



**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE BRASÍLIA – EAB
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

PAULA TAVARES FERNANDES

**LIMITES DIFERENCIADOS DE LICITAÇÃO: UMA ANÁLISE DA
EXPERIÊNCIA DO ESTADO DE MATO GROSSO**

BRASÍLIA – DF

2019

PAULA TAVARES FERNANDES

**LIMITES DIFERENCIADOS DE LICITAÇÃO: UMA ANÁLISE DA
EXPERIÊNCIA DO ESTADO DE MATO GROSSO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP como parte dos requisitos para obtenção do título de mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Ricardo Cavalcante

BRASÍLIA (DF)

2019

LIMITES DIFERENCIADOS DE LICITAÇÃO: UMA ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DO
ESTADO DE MATO GROSSO

Trabalho de conclusão de curso – Mestrado em Administração Pública do Instituto
Brasiliense de Direito Público (IDP) – 2º Semestre de 2019.

Aluna: Paula Tavares Fernandes

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Luiz Ricardo Cavalcante (orientador)

Prof. Dr. Weder de Oliveira

Prof. Dr. Eduardo Pedral Sampaio Fiuza (co-orientador)

Brasília-DF, 08 de novembro de 2019.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha mãe Maria de Lourdes Tavares Fernandes (*in memoriam*), por ter sido o meu maior exemplo de garra, força e dedicação.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus por ter me dado saúde, força e sabedoria para enfrentar este desafio e superar os momentos difíceis.

Agradeço aos meus saudosos pais Amador Fernandes de Oliveira e Maria de Lourdes Tavares Fernandes que, apesar de estarem ao lado de Deus e longe dos meus olhos, estarão para sempre dentro do meu coração. Em especial, à minha mãe, minha confidente e minha melhor amiga, pelo amor incondicional e pela lição de vida que me deixou. Sem ela nada disso seria possível.

Agradeço ao meu orientador, professor Luiz Ricardo Cavalcante, por ter abraçado o meu tema e acreditado no meu potencial. Agradeço pela paciência e compreensão nessa jornada e, principalmente, por cada palavra de apoio e motivação que tanto contribuíram para que eu me mantivesse firme e entusiasmada do início ao fim deste trabalho.

Agradeço ao meu Chefe, Isaias Lopes da Cunha, Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, por ter me incentivado e apoiado neste projeto, além de ter contribuído significativamente para a escolha do meu tema de pesquisa. Sou eternamente grata pela oportunidade de trabalho e pelos ensinamentos adquiridos ao longo desses oito anos que faço parte da sua equipe.

Agradeço também à toda minha família, especialmente, à minha tia Cleide Tavares de Almeida, por nunca ter duvidado do meu potencial e ao meu tio Rufo Oliveira, tia Marta Oliveira e aos primos Cecília Rosa e Leonardo Faria, por terem me recebido em Brasília de braços abertos e por não terem medido esforços para me ajudar e a me fazer sentir bem em sua casa. Peço a Deus todos os dias que retribua em dobro tudo que fizeram por mim neste período.

Agradeço aos queridos colegas de classe pela parceria e por termos caminhado juntos de mãos dadas nessa jornada acadêmica, principalmente, Jaqueline Jacobsen Marques e Ronaldo Ribeiro, companheiros de voo, de trabalhos e seminários que ajudaram a tornar mais leve e prazeroso mesmo aqueles finais de semana mais cansativos.

Por fim, agradeço a todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação acadêmica e profissional. À vocês, minha eterna gratidão.

RESUMO

O debate sobre licitações é amplo e tem despertado o interesse não só dos juristas como também dos economistas, que buscam racionalidade econômica nesse instituto. Em matéria de limites de licitação, há uma dificuldade na obtenção de evidências empíricas capazes de aferir de forma precisa qual o melhor limite de licitação, tendo em vista que estes são fixados no art. 23, I e II da Lei nº 8.666/1993 pela União e são de observância obrigatória por todos os envolvidos no processo. Situação diversa e singular foi vivenciada pelo estado de Mato Grosso, na medida em que foi a única unidade da federação que apresentou variância de limites de licitação entre os anos de 2014 e 2019. Desse modo, este trabalho tem por objetivo analisar a experiência do estado de Mato Grosso em relação aos diferentes limites de licitação. Para isso, foram coletados dados no período de 2010 a 2018 acerca de todos os municípios mato-grossenses que atualizaram os limites das modalidades licitatórias e sobre todas as licitações realizadas no período. Os dados mostram que, dos 141 municípios do estado, 138 atualizaram monetariamente os valores das modalidades de licitação no lapso temporal delimitado. Após a utilização de técnicas estatísticas, observou-se que a média dos limites municipais em 2014 foi 39% superior aos limites então vigentes de acordo com a Lei nº 8.666/1993 para obras e serviços de engenharia (art. 24, I) e para outras compras e serviços (art. 24, II). Em 2018, esse percentual já alcançava 248%. Da análise conjunta do desvio padrão e do coeficiente de variação foi possível inferir que os limites não foram atualizados de maneira uniforme; contudo, tenderam a ficar mais homogêneos ao longo dos anos. Ademais, os dados revelam que não há correlação entre a atualização monetária e características do município, tais como população, PIB e orçamento, sendo possível encontrar municípios de pequeno porte, pouco desenvolvidos com limites elevados. Por fim, foi mensurado o impacto da atualização monetária dos limites de licitação numa amostra composta por 14 municípios selecionados de acordo com o porte do município. Os dados revelam que há municípios que, após a elevação dos limites, aumentaram a quantidade de dispensas sem que isso afetasse significativamente a quantidade de licitações realizadas e municípios que aumentaram a quantidade de dispensas e pararam de licitar.

Palavras-chave: limites de licitação; modalidades de licitação; atualização monetária; Lei nº 8.666/1993; Mato Grosso.

ABSTRACT

The debate on public procurement tenders is broad and has raised interests not only from legal experts but also from economists, who quest for economic rationality in this statute. Regarding procurement value thresholds, there is a difficulty in obtaining empirical evidence capable of accurately gauging the best set of thresholds, in view that they have been ruled in Brazil by art. 23, items I and II of Federal Law No. 8.666 / 1993 and are mandatory for all involved in the procedure. Mato Grosso State experienced a diverse and unique situation, as it was the only unit of the federation that presented variance of procurement value thresholds between 2014 and 2019. Thus, this paper aims to analyze Mato Grosso State's experience with respect to the varied value thresholds. To this end, data were collected from 2010 to 2018 from all municipalities of Mato Grosso that updated the procurement value thresholds, comprising all tenders held during that period. The data demonstrate that, out of the 141 municipalities of the state, 138 adjusted for inflation the procurement value thresholds during that elapsed time. By deploying statistical techniques, it was observed that the average of municipal thresholds in 2014 was 39% higher than the thresholds then in force according to Law N^o. 8.666 / 1993 for public works and engineering services (art. 24, I) and for other purchases and services (art. 24, II). By 2018, this percentage already reached 248%. From the joint analysis of standard deviation and coefficient of variation it was possible to infer that the thresholds were not adjusted uniformly; however, they have tended to become more homogeneous over the years. Moreover, the data show that there is no correlation between adjustment for inflation and characteristics of the municipality, such as population, GDP and budget, and it is possible to find small, undeveloped municipalities with high thresholds. Finally, the impact of inflation adjustments of value thresholds on a sample of 14 municipalities selected according to the size of the municipality was measured. The data show that some municipalities, after raising the thresholds, increased the number of single source supply (SSS) contracts (i.e. awards without tenders) without significantly affecting the number of tenders held, while other municipalities both increased the number of SSS contracts and extinguished tenders.

Keywords: value threshold; procurement value threshold; bidding modalities; restatement; Law number 8.666/1993; Mato Grosso

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	17
2.1 Considerações gerais sobre licitação: conceito, finalidade e princípios.....	18
2.2 Modalidades de licitação, seus limites e a hipótese de dispensa de licitação.....	20
2.3 Licitação: o ponto de vista dos economistas	29
2.4 Debate jurídico acerca dos limites de licitação	41
2.5 O Entendimento do Tribunal de Contas de Mato Grosso	47
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	55
4 RESULTADOS	57
4.1 Análise da legislação sobre limites municipais.....	57
4.2 Impacto da atualização monetária dos limites de licitação nos municípios do estado de Mato Grosso	66
4.2.1 Municípios de Grande Porte	68
4.2.2 Municípios de Médio Porte	77
4.2.3 Municípios de Pequeno Porte.....	81
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	90
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	95

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
TCE-MT	Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso
PIB	Produto Interno Bruto
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Sistema Aplic	Sistema de Auditoria Pública Informatizada de Contas
IGP-M	Índice Geral de Preços do Mercado
FGV	Fundação Getúlio Vargas

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Média dos Limites de Dispensa	58
Gráfico 2 - Mediana dos Limites de Dispensa	59
Gráfico 3 - Coeficiente de Variação dos Limites – Obras e Serviços de Engenharia (Inciso I).....	60
Gráfico 4 - Coeficiente de Variação dos Limites – Outras Compras e Serviços (Inciso II)	61
Gráfico 5 - Dispersão dos Limites de Dispensa (art. 24, I) x Ano	62
Gráfico 6 - Dispersão dos Limites de Dispensa (art. 24, II) x Ano	62
Gráfico 7 - Correlação entre a População x Dispensa (Art. 24, I).....	63
Gráfico 8 - Correlação entre o PIB x Dispensa (Art. 24, I).....	64
Gráfico 9 - Correlação entre o Orçamento (2018) x Dispensa (Art. 24, I)	65
Gráfico 10 - Comparativo entre as Dispensas, os Convites, as Tomadas de Preços e as Concorrência x Ano - Cuiabá.....	68
Gráfico 11 - Comparativo entre as Dispensas, as Licitações e os Pregões x Ano - Cuiabá	70
Gráfico 12 - Comparativo entre as Dispensas, os Convites, as Tomadas de Preços e as Concorrências x Ano - Sorriso.....	71
Gráfico 13 - Comparativo entre as Dispensas, as Licitações e os Pregões x Ano - Sorriso	71
Gráfico 14 - Comparativo entre as Dispensas, os Convites, as Tomadas de Preços e as Concorrências x Ano – Lucas do Rio Verde	73
Gráfico 15 - Comparativo entre as Dispensas, as Licitações e os Pregões x Ano – Lucas do Rio Verde	73
Gráfico 16 - Comparativo entre os Orçamentos de Lucas do Rio Verde e Primavera do Leste -2015 a 2018	74
Gráfico 17 - Comparativo entre as Dispensas, os Convites, as Tomadas de Preços e as Concorrências x Ano – Primavera do Leste	75
Gráfico 18 - Comparativo entre as Dispensas, as Licitações e os Pregões x Ano - Primavera do Leste	75
Gráfico 19 - Comparativo entre as Dispensas, os Convites, as Tomadas de Preços e as Concorrências x Ano – Barra do Garças	77

Gráfico 20 - Comparativo entre as Dispensas, os Convites, as Tomadas de Preços e as Concorrências x Ano – Pontes e Lacerda	78
Gráfico 21 - Comparativo entre as Dispensas, os Convites, as Tomadas de Preços e as Concorrências x Ano – Guarantã do Norte.....	79
Gráfico 22 - Comparativo entre as Dispensas, os Convites, as Tomadas de Preços e as Concorrências x Ano - Juína	81
Gráfico 23 - Comparativo entre as Dispensas, os Convites, as Tomadas de Preços e as Concorrências x Ano – Rosário Oeste	80
Gráfico 24 - Comparativo entre a Atualização dos Limites por Araguainha e pela União	82
Gráfico 25 - Comparativo entre as Dispensas, os Convites, as Tomadas de Preços e as Concorrências x Ano - Araguainha.....	83
Gráfico 26 - Comparativo entre os a Atualização dos Limites por Santa Rita do Trivelato e pela União	84
Gráfico 27 - Comparativo entre as Dispensas, os Convites, as Tomadas de Preços e as Concorrências x Ano – Santa Rita do Trivelato	85
Gráfico 28 - Comparativo entre as Dispensas, os Convites, as Tomadas de Preços e as Concorrências x Ano – São Félix do Araguaia	86
Gráfico 29 - Comparativo entre as Dispensas, os Convites, as Tomadas de Preços e as Concorrências x Ano - Querência.....	87
Gráfico 30 - Comparativo entre as Dispensas, os Convites, as Tomadas de Preços e as Concorrências x Ano – Alto Paraguai.....	88

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Média dos Limites de Dispensa	58
Tabela 2 - Mediana dos Limites de Dispensa.....	59
Tabela 3 - Desvio Padrão – Obras e Serviços de Engenharia (Inciso I)	60
Tabela 4 - Municípios da Amostra.....	67

1 INTRODUÇÃO

A obrigatoriedade de licitar decorre do artigo 37, XXI da Constituição Federal, sendo a exceção a dispensa de licitação, a qual somente é permitida nos casos expressamente previstos em lei.

A licitação é um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos visando à seleção da proposta de contratação mais vantajosa e à promoção do desenvolvimento nacional sustentável (JUSTEN FILHO, 2012, p. 441).

Nesse sentido, a licitação nada mais é do que o procedimento por meio do qual a Administração Pública escolhe a empresa com a qual irá firmar um contrato, desde que observados os princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. Além desses princípios, há os princípios da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

O princípio da impessoalidade cria critérios objetivos de escolha, garantindo oportunidades iguais a todos os interessados que preencham os requisitos legais de apresentarem propostas e serem contratados para o fornecimento de bens e serviços para a Administração.

Por sua vez, o princípio da legalidade estabelece que a Administração somente está autorizada a praticar qualquer ato dentro dos limites legais, ou seja, toda sua atuação deve estar disciplinada em lei.

É nesse contexto que a Administração difere dos particulares, pois enquanto ela deve pautar suas condutas dentro dos estritos ditames legais, os particulares são livres para praticar qualquer ato ou atividade, desde que a lei não proíba.

No que tange à competência legislativa em matéria de licitações e contratos, a Constituição Federal prevê regra diferenciada, pois segundo o artigo 22, XXVII da Carta Magna, a União é titular da competência legislativa privativa para esse tema, cabendo aos demais entes da federação legislar sobre normas específicas, de acordo

com suas particularidades, obedecido o disposto no art. 37, XXI da Constituição Federal.

No ordenamento jurídico brasileiro as normas que disciplinam as licitações e os contratos administrativos são a Lei Federal nº 8.666/1993, cujo artigo 22 instituiu o rol taxativo de cinco modalidades licitatórias, a saber: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão e, posteriormente, a Lei nº 10.520/2002, que instituiu a modalidade denominada pregão.

Além destas, merece destaque a Lei nº 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessões e permissões de serviços públicos, a Lei nº 11.079/2004, que trata das parcerias público-privadas e a Lei nº 12.462/2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas.

O artigo 23, incisos I e II da Lei nº 8.666/1993 estabelece os limites¹ das modalidades licitatórias e é utilizado como referência para a hipótese de dispensa de licitação, consignada no artigo 24, incisos I e II do mesmo diploma legal.

Por sua vez, o art. 120 da referida lei conferiu ao Chefe do Poder Executivo Federal, no uso de sua competência legislativa plena, a possibilidade de promover a atualização anual dos valores fixados para as modalidades licitatórias, observando como limite a variação geral dos preços do mercado no período.

Apesar dessa prerrogativa de atualização anual, os referidos artigos (23 e 120 da Lei nº 8.666/1993) tiveram sua redação alterada e seus valores atualizados monetariamente somente duas vezes pela União.

A primeira atualização monetária foi promovida cinco anos após a edição da Lei nº 8.666/1993, mais precisamente em 27 de maio de 1998, mediante a Lei nº 9.648/1998, enquanto a segunda demorou vinte anos, concretizando-se apenas em 18 de junho de 2018, pelo Decreto nº 9.412/2018.

A fixação e a alteração destes valores impactam diretamente as contratações e as compras públicas, pois limites maiores ampliam os casos de contratação direta, mediante dispensa de licitação. Além disso, na medida em que os limites entre as

¹ O termo empregado pelos economistas, que serão mencionados na seção 2.3 e ao longo desta dissertação, para se referir aos limites de licitação é limiar.

demais modalidades também são majorados, mais compras recairão em modalidades com menor nível de publicidade e menores prazos processuais, atraindo menos licitantes aos certames.

Sob esse prisma, é importante ressaltar que, embora a dispensa de licitação possibilite um maior poder discricionário ao administrador para escolher seus fornecedores e comprar produtos de melhor qualidade, ela também possibilita julgamentos subjetivos, dando margem à corrupção e favoritismos.

É nesse contexto que a discussão a respeito de qual é o melhor limite de licitação ganha relevância não só no campo jurídico, como também no campo econômico.

Com efeito, embora a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração seja uma das finalidades da licitação, é sabido que sua realização é onerosa e implica em altos custos de transação, tanto para o órgão comprador, quanto para os fornecedores (FIUZA, 2009; ARAÚJO; JESUS, 2018).

Além dos custos de transação, outros fatores contribuem para que haja distorções no processo licitatório, como o excesso de formalidades burocráticas e os riscos inerentes ao procedimento, por exemplo.

Nesse sentido, quando os benefícios advindos de uma licitação não compensam os custos do procedimento, seria justificável a dispensa de licitação. Em outras palavras, a licitação deve ser dispensada quando os custos administrativos são maiores do que a possível vantagem a ser auferida pela Administração, caso se lançasse mão de um procedimento licitatório com todas as formalidades legais.

Assim, enquanto os economistas buscam uma racionalidade econômica na licitação, os juristas estão centrados em aspectos do federalismo, controle e regulamentação.

Esse assunto foi alvo de um estudo consubstanciado na Nota Técnica nº 1081/2017/CGPLAG/DG/SFC, do Ministério da Transparência e da Controladoria Geral da União, que avaliou a correção dos valores da Lei de Licitações e Contratos, sob o prisma da eficiência das compras governamentais (MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2017).

O referido estudo apontou que a simples correção dos limites das modalidades de licitação pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) não seria suficiente para reduzir significativamente a quantidade de órgãos que realizam pregões eletrônicos de forma deficitária, sendo necessária a elevação do percentual de dispensa de licitação de 10 para 20% (MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2017, p.10).

Por outro lado, o debate jurídico sobre limites de licitação encontra-se sedimentado no campo de normas gerais e normas específicas de licitação, pois enquanto aquelas são de observância obrigatória por todos, estas facultam aos demais entes da federação legislarem de forma diversa da União (CARMONA, 2010; DI PIETRO, 2006).

Todavia, trata-se de tema controverso que divide opiniões doutrinárias e jurisprudenciais acerca da delimitação daquilo que é compreendido como norma geral e norma específica. É o que se observa dos ensinamentos de Oliveira (2015) que, ao lecionar acerca das teorias das normas gerais e do problema relativo à sua conceituação, elencou, de forma didática, posições de renomados doutrinadores sobre o assunto, as quais, juntamente com a de outros especialistas, serão apresentadas ao longo desta dissertação.

Em matéria de limites de licitação, observa-se uma dificuldade na obtenção de evidências empíricas capazes de aferir de forma precisa qual o melhor limite de licitação, tendo em vista que estes são fixados em lei pela União e são de observância obrigatória por todos os envolvidos no processo.

Contudo, no Estado de Mato Grosso, esse tema tem ganhado contornos distintos, sobretudo após a edição da Resolução de Consulta nº 17/2014 pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT), que interpretou o artigo 23 da Lei nº 8.666/1993 como norma específica e flexibilizou os preceitos licitatórios, permitindo que o estado e os municípios fixassem novos valores para as modalidades licitatórias. Em consequência disso, Mato Grosso é o único Estado da federação no qual é possível encontrar limites diferenciados de licitação, o que possibilita uma análise empírica de como cada município tem se comportado diante dessa permissão e quais os impactos acarretados nas licitações realizadas no período.

Desse modo, o objetivo desta dissertação é analisar a experiência do Estado de Mato Grosso em relação aos diferentes limites de licitação. Para tanto, o presente trabalho foi dividido em três capítulos, além de uma introdução e das considerações finais. O segundo capítulo é composto por uma revisão bibliográfica sobre o tema, segmentado em cinco seções *i)* considerações gerais sobre licitação; *ii)* modalidades de licitação, seus limites e a hipótese de dispensa de licitação; *iii)* licitação sob o ponto de vista dos economistas; *iv)* debate jurídico acerca dos limites de licitação; e *v)* o entendimento do Tribunal de Contas de Mato Grosso. O terceiro capítulo trata dos procedimentos metodológicos adotados, ao passo que o quarto versa sobre os resultados.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Este capítulo objetiva apresentar os instrumentos teóricos já desenvolvidos sobre licitações e contratos, explicitando, inicialmente, os principais conceitos de licitação, sua finalidade e os princípios licitatórios (seção 2.1), as modalidades de licitação, seus limites e a hipótese de dispensa de licitação (seção 2.2). Além disso, pretende-se trazer à baila o debate acerca dos limites de licitação sob o ponto de vista dos economistas (seção 2.3) e dos juristas (seção 2.4), de modo a identificar os pontos de convergência e singularidades a respeito do tema. Por fim, será apresentado o entendimento do Tribunal de Contas de Mato Grosso sobre o assunto (seção 2.5). Com isso pretende-se fornecer o embasamento teórico da pesquisa proposta e amparar a definição dos procedimentos metodológicos a serem adotados e a análise dos resultados obtidos.

Na seção 2.3, em particular, objetiva-se expor as críticas desenvolvidas pelos economistas ao arcabouço institucional das compras públicas no Brasil, as quais, na maioria das vezes, vêm acompanhadas de sugestões de intervenções na Lei nº 8.666/1993, com o intuito de promover a eficiência na Administração Pública. Nessa seção, analisa-se a Nota Técnica nº 1081/2017/CGPLAG/DG/SFC, do Ministério da Transparência e da Controladoria Geral da União, que apresentou uma proposta de correção das modalidades da Lei de Licitações e Contratos e foi utilizada como parâmetro para a atualização realizada pelo Governo Federal em 18 de junho de 2018, pelo Decreto nº 9.412/2018.

Por sua vez, na seção 2.4, que trata especificamente do debate jurídico acerca dos limites de licitação, pretende-se apresentar os conceitos de normas gerais e normas específicas, peças centrais da tese desenvolvida na Resolução de Consulta nº 17/2014 do Tribunal de Contas de Mato Grosso.

Na seção 2.5, será apresentado o entendimento do Tribunal de Contas de Mato Grosso que interpretou o artigo 23 da Lei 8.666/1993 como norma específica, permitindo ao estado e aos municípios que atualizassem os limites das modalidades licitatórias. Em seguida, serão apresentadas, de forma sucinta, decisões de outros Tribunais de Contas sobre a matéria.

2.1 Considerações gerais sobre licitação: conceito, finalidade e princípios

A Administração Pública atua de forma totalmente distinta dos particulares, pois enquanto os particulares são livres para praticar qualquer ato ou atividade, desde que a lei não proíba, a Administração sujeita-se ao regime jurídico-administrativo, devendo observar os diversos princípios constitucionais, dentre os quais cita-se o da legalidade e o da impessoalidade, que estão diretamente ligados à existência do processo licitatório (FURTADO, 2012, p. 21). Essa distinção é primordial no estudo da licitação pública, uma vez que se trata de uma forma de restrição à atuação administrativa, que não está autorizada a contratar livremente, mas deve obedecer a critérios estabelecidos na lei.

De acordo com Mello (2010, p. 528) licitação é um procedimento preliminar ao contrato, por meio do qual inicia-se uma disputa entre os interessados em travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Com efeito, licitação é um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos visando à seleção da proposta de contratação mais vantajosa e à promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Além disso, a licitação envolve a prática de uma série ordenada de atos jurídicos (procedimento) que permite aos particulares interessados apresentar-se perante a Administração Pública, competindo entre si de forma isonômica (JUSTEN FILHO, 2012, p. 441).

Com relação às finalidades da licitação, pontua Gasparini (2012, p. 533) que:

Duas são as finalidades da licitação. De fato, a licitação visa proporcionar, em primeiro lugar, às pessoas a ela submetidas, **a obtenção da proposta mais vantajosa** (a que melhor atende, especialmente em termos financeiros aos interesses da entidade licitante), e, em segundo lugar, dar **igual oportunidade aos que desejam contratar com essas pessoas** [...]. (grifos da autora)

Em contrapartida, Justen Filho (2010, p. 443) consigna que a maior vantagem se apresenta quando a Administração Pública assume o dever de realizar a melhor e mais completa prestação, configurando-se uma relação de custo-benefício, e acrescenta que: “A licitação não se destina apenas a obter uma proposta de

contratação vantajosa para a Administração Pública. Também é orientada a promover o desenvolvimento nacional sustentável, nos termos determinados pela redação dada pela Lei nº 12.349 ao art. 3º da Lei nº 8.666”.

Em suma, a finalidade da licitação deve ser sempre o atendimento do interesse público, respeitado os princípios norteadores da Administração Pública, os quais, de acordo com Bittencourt (2014, p. 52), não raras vezes são responsáveis pelo exame da validade dos atos praticados durante uma licitação.

Com relação aos princípios licitatórios, o artigo 3º da Lei nº 8.666/1993 prevê expressamente os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo. Além destes, há os princípios implícitos específicos da competitividade, do procedimento formal, do sigilo das propostas e da adjudicação compulsória (ALEXANDRINO; PAULO, 2009, p. 538).

Para Di Pietro (2007, p. 329) a licitação é decorrente do princípio da indisponibilidade do interesse público, pois constitui em uma restrição à liberdade administrativa na escolha do contratante, em que a Administração terá que escolher aquele cuja proposta atenda melhor ao interesse público.

Carvalho Filho (2010, p. 264) entende que o princípio da legalidade é o princípio basilar de toda a atividade administrativa e assevera, *in verbis*, que:

No campo das licitações, o princípio da legalidade impõe, principalmente, que o administrador observe as regras que a lei traçou para o procedimento. É a aplicação do devido processo legal, segundo o qual **se exige que a Administração escolha a modalidade certa, que seja bem clara quanto aos critérios seletivos, que só deixe de realizar licitação nos casos permitidos na lei**, que verifique, com cuidado, os requisitos de habilitação dos candidatos, e, enfim, que se disponha a alcançar os objetivos colimados, seguindo os passos dos mandamentos legais. (grifos da autora)

Como se vê, a escolha da modalidade de licitação correta é corolário do princípio da legalidade, segundo o qual o administrador público deve adotar a modalidade com base em critérios legais.

Outro princípio que merece destaque é o da igualdade que, como é cediço, visa assegurar igualdade de direitos a todos os interessados em contratar com a Administração. Nas palavras de Di Pietro (2007, p. 330) o princípio da igualdade: “[...] veda o estabelecimento de condições que impliquem preferência em favor de determinados licitantes em detrimento dos demais”.

Além deste, os princípios da isonomia, da impessoalidade e da competitividade também visam garantir tratamento igualitário a todos os licitantes, bem como ampliar a concorrência do certame.

Especificamente com relação ao princípio da impessoalidade, Bittencourt (2014, p. 55) afirma que:

Veda os “apadrinhamentos”, aproximando-se, com certeza, do “princípio da igualdade”, porquanto impõe que o procedimento licitatório seja destinado a todos os interessados, obstaculizando o desenvolvimento de qualquer tipo de favorecimento pessoal.

Portanto, a Administração deve tratar a todos de forma igualitária e impessoal, visando à consecução do interesse público e restringindo-se à legalidade de seus atos, de tal sorte que o desatendimento ao princípio da igualdade entre os licitantes constitui a forma mais insidiosa de desvio de poder, com que a Administração Pública quebra a isonomia entre os licitantes (MEIRELLES, 2009, p. 277).

2.2 Modalidades de licitação, seus limites e a hipótese de dispensa de licitação

Como é cediço, há diversos tipos de contratos que demandam formalidades distintas, adequadas cada qual à importância e à natureza do objeto licitado. Em razão disso, o legislador criou modalidades de licitação pública, as quais se diferenciam de acordo com a conveniência de cada espécie (NIEBUHR, 2015, p. 56).

O artigo 22 da Lei nº 8.666/1993 instituiu o rol taxativo de cinco modalidades licitatórias, a saber: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão e, posteriormente, a Lei nº 10.520/2002, instituiu a modalidade pregão. Assim, dispõe o ordenamento de seis modalidades licitatórias: *i)* convite; *ii)* tomada de preços; *iii)* concorrência; *iv)* concurso; *v)* leilão; e *vi)* pregão.

