produzir modalidades inovadoras. As modalidades atuais são as seguintes (FAMURS, 2013-2016):

1 Concorrência: essa modalidade é voltada para os contratos de grande valor, nos quais se admitem a participação de quaisquer interessados, cadastrados ou não, e é adotada nos seguintes casos: a) compra de bens imóveis; b) alienações de bens imóveis para as quais não tenha sido adotada a modalidade leilão; c) concessões de direito real de uso, serviço ou obra pública; d) licitações internacionais. A modalidade concorrência é obrigatória quando os valores das licitações correspondam a montante igual ou superior a R\$ 650 mil e para obras e serviços de engenharia acima de R\$ 1,5 milhão.

2 Tomada de preços: essa modalidade se distingue da anterior em virtude da necessidade de habilitação prévia dos licitantes, através de registros cadastrais. É admissível nas contratações de obras, serviços e compras acima de R\$ 80 mil até R\$ 650 mil, bem como para obras e serviços de engenharia acima de R\$ 150 mil até R\$ 1,5 milhão.

3 Convite: é a modalidade de licitação realizada 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 manifestaram interesse com antecedência de até 24 horas da apresentação das propostas. É admissível nas compras e outros serviços cujo valor não exceda a R\$ 80 mil e obras e serviços de engenharia até R\$ 150 mil. O julgamento das propostas é feito por uma comissão ou servidor designado pela autoridade administrativa. É a única modalidade que dispensa a publicação de edital, visto que a convocação é feita por escrito.

4 Concurso: é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de premiações ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes no edital previa e amplamente publicitado – até 45 dias antes do evento. Nesta modalidade busca-se a melhor técnica, não o menor preço. O julgamento é realizado por comissão especial, integrada por pessoas de reputação ilibada e reconhecido conhecimento da matéria, sejam ou não servidores.

5 Leilão: é a modalidade realizada entre quaisquer interessados com a finalidade de venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, bem como para a alienação de bens imóveis, prevista no art. 19, a quem oferecer maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

6 Pregão: é utilizada somente para aquisição de bens e serviços comuns, ou seja, aqueles cujos padrões de desempenho e de qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, sem avaliação técnica do bem a ser adquirido ou do serviço a ser contratado. Nesse caso, a licitação será do tipo menor preço. O pregão eletrônico é modalidade obrigatória quando se trata da utilização de recursos oriundos de transferências

voluntárias, manejadas mediante convênio entre o Município e a União.

7 RDC – Regime Diferenciado de Contratações Públicas: criado no intuito de tornar mais céleres, econômicas e eficientes as contratações públicas no âmbito das obras infraestruturais de grande vulto. De acordo com a Lei Federal 12.462/11, o RDC é aplicável exclusivamente às licitações e contratos necessários à realização da Copa do Mundo Fifa, Jogos Olímpicos e Paraolímpicos 2016, obras do PAC, obras e serviços de engenharia do SUS, entre outros.

Processo licitatório no município de Cachoeirinha (RS)

O Estado do Rio Grande do Sul possui atualmente cerca de 497 municípios, de acordo com dados do IBGE (2015). Dentre esses municípios, Cachoeirinha está no 16º lugar em número de habitantes, estando à frente de municípios como Guaíba e Esteio, também pertencentes à Região Metropolitana de Porto Alegre.

A contextualização

Fundado em 15 de maio de 1966, o Município de Cachoeirinha está localizado na Região Metropolitana de Porto Alegre. Além dessa cidade, faz divisa também com Gravataí, Alvorada, Esteio, Canoas e Sapucaia do Sul.

De acordo com dados do IBGE (2015), a cidade conta com 124.975 habitantes, que se dividem nos 43,7 km² de área territorial. A maioria absoluta da população mora na zona urbana.

O processo licitatório no município

Fatores como a ampliação da responsabilidade, da autonomia, e a supervisão dos demais órgãos do governo quanto ao tipo de aquisição e contratação foram os motivos que fizeram com que o Departamento de Compras do Município de Cachoeirinha fosse transformado em uma Superintendência de Compras e Licitações. Ligada à Secretaria de Administração, é a responsável pela realização dos processos licitatórios da Prefeitura Municipal de Cachoeirinha.