De acordo com o artigo 23 da Lei nº 8.666/1993, conforme Redação dada pela Lei nº 9.648/1998, as modalidades concorrência, tomada de preços e convite serão determinadas em função dos limites estabelecidos em seus incisos I e II, tendo em vista o valor estimado da contratação, conforme se observa a seguir:

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

I - para obras e serviços de engenharia: (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

a) convite - até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais); (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

b) tomada de preços - até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais); (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

c) concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais); (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior: (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

a) convite - até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

b) tomada de preços - até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais); (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

c) concorrência - acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais). (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior: (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

a) convite - até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

b) tomada de preços - até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais); (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

c) concorrência - acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais). (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

De antemão, percebe-se que as modalidades concorrência, tomada de preços e convite são aquelas que possuem como critério determinante de escolha os limites estabelecidos no supracitado artigo 23 da Lei de Licitações e Contratos, ou seja, dependem via de regra do valor da futura contratação. Nesse sentido, Mello (2010, p. 561) afirma que:

As três primeiras são, de longe, as mais importantes. A adoção de uma ou outra delas (concorrência, tomada de preços ou convite) depende, como regra geral, do valor que a Administração presumivelmente irá despende com a relação jurídica que normalmente as sucederá. Com efeito a lei estabelece, no art. 23, patamares de valor aos quais corresponderão estas distintas modalidades, conforme se trate (I) de obras e serviços de engenharia ou (II) de serviços de outra natureza e de compras.

Corroborando deste entendimento, ao discorrer sobre essas três modalidades Furtado (2012, p. 147) assevera que:

É bem verdade que algumas dessas modalidades poderão, eventualmente, conforme será visto em seguida, ser utilizadas como alternativas – é o que ocorre, por exemplo, com a concorrência, a tomada de preços e o convite. **Veremos que em relação a essas três modalidades de licitação, será o valor do objeto a ser contratado que irá determinar a modalidade a ser adotada. Para grandes contratos, cujos valores são indicados no art. 23, a Lei nº 8.666/93 determina que seja adotada a concorrência. Para contratos de pequeno porte, poderá ser utilizado o convite (...). E para contratos de valores médios, a modalidade será a tomada de preços.** (grifos da autora)

Em função das modalidades tradicionais para compras ou contratações de obras ou serviços estarem intimamente atreladas a valores, são fundamentais, para a sua escolha, a pesquisa de mercado e a estimativa de preços (BITTENCOURT, 2014, p. 187).

Desse modo, tendo em vista que as modalidades convite, tomada de preços e concorrência são determinadas em função dos limites previstos no art. 23, I e II da Lei nº 8.666/1993, objeto desta dissertação, para uma melhor compreensão do tema, serão analisadas as principais características atinentes a estas modalidades.

Com relação à modalidade convite, leciona Niebuhr (2015, p. 58), *ipsis litteris*: “a modalidade convite introduz procedimento cujas formalidades são amenizadas, uma vez que deveria ser utilizada somente em licitações públicas de menor relevância, cujos valores envolvidos sejam reduzidos”. Trata-se de modalidade na qual a Administração escolhe empresas ou profissionais e os convida a participar da licitação, conforme se depreende dos ensinamentos de Fernandes (2013, p. 66):

Se permitido fosse explicitar um conceito, em poucas palavras, poder-se-ia afirmar que no convite a Administração escolhe ao seu arbítrio empresas ou profissionais e os convida a participar da licitação, requerendo que os mesmos apresentem propostas e informando, desde logo, quais critérios adotará para julgá-las, buscando obter pelo menos três propostas válidas.

É a única modalidade de licitação em que a lei não exige publicação de edital, já que a convocação se faz por escrito, com antecedência de 05 dias úteis, por meio da carta-convite (DI PIETRO, 2007 p. 356), estendendo-se aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem interesse com antecedência de até 24 horas da apresentação das propostas, conforme art. 22, § 3º da Lei nº 8.666/1993.

Caso a Administração não consiga o número mínimo de três, a lei considera válido realizar o confronto entre apenas duas propostas, ou se uma só for apresentada, celebrar diretamente com o contratado (CARVALHO FILHO, 2010, p. 300). De outro giro, com o objetivo de evitar que o convite seja dirigido sempre aos mesmos licitantes, com possibilidade de ocasionar burla aos princípios da licitação, em especial da isonomia, no § 6º do artigo 22, é exigido que, existindo na praça mais do que três possíveis interessados, a cada novo convite, realizado para objeto idêntico ao assemelhado, seja a carta-convite dirigida a pelo menos mais um interessado, enquanto existirem cadastrados não convidados nas últimas licitações (DI PIETRO, 2007 p. 356). Para Carvalho Filho (2010, p. 301) esse comando cuida-se de corolário dos princípios da moralidade e da competitividade.

No que tange à modalidade tomada de preços, o artigo 22, § 2º da Lei nº 8.666/1993 define que:

É a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

De acordo com Carvalho Filho (2010, p. 297), comparativamente, esta modalidade é menos formal que a concorrência, e isso se dá em virtude de se destinar a contratações de vulto médio, cujas faixas de valor são estabelecidas em lei (art. 23, I, “b”, e II, “b”). Por outro lado, destaca o referido autor que é menos amplo o círculo de divulgação do certame, já que, ao contrário da concorrência, só participam da competição aqueles que estão previamente cadastrados e os cadastráveis, ou seja, aqueles que demonstrem condições de provar, antes da data final do recebimento das propostas, que possuem os requisitos para o cadastramento. Nesse sentido, explica Justen Filho (2012, p. 454) que a finalidade da restrição aos cadastrados é tornar a licitação sumária e mais rápida.

Por fim, em relação à modalidade concorrência Niebuhr (2015, p. 57) define como sendo a modalidade padrão de licitação, que preserva com maiores rigores o interesse público, tendo em vista que é destinada aos contratos mais complexos. Nesse sentido, Fernandes (2013, p. 100) assevera que é a modalidade de licitação que busca a participação do maior conjunto de ofertantes, podendo concorrer qualquer um que preencha as condições estabelecidas no edital e apresenta, em síntese, as seguintes características:

- Procedimento mais complexo;
- Prazos mais dilatados;
- Habilitação indispensável;
- Regulamentação mais detalhada;
- Empregada para compras, obras, serviços e alienações de maior vulto, sem limitação superior de preços para sua utilização;
- Ampla publicidade;
- Estende-se as empresas do exterior;
- Não possui valor máximo;
- A concessão limita-se ao uso somente desta modalidade.

Exatamente porque os recursos financeiros a serem empregados pela Administração são mais elevados, essa modalidade é a que apresenta, em seu procedimento, maior rigor formal e exige mais ampla divulgação (CARVALHO FILHO, 2010, p. 296).

Pelo exposto, evidencia-se que a concorrência é a modalidade mais genérica e obrigatória no caso de valores mais elevados, a tomada de preços deve ser destinada a transações de vulto médio, por sua vez, o convite é a modalidade licitatória cabível perante relações que envolvem valores mais baixos. Ademais, nota-se que, diferentemente da modalidade convite, na licitação sob a modalidade concorrência ou tomada de preços não há um número mínimo de licitantes a ser observado, podendo dar prosseguimento ao certame com um único licitante (MENDES, 2009, p. 149).

De outro giro, é importante registrar que por força da Constituição Federal (art. 37, XXI, da Constituição Federal) a regra no Brasil é que as contratações sejam precedidas de licitação, sendo permitido somente à lei abrir exceções (FERNANDES, 2013, p. 170). Não por outro motivo, o artigo 2º da Lei nº 8.666/1993 ao consignar que “as obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação” incluiu, em sua parte final, “ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei”.

Para Bittencourt (2014, p. 220) a razão deste permissivo é simples, pois: “nem sempre o procedimento licitatório determina uma contratação mais vantajosa”. Seguindo nessa esteira linha de raciocínio Torres (2017, p. 272) assevera que:

Quando a lei prevê hipóteses de contratação direta (dispensa e inexigibilidade) é porque admite que nem sempre a realização do certame levará à melhor contratação pela Administração ou que, pelo menos, a sujeição do negócio ao procedimento formal e burocrático previsto pelo estatuto não serve ao eficaz atendimento do interesse público naquela hipótese específica.

Em virtude disso, a Lei nº 8.666/1993 estabelece as hipóteses nas quais é possível a Administração deixar de licitar nos seguintes dispositivos: artigo 17 – licitação dispensada, artigo 24 – licitação dispensável e artigo 25 – licitação inexigível. De acordo com Fernandes (2013, p. 178):

A principal distinção entre licitação dispensada, tratada no art. 17, e as dispensas de licitação, estabelecidas no art. 24, repousa no sujeito ativo que promove a alienação, figurando no primeiro caso a Administração, no interesse de ceder parte do seu patrimônio, vender bens ou prestar serviços e, nos casos do art. 24 a situação é oposta, estando a Administração, como regra, na condição de compradora ou tomadora dos serviços.

Além destas, há os casos de contratação direta por inexigibilidade de licitação, em face da inviabilidade de competição prevista no artigo 25 da Lei nº 8666/1993.

Destaca Di Pietro (2007, p. 339) que a diferença básica entre dispensa e inexigibilidade está no fato de que, na dispensa, há possibilidade de competição que justifique a licitação; de modo que a lei faculta a dispensa que fica inserida na competência discricionária da Administração. Por sua vez, nos casos de inexigibilidade, não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração, logo, a licitação é inviável. Por conseguinte, adverte a supracitada autora (2013, p. 340) que: “os casos de dispensa de licitação não podem ser ampliados, porque constituem uma exceção à regra geral que exige licitação, quando haja possibilidade de competição”. Além disso, ela divide as hipóteses de dispensa em quatro categorias: *i)* em razão do pequeno valor; *ii)* em razão de situações excepcionais; *iii)* em razão do objeto; e *iv)* em razão da pessoa.

Esta seção se restringe à análise da hipótese de dispensa em razão do pequeno valor, prevista nos incisos I e II, do artigo 24 da Lei nº 8666/1993.

A priori, percebe-se que o valor consignado no artigo 23, I e II da Lei de Licitação é critério determinante, desta vez, para que a Administração possa optar, ou não, por realizar o procedimento licitatório. Assim, o artigo 24, I e II da lei em comento consigna que a licitação é dispensável para a contratação de obras e serviços de engenharia e de outros serviços e compras, cujo valor seja correspondente até 10% da modalidade convite. Por sua vez, o parágrafo único do referido artigo estabelece que este percentual será de 20% para os consórcios públicos, sociedades de economia mista e por autarquias e fundações qualificadas, na forma da lei, como Agências Executivas.

De acordo com Niebuhr (2015, p. 241), a dispensa em razão do valor econômico tem lugar em face de efetivo conflito entre a obrigatoriedade de licitação pública e os princípios da economicidade e da proporcionalidade, cujos espectros acabam por limitar a discricionariedade administrativa.

Sobre o assunto, Justen Filho (2016, p. 470) ressalta que: "quanto menor for o valor a ser despendido pela Administração Pública, mais simples serão as formalidades e mais rápido o procedimento licitatório". De fato, é importante que haja uma compatibilidade entre o valor e o procedimento a ser adotado, sob pena de onerar excessivamente a Administração, consoante entendimento de Gaspari (2012, p. 581) abaixo transcrito:

A execução de pequenas obras ou a prestação de singelos serviços de engenharia são medidas simples que não se compatibilizam com procedimentos solenes, dotados de formalidades que só empenhariam a atividade administrativa, sem oferecer vantagem alguma.

No entanto, é importante registrar a preocupação do legislador no sentido de reafirmar a proibição do fracionamento da despesa, tanto de parcelas de uma mesma obra ou serviço como para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizados conjunta e concomitantemente, ou, ainda, de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto, que possa ser realizada de uma só vez (BITTENCOURT, 2014, p. 221). Nessa linha, Niebuhr (2015, p. 244) assevera que não é permitido fragmentar o objeto do contrato, para, em vez de firmar um só, firmar vários, visando esquivar-se da obrigatoriedade da licitação já que, nessa hipótese, cada parte isoladamente atingiria o montante previsto para a dispensa.

Desse modo, como regra geral, sempre que se parcelar, deve-se adotar a modalidade prevista para o total da obra ou serviço, nos termos do artigo 23, §§ 2º e 5º, primeira parte, admitindo-se a exceção do artigo 23, § 5º, segunda parte.

Art. 23.....

§ 2 Na execução de obras e serviços e nas compras de bens, parceladas nos termos do parágrafo anterior, a cada etapa ou conjunto de etapas da obra, serviço ou compra, há de corresponder licitação distinta, preservada a modalidade pertinente para a execução do objeto em licitação

§ 5 É vedada a utilização da modalidade "convite" ou "tomada de preços", conforme o caso, para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de "tomada de preços" ou "concorrência", respectivamente, nos termos deste artigo.

[...]

exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço.

Especificamente com relação ao inciso I, do artigo 24 da Lei nº 8.666/1993 que versa sobre obras e serviços de engenharia, Fernandes (2013, p. 285) explica que se a Administração quiser parcelar uma obra, deverá adotar a modalidade de licitação definida para o objeto, considerando o valor global da mesma. Contudo, havendo parcelas que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor do restante da obra ou serviço, poder-se-á contratar, considerando apenas a modalidade prevista para a parcela. Ainda de acordo com o referido autor, não há amparo legal para utilizar a dispensa de licitação para parcela de uma obra cujo valor total ultrapasse os 10% referidos no inciso I do artigo 24, ainda que a parcela seja executada por pessoa ou empresa de especialidade diversa da do executor do contrato principal, que possa ser desempenhada conjunta ou concomitantemente. Contudo ressalta que seria possível dispensar a licitação para a realização de parcela de uma determinada obra em que o total está previsto para tomada de preços se, e somente se, a execução da parcela tivesse necessariamente que ser executada por pessoa ou empresa de especialidade diversa da do executor da obra principal, isto é, executada em oportunidade bem diferente daquela da execução do principal. Como exemplo o autor cita o contrato para sinalização de uma rodovia, cujo serviço é, em regra, de valor reduzido e de natureza diferente da do objeto principal, podendo ser executado por pessoa de especialidade diversa da do

construtor da estrada e exige a prévia conclusão da autópsia para sua realização, logo, não pode a licitação ser conjunta ou concomitante.

De outro giro, notadamente em relação às compras promovidas pela Administração, Fernandes (2013, p. 291-292) explica que:

[...] devem ser precedidas de planejamento e ocorrer em oportunidades/períodos preestabelecidos. A compra deve ser feita de uma só vez, pela modalidade compatível com a estimativa da totalidade do valor a ser adquirido, mas sempre permitida a cotação por item, conforme pacífica jurisprudência sobre o assunto.

Com efeito, a Administração deve observar o valor estimativo da despesa correspondente ao total da compra ou do serviço no exercício financeiro, a fim de que o objeto da licitação não venha a ser fracionado para fugir da modalidade compatível ou para enquadrar-se na hipótese de dispensa de obras, serviços e fornecimentos.

Não obstante a dispensa da licitação, é obrigação do administrador proceder uma pesquisa de preços de modo a justificar que o preço obtido junto ao fornecedor contratado é compatível com os normalmente praticados no mercado (FURTADO, 2012, p. 63).

Outrossim, não podem ser criadas pelo gestor novas hipóteses de dispensa, além das previstas pela legislação federal. Daí decorre outra característica da licitação dispensável: a taxatividade (TORRES, 2017, p. 274). Isso ocorre porque a dispensa de licitação com base em limites distintos daqueles constantes na lei federal implica em dispensa fora das hipóteses previstas em lei, sendo causa de nulidade do ato de quem a praticar, além de caracterizar crime à licitação, nos termos do artigo 89 da Lei nº 8.666/1993 e ato de improbidade administrativa por dispensa indevida de procedimento licitatório, consoante art. 10, VIII da Lei nº 8.429/1992.

2.3 Licitação: o ponto de vista dos economistas

Preliminarmente, é importante consignar que o direito e a economia não são ciências antípodas. Muito ao contrário, cada vez mais os agentes econômicos passam a comparar os custos e benefícios antes de tomar uma decisão – seja ela econômica,

social ou institucional. Do mesmo modo, para além de fazer justiça, as normas jurídicas devem ter um viés de otimização (sob um critério de utilidade) da repartição de recursos escassos, o que legitima a sua interpretação à luz de critérios consequencialistas atrelados à eficiência e à racionalidade (FREITAS, 2018, p. 124-125).

No que tange à licitação, os economistas explicam que a Lei nº 8.666/1993, que rege as compras públicas, foi promulgada com foco no combate à corrupção, sobretudo após o processo de *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Melo, por suspeita de corrupção nos processos de compras públicas (ARAÚJO; JESUS, 2018; FIUZA; MEDEIROS, 2013; FIUZA, 2015). Em razão disso, a Lei nº 8.666/1993 instituiu controles mais rígidos sobre as licitações, sendo essa uma das principais críticas desenvolvida pelos economistas, ou seja, de que o excesso de formalismo e de controles rígidos acabam limitando o Administrador Público ao cumprimento de formalidades burocráticas (FIUZA, 2009; FIUZA; MEDEIROS, 2013; FREITAS, 2018).

Para Abramo e Capobianco (2004 apud Fiuza, 2015, p. 133-134) as razões da suposta eficácia dos controles mais rígidos no combate à corrupção são:

Todo o processo de licitação e de execução de contratos é público.

O objeto da licitação deve estar suficientemente descrito pelo administrador, para predefinir sua qualidade.

As únicas exigências que se podem fazer para a participação de empresas em licitações se referem às condições empresariais: prestação de garantias financeiras, capital (até 10% do valor do contrato), acesso a recursos financeiros do mercado, acesso a equipamentos e pessoal técnico. Em particular, a lei não admite que se exijam provas de experiência prévia na execução do objeto da licitação. Tal experiência só se exige dos profissionais que a empresa contratará, mas não da companhia como tal.

O uso do menor preço como único critério de determinação da empresa vencedora, com controles objetivos que excluem propostas inexecutáveis.

O não cumprimento do contrato, em parte ou na sua totalidade, é fortemente penalizado.

Os contratos só podem sofrer aditamentos dentro de limites estreitos.

As situações em que cabem dispensas de licitação – como as de emergências derivadas de catástrofes – são delimitadas e devem ser justificadas.

O pagamento dos fornecimentos e serviços executados faz-se na ordem cronológica de sua exigibilidade, o que impede que funcionários desonestos barganhem o lugar do fornecedor na fila.

O administrador público que não cumprir qualquer obrigação que a lei lhe impõe (como a de fiscalizar corretamente a execução dos contratos) é punido criminalmente.

Todos os procedimentos da licitação, bem como aqueles que envolvem a execução do contrato resultante, precisam ser registrados e submetidos a auditorias internas e externas ao órgão responsável.

Por sua vez, Fiuza (2015, p. 134-135) acrescenta que essa avaliação (de que tais fatores sejam positivos para barrar a corrupção) não pode deixar de levar em conta que tais restrições também acarretam custos para a administração:

Embora a especificação do bem possa ser significativamente melhorada e razoavelmente padronizada em muitos casos, haverá muitos outros em que a administração terá de usar a qualidade como critério. O problema não é a autoridade ter um critério diferente de preço, mas quão objetiva e isentamente ela o utiliza no julgamento das propostas e lances.

O uso do critério do melhor preço (sem considerações técnicas) tende a aumentar desnecessariamente a ocorrência de propostas inexequíveis, segundo estudo da União Europeia (EU) (Europa, 1999), sobrecarregando a importância das regras de rejeição automática (ver adiante). Por isso, o grupo de trabalho da EU sobre propostas anormalmente baixas propõe dar prioridade ao critério chamado de “proposta economicamente mais vantajosa”.

A existência de diversas penalidades não vem acompanhada de um conjunto de incentivos a boas práticas e desempenhos de compras, o que acaba criando um fenômeno de seleção adversa: sobrevivem nos departamentos de compras dos órgãos governamentais não os mais talentosos para divisar estratégias de compras ou mais exímios negociadores, mas tão somente os mais aptos a seguir cegamente regras formais e burocratizadas – que exigem mais e mais documentos e procedimentos para resguardar o burocrata das fiscalizações igualmente burocráticas do TCU e da CGU.

A redução das exigências na habilitação não é necessariamente uma boa notícia. Justen Filho (2005, p. 302) considera que, na intenção de impedir exigências despropositadas, errou-se no excesso da proibição, pois ficou-se sem instrumento para avaliar corretamente a técnica.

Fiuza e Medeiros (2013, p. 4) acrescentam que a busca por maior eficiência, inovação, competição e melhor relação custo-benefício para o setor público brasileiro

foi completamente negligenciada pela Lei nº 8.666/1993, presa tão somente ao formalismo e ao cumprimento de ritos que, na maioria das vezes, não guardam qualquer correlação com a eficiência do processo produtivo de um órgão público, muito menos com o bem-estar do cidadão e são unanimemente criticados por gestores de compras.

Nesse prisma, insere-se outra importante crítica da ciência econômica à licitação, qual seja, os elevados custos de transação inerentes ao procedimento. Sobre o assunto, Araújo e Jesus (2018, p. 27) definem os custos de transação como os custos enfrentados para recorrer ao mercado para adquirir equipamentos, insumos ou serviços e que envolvem os custos de coletar informações, os custos de negociação e os do estabelecimento de contratos.

Para Fiuza (2009, p. 241) os custos de transação associados à licitação são vários e abrangem:

[...] todos os custos econômicos (incluindo custos de oportunidade) diretos e indiretos de recursos materiais (papel, computadores, meios de comunicação, serviços gráficos) e de alocação de pessoas-horas envolvidas nos trâmites burocráticos (recepção, fiscalização etc.), incorridos pela própria Administração, que devem ser somados ao preço de aquisição, taxas, seguros e fretes da aquisição direta dos bens e serviços transacionados. Uma estimativa feita para o MPOG (2007a) levou em conta gastos como pessoal (inclusive encargos e aposentadoria), passagens, uso do espaço físico, conservação do prédio, material de consumo, equipamentos, recursos de informática e capacitação.

Além dos custos de transação incorridos diretamente pelo órgão comprador o supracitado autor acrescenta os custos suportados pelos fornecedores, a saber: *i)* os custos com cadastramentos; *ii)* obtenção de certidões; *iii)* realização de ensaios; *iv)* produção de amostras; *v)* interposição de recursos judiciais; e *vi)* necessidades de deslocamentos de pessoal. Desse modo, conclui no sentido de que quanto mais trâmites burocráticos e quanto maior a incerteza sobre a conclusão do processo de compra, maiores são os custos das firmas participantes da licitação. Por conseguinte, Freitas (2018, p. 121-122) consigna que a existência de assimetria entre os contratantes acarreta no incremento dos custos de transação das contratações

realizadas pelo Poder Público. Isso ocorre porque, para o autor, o contratado precifica o risco de contratar com o Poder Público, seja em razão das exorbitâncias contratuais, que poderão ser manejadas durante a execução da avença, seja pela utilização de uma de suas maiores prerrogativas, qual seja, a de não cumprir as suas obrigações.

Além desses riscos que poderão incidir sobre a prestação do objeto contratado, o autor (2018, p. 127-128) acrescenta os custos judiciais para pleitear a rescisão desse contrato em juízo, vejamos:

Não só este, mas, também, os custos judiciais para pleitear a rescisão desse contrato, em juízo.

Afinal, ainda que tal exigência seja, em tese, despicienda, qual empresa teria coragem de alegar *exceptio non adimpleti contractus* e suspender os serviços prestados para o Poder Público, considerando a possibilidade de ser sancionada com uma penalidade de declaração de inidoneidade? **Resultado: o Poder Público paga mais caro do que qualquer empresa do setor privado na aquisição de bens e de serviços.** (grifos da autora)

Corroborando desse entendimento, Fiuza (2009, p. 260-261) destaca que a falta de instrumentos financeiros privados para compensar os fornecedores agrava o problema, e cria um incentivo à judicialização de sua solução e um custo “invisível” embutido nos preços cobrados nas licitações, referente aos riscos não só de inadimplência ou mora no pagamento do contrato executado, como também de não assinar o contrato. Como consequência, o Estado acaba pagando por sua própria imprevidência, seja no preço cobrado, seja nos custos judiciais.

Prosseguindo nessa linha de raciocínio, Williamson (1981, apud Freitas, 2018, p. 126-127) assevera que os custos de transação podem se materializar na fase pré-contratual e na fase pós-contratual, vejamos:

Na fase pré-contratual, os custos de transação podem ser exemplificados: (i) pela redação do contrato; (ii) pelas negociações para obtenção de melhores condições e obrigações contratuais; e (iii) pelo estabelecimento de garantias para se mitigar os riscos da ocorrência de fatos supervenientes. Já os custos na fase pós-contratual terão lugar, por exemplo: (i) na fiscalização do contrato, (ii)

na manutenção das condições originalmente acordadas e (iii) na sua renegociação pela ocorrência de fatos supervenientes.

Nesse prisma, Araújo e Jesus (2018, p. 27-28) afirmam que, apesar da evolução ocorrida no sistema de compras públicas nos últimos anos e das vantagens decorrentes de sua implementação, a economia causada pela redução do preço contratado em relação ao preço estimado pela administração pública não é suficiente para considerar a compra eficiente, haja vista que desconsidera os custos que ocorrem após a contratação decorrentes, na maioria das vezes, de aspectos operacionais. Esses autores explicam que quando da formalização dos contratos há uma busca de antever os possíveis acontecimentos, mas não é possível prever ao certo o que irá ocorrer. Nesse sentido, de acordo com os referidos autores, a incompletude contratual decorrente da racionalidade limitada e o oportunismo dos agentes envolvidos no processo licitatório gera a necessidade de adaptação dos bens e/ou serviços adquiridos e, conseqüentemente, aumentam os custos.

Williamson (1985, apud Araújo e Jesus, 2018, p. 28) define esses custos como de adaptação dos termos contratuais às novas circunstâncias de custos de transação *ex post*, de renegociação e de monitoramento, que podem se apresentar de diferentes formas, *in verbis*:

Os custos de adaptação são os derivados dos efeitos surgidos devido a eventos não planejados que afetam as relações entre as partes envolvidas. **Os custos de renegociação** são incorridos quando da realização de esforços para renegociar e corrigir o desempenho das transações cujas características foram alteradas. **Já os custos de monitoramento** são os custos decorrentes de montagem e manutenção das estruturas de gestão que gerenciem as disputas que eventualmente surjam no decorrer das transações e os **custos requeridos para efetuar comprometimentos**, criando garantias de que não existam intenções oportunistas. (grifos da autora)

Ademais, quando o bem a ser adquirido é complexo e de difícil especificação, alterações do projeto original são necessárias após a contratação, o que pode resultar em discrepâncias entre a aquisição de menor preço e os custos reais incorridos pelo comprador (BAJARI 2006 apud ARAÚJO; JESUS, 2018, p. 29). Em consequência

disso, Bajari e Tadelis (2006, apud FIUZA, 2009, p. 243) defendem que serviços mais complexos devem ser contratados pelo setor público sem licitação junto a empresas experientes e de reputação ilibada, com negociações mais intensas, remuneração por custos incorridos (*cost-plus*) e acompanhamento mais frequente desde a concepção do projeto.

Portanto, na visão dos economistas a realização de um procedimento licitatório traz custos não só para a Administração, como para o contratado, os quais devem ser levados em consideração no momento da decisão entre realizar ou não o procedimento licitatório. Além disso, há a precificação do risco de contratar com a Administração, o que contribui para que a contratação para aquisição de bens e serviços seja mais cara com o poder público do que com qualquer empresa do setor privado.

Com relação à dispensa de licitação, Fiuza (2009, p. 246) pontua que se, por um lado, a dispensa possibilita maior poder discricionário do agente público para comprar produtos melhores ou de fornecedores mais idôneos, por outro, é uma porta aberta para a corrupção do agente ou, ao menos, para julgamentos subjetivos.

Essa dicotomia entre seguir regramentos mais rígidos ou mais flexíveis para contratações públicas de maior e menor valor também pode ser observada em outros países do mundo. No arcabouço europeu, por exemplo, os contratos públicos se subdividem em dois níveis, de acordo com o valor estimado do contrato. As compras abaixo do limite estabelecido pelo Regulamento da Comissão nº 2.083/2005² são regulamentadas pelos próprios países-membros, enquanto as compras acima desse limite seguem diretrizes para compras públicas estabelecidas no âmbito da União Europeia (FIUZA; MEDEIROS, 2014, p. 26). Quando os custos estimados são inferiores ao limite da União Europeia, as autoridades podem optar por procedimentos não competitivos, como compra direta ou negociação, os quais, de uma forma geral, são menos transparentes. Assim, as autoridades podem ser tentadas a manipular os preços estimados abaixo do limite da União Europeia para utilizar métodos de

² Essa resolução modificava as Diretivas 17 e 18/2004, que foi substituída pelas Diretivas 24 e 25/2014.

aquisição não competitivos, prática denominada de “bunching dos contratos” (TAS, 2019, p. 1).

De acordo com Tóth e Fazekas (2017), essa manipulação de valores para enquadrar-se em normas regulatórias diferentes pode ser motivada por diversos fatores. Isso ocorre porque, as autoridades podem escolher regras nacionais para evitar a transparência e o controle, o que daria margem à corrupção. Nesse caso, os resultados das licitações abaixo do limite da União Europeia seriam negativos. Todavia, a escolha pelo regime regulatório nacional também pode ser motiva para evitar os altos custos de transação inerentes aos procedimentos regulados pela União Europeia, ou até mesmo para garantir melhores resultados, tendo em vista que as autoridades locais detêm conhecimento mais amplo sobre os procedimentos nacionais e são capazes de levar em consideração as peculiaridades locais. Assim, diferentemente do primeiro caso, os resultados pela opção abaixo do limite da União Europeia nessas duas hipóteses seriam positivos. Diante disso, os autores ressaltam que o principal problema empírico reside em saber como os resultados são apurados, ou que pode ser considerado, na prática, como “bom” e “mau” (TÓTH; FAZEKAS, 2017, p. 6). Para testar essa hipótese, os referidos autores desenvolveram um estudo de caso na Polônia para apurar o grau de não cumprimento das regras (“*non-compliance*”), bem como se há manipulações de valores dos contratos logo abaixo do limite da União Europeia e quais as eventuais motivações por trás dessas manipulações. Assim, após levantar dados sobre os contratos públicos que seguem o regime regulatório polonês (nacional) e aqueles norteados pelo regulamento da União Europeia e aplicar técnicas estatísticas, os autores apuraram uma quantidade pequena, mas não desprezível de não cumprimento, no montante de até 0,6% das propostas que, apesar de estarem abrangidas pelo regime regulamentar da União Europeia devido às suas características como valor do contrato e tipo de comprador, não seguem os regulamentos da União Europeia nem em termos de regras práticas (número mínimo de dias de divulgação) nem em requisitos de transparência (não publicação a nível da União Europeia). Para os autores, as motivações por trás destas práticas não são claras, o que sugere que uma análise mais aprofundada deve ser feita.

Concluíram, ainda, que se adotam estratégias de manipulação dos valores dos contratos logo abaixo do limite da União Europeia para todas as autoridades

relevantes de contratação e para todos os tipos de contratos. Tal fato também ocorre na Polônia, e apontam que as propostas afetadas por essas estratégias de manipulação têm, em regra, menos concorrentes e uma incidência maior de certames com um único lance. A diferença dessas variáveis logo abaixo do limite é maior em comparação com a diferença entre todos os contratos abaixo e acima do limite, sugerindo que restrições adicionais de mercado podem desempenhar um papel relevante na manipulação dos valores das propostas. Tal situação pode ser considerada uma evidência de “*bunching*” dos contratos logo abaixo do limite, cuja motivação tanto pode estar relacionada com a restrição da concorrência para obter vantagens, quanto para diminuir custos de transação, sem ligação necessária com a corrupção. Diante disso, ressaltaram que, embora os resultados obtidos convirjam com estudos anteriores e sugeriram que as manipulações dos contratos abaixo do limite da União Europeia estão relacionadas com regras mais flexíveis, outras questões também emergem do estudo e devem ser analisadas com maior profundidade.

Nesse mesmo sentido, Tas (2019) aplicou a técnica estatística de descontinuidade da densidade de uma amostra aleatória dividida em dois grupos distintos de observações de acordo com o limite da União Europeia e verificou que cerca de 10 a 13% das autoridades apresentam alta probabilidade de manipular os custos estimados dos contratos. Nesse cenário, identificou que as autoridades que manipulam os valores dos contratos são menos propensas a empregar procedimentos de aquisições competitivos como leilões abertos. Ainda de acordo com o referido autor, em média, os preços dos contratos logo abaixo do limiar são 18 a 28% mais elevados quando as autoridades têm uma grande probabilidade de manipulação.

Szucs (2017) considera a corrupção e a falta de concorrência os principais empecilhos para a eficiência das compras públicas, de modo que, para superar esses desafios, a maioria dos países desenvolvidos tem introduzido procedimentos formais para celebração de contratos com fornecedores de bens e serviços, tais como leilões abertos. Além de criar fortes incentivos para que os licitantes revelem seus verdadeiros custos, o leilão é considerado o procedimento mais transparente para evitar esquemas de corrupção ou favorecimento político. No entanto, os leilões demandam mais tempo e têm custos administrativos mais elevados do que os modos mais simples de contratação, como por exemplo, por meio de negociação direta. Além

disso, ressalta o referido autor que uma crescente corrente doutrinária³ tem enfatizado que, diante da assimetria de informações e de dimensões de qualidade não contratáveis, a ampliação do poder discricionário dos administradores seria uma importante ferramenta para melhorar os resultados das aquisições.

Com efeito, tornar os procedimentos de compras públicas mais eficientes é um dos maiores desafios a serem enfrentados, seja em razão dos altos custos inerentes aos procedimentos, seja em razão do formalismo exacerbado da própria legislação. Nessa vertente, o relatório do Banco Mundial (2017) apresentou um estudo demonstrando como a utilização de melhores estratégias e políticas de compras podem impactar nas aquisições públicas, sem a necessidade de alteração do texto legal. O modelo desenvolvido explica um pouco mais de 60% da variância dos preços unitários e apresenta sete elementos que produzem impactos significativos sobre os preços, quais sejam: *i)* quantidade comprada em cada licitação; *ii)* licitação aberta em contrapartida a processos restritos; *iii)* sazonalidade; *iv)* uso de registro de preços; *v)* prazo permitido para preparação e apresentação de propostas; *vi)* comprador e fornecedor de Estados distintos; e *vii)* número de licitantes. Dentre as variáveis apresentadas, o relatório apontou que as cinco primeiras podem ser influenciadas diretamente por decisões dos gestores públicos, através de políticas ou estratégias de compra e as duas últimas, ainda que não possam ser diretamente alteradas pelos gestores públicos, podem ser indiretamente influenciadas pelas políticas e estratégias de compras. Além disso, revelou que uma melhor consolidação da demanda do governo federal representaria uma economia nas compras públicas na ordem de 8% que poderia ser implementada por meio de uma compra principal que fosse capaz de suprir mais de 60% da demanda. Nesse aspecto, considerou que: “existe espaço para alavancar a demanda do governo federal, pois a maioria dos principais produtos adquiridos pelo governo não tiveram compras que alcançaram mais de 20% da demanda total no ano” (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 60). Ademais, relatou que, como previsível, de fato, o nível de competitividade nas licitações também tem o condão de impactar nos preços, pois licitações com maior número de licitantes resultaram em menores preços. Outra constatação importante refere-se ao atual instrumento de registro de preços que, se reformulado, pode produzir um ganho de 1,1%.

³ Manelli e Vincent (1995), Bajari e Tadelis (2001), Kang e Miller (2015).

Outro estudo importante relacionado com o tema deste trabalho foi desenvolvido pelo Ministério da Transparência e a Controladoria Geral da União em 2017, consubstanciado na Nota Técnica nº 1081/2017/CGPLAG/DG/SFC (MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2017), que avaliou as correções dos valores do 23, I e II da Lei nº 8.666/93 e foi utilizada como parâmetro para a atualização realizada pelo Governo Federal por meio do Decreto nº 9.412/2018. O referido estudo abordou os seguintes tópicos: *i)* benefício do pregão eletrônico versus a dispensa; *ii)* comparativo da celeridade processual; *iii)* impacto da elevação dos limites da dispensa sobre as demais modalidades; *iv)* comparativo com os limites de dispensa das estatais; e *v)* evolução dos custos de pessoal na administração pública. Nesse diapasão, o estudo objetivou mensurar a eficiência (custos x benefícios) das realizações de pregões no Governo Federal, analisando a situação dos diversos órgãos públicos diante de diferentes cenários de limite para as aquisições diretas, da seguinte forma:

- A quantificação da eficiência dos pregões, considerando seu custo e benefício financeiro;
- A contabilização, para cada órgão federal, dos saldos dos pregões realizados; e
- A análise do comportamento das medidas anteriores diante de diferentes cenários de limite para aquisições diretas.

Os cenários foram projetados com base na eventual atualização monetária dos valores do artigo 23 da Lei 8666/1993 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA) acumulado no período de junho de 1998 a maio de 2017 alcançando uma variação de 230,16%, e na possível ampliação do limite para realização de licitações dispensáveis (incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/1993). Nessa análise, o estudo considerou a elevação dos custos de pessoal na administração pública nos últimos vinte anos e o tempo dedicado pelos servidores nos referidos processos. Os resultados obtidos revelaram que a simples correção dos limites das modalidades de licitação pelo IPCA não seria suficiente para reduzir significativamente a quantidade de órgãos que realizam pregões eletrônicos de forma deficitária, sendo necessária a elevação do percentual que define o limite para as licitações dispensadas de 10% para 20%.

Do comparativo da celeridade processual entre a dispensa versus o convite e o pregão, o estudo apontou que eventual migração para a dispensa de licitação, de processos anteriormente enquadrados em convite e pregão traria consigo também uma maior celeridade nas contratações da Administração Pública, tendo em vista a desnecessidade de elaboração de instrumentos como a carta-convite e o edital de licitação. Além disso, registrou que a ampliação dos limites de dispensa de licitação e, conseqüentemente, sua maior utilização, contribuiria para a celeridade processual e para economia de recursos, tendo em vista não haver a necessidade de elaboração de contratos, os quais poderiam ser substituídos por outros mecanismos menos burocráticos, conforme preconiza a Lei de Licitações (MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2017, p. 6). Por sua vez, com relação à avaliação de impacto da atualização dos limites da dispensa sobre as demais modalidades, concluiu que no âmbito da União não haveria radical alteração do cenário no uso de dispensas para aquisição de bens e serviços com a alteração proposta.

Quanto aos estados e aos municípios, o estudo apontou que não foi possível precisar o impacto da alteração, tendo em vista a ausência de informações consolidadas sobre as licitações realizadas por estes entes. Especificamente quanto aos municípios, adotou como premissa que os de pequeno porte realizam um maior percentual de pequenas aquisições que a União, e admitiu que tende a haver uma migração percentual maior das modalidades convite e pregão em um eventual aumento do limite para a realização de dispensas de licitação. Desse modo, ressaltou a importância de se avaliar o impacto que o aumento dos limites da dispensa causaria, tanto em termos de eficiência quanto relativo à transparência e controle dos recursos públicos utilizados, tendo em vista o grande número de municípios de pequeno porte existentes na federação.

Portanto, o presente trabalho vai ao encontro das questões levantadas pelos economistas na medida em que, dentro da delimitação de seu objeto de pesquisa, se propõe a efetuar uma análise empírica de como os municípios se comportam diante do aumento da discricionariedade conferida aos gestores municipais para aumentar os limites das modalidades licitatórias e, conseqüentemente, da dispensa de licitação, e qual o impacto desse eventual aumento nas licitações realizadas no período.

2.4 Debate jurídico acerca dos limites de licitação

O debate jurídico sobre licitação permeia, de uma forma geral, as seções anteriores, especialmente aquelas que versam sobre considerações gerais de licitação, modalidades e seus limites e contratação direta mediante dispensa, os quais serão retomados oportunamente no decorrer desta dissertação. Neste tópico, serão analisadas as questões específicas atinentes aos limites das modalidades licitatórias.

É fato inconteste que a ausência de atualização monetária dos valores contidos no artigo 23 da Lei nº 8666/1993 produz efeitos jurídicos, seja na escolha da modalidade de licitação cabível, seja na definição dos casos de dispensa de licitação (JUSTEN FILHO, 2016, p. 437). Contudo, a atualização monetária dos limites de licitação é tema complexo que, no campo jurídico, está centrado precipuamente em três vertentes: *i*) competência legislativa em matéria de licitação; *ii*) normas gerais e específicas; e *iii*) federalismo.

Primeiramente, ressalta-se que a Constituição Federal conferiu à União competência privativa para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades (artigo 22, XXVII, CF), cabendo aos demais entes da federação, legislarem sobre assuntos de interesse local, obedecido o disposto no art. 37, XXI da Constituição Federal (CARVALHO FILHO, 2010). Há, portanto, uma competência privativa da União, no que tange às regras gerais, e uma competência comum, no que se refere às regras específicas (TORRES, 2017, p. 49). Nesse sentido, corrobora Justen Filho (2016, p. 27) e acrescenta que a vontade constitucional é de ressaltar a competência dos demais entes federais para disciplinar a mesma matéria.

De acordo com Oliveira (2015, p. 1053-1055), a Constituição Federal de 1998 adotou, com adaptações, a forma de repartição de competências instituída na Lei Fundamental alemã de 1949, na medida em que dispôs, no artigo 24, que, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais, o que não exclui a competência suplementar dos Estados. Com relação às normas gerais, acrescenta o referido autor que um dos problemas fundamentais é o da formulação de regras de reconhecimento e de regras que permitam verificar, num primeiro momento, se cada centro de poder (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) exerceu sua competência dentro do campo normativo que lhe foi

reservado pela Constituição, sem invadir o de outro e, num segundo momento, se das ordens jurídicas subnacionais emanou legislação em consonância com a legislação nacional de normas gerais. Ainda de acordo com o referido autor, é possível categorizar quatro correntes conceituais sobre normas gerais e denominá-las, para fins de referência, da seguinte forma, *in verbis*:

Constitucionalista – entende as normas gerais como regulamentação normativa essencial à atuação integral do preceito constitucional que constitui o seu fundamento (Rubens Gomes de Souza).

Principlológica – normas gerais são princípios, diretrizes, linhas mestras e regras jurídicas gerais que conformam uma moldura dentro da qual legislam os entes subnacionais (Diogo de Figueiredo Moreira Neto).

Normativista-programática – normas gerais são as leis federais que o legislador entender como tais, discricionariamente, desde que assim rotuladas taxativamente pela Constituição e, em especial, sobre as matérias do art. 22, incisos XXI a XXVII (José Cretella Júnior).

Teleológica – toda matéria que extravase o interesse circunscrito de uma unidade (estadual, em face da União; municipal, em face do estado) ou porque é comum (todos têm o mesmo interesse) ou porque envolve tipologias, conceituações que, se particularizadas num âmbito autônomo, engendrariam conflitos ou dificuldades no intercâmbio nacional, constitui matéria de norma geral (Tércio Ferraz Júnior).

De igual modo, Carmona (2010. p. 57) apresenta, de forma sintetizada, o entendimento de vários juristas sobre o conceito de normas gerais, vejamos:

- 1 - são principlológicas, ou seja, estabelecem princípios, diretrizes, fundamentos, critérios básicos, linhas mestras;
- 2 - são nacionais, aplicando-se indistinta e uniformemente em todo território nacional pelos entes públicos;
- 3 - devem ser regras uniformes para todas as situações homogêneas;
- 4 - visam prevenir conflitos de atribuições entre as entidades locais, nos assuntos de competência concorrente das ordens federadas;
- 5 - só cabem quando preencham lacunas constitucionais ou disponham sobre áreas de conflitos;
- 6 - visam uniformizar o essencial sem cercear o accidental;
- 7 - devem referir-se a questões fundamentais;
- 8 - são limitativas na medida em que limitam, como princípios, a União, os Estados, os Municípios, o DF e os particulares;

9 - são limitadas, no sentido de não poderem violar a autonomia dos Estados, DF e Municípios;

10 - sempre que existir a previsão de norma geral existe competência estadual sobre a matéria; (...)

Como se observa, não existe um conceito único sobre normas gerais e essa dificuldade pode ser atribuída, dentre outros fatores, à ausência de delimitação na legislação daquilo que são normas gerais e daquilo que são normas específicas, ficando essa árdua tarefa a cargo da hermenêutica. Nas palavras de Furtado (2012, p. 26):

Trata-se de tema relevante, em primeiro lugar, porque essas normas de caráter geral aprovadas pela União são de aplicação obrigatória não apenas no âmbito federal, mas também vinculam os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Para Oliveira (2015, p. 1058) o problema da caracterização das normas gerais no Brasil como elemento central do exercício das competências legislativas concorrentes remonta à Constituição de 1934. Contudo, esse problema só passou a ser objeto de debates doutrinários a partir da Constituição de 1946 e, inicialmente, no círculo dos especialistas do direito financeiro e do direito tributário.

Adentrando ao campo de normas gerais de licitações Meirelles (2007, p. 44) entende por normas gerais todas aquelas que estabelecem princípios e diretrizes aplicáveis indistintamente a todas as licitações e contratos administrativos e em todo o território nacional. Por sua vez, Justen Filho (2016, p. 26) consigna que:

O núcleo de certeza e determinação do conceito de “normas gerais” compreende os princípios e as regras necessários a assegurar um regime jurídico uniforme para as licitações e as contratações administrativas em todas as órbitas federativas. Trata-se de impor um modelo de licitação e contratação administrativa semelhante nas suas características fundamentais, na órbita de todos os entes federativos.

De outro giro, as normas específicas ou especiais sobre licitação e contratos são aquelas tão somente complementares às normas gerais ou que tratem de aspectos não disciplinados pelas mencionadas normas gerais, ou seja, são normas de estrito interesse local, que pela sua especificidade não estão disciplinadas nas normas gerais da União (FURTADO, 2012, p. 27). Para Justen Filho (2016, p. 24) normas específicas são aquelas que versam sobre peculiar interesse local e dá exemplos:

Daí se extrai que todas as regras acerca de **organização, funcionamento e competências dos organismos administrativos locais não se incluem no âmbito de normas gerais**. A lei federal disciplina o procedimento administrativo, mas não institui órgãos nem interfere sobre os assuntos de peculiar interesse local. Por exemplo, é inviável considerar como norma geral uma regra acerca da gestão de bens públicos de entes federativos. Do mesmo modo, a natureza federativa do Estado brasileiro impede que a União estabeleça regras acerca de doação de bens estaduais ou municipais. (Grifos da autora)

Especificamente quanto à Lei nº 8.666/1993, seu art. 1º estabelece que ela dispõe sobre normas gerais de licitações e contratos, deixando subtendido que todos os seus dispositivos são normas de caráter geral.

Contudo, Di Pietro (2006, p. 22) adverte que esta não é a postura mais adequada, pois, ao esgotar as possibilidades dos demais entes da federação legislarem sobre licitações e contratos, o referido dispositivo padece de aparente inconstitucionalidade. Nessa esteira de raciocínio assevera Justen Filho (2016, p. 27):

A interpretação da fórmula “normas gerais” tem de respeitar a tutela constitucional à competência local. É inquestionável que a Constituição reservou competência legislativa específica para cada esfera política disciplinar licitação e contratação administrativa.

Com efeito, o modelo federativo pressupõe uma autonomia dos entes federados e o poder da União para interferir na estrutura organizacional destes entes não é ilimitada, notadamente no que tange à organização, ao funcionamento, a assuntos de interesse local e à competência dos organismos administrativos de tais

entes (TORRES, 2017, p. 49-50). Desse modo, é certo que a Lei nº 8.666/1993 veicula normas gerais e normas não gerais (especiais) sobre licitações e contratos administrativos, devendo a distinção entre uma e outra ser feita em vista das características da matéria disciplinada (JUSTEN FILHO, 2016, p. 25).

Por oportuno, trazemos à baila a visão de alguns doutrinadores que ao debruçarem sobre o assunto delimitaram quais artigos da lei são normas gerais e quais são normas específicas de licitação.

Para Carmona (2010, p. 75) o artigo 2º da Lei nº 8.666/19993 é norma geral e explica:

Aqui temos, segundo a definição adotada, uma norma geral, porque é exatamente este dispositivo que viabiliza o princípio da igualdade, isonomia ou impessoalidade, de cunho constitucional e, por isso mesmo, a regra é a licitação. Assim, o citado art. 2º pode ser havido como norma geral e, portanto, obriga toda a Administração Pública brasileira.

Por sua vez, Justen Filho (2016, p. 16) identificou como normas gerais, além do artigo 2º, que versa sobre a obrigatoriedade de licitar, os seguintes assuntos:

Requisitos mínimos necessários e indispensáveis à validade da contratação administrativa;
Hipóteses de obrigatoriedade e de não obrigatoriedade de licitação;
Requisitos de participação em licitação;
Modalidades de licitação;
Tipos de licitação;
Regime jurídico da contratação administrativa.

Nessa mesma linha de raciocínio, Furtado (2012, p. 27) entende que:

A definição das modalidades e tipos de licitação e das hipóteses de contratação sem licitação são exemplos de temas que se inserem no âmbito das normas gerais. Caso Estado ou Município legissem sobre mencionados temas, incorrerem em inconstitucionalidade formal.

Em poucas ocasiões, Estados acusam a União de, a pretexto de elaborar normas gerais, invadir a competência dos Estados e aprovar normas especiais.

Mukai (2008, p. 12-13), ao discorrer sobre as normas gerais da Lei nº 8.666/1993, elencou um rol de artigos tomando por base os critérios da essencialidade e da natureza uniformizadora das normas, incluindo, portanto, o artigo 23, por entender que este artigo é norma geral de natureza uniformizadora. Do mesmo modo, Pereira Júnior (2009, p. 275) ao tecer comentários a respeito do mencionado artigo 23 consigna que:

A norma é geral, a despeito da Lei nº 8.666/93 não reeditar o comando do Dec-lei nº 2.300/86, cujo art. 85 proibia Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios de ampliar os “limites máximos de valor fixados para diversas modalidades de licitação”.

Deduz-se a cogência nacional do art. 23 e seus incisos da regra do art. 120, que, com a redação da Lei nº 9.648/98, autoriza a revisão desses valores, pelo Poder Executivo Federal, com base em índice de validade nacional. Eis subjacente, o princípio da igualdade. (Grifos da autora)

Ainda de acordo com o supracitado autor (2009, p. 289) o artigo 24, incisos I e II, que tratam da dispensa em razão do valor, é: “indubiosamente geral, posto que excepciona o dever de licitar, em rol que somente lei federal de normas gerais pode fixar, no exercício da competência privativa da União (CF/88, art. 22, XXVII)”.

De outro lado, Jair Santana (2014) defende que o artigo 24, I e II, da lei de licitações é norma específica, pois embora o artigo 120, da Lei nº 8.666/1993 tenha possibilitado a revisão periódica dos valores das dispensas a fim de ajustar-se às circunstâncias do futuro, a União Federal fez letra morta da referida regra, o que em nada afeta o núcleo das possibilidades existentes nas demais esferas governamentais, as quais recebem inclusive do artigo 118, da própria Lei de Licitações o reconhecimento expresso de que as autonomias federativas estão preservadas. Desse modo, conclui o referido autor, *in verbis*:

Sendo a dispensa de licitação em decorrência do valor da contratação uma regra geral, os valores respectivos não estão no núcleo das competências da entidade central (a União Federal), como decorrência lógica da diversidade de situações existentes em cada unidade federada e unidade administrativa. Possibilitado está, portanto, o Município a alterar os valores de dispensa aludidos nos incs. I e II do art. 24 da Lei de Licitações, por ato normativo específico.

Como se vê, o tema relativo às normas gerais não é pacífico na doutrina, sendo possível encontrar correntes que seguem linhas argumentativas diferentes. A mesma dificuldade de conceituação é encontrada na delimitação dos dispositivos da Lei nº 8.666/93, pois são raros os autores que, ao discorrerem sobre o tema, arriscaram-se a discriminar de forma precisa qual artigo da lei é norma geral e qual artigo é norma específica. Não por outro motivo, é possível encontrar teses jurídicas que defendem que os artigos 23, I e II e 24, I e II da Lei nº 8.666/1993 que versam sobre limites de licitação são normas de caráter geral, logo de competência legislativa privativa da União e correntes que entendem o oposto, ou seja, que são normas específicas, possibilitando aos municípios editar leis locais alterando os referidos valores.

Assim, da discussão travada neste tópico é possível inferir que interpretar os artigos 23, I e II e 24, I e II da Lei nº 8.666/1993 como normas gerais inibe a experimentação, na medida em que vincula os Estados, os Municípios e o Distrito Federal à observância dos limites de licitação fixados pela União.

2.5 O Entendimento do Tribunal de Contas de Mato Grosso

Essa questão foi enfrentada em 2014 pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso nos autos do Processo nº 12.174-6/2014, que tratava de Consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Campos de Júlio, solicitando esclarecimento acerca da legalidade do poder executivo municipal atualizar, mediante lei ou decreto, baseado nos índices de correção monetária, os valores das modalidades licitatórias constantes na Lei 8.666/1993.

O Conselheiro Antônio Joaquim, relator do processo, emitiu voto no sentido de que compete privativamente à União legislar sobre as 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, cabendo

aos demais entes da federação, dentre eles os municípios, legislar apenas de forma suplementar sobre normas específicas.

Quanto à possibilidade do Poder Executivo municipal atualizar os valores das modalidades licitatórias, salientou que os seus respectivos valores foram discriminados pela União na Lei 8.666/93. Logo, considerando que a União fixou os valores dentre as regras gerais, não seria permitido aos demais entes da federação modificá-los.

Por sua vez, o Conselheiro Luiz Carlos Pereira, pediu vista dos autos e desenvolveu uma tese jurídica inovadora sobre o artigo 23 da Lei de Licitações, interpretando-o como norma específica e, com isso, flexibilizou os preceitos licitatórios permitindo que outros entes da federação, a exemplo dos municípios, pudessem fixar novos valores para a definição das modalidades licitatórias. Para o revisor do processo, o artigo 22 da Lei nº 8666/1993, na parte que institui as modalidades licitatórias, é norma de caráter geral, tanto que o seu § 8º veda expressamente aos demais entes federados de criar outras modalidades de licitação ou promover a combinação entre elas. Contudo, entendeu que a norma que fixa os valores das modalidades licitatórias consubstancia norma federal, de específica aplicação no âmbito da União, tanto que será pelo Executivo Federal atualizada.

Outro argumento trazido pelo revisor reside no fato de que o Decreto-Lei nº 2.300/1986 vedava expressamente no seu artigo 85, parágrafo único⁴, que os demais entes da federação alterassem os limites máximos de valor fixados para as modalidades licitatórias, contudo esta vedação não foi reproduzida pela Lei nº 8666/1993. Desse modo, tendo em vista que o artigo 126, da Lei de Licitações expressamente revogou o Decreto-Lei nº 2.300/1986, o revisor entendeu tratar-se de hipótese de revogação global que ocorre quando a lei revogadora disciplina inteiramente a matéria disciplinada pela lei antiga. Acrescentou que o referido Decreto-Lei foi elaborado sob a vigência da Constituição Federal de 1969, a qual não albergava os municípios como entes federados, nem prestigiava o federalismo. Assim,

⁴ Art. 85. Aplicam-se aos Estados, Municípios; Distrito Federal e Territórios as normas gerais estabelecidas neste Decreto-lei.
Parágrafo único. As entidades mencionadas neste artigo e no artigo seguinte não poderão ampliar os casos de dispensa de licitação, nem os limites máximos de valor fixados para convite, tomada de preços e concorrência.

o legislador editor da Lei nº 8.666/1993 optou por não reproduzir tal vedação ante à autonomia federativa dos entes, permitindo a estes não apenas que estipulassem os limites máximos de valor fixados para as modalidades licitatórias nacionalmente previstas, mas também que os atualizasse à luz dos indexadores e marcos temporais, também nacionalmente estatuídos.