Liderada pelo servidor Alex Branco, a equipe é formada por 10 servidores, sendo oito servidores estáveis e dois servidores de livre nomeação (CCs). Na estrutura, há três pregoeiros e três membros de comissão permanente de licitações, dois servidores na assessoria jurídica, um diretor e o superintendente de compras e licitações. Devidamente qualificados, todos participaram de cursos de capacitação para atuarem em suas funções e realizam cursos de atualização quando necessário.

Somente nos últimos dez anos, Cachoeirinha economizou mais de R\$ 28 milhões através de processos licitatórios. Este valor foi investido em ações governamentais e destinado à melhoria dos serviços públicos prestados para a população.

De acordo com Alex Branco, superintendente de compras do município, as principais vantagens das licitações são a transparência e o controle da verba pública. Através do aumento da participação de diferentes empresas, aumenta-se também a concorrência, o que gera a queda dos preços, trazendo economia para a cidade. Na maioria das vezes, os bens e serviços contratados possuem preços abaixo da média de mercado, o que contribui para essa realidade. Em 2014, a economia gerada foi de R\$ 3,8 milhões. A meta para 2015 é ampliar o número de empresas participantes nos processos licitatórios.

Em relação às desvantagens, Branco afirma que a principal delas é o prazo de execução dos processos, e sugere a modificação da legislação. Segundo ele, a lei Federal nº 8.666/93,

deve ser atualizada criando mecanismos mais eficientes quanto ao prazo dos procedimentos. Observa ainda que os legisladores estão criando leis paralelas e modificando a sistemática, citando como exemplos as Leis 10.520/2002 (pregão) e 12.462/2011 (Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC). Estas duas legislações criaram modalidades novas, com mecanismos eficientes.

Atualmente, a modalidade mais utilizada pela administração municipal é o pregão, pois possibilita a disputa direta entre os concorrentes, o que torna o processo mais ágil, além de proporcionar grande queda de preços. O processo torna-se mais célere e econômico. Nesta modalidade é possível disputar preços de produtos e serviços, os licitantes modificam suas propostas iniciais reduzindo suas margens de lucro. Normalmente os processos são publicados no Diário Oficial do Município, do Estado, em Jornais de grande circulação e na internet. Os licitantes conseguem acompanhar o processo via internet, obtendo cópia do edital. O superintendente explica ainda que as empresas interessadas em participar das licitações da Prefeitura de Cachoeirinha podem acessar o *site* institucional, onde obterão maiores informações.

A tabela a seguir, fornecida pelo superintendente Alex Branco³, demonstra a quantidade de processos executados e o valor da economia gerada no ano de 2014:

Tabela 1. Resumo de processos licitatórios realizados no município de Cachoeirinha em 2014.

MODALIDADE	QUANTIDADE DE PROCESSO	ADJUDICADOS	CANCELADOS /FRACASSADO	VALOR ESTIMADO DA MODALIDADE	VALOR ADJUDICADO DA MODALIDADE	ECONOMIA
CONCORRÊNCIA	5	4		R\$ 62.666.770,18	R\$ 60.595.931,31	R\$ 2.070.838,87
REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO -RDC	5	4	1	R\$ 6.138.787,26	R\$ 5.891.342,79	R\$ 247.444,47
TOMADA DE PREÇOS	6	4	2	R\$ 1.620.499,85	R\$ 1.424.771,78	R\$ 195.728,07
PREGÃO ELETRÔNICO	234	180	54	R\$ 6.121.856,04	R\$ 5.086.814,70	R\$ 1.035.041,34
PREGÃO PRESENCIAL	51	30	21	R\$ 711.013,91	R\$ 596.018,12	R\$ 114.995,79
CARTA CONVITE	56	22	34	R\$ 767.020,95	R\$ 656.697,33	R\$ 110.323,62
DISPENSAS	362	353	9	R\$ 1.597.962,44	R\$ 1.547.169,47	R\$ 50.792,97
	719	597	121			
TOTAL				R\$ 79.623.910,63	R\$ 75.798.745,50	R\$ 3.825.165,13

Fonte: Prefeitura Municipal de Cachoeirinha (2014)

Observa-se que foram executados 719 processos licitatórios, obtendo economia de R\$3.825.165,13, valores os quais contribuem na ampliação dos serviços ao cidadão em áreas como saúde, educação e segurança.

A economia, ano a ano:

³BRANCO, Alex. Superintendente de Compras do Município de Cachoeirinha (RS).

Tabela 2. Resumo de processos licitatórios – economia anual.