O voto vista divergente foi acolhido pelo relator do processo e os demais julgadores acompanharam o relator, resultando na aprovação da Resolução de Consulta nº 17/2014, em 09/09/2014, que permitiu que os Chefes do Poder Executivo Municipal e Estadual atualizassem monetariamente os valores fixados pela Lei nº 8.666/1993, tão somente com base no indexador e na periodicidade nacionalmente fixados pelo artigo 120 da Lei nº 8.666/1993. Além disso, firmou entendimento de que a eventual disciplina estadual concorrente supletiva, e a suplementar municipal, em matéria de fixação do valor das modalidades licitatórias nacionais deveria ser feita por lei em sentido formal, conforme se observa a seguir:

EMENTA: PREFEITURA DE CAMPOS DE JÚLIO. CONSULTA. LICITAÇÕES. NORMAS GERAIS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. NORMAS ESPECÍFICAS. COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS MUNICÍPIOS. FIXAÇÃO DO VALOR LIMITE DAS MODALIDADES LICITATÓRIAS. ARTIGO 23 DA LEI Nº 8.666/1993. NORMA ESPECÍFICA DA UNIÃO FEDERAL. POSSIBILIDADE CONSTITUCIONAL DOS DEMAIS ENTES DA FEDERAÇÃO DE FIXAR VALORES DISTINTOS PARA FIXAÇÃO DAS MODALIDADES LICITATÓRIA, MEDIANTE LEI. NECESSIDADE DE RESPEITO À REGRA CONSTITUCIONAL DE SUBMISSÃO DAS AQUISIÇÕES, CONCESSÕES E ALIENAÇÕES MEDIANTE LICITAÇÃO. POSSIBILIDADE DOS DEMAIS ENTES FEDERADOS DE ATUALIZAR REFERIDOS VALORES COM BASE NO INDEXADOR E PERIODICIDADE NACIONALMENTE FIXADOS PELO ARTIGO 120 DA LEI Nº 8.666/1993.

a) A competência constitucional para legislar sobre normas gerais de licitações e contratações públicas é privativa da União, cabendo aos demais entes da federação a possibilidade de legislar acerca da matéria apenas de forma suplementar, por meio de normas específicas. b) A competência legislativa suplementar dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios consiste na possibilidade de regulamentar as normas gerais expedidas pela União por meio da Lei nº 8.666/1993, a fim de adequá-las às peculiaridades regionais e locais, e somente naquilo que não foi definido ou delimitado pelas normas gerais insculpidas na Lei de Licitações. c) O artigo 22 da Lei de Licitações que estabelece as modalidades licitatórias é norma geral, editada pela União, sendo legalmente vedada a criação de novas modalidades pelos demais entes federados. d) O artigo 23 da

Lei de Licitações é norma específica, editada pela União com vistas a fixar os valores a que tão somente seus órgãos e entidades se sujeitam para escolha das modalidades licitatórias, sendo juridicamente possível a outros entes da federação, a exemplo dos Municípios, estabelecerem novos valores para a definição das modalidades licitatórias previstas na Lei nº 8.666/1993. e) A Lei nº 8.666/1993 revogou integralmente o Decreto-Lei nº 2.300/1986, em especial seu artigo 85, caput, e parágrafo único, extinguindo a vedação a que os demais entes da federação alterassem os limites máximos de valor fixados para as modalidades licitatórias, vedação esta não reproduzida pela Lei nº 8.666/1993. f) A eventual disciplina estadual concorrente supletiva, e a suplementar municipal, em matéria de fixação do valor das modalidades licitatórias nacionais deverá ser feita por lei em sentido formal. g) O valor a ser fixado pelos demais entes, a título de limite máximo para fixação das modalidades licitatórias do artigo 22 da Lei nº 8.666/1993, à luz da regra constitucional da licitação e do princípio da razoabilidade, jamais poderá servir de burla à regra constitucional de submissão das aquisições e alienações ao próprio processo licitatório. h) O artigo 120 da Lei nº 8.666/1993 é norma geral, editada pela União, tão somente na parte em que prescreve o indexador de reajuste dos valores fixados na referida lei, e a periodicidade do reajuste. i) Os Chefes do Poder Executivo poderão atualizar monetariamente os valores fixados pela Lei nº 8.666/1993, tão somente com base no indexador e na periodicidade nacionalmente fixados pelo artigo 120 da Lei nº 8.666/1993.

(Resolução TCE/MT nº 17/2014 - Processo nº 12.174-6/2014 - Pleno - Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso)

Observa-se que a referida Resolução de Consulta estabeleceu os seguintes critérios: *i)* periodicidade anual; *ii)* com base no Índice Geral de Preços do Mercado (IGPM); *iii)* somente por meio de lei em sentido estrito. Outrossim, embora a resolução não tenha mencionado expressamente como a atualização monetária deve ser realizada, é certo que deve abranger todas as modalidades previstas na lei federal (concorrência, tomada de preços e convite), seguindo a mesma proporção dos valores previstos no artigo 23, I e II da Lei nº 8.666/1993 e, conseqüentemente, da dispensa consignada no artigo 24, I e II da lei em comento.

Ocorre que, na mesma linha explicitada no tópico anterior, o tema também é controverso na jurisprudência, sendo possível encontrar decisões de outros Tribunais de Contas em sentido diametralmente oposto, vejamos:

EMENTA: CONSULTA. PREFEITURA DE PALMAS. IMPOSSIBILIDADE DE ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS, LEGISLAREM, DE FORMA SUPLEMENTAR, OBJETIVANDO FIXAREM NOVOS VALORES ÀS MODALIDADES DE LICITAÇÃO. ART. 23 DA LEI N. 8.666/93. NORMAS GERAIS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA. OBJETIVANDO ATUALIZÁ-LAS APENAS ÀS CARACTERÍSTICAS LOCAIS. CONHECIMENTO. RESPOSTA EM TESE. PUBLICAÇÃO.

a) não é possível Estados, Distrito Federal e Municípios legislarem de forma suplementar, seja por meio de lei ou decreto, objetivando atualizar os valores das modalidades de licitação, constantes do art. 23 da Lei n. 8.666/93, vez que tal dispositivo trata-se de norma geral, cuja a competência para legislar sobre matéria dessa natureza, é privativa da União;

b) é possível aos demais Entes da Federação, neste caso específico, a municípios, regulamentar, de maneira suplementar, por meio de legislação específica, as normas gerais constantes da Lei n. 8.666/93, objetivando ajustá-las às características locais, ressaltando que tais regulamentações somente devem abranger sobre matérias que não foram contempladas nas normas gerais constantes da Lei de Licitações.

(Resolução TCE/TO nº 803/2014 - Processo nº 7508/2014 - Pleno - Tribunal de Contas do Estado do Tocantins)

CONSULTA. MUNICÍPIO DE CUJUBIM/RO. QUESTIONAMENTO SOBRE A POSSIBILIDADE DE ATUALIZAÇÃO, POR MEIO DE LEI MUNICIPAL, DOS VALORES DAS MODALIDADES LICITATÓRIAS CONSTANTES DO ART. 23, I E II, DA LEI Nº 8.666/93. IMPOSSIBILIDADE. NORMA GERAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO.

1. É vedado aos municípios e ao Estado de Rondônia editarem leis destinadas à atualização os valores das modalidades licitatórias definidas no art. 23, incisos I e II, da Lei nº 8.666/93, por tratar-se de norma de caráter geral, sobre a qual compete privativamente a União legislar, conforme descrito no art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal c/c artigos 1º e 120 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

(Resolução de Consulta - Processo nº 474/2015 – Tribunal de Contas do Estado de Rondônia)

EMENTA: CONSULTA. ATUALIZAÇÃO DOS VALORES DAS MODALIDADES LICITATÓRIAS. NORMAS GERAIS. SUPLEMENTAÇÃO. ESTADOS E MUNICÍPIOS IMPOSSIBILIDADE. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PODER EXECUTIVO FEDERAL.

A competência para a edição de normas gerais sobre licitações e suas modalidades é privativa da União, conforme prevê a Constituição Federal. Não é possível a alteração dos valores das modalidades licitatórias mediante a competência suplementar dos Estados e Municípios, por se tratarem de normas gerais. Apenas o Poder Executivo Federal poderá realizar anualmente a revisão dos valores

relativos às modalidades licitatórias, observando como limite máximo a variação geral de preços do mercado no período.

(Resolução de Consulta TC/3053/2018 – Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul)

Tal situação reforça a singularidade do objeto desta pesquisa, na medida em que Mato Grosso é o único Estado da federação no qual é possível encontrar limites diferenciados de licitação, o que possibilita uma análise empírica de como cada município tem se comportado diante dessa permissão e quais os impactos acarretados nas licitações realizadas no período.

Por oportuno, merece destaque o importante desdobramento que a interpretação inovadora exarada pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso teve sobre os consórcios públicos que, como é sabido, também estão sujeitos à regra de realização de licitação para aquisição de bens e serviços. Essa temática foi abordada em 2018 por aquele Tribunal de Contas, quando o Presidente do Consórcio Regional de Saúde Sul de Mato Grosso solicitou esclarecimentos da Corte de Contas acerca da extensão e aplicação aos consórcios públicos das disposições contidas na Resolução de Consulta nº 17/2014 – TCE/MT, o que resultou na publicação da Resolução de Consulta nº 09/2018, abaixo transcrita:

Ementa: CONSÓRCIO REGIONAL DE SAÚDE SUL DE MATO GROSSO. CONSULTA. CONSÓRCIOS PÚBLICOS. LICITAÇÃO. APLICAÇÃO DA RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 17/2014 AOS CONSÓRCIOS. INDICAÇÃO NO CONTRATO DE CONSÓRCIO DE QUAL LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA SERÁ APLICADA NAS AQUISIÇÕES. POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DE VALORES DIVERSOS DOS PREVISTOS NO ART. 23 DA LEI Nº 8.666/1993. APLICAÇÃO DO ART. 23 DA LEI Nº 8.666/1993 EM CASO DE SILÊNCIO.

1) Os consórcios públicos estão sujeitos ao poder normativo exercido pelo Tribunal de Contas, e por isso é aplicável a eles a Resolução de Consulta nº 17/2014. 2) O contrato de consórcio público deve estabelecer a legislação específica de qual ente consorciado será aplicada aos procedimentos licitatórios do consórcio. 3) Se a legislação do ente consorciado escolhida pelo contrato de consórcio possuir previsão de limites de valores diversos daqueles constantes no art. 23 da Lei nº 8.666/1993, poderá ser utilizada pelo consórcio. 4) Caso o contrato de consórcio público seja silente acerca de qual norma específica deve ser aplicada para as aquisições, não é legítimo atualizar ou eleger, por ato próprio do consórcio, norma de nenhum

dos entes consorciados, e caberá a aplicação dos valores previstos no art. 23 da Lei nº 8.666/93.

(Resolução TCE/MT nº 09/2018 - Processo nº 21.716-6/2018 - Pleno - Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso)

Como se vê, visando dirimir a dúvida posta, o Tribunal de Contas de Mato Grosso firmou entendimento no sentido de que o consórcio público deve estabelecer no contrato a legislação específica de qual ente consorciado será aplicada aos procedimentos licitatórios do consórcio, de modo que, havendo previsão de limites de valores diversos daqueles constantes no art. 23 da Lei nº 8.666/1993, está autorizada sua utilização pelo consórcio. Na hipótese de omissão no contrato, deve ser aplicado os valores previstos no artigo 23 da Lei nº 8.666/1993.

Destarte, cumpre registrar que a matéria em questão foi judicializada em 11/02/2016, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN nº 460/2016, proposta pelo Procurador-Geral de Justiça do estado de Mato Grosso à época em face do Município de Campo Verde, requerendo a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.053/2015 que estabeleceu novos valores para as licitações municipais. Após, outros municípios também passaram a figurar no polo passivo da referida demanda, em virtude do instituto jurídico da conexão previsto nos artigos 55 e 58 do Código de Processo Civil.

Importante notar que o tema envolvendo normas gerais e normas específicas de licitações também mostrou-se controverso entre os membros do Poder Judiciário, pois, num primeiro momento, entendeu-se pela constitucionalidade das leis municipais que atualizaram monetariamente os limites de licitação, deliberando, portanto, pela improcedência das ações. Após a interposição de embargos de declaração pela parte autora, os autos foram novamente submetidos à deliberação, ocasião em que prevaleceu o entendimento de que o artigo 23 da Lei 8.666/93 não constitui norma específica e, portanto, não admite que sejam feitas alterações em seu conteúdo por parte dos demais entes, reconhecendo-o, assim, como de caráter geral. Desse modo, ao estabelecerem valores distintos daqueles previstos na Lei nº 8.666/1993 os municípios teriam extrapolado os limites de suas competências legislativas, adentrando indevidamente em matéria atribuída de forma privativa à União, nos termos do artigo 22, XXVII da Constituição Federal.

Diante disso, as Resoluções de Consultas nº 17/2014 e nº 9/2018 foram recentemente revogadas pelo Tribunal de Contas do estado de Mato Grosso, em 08/10/2019, cujo voto de relatoria do Conselheiro Substituto Luiz Carlos Pereira destacou que apesar do que foi decidido pelo Tribunal de Justiça de Mato Grosso, a Resolução de Consulta nº 17/2014-TP exerceu, ainda que indiretamente, influência na adoção das medidas que resultaram na atualização dos valores previstos na Lei nº 8.666/93 pelo Poder Executivo Federal, na medida em que a Nota Técnica n.º 1.081/2017 do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União mencionou expressamente a decisão daquela Corte de Contas que resultou na alteração dos limites pelo Estado e pelos Municípios.

A despeito disso, impende salientar que a referida resolução de consulta permaneceu válida e produziu efeitos desde o ano de 2014, até 2019, o que gerou um excelente estudo de caso, pois, diferentemente dos textos supra mencionados de Coviello e Mariniello (2014), Tóth e Fazekas (2017), Tas (2019) e Szucs (2017), houve diversidade de limites durante o período de vigência, tanto espacial como temporalmente.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Conforme se explicitou na introdução, o objetivo da dissertação é analisar a experiência do Estado de Mato Grosso em relação aos diferentes limites de licitação. Para alcançar esse objetivo, foram adotados os procedimentos indicados a seguir.

A coleta de dados e informações foi realizada por meio de pesquisa documental e refere-se a uma série histórica relativa ao período de 2010 à 2018. O lapso temporal foi assim delimitado para fins de obter dois cenários contendo iguais períodos, antes e depois da Resolução de Consulta nº 17/2014 - TCE/MT que, como visto, possibilitou a existência da variância de limites de licitação no Estado de Mato Grosso.

Desse modo, primeiramente, foram levantados dados nos portais de transparência dos municípios mato-grossenses, buscando identificar quais municípios editaram leis atualizando monetariamente os limites da Lei nº 8.666/1993. Diante das eventuais dificuldades enfrentadas para o levantamento desses dados, e tendo em vista que a autora da dissertação é servidora do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, foi utilizado um questionário eletrônico fornecido pela Secretaria de Controle Externo de Contratações Públicas do TCE/MT. O referido questionário foi encaminhado em 15/10/2018 para os controladores internos de todos os municípios. Dentre outros questionamentos, indagava se o município possuía lei própria que atualizou os limites das modalidades de licitação e, caso positivo, solicitava o número da lei e o link ou local para consulta. Dos 141 municípios, 82 responderam ao questionário. Nesse conjunto, somente dois responderam que não atualizaram os limites das modalidades licitatórias. Na tentativa de obter o máximo de dados possíveis sobre o assunto, foi realizado contato telefônico com os demais municípios que não responderam o questionário. Com isso, foi possível obter dados a respeito de todos os municípios do Estado de Mato Grosso, de modo que não se trata de uma amostra, mas de toda a população de municípios do estado.

Nesse diapasão, o painel balanceado obtido ao final dessa coleta de dados foi formado, portanto, por 141 municípios e nove anos (2010 a 2018), e contem, em cada caso, informações sobre os limites adotados em três modalidades de licitação (convite, tomada de preço e concorrência) e na dispensa de licitação em razão do valor (art. 24, I e II). Com isso, obteve-se a planilha 1 (painel dos limites municipais),

por meio da qual foi possível verificar em que medida as leis municipais obedeceram aos parâmetros da Lei nº 8.666/1993, pois, uma vez atualizados os valores do artigo 23, I e II da referida lei, o valor da dispensa está vinculado ao limite de 10% da modalidade convite (art. 24, I e II).

Com base nesses dados, verificou-se a evolução da variância dos limites fixados pelos municípios ao longo do tempo. Além disso, foi possível observar se há correlação dos limites fixados com características dos municípios como população, Produto Interno Bruto (PIB) e orçamento por exemplo.

Além disso, foram utilizados dados sobre a quantidade e o valor das licitações e das dispensas de licitações realizadas pelos municípios no período analisado, obtendo-se, com isso, a planilha 2 (painel das licitações). Esses dados foram extraídos de relatórios contidos no Sistema de Auditoria Pública Informatizada de Contas (“Sistema Aplic Cidadão”). Trata-se de um sistema informatizado por meio do qual os jurisdicionados encaminham a prestação de contas ao Tribunal de Contas de Mato Grosso. As informações contidas nesse sistema são encaminhadas pelos próprios gestores municipais, e é possível que alguns municípios deixem de encaminhar essas informações. Nesse sentido, é possível verificar, por exemplo, no ano de 2010, no campo referente ao valor, que existe valor estimado ao passo que o valor vencedor é igual a zero. Contudo, tudo indica que se trata de uma inconsistência decorrente da falha de envio dessas informações, uma vez que essa situação *sui generis* não se repete nos demais exercícios (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018). Dessa maneira, embora seja possível encontrar eventuais inconsistências, uma análise preliminar sugere que a quantidade de informações não disponíveis (“*missing*”) é reduzida, o que sugere que esse problema não afeta significativamente a análise.

A partir da coleta desses dados, foi possível mensurar qual o impacto da atualização dos limites da dispensa sobre as demais modalidades de licitação. Nesse contexto, apurou-se se, com a ampliação dos limites, os municípios reduziram significativamente a quantidade de licitação ou até mesmo pararam de licitar, transformando, nesses casos, a exceção (dispensa) em regra.

4 RESULTADOS

Neste capítulo são reportados os resultados obtidos após o levantamento e o tratamento dos dados. A primeira seção trata da análise da legislação sobre os limites municipais e demonstra quantos e quais municípios atualizaram os limites de licitação e como essa atualização foi implementada, ou seja, qual o valor médio dos novos limites, se eles foram reajustados de maneira uniforme e se há correlação entre a atualização monetária com algumas características dos municípios, como número de habitantes, PIB e orçamento.

Já a segunda seção versa sobre o impacto da atualização monetária dos limites de licitação nos municípios do estado de Mato Grosso e explicita como se comportaram as licitações de uma amostra de 14 municípios frente aos diferentes limites de licitação.

4.1 Análise da legislação sobre limites municipais

Os dados mostram que dos 141 municípios do estado de Mato Grosso, 138 atualizaram monetariamente os valores das modalidades licitatórias e somente três optaram por não atualizar (Marcelândia, Rondolândia e Rondonópolis).

Conforme demonstrado no tópico 2.2 deste trabalho, as modalidades concorrência, tomada de preços e convite são determinadas em função dos limites estabelecidos no art. 23, incisos I e II da Lei nº 8.666/1993. Além disso, explicitou-se que a dispensa de licitação equivale à 10% da modalidade convite para obras e serviços de engenharia (inciso I) e para outras compras e serviços (inciso II), conforme artigo 24, I e II da referida lei.

Já no tópico 2.5, foi apresentada a Resolução de Consulta nº 17/214 do Tribunal de Contas de Mato Grosso, que permitiu a atualização monetária dos limites de licitação pelo estado e pelos municípios, a partir de setembro de 2014, destacando, dentre outros critérios, que a atualização deve ser realizada anualmente, com base no Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M) e somente por meio de lei em sentido estrito.

Nesse diapasão, para compreender como essa atualização foi implementada na prática, primeiramente, foi calculada a média dos limites municipais para cada uma das modalidades e para a dispensa de licitação, de acordo com os dois tipos de contratos previstos na lei (obras ou serviços de engenharia ou outras compras e serviços). De uma maneira geral, os resultados obtidos para cada um dos limites examinados (dispensa, convite, tomada de preços e concorrência) são muito parecidos e ilustram a mesma ideia. Desse modo, como o limite de dispensa é o que define se determinada aquisição deve ser precedida ou não de procedimento licitatório, nesta seção, optou-se por reproduzir, sempre que necessário, as inferências estatísticas deste limite, de acordo com o tipo de contrato.

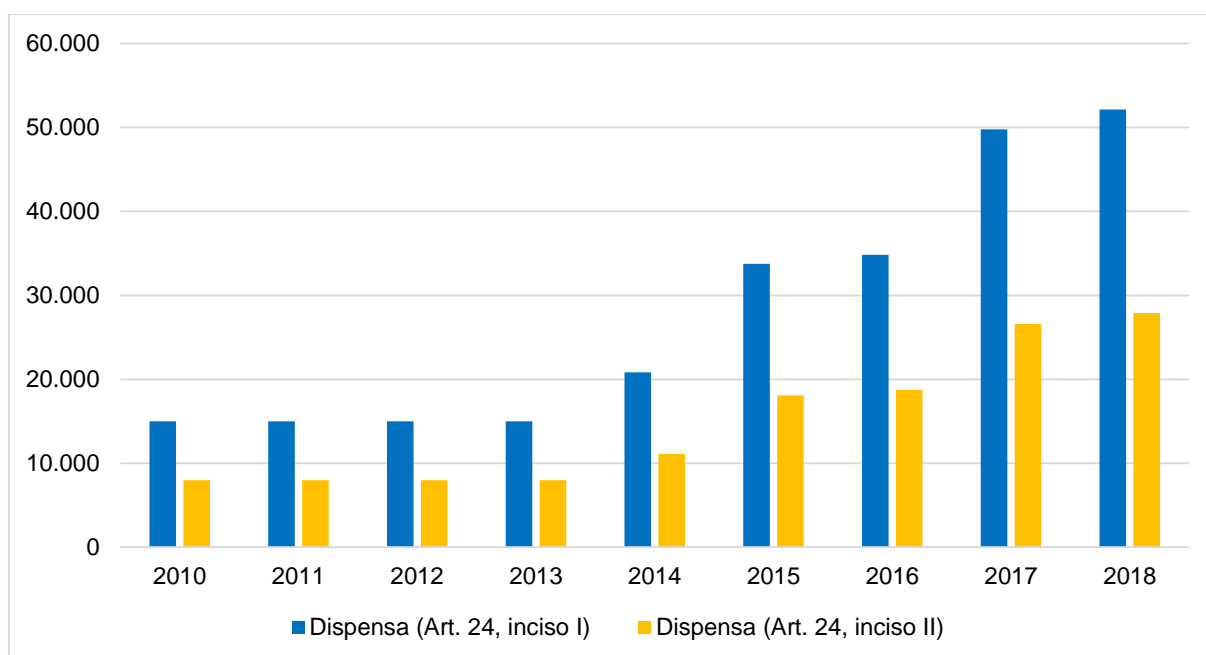
Desse modo, a tabela 1 e o gráfico 1 demonstram as médias dos limites de dispensa de licitação para obras e serviços de engenharia (art. 24, I) e para outras compras e serviços (art. 24, II) no período de 2010 a 2018:

Tabela 1 - Média dos Limites de Dispensa

Médias	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
(Art. 24, I)	15.000	15.000	15.000	15.000	20.831	33.762	34.831	49.765	52.140
(Art. 24, II)	8.000	8.000	8.000	8.000	11.124	18.076	18.728	26.610	27.878

Fonte: Elaborado pela autora com base na Legislação

Gráfico 1 - Média dos Limites de Dispensa



Fonte: Elaborado pela autora com base na Legislação

Nota-se que, de 2010 a 2013, a média dos limites se manteve constante e corresponde ao valor previsto na Lei nº 8.666/1993. A partir de 2014, é possível notar um crescimento da média dos limites da dispensa. Assim, ao comparar a média dos limites municipais atualizados com os limites até então vigentes da referida lei federal verifica-se um aumento de aproximadamente 39% no ano de 2014 e de 248% no ano de 2018, para ambos os tipos de contratos.

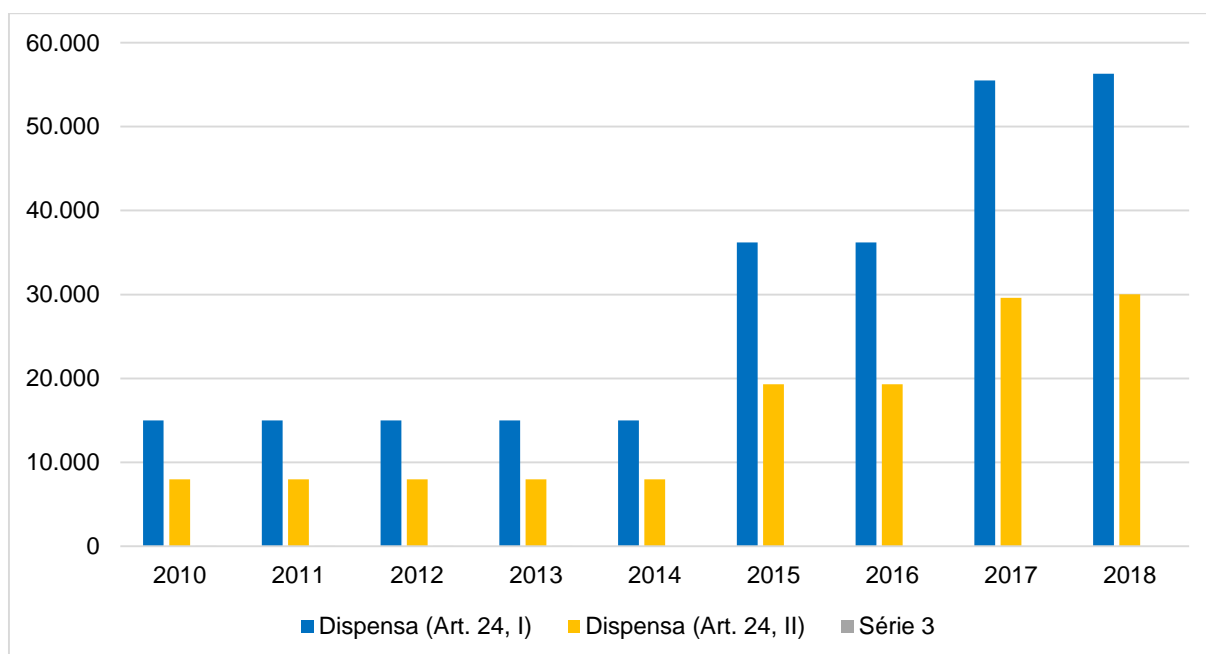
Todavia, como a média é uma medida de posição central, ela pode ser distorcida por valores extremos. Diante disso, também foi calculada a mediana dos limites municipais, conforme demonstram a tabela 2 e o gráfico 2:

Tabela 2 - Mediana dos Limites de Dispensa

Mediana	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
(Art. 24, I)	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	36.194	36.194	55.504	56.300
(Art. 24, II)	8.000	8.000	8.000	8.000	8.000	19.303	19.303	29.602	30.027

Fonte: Elaborada pela autora com base na Legislação

Gráfico 2 - Mediana dos Limites de Dispensa



Fonte: Elaborado pela autora com base na Legislação

Interessante notar que no ano de 2014 a mediana é igual ao limite da Lei nº 8.666/1993 e menor do que a média apurada no mesmo período, sinalizando que apenas alguns poucos municípios atualizaram os limites de licitação neste ano. Por outro lado, a partir do ano de 2015, a mediana dos limites é um pouco maior do que a

média. Todavia, considerando que essa diferença não é muito elevada, é possível que não existam valores muito discrepantes uns dos outros na população (*outliers*). Diante disso, para saber se os limites municipais foram atualizados de modo uniforme em cada ano, foi calculado o desvio padrão para todos os limites no mesmo período, conforme demonstra a tabela 3:

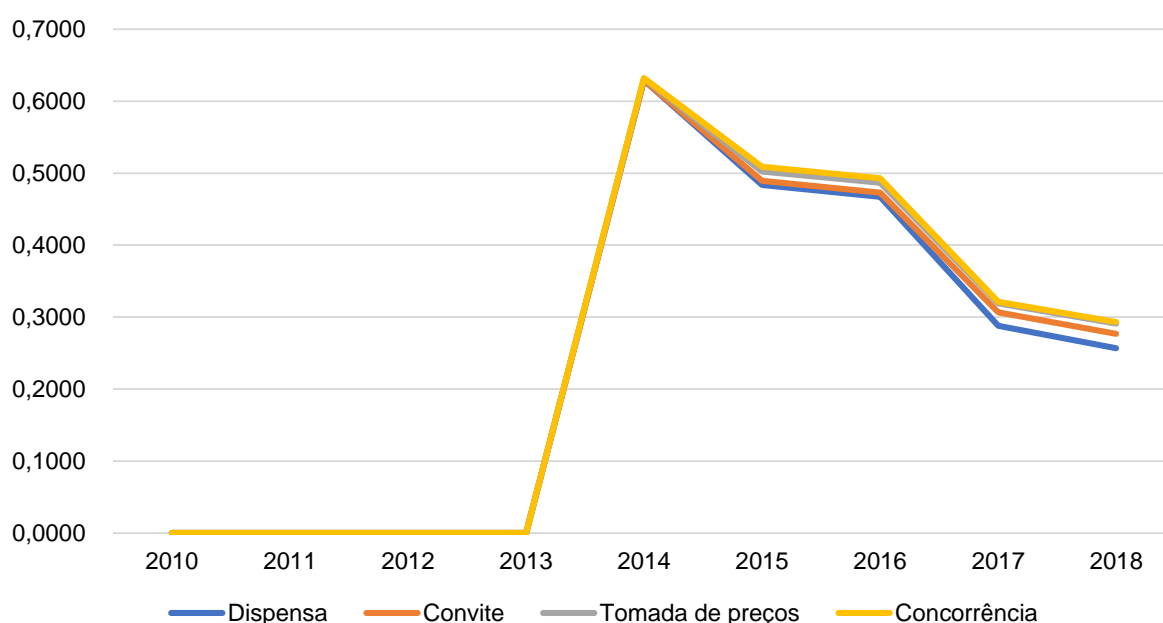
Tabela 3 - Desvio Padrão – Obras e Serviços de Engenharia (Inciso I)

	2014	2015	2016	2017	2018
Dispensa	13.105,00	16.327,00	16.279,00	14.324,00	13.388,00
Convite	131.048,00	165.049,00	164.627,00	150.276,00	142.421,00
Tomada de Preços	1.299.318,00	1.647.943,00	1.649.691,00	1.549.504,00	1.483.654,00
Concorrência	1.292.573,00	1.670.131,00	1.671.709,00	1.561.879,00	1.495.789

Fonte: Elaborada pela autora com base na Legislação

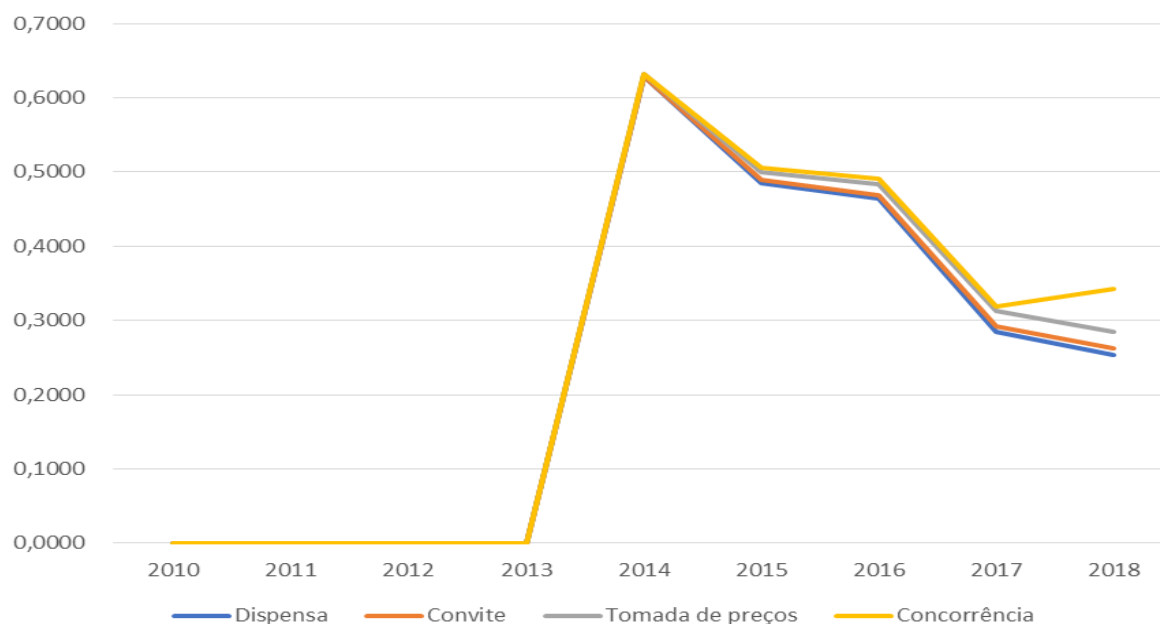
Nota-se que os desvios padrões são altos, o que indica que os limites não foram atualizados uniformemente, ou seja, estão distribuídos por uma ampla gama de valores. Para se obter uma medida da dispersão invariante à escala, foi calculado o coeficiente de variação desses limites, isto é, a razão entre o desvio padrão e a média, consoante demonstram os gráficos 3 e 4:

Gráfico 3 - Coeficiente de Variação dos Limites – Obras e Serviços de Engenharia (Inciso I)



Fonte: Elaborado pela autora com base na Legislação

Gráfico 4 - Coeficiente de Variação dos Limites – Outras Compras e Serviços (Inciso II)

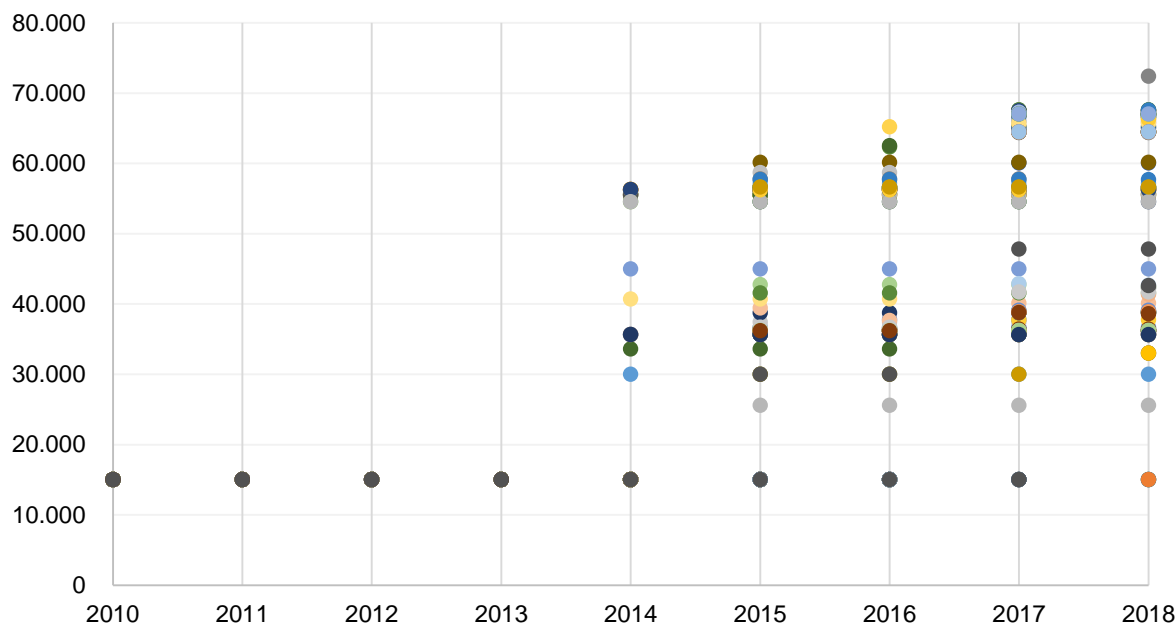


Fonte: Elaborado pela autora com base na Legislação

Como se vê, de 2010 a 2013 o coeficiente de variação é igual a zero (o que mostra que todos os municípios tinham os mesmos limites em cada modalidade), ao passo que no ano de 2014 é possível verificar um crescimento da dispersão dos limites. Essa mudança de cenários pode ser explicada pela mudança de entendimento do Tribunal de Contas de Mato Grosso em setembro de 2014, pois, como visto, até essa data os limites das modalidades licitatórias eram iguais para todos os municípios e, posteriormente, facultou-se a atualização monetária dos referidos limites por cada município. Uma das possíveis causas para o crescimento vertiginoso da dispersão no ano de 2014 seguida de uma diminuição gradativa ao longo dos anos pode estar associada ao fato de que naquele ano apenas alguns municípios atualizaram monetariamente os limites das modalidades licitatórias, equivalente a 17,73% do total, ao passo que no ano de 2018, esse percentual aumentou para 97,87%. Ademais, é possível inferir que os limites tendem a ficar mais homogêneos ao longo dos anos.

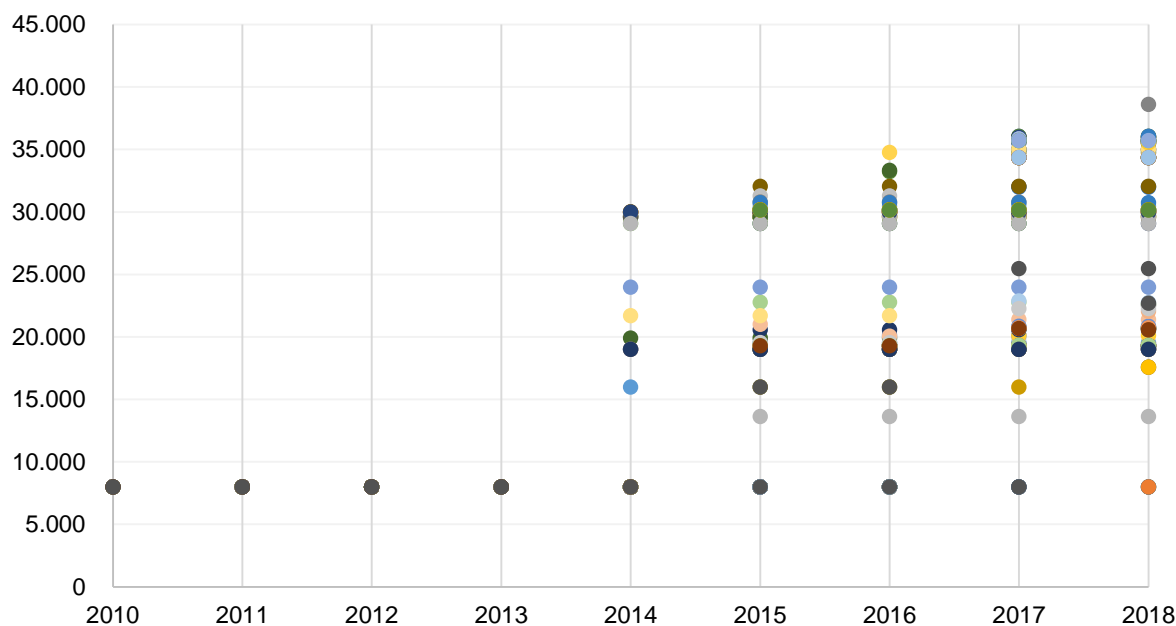
A dispersão dos limites municipais ao longo dos anos foi representada nos gráficos 5 e 6, vejamos:

Gráfico 5 - Dispersão dos Limites de Dispensa (art. 24, I) x Ano



Fonte: Elaborado pela autora com base na Legislação

Gráfico 6 - Dispersão dos Limites de Dispensa (art. 24, II) x Ano



Fonte: Elaborado pela autora com base na Legislação

Do mesmo modo que os gráficos anteriores, os gráficos 5 e 6 evidenciam que, de 2010 a 2013, os limites de dispensa de licitação são iguais para todos os municípios e, a partir do ano de 2014, começam a variar. Além disso, observa-se que essa variância é alta, o que indica que os limites municipais são muito diferentes uns dos outros. Assim, os gráficos sugerem que as atualizações monetárias dos limites de

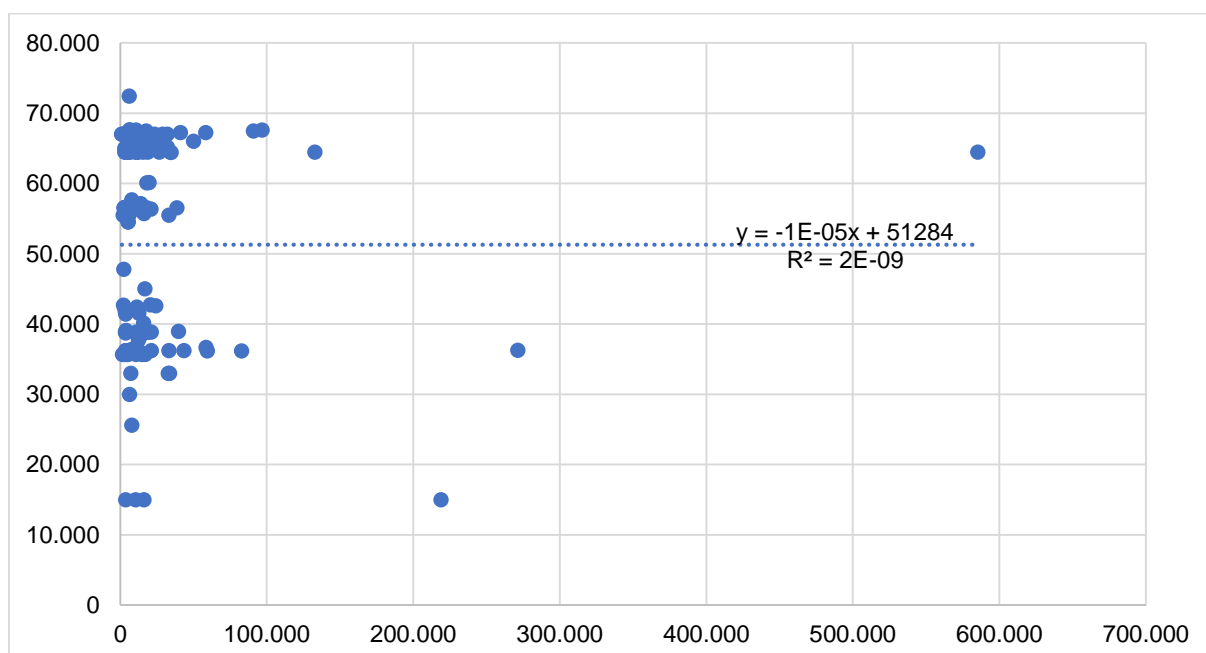
licitação não seguiram um padrão em cada ano, ou seja, cada município atualizou de um jeito.

Sem a necessidade de maiores digressões, o fato é que, ao facultar a atualização monetária dos limites de licitação por cada município, a resolução de consulta do TCE/MT estabeleceu apenas o limite máximo, que é a variação de preços do mercado no período (IGP-M FGV), conferindo, portanto, uma ampla margem de discricionariedade ao administrador público para escolher quando e como atualizar os limites de licitação do seu município.

Desta maneira, poder-se-ia presumir que houvesse uma correlação entre os limites atualizados com determinadas características dos municípios, tais como população, PIB e orçamento, pois, em tese, municípios de pequeno porte tenderiam a realizar um maior número de pequenas aquisições do que os de grande porte. Por outro lado, municípios de maior porte, em tese, fariam compras maiores e, por isso, teriam mais propensão a fixar limites maiores. Do mesmo modo, municípios mais ricos (com maior PIB e orçamento) fariam compras de maiores volumes, razão pela qual tenderiam a fixar limites mais altos, até mesmo para não pulverizar as compras.

Ao invés disso, os resultados revelam que não há correlação entre a população e os limites atualizados pelos municípios, conforme demonstra o gráfico 7:

Gráfico 7 - Correlação entre a População x Dispensa (Art. 24, I)

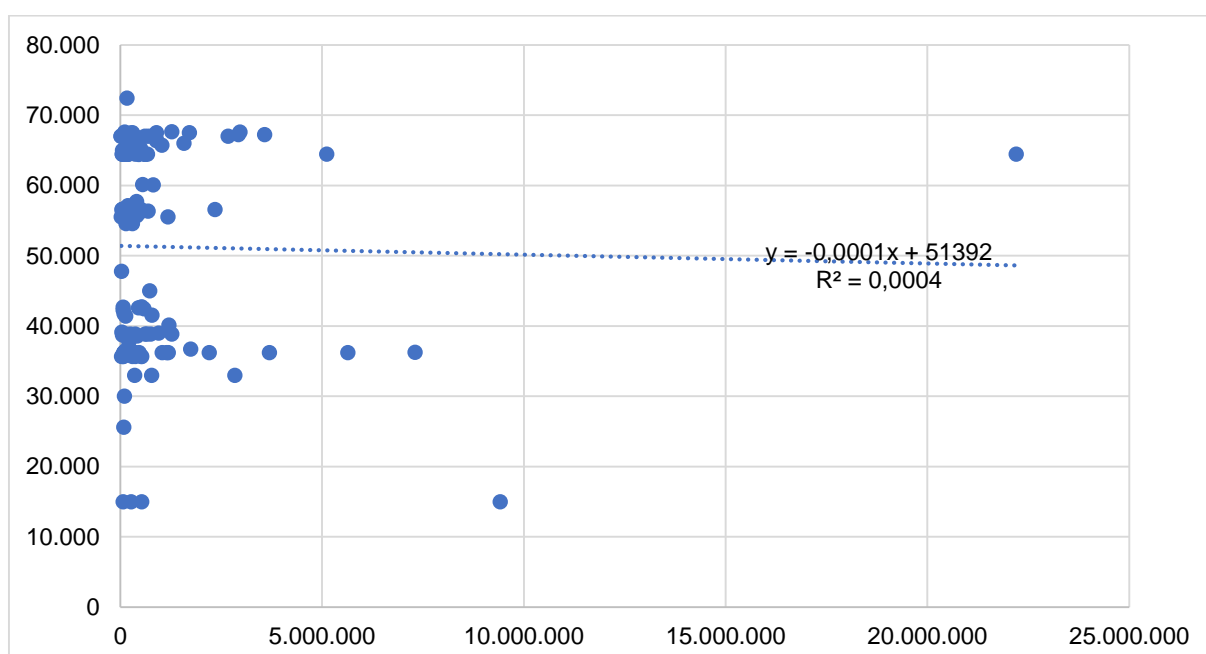


Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do IBGE e da Legislação

Por outro lado, deve-se registrar que o tamanho da população por si só não é suficiente para mensurar a quantidade de aquisições realizadas pela administração, na medida em que é possível encontrar municípios que, apesar de pequenos, são muito ricos e, conseqüentemente, realizariam aquisições de maior vulto. Em virtude disso, buscou-se saber se há correlação entre a atualização dos limites com indicadores econômicos de riqueza como PIB e orçamento.

Em detrimento disso, os resultados também são contra intuitivos e demonstram a ausência de correlação entre o PIB e os limites atualizados pelos municípios, conforme se observa do gráfico 8:

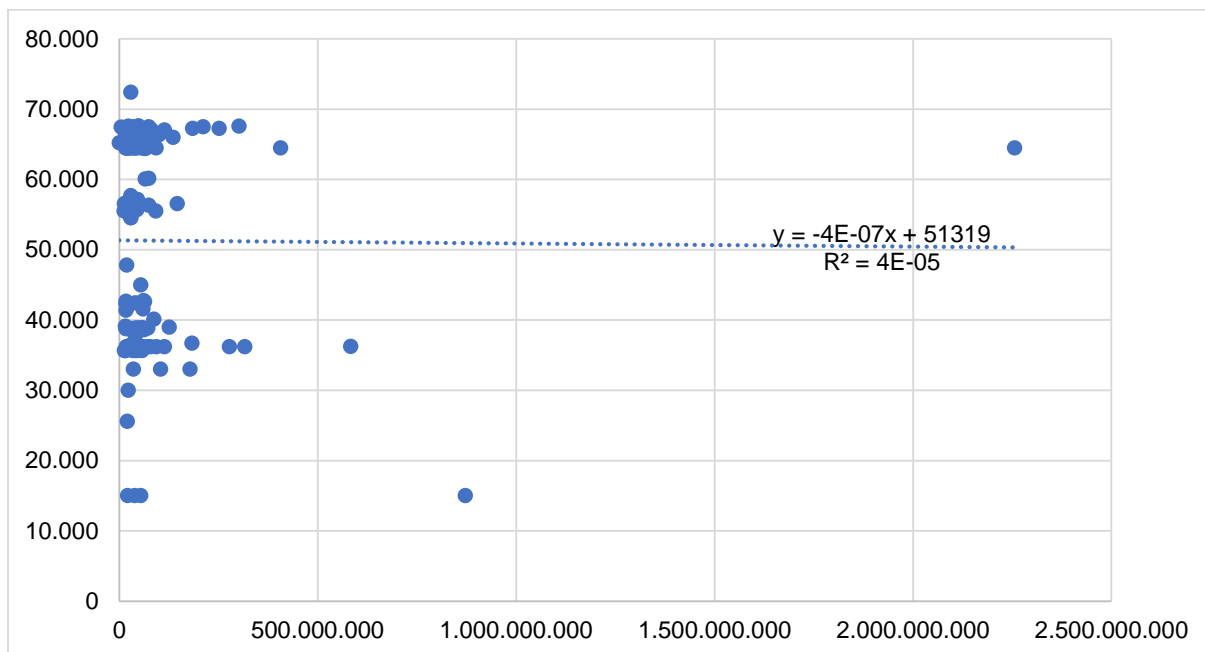
Gráfico 8 - Correlação entre o PIB x Dispensa (Art. 24, I)



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do IBGE e da Legislação

Destarte, também não foi possível apurar qualquer correlação entre o orçamento e os limites municipais, consoante se observa do gráfico 9:

Gráfico 9 - Correlação entre o Orçamento (2018) x Dispensa (Art. 24, I)



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados extraídos do Sistema Aplic e da Legislação

Desse modo, os dados revelam que não há correlação entre as variáveis examinadas, sendo possível encontrar municípios de pequeno porte e com baixa renda que atualizaram os limites em patamares elevados e municípios de grande porte e ricos com limites mais baixos ou, até mesmo, que optaram por não atualizar os limites, como é o caso de Rondonópolis.

Por conseguinte, da análise da legislação municipal, nota-se que os municípios de Itanhangá e Porto Esperidião atualizaram só a modalidade convite, notadamente para ter impacto na dispensa de licitação.⁵ Por sua vez, os municípios de Castanheira e Juína atualizaram só a dispensa de licitação.

No ano de 2017, Alto Paraguai diminuiu o limite da modalidade convite previsto no art. 23, I Lei nº 8.666/1993 para obras e serviços de engenharia de R\$ 150.000,00 para R\$ 45.064,00 e, em total dissonância, aumentou o limite de dispensa de licitação correspondente ao referido inciso de 15.000,00 para R\$ 67.596,00.⁶ Assim, nota-se que, no município de Alto Paraguai, a modalidade convite para contratação

⁵ O município de Porto Esperidião atualizou monetariamente somente a modalidade convite no ano de 2015, por meio da Lei Municipal nº 675/2015. Todavia, no ano de 2017 editou a Lei Municipal nº 759/2017, atualizando todas as modalidades licitatórias.

⁶ A primeira atualização monetária do município de Alto Paraguai foi realizada no ano de 2015, por meio da Lei nº 405/2015, na qual foi observada a proporção de 10% entre as dispensas de licitação e as modalidades convites correspondentes.

de obras e serviços de engenharia, na prática, deixou de existir a partir de 2017, pois o limite de dispensa de licitação foi alterado em montante superior à modalidade convite correspondente. Tal fato pode ser considerado como uma evidência de que o município utilizou índices de variação de preços distintos para atualizar monetariamente as modalidades licitatórias de um mesmo período ou, até mesmo, que sequer se valeu de índice geral de preços para implementar essa atualização, em inobservância à Resolução de Consulta nº 17/2014 – TCE/MT.

O município de Querência atualizou somente a modalidade convite e a dispensa de licitação sem, contudo, observar o percentual de 10% previsto no art. 24, I e II, da Lei nº 8.666/1993 para a dispensa de licitação e o município de Poxoréu atualizou apenas a modalidade tomada de preços.

Onze municípios atualizaram monetariamente os limites das modalidades licitatórias por meio de decreto e não por lei, em inobservância aos ditames da Resolução de Consulta nº 17/2014 – TCE/MT, a saber: Água Boa, Alto Garças, Campo Novo do Parecis, Campos de Júlio, Conquista D'Oeste, Novo Santo Antônio, Querência, São Felix do Araguaia, Tesouro, Torixoréu, Vila Bela da Santíssima Trindade. Além desses, merecem destaque os municípios de Castanheira e Juína, que, embora tenham editado lei dispondo sobre a atualização monetária dos limites de dispensa de licitação, previram que esses valores poderiam ser atualizados monetariamente por decreto do Poder Executivo todo o mês de janeiro com base no índice acumulado do ano anterior.

4.2 Impacto da atualização monetária dos limites de licitação nos municípios do estado de Mato Grosso

Na seção precedente demonstrou-se que a atualização monetária dos limites de licitação não seguiu padrões e nem foi implementada de maneira uniforme pelos municípios. Pelo contrário, os dados revelam uma grande dispersão de valores e a inexistência de correlação entre as variáveis analisadas. Além disso, há municípios que não observaram as regras previstas na Lei nº 8.666/1993 e nem na Resolução de Consulta do TCE/MT.

Esta seção demonstra como se comportaram as licitações frente aos limites diferenciados de licitação. Essa análise pode ser feita de forma agregada através da

utilização de técnicas econométricas com o intuito de verificar, por exemplo, se haveria agrupamento dos contratos em torno dos novos limites (“*bunching*”). Contudo, essa análise requereria um tratamento de dados incompatível com o objeto desta dissertação, razão pela qual se optou pela análise de uma amostra de municípios.

Diante disso, e considerando o grande volume de observações a serem analisadas, optou-se por trabalhar com uma amostra composta por 14 municípios, que representam cerca de 10% de toda a população. Os municípios da amostra foram selecionados de acordo com o porte do município (pequeno, médio e grande porte), com base no critério populacional, ou seja, número de habitantes.

No caso do Mato Grosso, apurou-se que, dos 141 municípios, 75,88% são de pequeno porte, 16,31% são de médio porte e apenas 7,8% são considerados municípios de grande porte. Nesse sentido, para ilustrar o que aconteceu com as licitações após a atualização dos limites municipais, dos três conjuntos de municípios estudados, foram eleitos municípios considerados representativos, como por exemplo Cuiabá, por ser a capital do estado, municípios que apesar de muito parecidos atualizaram os limites de maneira totalmente diferente uns dos outros, ou que, apesar de muito diferentes, atualizaram os limites de maneira parecida, além de alguns municípios mencionados no final da seção 4.1, como municípios que apresentaram discrepâncias.

Portanto, os municípios da amostra são aqueles indicados na tabela 4:

Tabela 4 - Municípios da Amostra

Pequeno Porte (Menos de 20.000 habitantes)	Médio Porte (Entre 20.000 e 49.999 habitantes)	Grande Porte (Igual ou Maior que 50.000 habitantes)
Rosário Oeste	Pontes e Lacerda	Cuiabá
Santa Rita do Trivelato	Guarantã do Norte	Sorriso
Araguainha	Juína	Lucas do Rio Verde
São Félix do Araguaia	-	Primavera do Leste
Querência	-	Barra do Garças
Alto Paraguai	-	-

Fonte: Elaborado pela autora com base no artigo “A descentralização da saúde no Estado de Mato Grosso, Brasil: financiamento e modelo de atenção” Disponível em: <<https://www.scielo.org/article/rpsp/2000.v8n4/242-249/>>.

Os municípios de Juína, Alto Paraguai, Querência e São Feliz do Araguaia foram escolhidos por terem apresentado discrepâncias nas atualizações monetárias dos limites municipais, conforme mencionado no final da seção 4.1.

Por sua vez, os demais municípios foram selecionados por serem considerados representativos no estado, em razão do valor do orçamento e do PIB, ou até mesmo por serem muito parecidos e terem atualizado os limites de maneira totalmente diferentes um dos outros.

Assim, dada a ampla margem de discricionariedade conferida aos administradores públicos para atualizar os limites das modalidades licitatórias, passa-se à análise individualizada das principais características e o que aconteceu com as licitações em cada um dos 14 municípios da amostra.

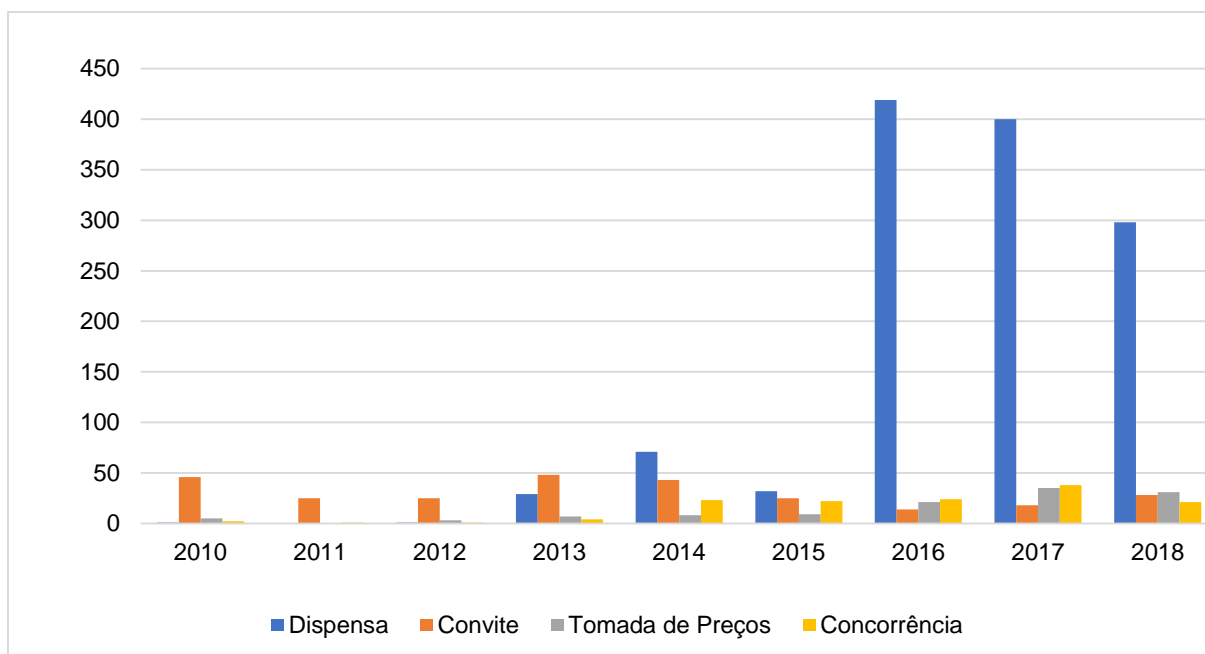
4.2.1 Municípios de Grande Porte

a) Cuiabá

O município de Cuiabá foi escolhido por ser a capital do estado e o município mais populoso e mais rico, com o maior PIB e o maior orçamento do estado. Embora desde o ano de 2014 os municípios mato-grossenses já tivessem a faculdade de atualizar os limites das modalidades licitatórias, a capital do estado somente fez uso desta prerrogativa no ano de 2017, ocasião em que editou a Lei nº 6.183/2017, reajustando os limites das modalidades licitatórias em aproximadamente 330%.