Anos	Pregão eletrônico
2005	R\$339.667,79
2006	R\$750.370,52
2007	R\$1.167.163,51
2008	R\$714.706,17
2009	R\$1.027.873,98
2010	R\$1.070.143,11
2011	R\$7.375.630,66
2012	R\$4.207.744,37
2013	R\$7.831.863,56
2014	R\$3.825.165,13
TOTAL	R\$ 28.310.328,80

Fonte: Prefeitura Municipal de Cachoeirinha (2014)

Através da análise do quadro acima, verifica-se que em 2005 a economia gerada, ainda que razoável, não pode ser desprezada. Entretanto, no ano seguinte, obteve-se mais do que o dobro da economia atingida no ano anterior, culminando numa economia de mais de R\$ 28 milhões somente nos últimos dez anos, o que evidencia a importância do processo licitatório para a gestão pública.

Considerações Finais

Ao longo do presente trabalho foi possível conhecer sucintamente alguns dos princípios legais que fundamentam e delimitam as ações da Administração Pública. Diferentemente da administração privada, a administração pública somente poderá fazer o que a lei lhe permitir. Trata-se do Princípio da Legalidade, que limita a atuação do administrador em relação ao abuso de poder.

Motivados por esse pressuposto, abordamos temas como o orçamento público, no qual expomos os instrumentos de gerenciamento orçamentário e financeiro, que são o PPA, a LDO e a LOA. A seguir, passamos a tratar da Lei de Responsabilidade Fiscal, que delimita os gastos e os investimentos realizados pelos administradores públicos. Aqui, nosso foco foi voltado às despesas com pessoal.

Na continuidade do tema, consideramos a Lei Federal n.º 8.666/93, que disciplina sobre a contratação de obras e serviços, bem como sobre a aquisição, a alienação e a locação de bens por parte dos entes públicos. Nesse ponto, pudemos conhecer a Superintendência de Compras e Licitações do Município de Cachoeirinha e a economia gerada através licitações realizadas no município.

Tendo em vista que este estudo se limitou a pesquisar o processo licitatório realizado apenas em Cachoeirinha, futuramente seria interessante aumentar o campo de pesquisa, incluindo outras cidades da região metropolitana, para podermos comparar a economia gerada em outros municípios do Estado e saber de que forma esses valores estão sendo aplicados em benefício da população. Seria relevante também apurar outros problemas encontrados pelos administradores públicos e apontar sugestões de mudança relativos à legislação.

A Constituição Federal, através dos artigos 5º e 37, expressa o princípio da legalidade, que visa, em última instância, representar uma garantia de que os atos praticados pela administração pública estão previstos em lei, evitando-se assim arbitrariedades e vontades próprias do

administrador.

O objetivo final é a utilização racional do orçamento público pelo gestor, que tem a obrigatoriedade de agir de acordo com os princípios estabelecidos em lei. Essas atitudes são primordiais e devem assegurar com que as metas estabelecidas para o atendimento às necessidades da população sejam atingidas, garantindo dignidade e cidadania a todos. As leis estão postas, cabe a cada cidadão fiscalizar e cobrar transparência e licitude dos administradores públicos que elegeram.

Referências

BORTOLOTTI, João Batista Sasso. **Organização no setor de compras da Prefeitura de Sentinela do Sul**. 2012. 49 f. Trabalho de conclusão (Especialização em Gestão Pública Municipal) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998.

_____. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 2. out. 2015.

_____. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 2. out. 2015.

FAMURS. **Guia de orientações às novas administrações 2013-2016**. Gramado, 2013.

GUEDES, Odilon. **O Plano Diretor e as Leis Orçamentárias (PPA, LDO, LOA) como instrumentos de planejamento na Administração Pública**. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_cidadania/Congresso/II_Congresso/2odilon-leis%20or%C3%A7ament%C3%A1rias%20como%20instrumento%20de%20planejamento.doc>. Acesso em: 2 out. 2015.

HARADA, Kiyoshi. **Responsabilidade fiscal: lei complementar n. 101/2000 comentada e legislação correlata anotada**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

IBGE. **Estimativas populacionais para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiros**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/estimativa_dou.shtm>. Acesso em: 2 out. 2015.

MACHADO JR, José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada: com introdução de comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 30. ed., rev. Atual. Rio de Janeiro: IBAM, 2000/2001.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MOSER, Carla. **Organização dos Estados Federativos**. Indaial: Uniasselvi, 2014.

Artigo recebido em 15/06/16. Aceito em 18/08/16.