Diante disso, poder-se-ia estimar que houvesse um aumento quantitativo das contratações diretas e, conseqüentemente, uma diminuição das licitações realizadas no período, principalmente do convite, que é a de menor valor. Os dados revelam um aumento vertiginoso da quantidade de dispensas, contudo, sem alteração substancial nas licitações, consoante se observa do gráfico 10:

Gráfico 10 - Comparativo entre as Dispensas, os Convites, as Tomadas de Preços e as Concorrência x Ano - Cuiabá



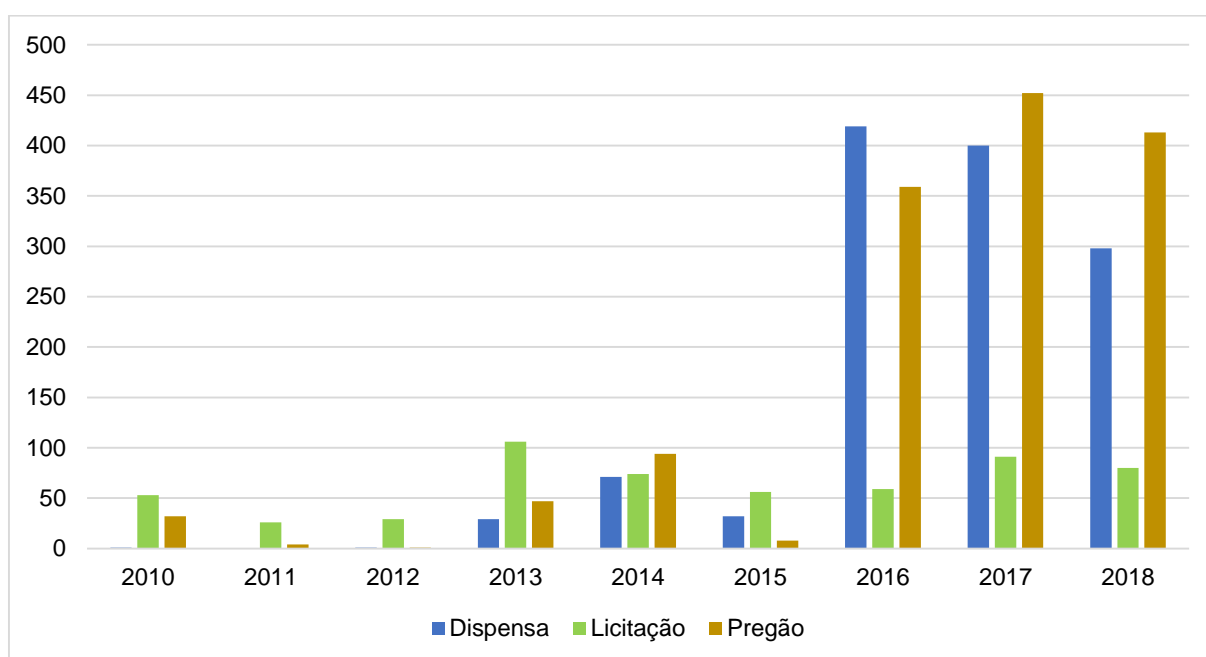
Fonte. Elaborado pela autora com base nos dados extraídos do Sistema Aplic

Observa-se uma mudança de cenários no ano de 2016, ou seja, antes da atualização dos limites de licitação que ocorreu em 2017. Diante disso, é possível que haja inconsistência nos dados provocada tanto pela falta de publicidade dos procedimentos licitatórios deflagrados no período, principalmente, de 2010 a 2015, como por eventual atualização anterior que não foi alcançada por esta pesquisa. Todavia, esse problema não tem o condão de afetar significativamente essa análise, tendo em vista que a diferença detectada entre 2015 e 2016 é muito elevada e continua presente nos anos subsequentes.

Por outro lado, o pregão é a modalidade de licitação utilizada para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública (DI PIETRO, 2019, p. 454). Diferentemente das modalidades convite, tomada de preços e concorrência, que são considerados leilões de envelopes fechados, os pregões (presencial e eletrônico) são denominados leilões híbridos, pois apresentam primeiro a etapa de envelopes fechados e, depois, a etapa de lances ao vivo ou *online* (FIUZA; MEDEIROS, 2015). Estudos anteriores sugerem que com a ampliação dos limites de dispensa e, conseqüentemente, sua maior utilização, também deveria haver uma diminuição dos pregões, garantindo eficiência nas aquisições públicas (MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2017).

Considerando tal hipótese, tornou-se necessário analisar o impacto da elevação dos limites nos pregões realizados no período. Os dados revelam que apesar do aumento considerável das dispensas, também houve aumento dos pregões, consoante se depreende do gráfico 11:

Gráfico 11 - Comparativo entre as Dispensas, as Licitações e os Pregões x Ano - Cuiabá



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados extraídos do Sistema Aplic

Diante disso, é possível que, após a elevação dos limites, o município tenha passado a pulverizar as compras públicas realizadas por meio de dispensa de licitação. Vale dizer, se antes da atualização a administração precisava empreender esforços maiores para estimar corretamente os valores das despesas correspondentes ao total das compras ou dos serviços no período de um ano a fim de evitar o fracionamento indevido do objeto licitado, é possível que a ampliação dos limites nestes patamares tenha influenciado negativamente o planejamento da administração municipal. Todavia, outros fatores também poderiam influenciar na oscilação do volume de aquisições públicas, como por exemplo o aumento da demanda na capital do estado.

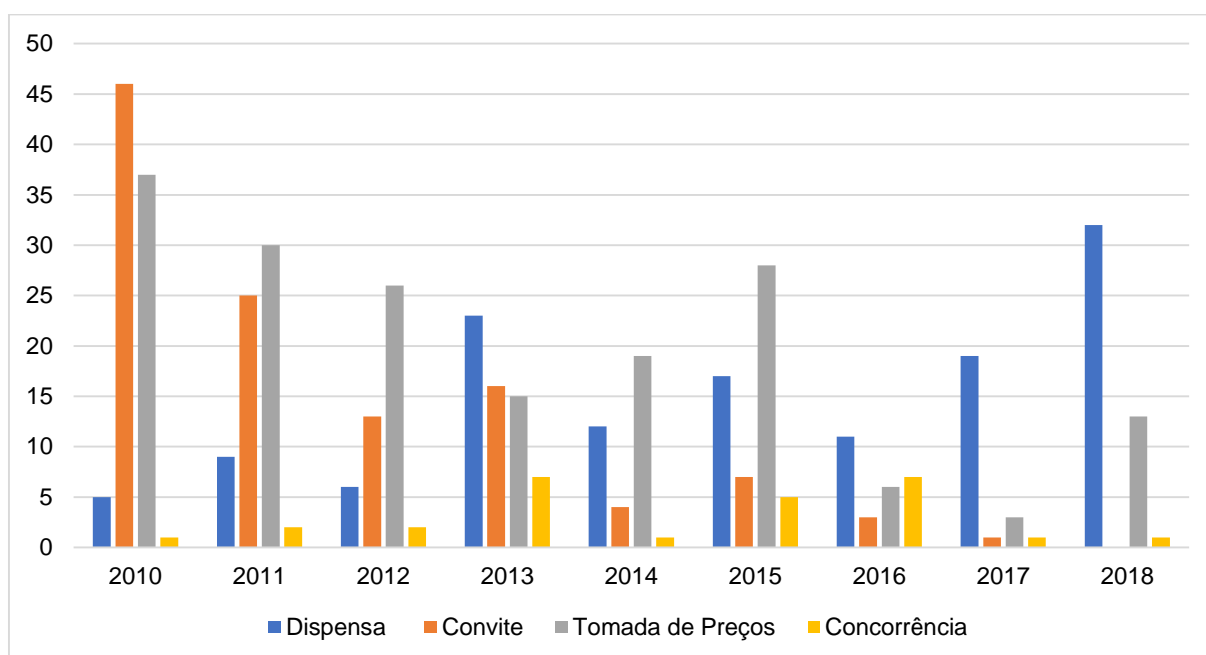
b) Sorriso

O município de Sorriso está entre os dez municípios mais populosos e com maior PIB do estado e, no ano de 2018, também estava entre os cinco municípios com maior orçamento. Com relação à atualização monetária dos limites de licitação,

Sorriso reajustou os valores em 141% no ano de 2015, por meio da Lei nº 2.569/2015, ou seja, menos da metade do que Cuiabá.

Neste caso, após a elevação dos limites é possível notar uma diminuição das licitações na modalidade convite seguida de um aumento das dispensas, consoante se depreende do gráfico 12:

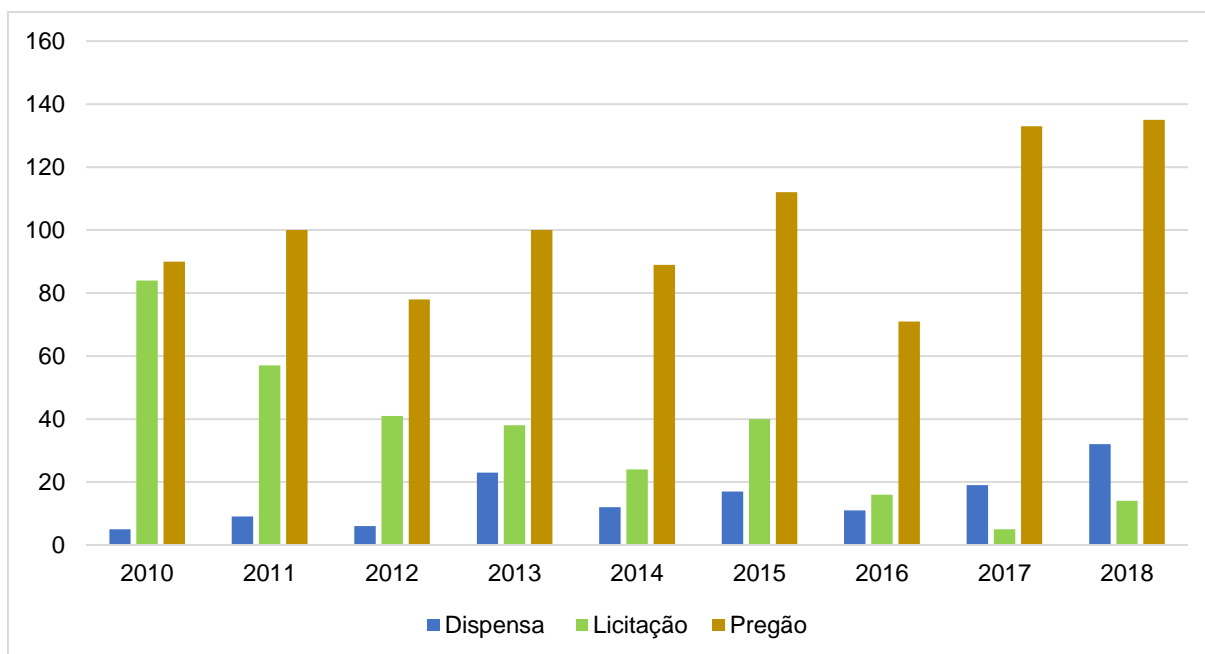
Gráfico 12 - Comparativo entre as Dispensas, os Convites, as Tomadas de Preços e as Concorrências x Ano - Sorriso



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Sistema Aplic

Infere-se que no ano de 2018 foi apurado, ao mesmo tempo, o maior número de dispensas e nenhuma licitação na modalidade convite, sinalizando que as aquisições até então realizadas por meio desta modalidade passaram a ser realizadas por contratação direta. Os dados mostram, ainda, que após a elevação dos limites que ocorreu no ano de 2015 o município aumentou razoavelmente a quantidade de dispensas e diminuiu a quantidade de licitações. Por outro lado, embora o município utilize um volume considerável de pregões, o qual inclusive é muito maior do que o das outras modalidades, após a ampliação dos limites houve uma diminuição no volume de pregões e depois este volume voltou a aumentar, conforme se depreende do gráfico a seguir:

Gráfico 13 - Comparativo entre as Dispensas, as Licitações e os Pregões x Ano - Sorriso



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Sistema Aplic

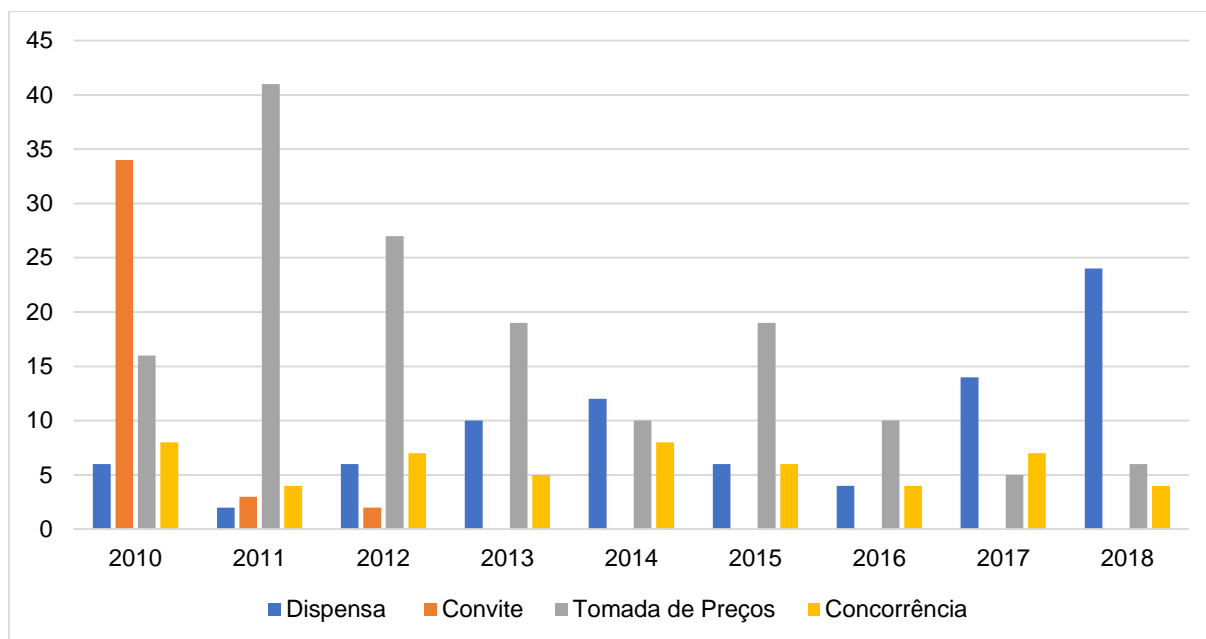
Desta feita, considerando que houve uma diminuição quantitativa das licitações seguida de um pequeno aumento das dispensas, é possível que após a ampliação dos limites, o município tenha planejado as compras públicas para comprar em maior quantidade com menos procedimentos, evitando, com isso o fracionamento.

c) Lucas do Rio Verde

O município de Lucas do Rio Verde é muito parecido com Sorriso, na medida em que está entre os dez municípios mais populosos, com maior PIB e maior orçamento do estado. No tocante à atualização monetária dos limites de licitação, Lucas do Rio Verde reajustou os valores no mesmo ano e no mesmo patamar que Sorriso.

Todavia, com relação às licitações, observa-se que Lucas do Rio Verde deixou de adotar a modalidade convite desde o ano de 2013, ou seja, dois anos antes de reajustar os valores das modalidades de licitação, conforme demonstra o gráfico 14:

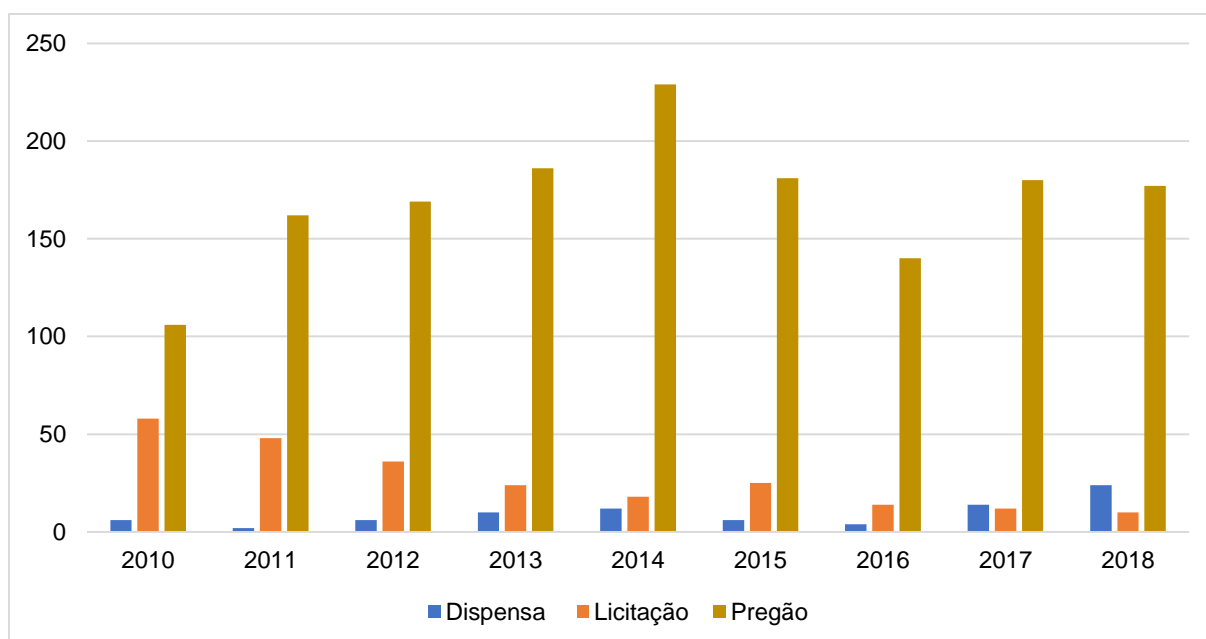
Gráfico 14 - Comparativo entre as Dispensas, os Convites, as Tomadas de Preços e as Concorrências x Ano – Lucas do Rio Verde



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Sistema Aplic

Nesse sentido, muito embora seja possível notar uma diminuição das licitações, seguida de um aumento das dispensas, não é possível atribuir este fato à elevação dos limites municipais, que ocorreu em 2015. Uma das possíveis causas para isso pode estar relacionada à utilização em maior escala do pregão no município, que, como é sabido, independe do valor da contratação, consoante gráfico 15:

Gráfico 15 - Comparativo entre as Dispensas, as Licitações e os Pregões x Ano – Lucas do Rio Verde



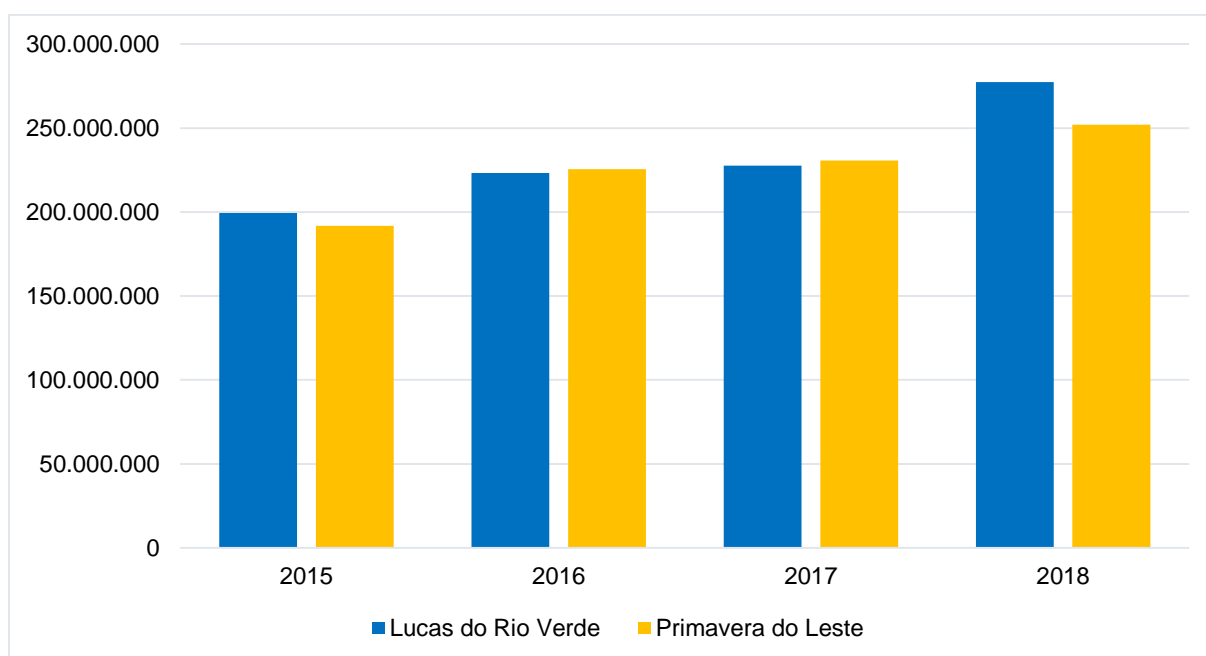
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Sistema Aplic

Portanto, o fato de o município utilizar muito mais o pregão do que as outras modalidades de licitação pode ter contribuído para a minimização do impacto da ampliação dos limites de licitação nas outras modalidades.

d) Primavera do Leste

O município de Primavera do Leste também está entre os dez municípios mais populosos e mais ricos do estado, além de ter um orçamento muito parecido com Lucas do Rio Verde, conforme se observa do gráfico 16:

Gráfico 16 - Comparativo entre os Orçamentos de Lucas do Rio Verde e Primavera do Leste -2015 a 2018

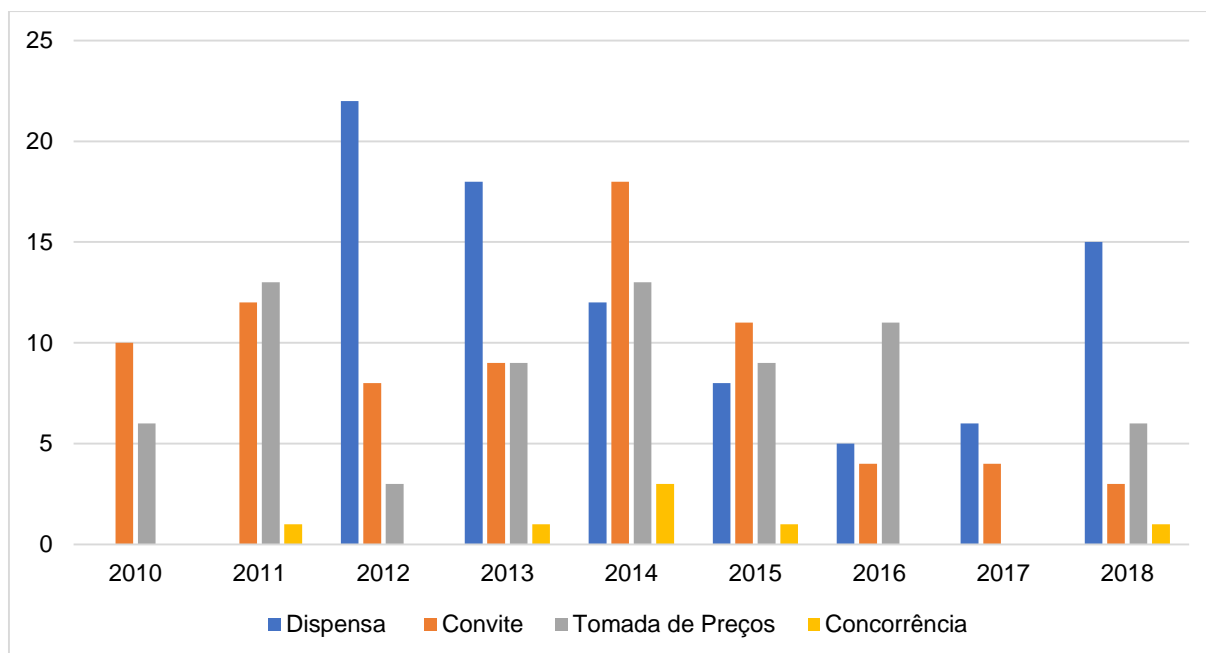


Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Sistema Aplic

Todavia, apesar de guardarem características muito semelhantes, Primavera do Leste atualizou os limites de licitação no ano de 2017, reajustando os valores em 348%, ou seja, mais que o dobro dos limites atualizados por Lucas do Rio Verde.

Embora seja possível notar uma diminuição na quantidade de licitações realizadas no período, principalmente, da modalidade convite, os dados mostram que mesmo antes de 2017 o município já realizava um grande número de dispensas e que após a ampliação dos limites o volume das dispensas voltou a subir, consoante ilustrado no gráfico 17:

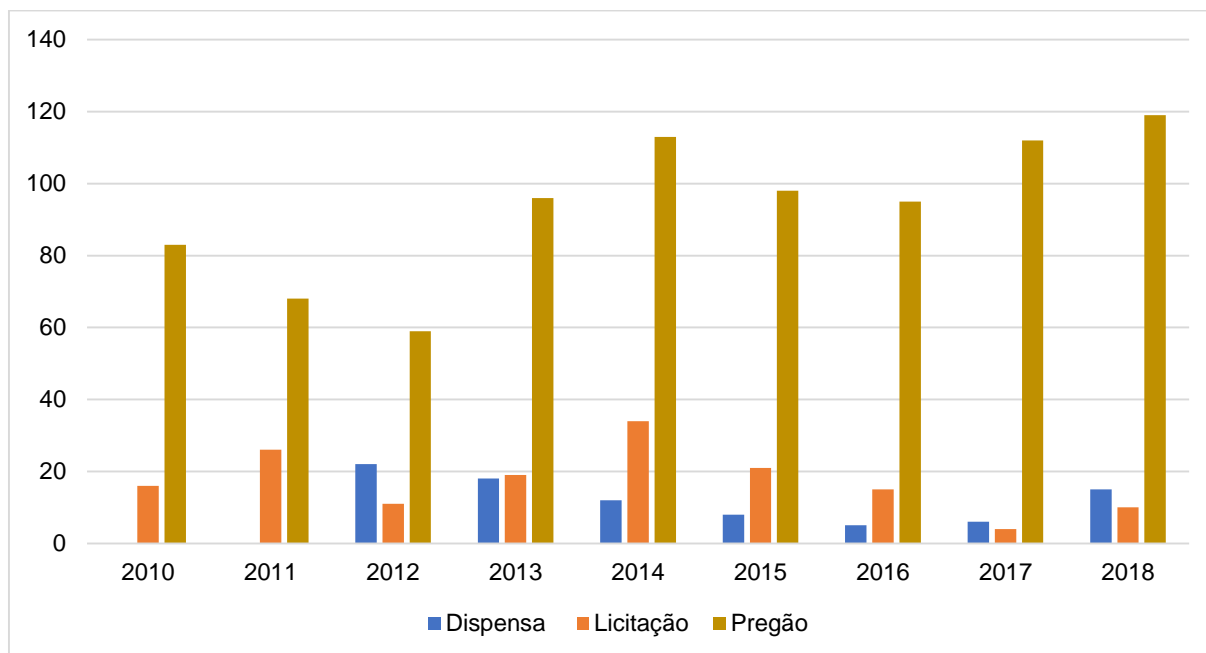
Gráfico 17 - Comparativo entre as Dispensas, os Convites, as Tomadas de Preços e as Concorrências x Ano – Primavera do Leste



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Sistema Aplic

Uma das possíveis explicações para isso também pode estar atrelada à utilização do pregão em maior escala, conforme se verifica do gráfico 18:

Gráfico 18 - Comparativo entre as Dispensas, as Licitações e os Pregões x Ano - Primavera do Leste



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Sistema Aplic

Assim, tanto Lucas do Rio Verde quanto Primavera do Leste, apesar de serem municípios muito parecidos e que atualizaram os limites de maneira totalmente

diferente um do outro, observa-se praticamente o mesmo padrão de comportamento nas licitações, na medida em que não foi possível notar impacto significativo na quantidade de licitações e nas dispensas, logo após a atualização dos limites municipais, provavelmente porque os referidos municípios utilizam mais o pregão do que as outras modalidades licitatórias.

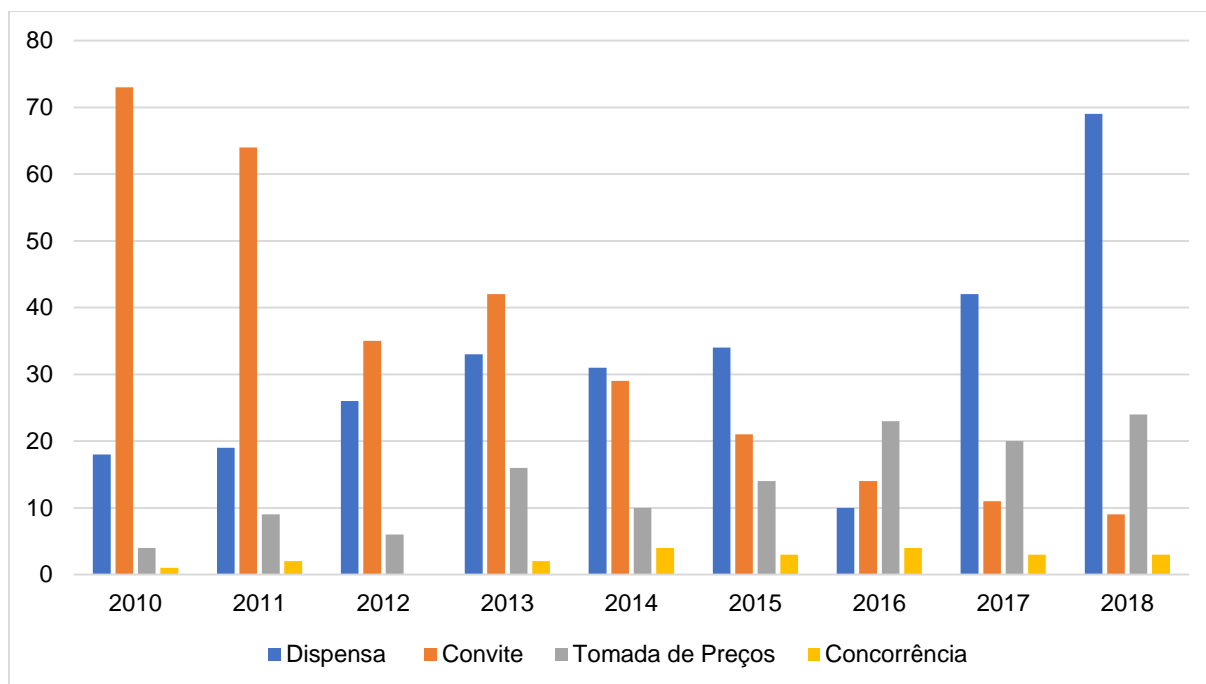
Estes resultados são consistentes com o estudo realizado pela Controladoria Geral da União e do estado de Mato Grosso, no qual foi apurado que o pregão presencial tem substituído o convite nas prefeituras do estado de Mato Grosso, principalmente nas de grande porte, tornando-se a modalidade mais utilizada atualmente com 72,84% de todos os processos licitatórios realizados em 2018, enquanto o convite representou apenas 4,31%. Verificou-se, ainda, que 44,1% dos pregões presenciais contaram com a participação de apenas um licitante e que em alguns casos o mesmo tem sido utilizado para a prática de irregularidades, tais como publicação de edital restritivo, com publicidade precária e julgamento deficiente (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO E CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO NO ESTADO DE MATO GROSSO, 2019).

e) Barra do Garças

O município de Barra do Garças foi escolhido pois, apesar de ser um pouco maior do que Primavera do Leste, em termos populacionais, o seu orçamento de R\$ 183,5 milhões, 19% menor do que o do referido município. No tocante à atualização monetária dos limites de licitação, o município reajustou os valores em 146% no ano de 2015, por meio da Lei nº 3.602/2015.

Nesse caso, diversamente dos dois anteriormente analisados, é possível notar uma mudança de comportamento nas licitações logo após a elevação dos limites de licitação, conforme se depreende do gráfico 19:

Gráfico 19 - Comparativo entre as Dispensas, os Convites, as Tomadas de Preços e as Concorrências x Ano – Barra do Garças



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Sistema Aplic

Percebe-se que, embora o município tenha aumentado a quantidade de dispensas, ele continuou licitando, contudo, em menor quantidade, o que indica que, pelo menos em tese, a escolha do percentual de reajuste dos limites municipais tenha sido adequada e proporcional às suas características.

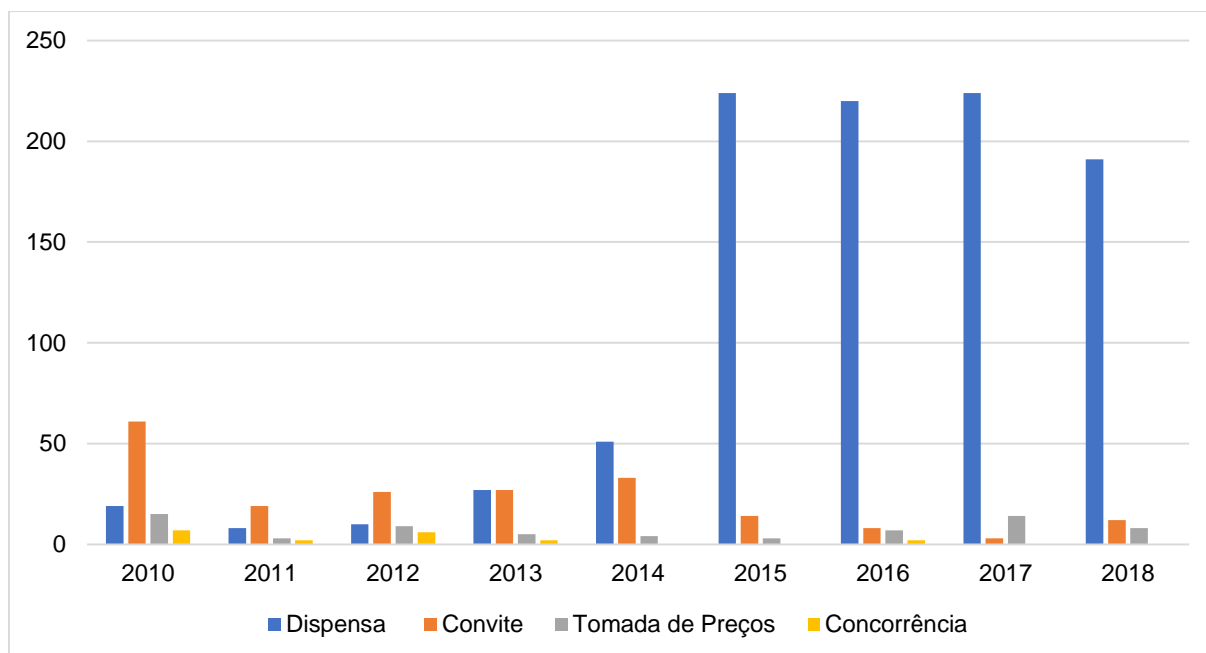
4.2.2 Municípios de Médio Porte

a) Pontes e Lacerda

O município de Pontes e Lacerda tem 43.538 habitantes e orçamento de R\$ 114,2 milhões. No ano de 2015, o município atualizou os limites de licitação, por meio da Lei nº 1607/2015, reajustando os valores em 141%.

Neste caso, é nítido o aumento nas dispensas em detrimento das licitações realizadas no período, conforme se observa do gráfico a seguir:

Gráfico 20 - Comparativo entre as Dispensas, os Convites, as Tomadas de Preços e as Concorrências x Ano – Pontes e Lacerda



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Sistema Aplic

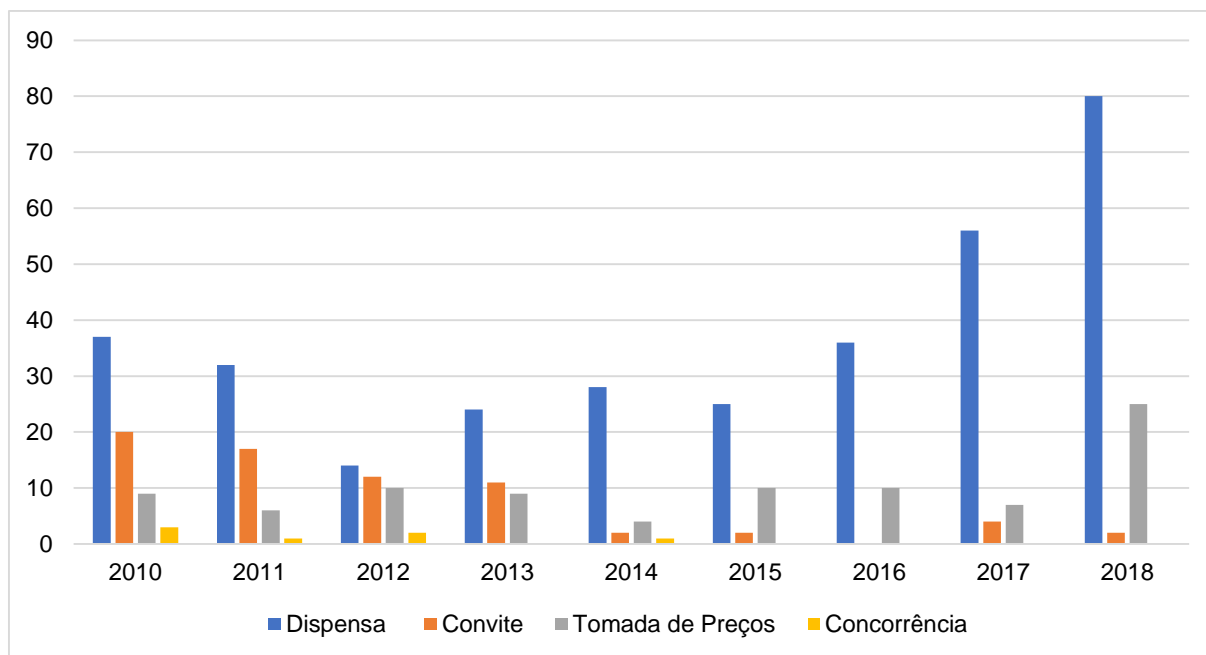
Como se vê, é possível notar um aumento vertiginoso no volume de dispensas logo após a elevação dos limites de licitação, passando de 51 procedimentos em 2014, para 224 em 2015, mantendo uma certa estabilidade nos anos subsequentes. Além disso, houve uma diminuição das licitações, principalmente no ano de 2017 no qual foram detectadas 224 dispensas frente a apenas três convites, 14 tomada de preços e nenhuma concorrência. Diante dessas circunstâncias, há fortes indícios de que a atualização dos limites municipais tenha contribuído para a fragmentação das compras públicas, especialmente, aquelas de menor valor como as dispensas.

b) Garantã do Norte

O município de Garantã do Norte tem 34.218 habitantes e orçamento de R\$ 92,8 milhões. Com relação à atualização monetária dos limites de licitação, o município alterou duas vezes os limites municipais, sendo a primeira vez no ano de 2015, por meio da Lei nº 01224/2015, reajustando os valores em 137,74%. A segunda, no ano de 2017, foi implementada por meio da Lei nº 1587/2017, aumentando em 80,76% os limites já reajustados.

Da análise das licitações realizadas no período, também é possível notar um aumento do volume das dispensas após as majorações dos limites municipais, contudo, de forma gradativa, conforme se observa do gráfico a seguir:

Gráfico 21 - Comparativo entre as Dispensas, os Convites, as Tomadas de Preços e as Concorrências x Ano – Guarantã do Norte



Fonte. Elaborado pela autora com base nos dados do Sistema Aplic

Importante notar que, imediatamente após a primeira atualização, que ocorreu no ano de 2016, houve um aumento das dispensas, ao passo que o município deixou de adotar a modalidade convite, indicando que as licitações até então realizadas por meio desta modalidade passaram a ser dispensadas em razão do valor.

Considerando que o aumento do volume das dispensas se deu de forma gradativa e que também foi acompanhado de um aumento das tomadas de preços, é possível que as compras realizadas pelo município estavam concentradas bem próximas dos limites.

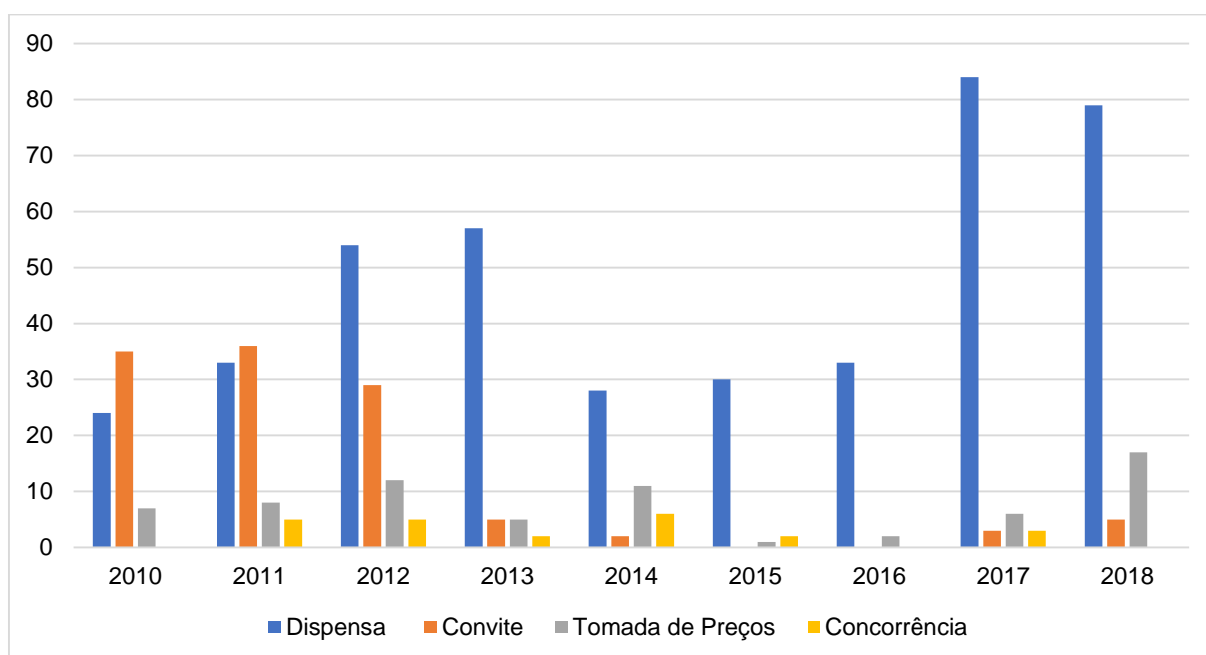
c) Juína

O município de Juína tem 38.814 habitantes e um orçamento de R\$ 125,8 milhões. A escolha deste município decorreu do fato de que ele é um dos que apresentaram discrepâncias na atualização monetária dos limites de licitação, na medida em que atualizou somente a dispensa de licitação em 166%, no ano de 2017, por meio da Lei nº 1.722/2017, mantendo, portanto, inalterados os limites da Lei nº

8.666/1993 para as modalidades de licitação convite, tomada de preços e concorrência.

Ao analisar as licitações realizadas pelo município é possível notar que, mesmo antes da ampliação dos limites de dispensa, o município já realizava mais dispensas do que convites, conforme ilustrado no gráfico abaixo:

Gráfico 22 - Comparativo entre as Dispensas, os Convites, as Tomadas de Preços e as Concorrências x Ano - Juína



Fonte. Elaborado pela autora com base nos dados do Sistema Aplic

Diante disso, pelo menos em tese, não haveria razão para a ampliação dos limites de dispensa de licitação pelo município. Apesar disso, não há como olvidar que com a ampliação dos limites de dispensa, o município aumentou consideravelmente as contratações diretas e diminuiu a quantidade de licitações, principalmente, daquelas realizadas na modalidade convite. Assim, ao atualizar somente os limites de dispensa o município violou os preceitos da Lei nº 8.666/1993 e, ao mesmo tempo, aumentou drasticamente o volume de dispensas em detrimento das licitações.

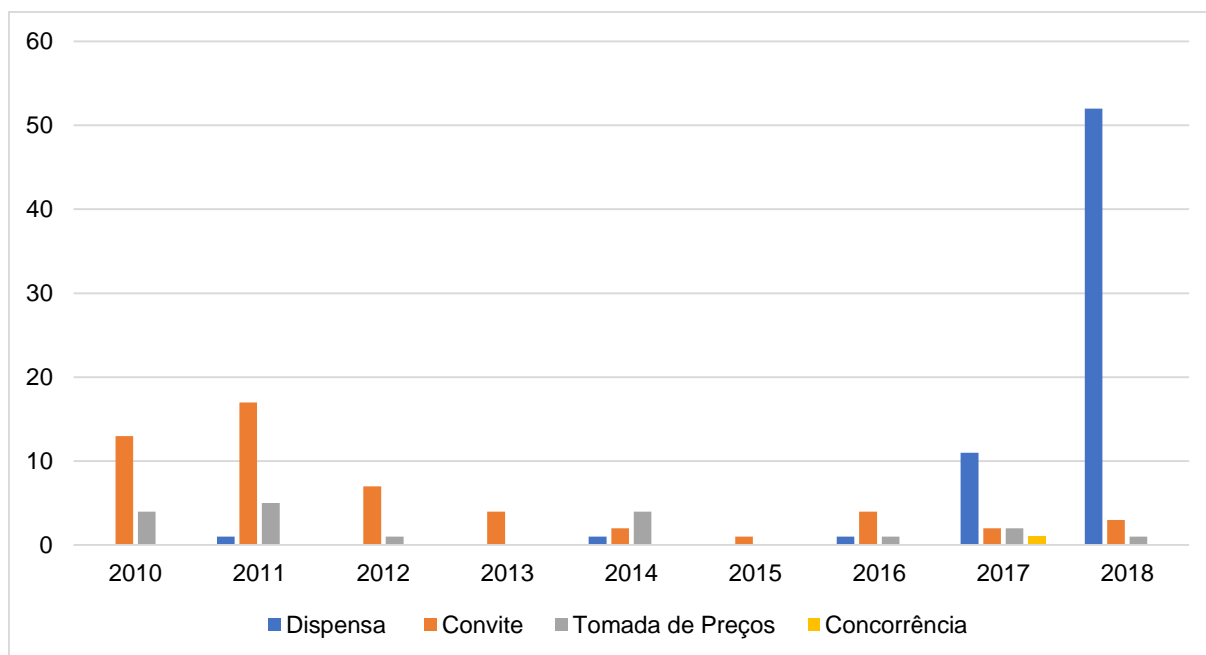
4.2.3 Municípios de Pequeno Porte

a) Rosário Oeste

O município de Rosário Oeste tem 17.016 habitantes e orçamento de R\$ 45,9 milhões. Com relação à atualização monetária dos limites de licitação, o município reajustou os valores em 137,74% no ano de 2015, por meio da Lei 1.406/2015.

Os dados mostram que com a elevação dos limites municipais houve um aumento do volume de dispensas em detrimento das licitações realizadas no período, consoante se observa do gráfico abaixo:

Gráfico 23 - Comparativo entre as Dispensas, os Convites, as Tomadas de Preços e as Concorrências x Ano – Rosário Oeste



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Sistema Aplic

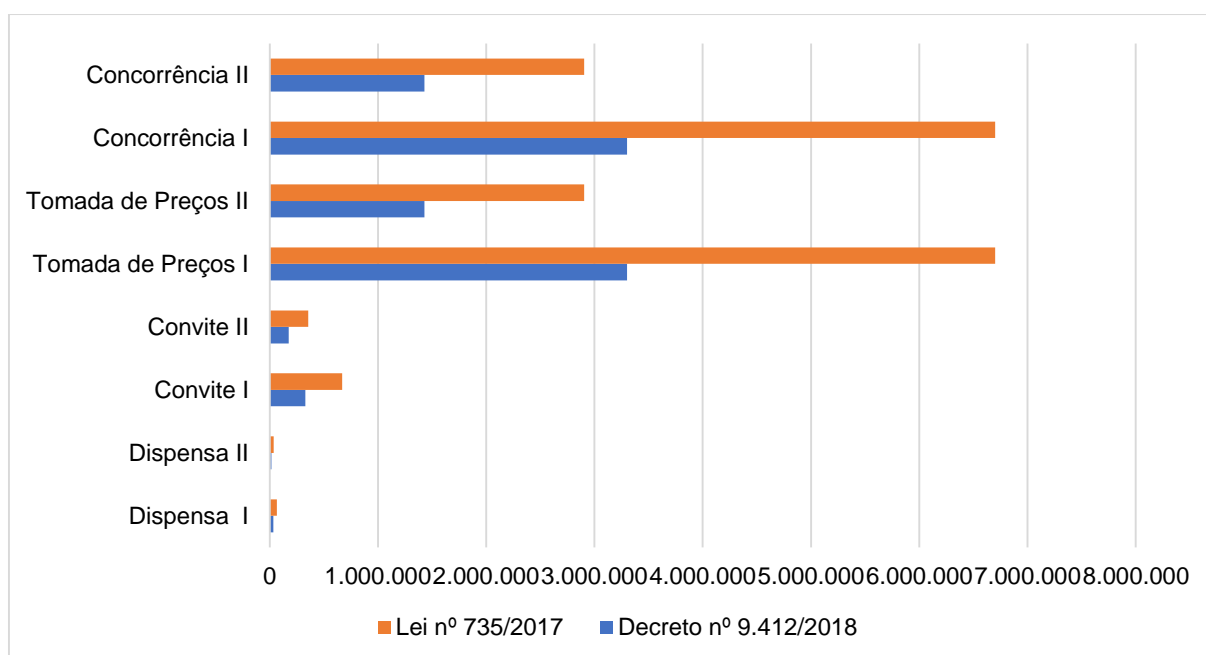
Como se observa o município praticamente não realizava dispensas de licitação e a modalidade mais utilizada era o convite. Por outro lado, após a majoração dos limites municipais houve um aumento considerável no volume das dispensas se comparado às licitações. Além disso, chama a atenção o fato de que no ano de 2013 foram realizadas apenas quatro licitações na modalidade convites e no ano de 2015 apenas uma na mesma modalidade.

b) Araguainha

O município de Araguainha foi escolhido por ocupar a última posição no *ranking* do estado tanto em termos populacionais quanto em relação ao PIB, na medida em que tem apenas 953 habitantes e PIB no valor de R\$ 18.484. Paralelamente a isso, no ano de 2018 o orçamento do município fez o montante de R\$ 12 milhões, sendo muito menor em relação aos demais municípios anteriormente analisados, ocupando a 138ª posição no *ranking* do estado neste quesito.

A despeito disso, o município atualizou os limites de licitação no ano de 2017 por meio da Lei nº 735/2017, reajustando os valores em 346%, ou seja, em patamar superior ao implementado por Cuiabá no mesmo ano e, conseqüentemente, excessivamente maior do que a atualização realizada pela União, conforme se observa do gráfico abaixo:

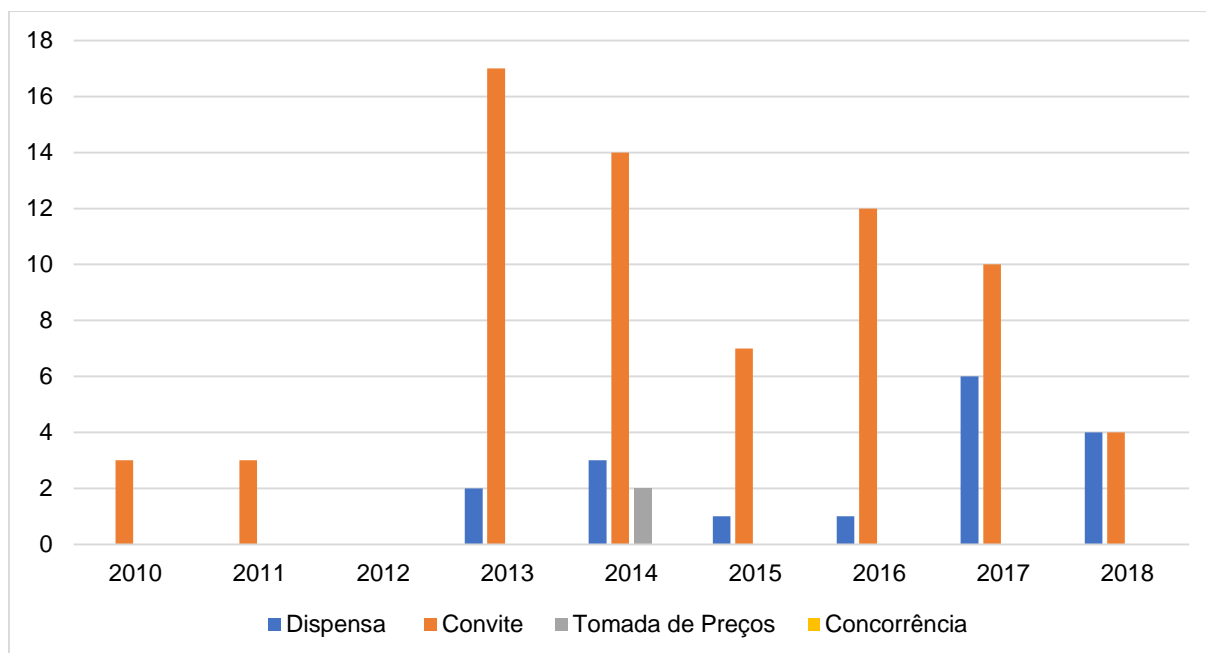
Gráfico 22 - Comparativo entre a Atualização dos Limites por Araguainha e pela União



Fonte. Elaborado pela autora com base na Legislação

Diante dessas circunstâncias, presumir-se-ia, que após a ampliação dos limites nesses patamares, o município deixaria de licitar. A despeito disso, os dados revelam, de um lado, um aumento no volume das dispensas e, de outro, uma pequena diminuição das licitações realizadas no período, conforme se observa do gráfico 25:

Gráfico 23 - Comparativo entre as Dispensas, os Convites, as Tomadas de Preços e as Concorrências x Ano - Araguainha



Fonte. Elaborado pela autora com base nos dados do Sistema Aplic

Depreende-se do gráfico acima que o município realiza poucas licitações e que a modalidade mais utilizada é o convite que é a de menor valor, pois em todo o período analisado há o registro de apenas duas tomadas de preços no ano de 2014 e nenhuma concorrência. Embora Araguainha tenha atualizado os limites das modalidades de licitação em patamar superior ao de Cuiabá que, como visto, é o maior e mais rico município do estado, o impacto nas licitações foi muito maior em Cuiabá do que em Araguainha.

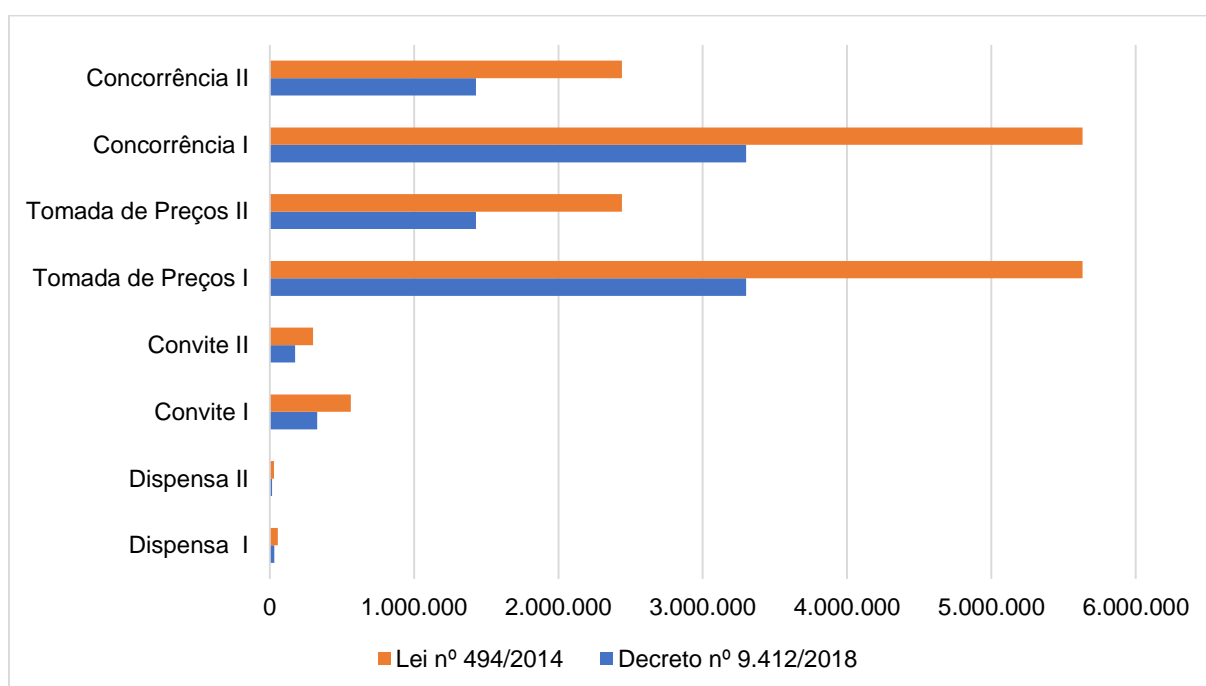
Uma das possíveis causas para isso pode estar relacionada à inconsistência dos dados oriunda da falta de publicidade e transparência de todas licitações e dispensas realizadas pelo município. Tal situação pode ter sido provocada tanto por limitações técnicas do município (falta de recursos), quanto propositadamente com o objetivo de dificultar o controle e a fiscalização destes procedimentos. Nesse último caso, é possível que a atualização monetária dos limites de licitação esteja sendo utilizada para fins de favorecimentos indevidos, e é possível que após a majoração dos limites em patamares tão elevados, o município passou a pagar mais caro pelas contratações.

c) Santa Rita do Trivelato

Já o município de Santa Rita do Trivelato foi escolhido pois, apesar de ser um município de pequeno porte, com população de apenas 3.135 habitantes, tem um PIB elevado pelo agronegócio, o que garante o segundo lugar no *ranking* dos municípios com maior renda *per capita* do estado, perdendo apenas para o município de Campos de Júlio neste quesito, que também é de pequeno porte. Por outro lado, o orçamento de Santa Rita de Trivelato é de apenas R\$ 27,6 milhões.

Com relação à atualização monetária dos limites de licitações, o município também chama a atenção pelo fato de ter sido um dos primeiros a editar lei aumentando-os, reajustando os valores em 275%, no ano de 2014, por meio da Lei nº 494/2014 e em patamar muito superior ao utilizado pela União no ano de 2018, quando atualizou os limites das modalidades licitatórias em 120%, conforme se observa do gráfico 26:

Gráfico 24 - Comparativo entre a Atualização dos Limites por Santa Rita do Trivelato e pela União

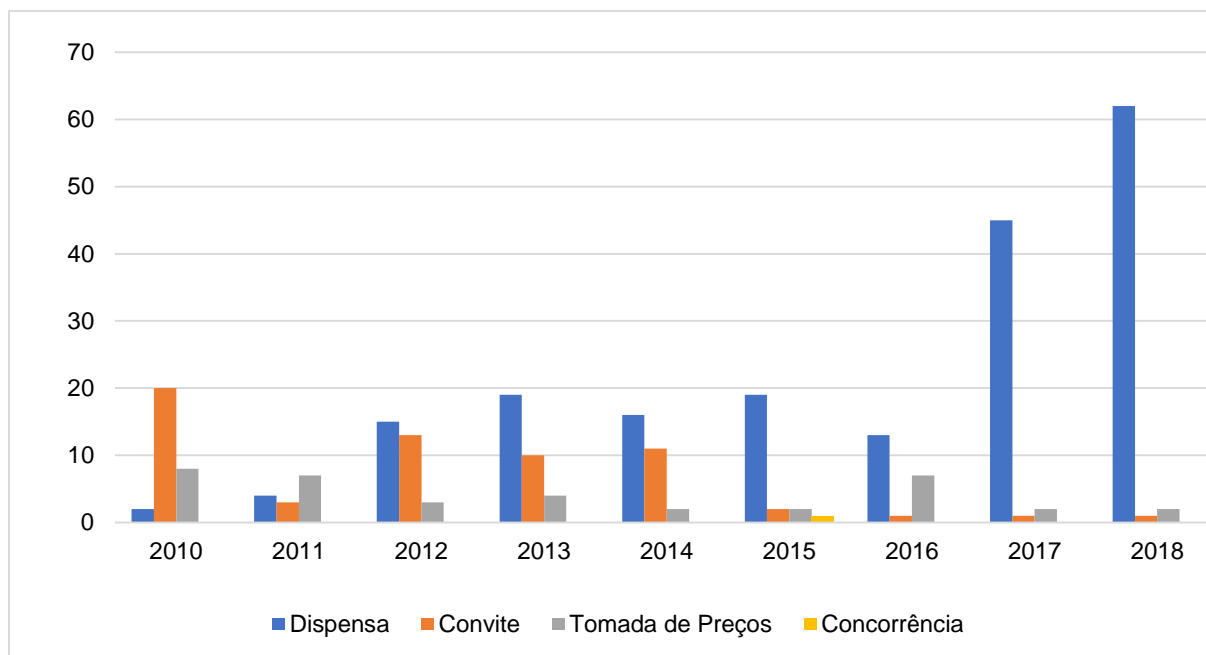


Fonte. Elaborado pela autora com base na Legislação

Assim, percebe-se que, enquanto a União aumentou o limite de dispensa para compras e serviços de R\$ 8.000 para R\$ 17.600, Santa Rita do Trivelato, que é um município de pequeno porte, aumentou o mesmo limite para R\$ 30.027. Em decorrência disso, estimar-se-ia que houvesse um aumento considerável nas

dispensas, em detrimento das licitações realizadas no período. Os dados confirmam essa hipótese, tendo em vista que mostram que o município praticamente parou de licitar após a ampliação dos limites, consoante se observa do gráfico abaixo:

Gráfico 25 - Comparativo entre as Dispensas, os Convites, as Tomadas de Preços e as Concorrências x Ano – Santa Rita do Trivelato



Fonte. Elaborado pela autora com base nos dados do Sistema Aplic

Assim, observa-se que a ampliação dos limites resultou, de um lado, no aumento das dispensas e, de outro, na diminuição excessiva e desproporcional das licitações, sobretudo, da modalidade convite. Esse impacto é ainda mais acentuado nos anos de 2017 e 2018, nos quais foram constatados apenas um convite e duas tomadas de preços face a 45 e 62 dispensas, respectivamente. Portanto, denota-se que a atualização dos limites pelo município de Santa Rita do Trivelato nestes patamares transformou a exceção (dispensa) em regra.

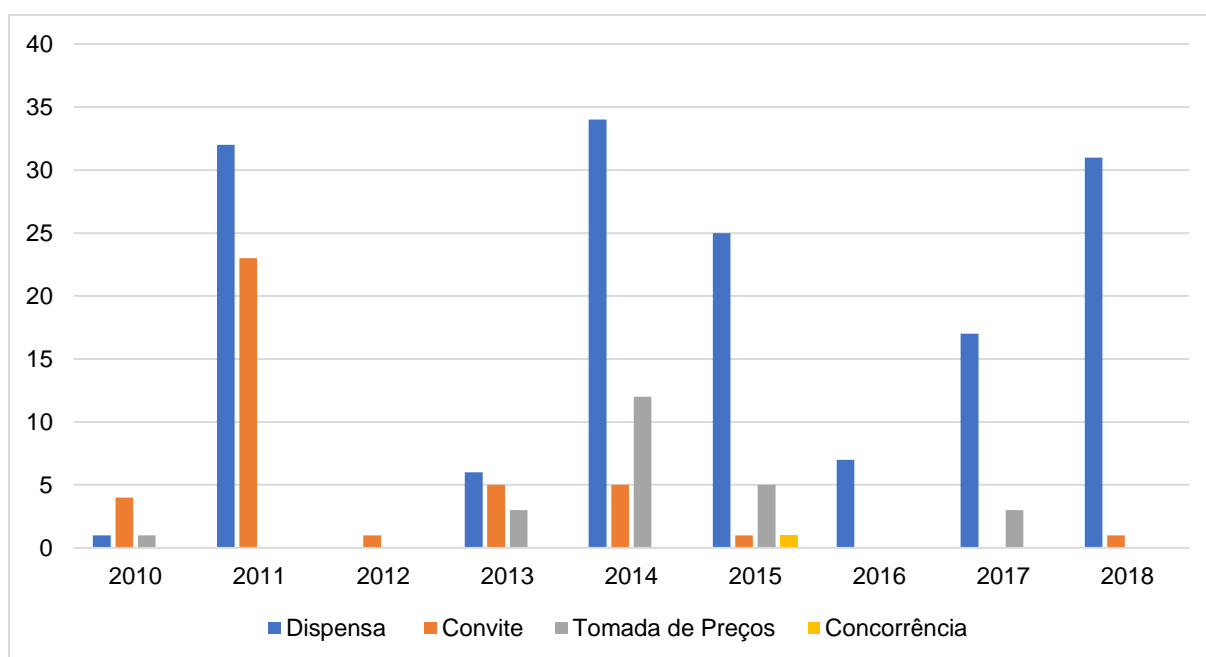
d) São Félix do Araguaia

O município de São Félix do Araguaia apesar de ter 11.209 habitantes, tem orçamento de R\$ 53,4 milhões, que é maior do que o de Rosário Oeste que, como visto, é considerado município de médio porte em razão do número de habitantes. A escolha deste município motivou-se, principalmente, por ele ter apresentado discrepâncias, na medida em que atualizou monetariamente os limites de licitação três vezes, contudo, somente a primeira foi por meio de lei, enquanto as demais foram por

meio de decretos, em inobservância aos ditames da Resolução de Consulta nº 17/2014 – TCE/MT. A primeira atualização monetária dos limites de licitação foi realizada em 2015, por meio da Lei nº 758/2015, no patamar de 270% e, as demais, por meio dos Decretos nº 14/2016 e 17/2017.

Da análise das licitações realizadas no período, não é possível notar impacto nas dispensas e nas licitações após a majoração dos limites, consoante se observa do gráfico a seguir:

Gráfico 26 - Comparativo entre as Dispensas, os Convites, as Tomadas de Preços e as Concorrências x Ano – São Félix do Araguaia



Fonte. Elaborado pela autora com base nos dados do Sistema Aplic

Neste caso, é possível que haja inconsistência nos dados, sobretudo, nos anos de 2010 e 2012, que destoam muito dos demais. Além disso, chama a atenção o fato de que no ano de 2016 foi constatado apenas sete dispensas e nenhuma licitação. De igual modo, este resultado não pode ser atribuído ao pregão, na medida em que além de o município utilizar muito pouco esta modalidade, nos referidos anos foram detectados 10, nenhum e nove pregões, respectivamente.

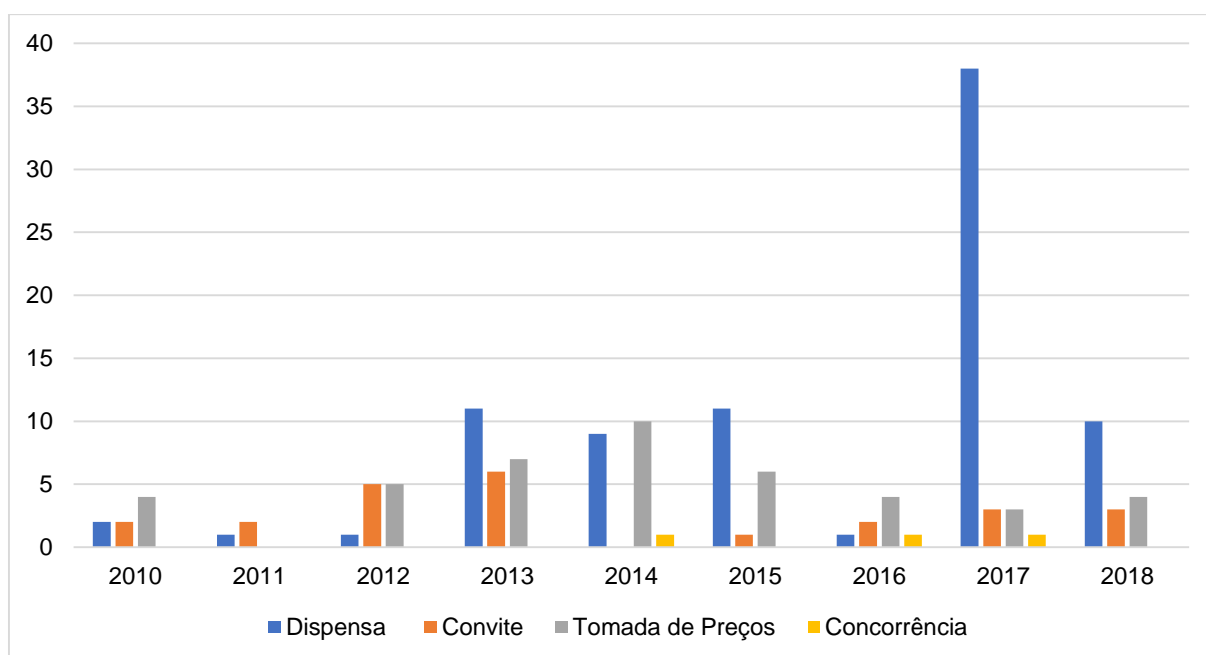
e) Querência

O município de Querência é um pouco maior que os dois anteriores tanto em termos populacionais quanto orçamentários, pois tem 16.061 habitantes e orçamento

de R\$ 87,1 milhões. Com relação à atualização monetária dos limites de licitação, o município atualizou quatro vezes os limites de licitação. A primeira atualização foi implementada no ano de 2014, reajustando os valores em 137,74%, por meio da Lei nº 872/2014 e as demais foram realizadas por meio de decretos, em inobservância ao que dispõe a Resolução de Consulta nº 17/2017 – TCE/MT. Além disso, chama a atenção o fato de que nas atualizações implementadas nos anos de 2016 e 2017, o município atualizou somente a modalidade convite e a dispensa de licitação sem, contudo, observar o percentual de 10% previsto no art. 24, I e II, da Lei nº 8.666/1993 para a dispensa de licitação.

Os dados mostram que antes da atualização dos limites municipais o município realizava poucas dispensas e poucas licitações e que com a elevação dos limites o município passou a realizar um maior volume de dispensas, conforme se observa do gráfico abaixo:

Gráfico 27 - Comparativo entre as Dispensas, os Convites, as Tomadas de Preços e as Concorrências x Ano - Querência



Fonte. Elaborado pela autora com base nos dados do Sistema Aplic

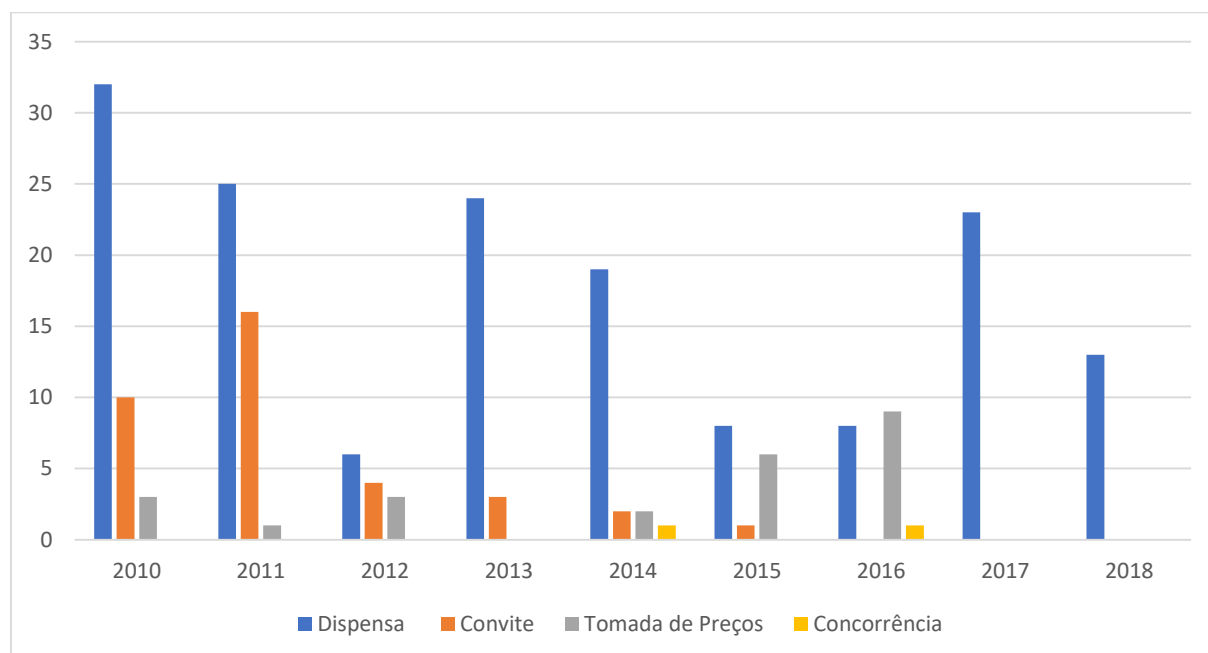
Importante notar que no ano de 2014 o município deixou de adotar a modalidade convite, contudo, nos anos subsequentes voltou a utilizar, contudo, numa menor proporção. Denota-se, ainda, que no ano de 2017 o volume de dispensas é excessivamente maior se comparado com os demais.

f) Alto Paraguai

O município de Alto Paraguai, tem uma população estimada de 10.814 habitantes, PIB no valor de R\$ 108.795, e orçamento de R\$ 22,8 milhões. Além disso, o município ocupa a última posição no quesito renda *per capita* do estado. No tocante à atualização monetária dos limites de licitação, o município reajustou os valores duas vezes, sendo que a primeira atualização ocorreu no ano de 2015, no percentual de 277%, por meio da Lei nº 405/2015 e a segunda foi implementada no ano de 2017, por meio da Lei nº 491/2017.

Neste caso, chama a atenção o fato de que, no ano de 2017, o município diminuiu o limite da modalidade convite para obras e serviços de engenharia de R\$ 150.000,00 para R\$ 45.064,00 e, em contrapartida, aumentou o limite de dispensa de licitação correspondente de R\$ 15.000,00 para R\$ 67.596,00, levando a crer que, após essa atualização, o município deixaria de adotar a modalidade convite. Os resultados confirmam essa hipótese, conforme se observa do gráfico abaixo:

Gráfico 28 - Comparativo entre as Dispensas, os Convites, as Tomadas de Preços e as Concorrências x Ano – Alto Paraguai



Fonte. Elaborado pela autora com base nos dados do Sistema Aplic

Como se vê, com a atualização dos limites municipais Alto Paraguai deixou de adotar a modalidade convite e, a partir de 2017, o município parou de licitar. Ademais,

observa-se que o município sempre utilizou mais a dispensa de licitação, em detrimento das demais modalidades, inclusive, do que o pregão.

Portanto, os dados mostram que o município, por ser de pequeno porte e ter um orçamento menor se comparado aos demais, tende a realizar uma maior quantidade de pequenas compras o que, em tese, justificaria a dispensa de licitação. Nesse contexto, da mesma forma que o município de Juína, não haveria motivo para a atualização dos limites de licitação. Mesmo assim, o município atualizou os referidos valores, elevando os limites da dispensa, o que possivelmente contribuiu para o município deixar de licitar.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme explicitado, o objetivo deste trabalho foi analisar a experiência do estado de Mato Grosso em relação aos diferentes limites de licitação. Desse modo, foram coletados dados acerca de todos os municípios mato-grossenses que atualizaram os limites das modalidades licitatórias e sobre todas as licitações realizadas no período de 2010 a 2018 por esses municípios.

Com o intuito de robustecer essa análise, apresentou-se na revisão bibliográfica, a visão dos economistas e dos juristas sobre licitações e contratos. Nesse sentido, demonstrou-se que, de uma forma geral, enquanto os economistas buscam uma racionalidade econômica na licitação, os juristas estão centrados em aspectos do controle, regulamentação e federalismo. Isso significa que, além de assegurar a observância dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da competitividade, que são elementares para os juristas, os economistas preocupam-se com os custos inerentes ao procedimento, até mesmo para evitar que a Administração, sob a égide de obter a melhor proposta, esteja pagando mais caro em decorrência do próprio procedimento.

Especificamente sobre limites de licitação, explicitou-se o importante debate jurídico acerca das normas gerais e específicas de licitação, assinalando que, enquanto àquelas são de competência legislativa privativa da União, estas facultam aos demais entes federativos adotarem postura diversa. Sob essa perspectiva, vale recapitular que, apesar do esforço empreendido pelos juristas para apontar quais artigos da Lei nº 8.666/1993 são normas gerais e quais são normas específicas, esse tema ainda é controverso na doutrina e na jurisprudência, sendo possível encontrar correntes doutrinárias em diferentes sentidos.

Nesse contexto, apresentou-se a ousada e inédita decisão do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, consubstanciada na Resolução de Consulta nº 17/2014 – TCE/MT, que interpretou o art. 23, da Lei nº 8.666/1993, que dispõe sobre os limites de licitação, como norma específica e, com isso, inovou sobre esse assunto e permitiu que o estado e os municípios atualizassem monetariamente os limites de licitação. Muito embora a referida resolução de consulta tenha sido recentemente revogada, esclareceu-se que este fato não interfere no objeto desta pesquisa, na

medida em que ela permaneceu válida e produziu efeitos (espacial e temporalmente) desde 2014 até a sua revogação que se deu em outubro de 2019.

Como os únicos critérios fixados pela referida resolução foram a periodicidade (anual), o índice oficial de reajuste (IGPM) e a operacionalização (lei em sentido estrito), conferiu-se uma ampla margem de discricionariedade aos administradores públicos para atualizar ou não os limites de licitação, atendendo aos anseios de muitos gestores públicos que acreditaram que seriam capazes de realizar aquisições públicas mais eficientes caso tivessem liberdade para contratar diretamente com o particular, e, nessa linha, escolher o melhor limite de licitação para o seu município.

Diante disso, analisou-se empiricamente como os municípios se comportaram diante desse permissivo e o que aconteceu com as licitações frente aos diferentes limites municipais.

Os dados mostraram que, até dezembro de 2018, dos 141 municípios do estado, 138 atualizaram monetariamente os limites das modalidades licitatórias e somente três optaram por não atualizar. Nesse sentido, observou-se que a média dos limites municipais em 2014 foi 39% superior aos limites então vigentes de acordo com a Lei nº 8.666/1993 para obras e serviços de engenharia (art. 24, I) e para outras compras e serviços (art. 24, II). Em 2018, esse percentual já alcançava 248%. Da análise conjunta do desvio padrão e do coeficiente de variação, inferiu-se que os limites não foram atualizados de maneira uniforme, sinalizando que os municípios não observaram padrões tais como índices de reajustes ou periodicidade, entre outros. Contudo, verificou-se que os limites tendem a ficar mais homogêneos ao longo dos anos. Ademais, os dados revelaram que não há correlação entre a atualização monetária dos limites de licitação com características do município, tais como população, PIB e orçamento, sendo possível encontrar municípios de pequeno porte com limites muito superiores aos limites de municípios de grande porte e vice e versa.

Uma das possíveis explicações para isso pode estar relacionada à ampla margem de discricionariedade conferida aos administradores públicos, que, como visto, poderiam escolher não atualizar os limites municipais, permanecendo com os valores da Lei nº 8.666/1993, ou poderiam optar por atualizar monetariamente os limites. Nesta última hipótese, eles poderiam escolher quando e quantas vezes

atualizar os referidos limites e qual o percentual do índice de reajuste⁷ que melhor atenderia às peculiaridades locais. Como este trabalho não teve a pretensão de analisar o que levou municípios pequenos a atualizar os limites em montantes muito elevados ou até mesmo o que teria levado municípios maiores a não atualizarem os referidos limites, estudos futuros podem ser desenvolvidos para aprofundar esse tema, especialmente mediante a utilização de técnicas qualitativas, tais como entrevistas e questionários. Outrossim, a ausência de correlações nas variáveis analisadas desperta o interesse em ampliar as pesquisas a fim de encontrar outras variáveis explicativas para os diferentes comportamentos.

Por fim, mensurou-se o impacto da atualização monetária dos limites de licitação. Nesse sentido, esclareceu-se que, embora a análise possa ser feita de forma agregada através da utilização de técnicas econométricas com o intuito de verificar, por exemplo, se teria havido agrupamento dos contratos em torno dos novos limites (“*bunching*”), tal estudo requereria um tratamento de dados incompatível com o escopo desta dissertação, razão pela qual optou-se pela análise caso a caso de uma amostra composta por 14 municípios selecionados de acordo com o porte (pequeno, médio e grande porte).

De um modo geral, os dados revelaram que a elevação dos limites provocou a migração das licitações até então realizadas na modalidade convite, que é a de menor valor, para as dispensas de licitação, sendo que, em alguns casos, houve o desaparecimento da modalidade convite. Além disso, houve municípios que não sofreram impactos muito grandes nas licitações após a atualização monetária dos limites de licitação, seja porque sempre utilizaram em maior escala a modalidade pregão, que independe do valor da contratação, como, por exemplo, Lucas do Rio Verde e Primavera do Leste, ou até mesmo por eventual inconsistência nos dados, como por exemplo, Araguinha e São Felix do Araguaia, ambos municípios de pequeno porte. Além destas constatações, muitas outras emergem deste trabalho e podem ser exploradas por meio de pesquisas futuras, como por exemplo para apurar se as compras públicas feitas por adesão a atas de registros de preços de outros entes (consórcios intermunicipais, estado e União) poderiam explicar as variações no

⁷ Conforme se explicitou na seção 4.1, a resolução de consulta do TCE/MT estabeleceu apenas o limite máximo, que é a variação de preços do mercado no período (IGP-M FGV).

número total de compras realizadas por estes municípios, principalmente, nos casos em que não foi possível visualizar o impacto da atualização monetária dos limites de licitação.

Por outro lado, constatou-se que alguns municípios aumentaram a quantidade de dispensas de forma gradativa sem que isso afetasse significativamente a quantidade de licitações, como, por exemplo, Barra do Garças e Guarantã do Norte, sinalizando que, pelo menos em tese, a escolha do percentual de reajuste dos limites municipais foi adequada e proporcional às características dos referidos municípios.

Houve, ainda, municípios que, de um lado, aumentaram drasticamente as dispensas de licitação e, de outro, pararam de licitar, transformando a exceção (dispensa) em regra, como, por exemplo Santa Rita do Trivelato e Alto Paraguai. Como o principal benefício das licitações em relação às dispensas é aumentar a competitividade e, conseqüentemente, proporcionar a obtenção do melhor preço para a administração, é possível que após a majoração dos limites, esses municípios teriam poupado recursos com divulgação tornando as compra menos transparentes e, com isso, diminuído a competitividade favorecendo indevidamente determinados grupos econômicos.

Quanto ao município de Cuiabá, capital do estado, os dados revelaram um aumento vertiginoso do volume de dispensas, contudo, sem alterações substanciais nas licitações realizadas no período, indicando, pelo menos em tese, que após a elevação dos limites, o município teria passado a pulverizar as compras públicas realizadas por meio das dispensas de licitação.

Embora em determinadas situações tenha sido possível visualizar uma relação triangular entre convites, dispensas e pregões, o que poderia estar relacionado à eventuais fracionamentos, essa conclusão dependeria do exame de outras variáveis que não foram objeto desta pesquisa, como por exemplo o valor e a composição dos materiais e serviços de cada compra. Assim, estudos futuros podem ser desenvolvidos para aferir se a elevação dos limites teria impactado no valor comprado por dispensa e se isso provocaria o deslocamento das compras de convites e de pregões, na medida em que elas estivessem próximas e concentradas perto dos

limites, e de acordo com a caracterização dos objetos como bens e serviços comuns ou não.

Destarte, a diversidade de limites no estado de Mato Grosso representa um caso único no cenário nacional, de modo que muitas outras questões que não foram objeto deste exame podem ser exploradas e aprofundadas por meio de estudos futuros, mediante a utilização de técnicas econométricas, como por exemplo, de regressão em descontinuidade, a fim de comparar “*outcomes*” de um processo próximos aos pontos de corte ocasionados pelo tratamento, no caso, os limites entre as modalidades ou de “*bunching*” de contratos logo abaixo do limite de dispensa, facilitando a manipulação da adjudicação pela administração, além de técnicas qualitativas de pesquisas, envolvendo entrevistas, questionários, etc.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 17. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2009.

ARAÚJO, Paula Mara Costa de; JESUS, Renata Gomes de. **Processo licitatório tipo menor preço e eficiência em compras públicas: um estudo de caso**. Disponível em: <<http://periodicos.ifpb.edu.br/index.php/principia/article/view/2021>> Acesso em: 06 de abr. de 2019.

BRASIL. Controladoria Geral da União e do Estado de Mato Grosso. Relatório de Auditoria nº 201900852. Análise comparativa da competitividade, vantajosidade, isonomia e Transparência entre Pregão Eletrônico e Pregão Presencial realizados pelas prefeituras do estado de Mato Grosso no exercício de 2018.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Nota Técnica nº 1081/2017/CGPLAG/DG/SFC. **Apresenta proposta de alteração dos limites das modalidades da Lei nº 8.666/93 e outras**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/07/cgu-divulga-estudo-sobre-eficiencia-dos-pregoes-realizados-pelo-governo-federal/nota-tecnica-no-1-081-2017-cgplag-dg-sfc.pdf/view>> Acesso em: 15 de abr. de 2019.

BANCO MUNDIAL, Brasil. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>> Acesso em 20 de agos. de 2019.

BITTENCOURT, Sidney. **Licitação Passo a Passo**. Comentando todos os artigos da Lei 8.666/93 totalmente atualizada. 7 ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Das normas Gerais: Alcance e extensão da competência legislativa concorrente**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 23 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

COVIELLO, Decio; MARINELLO, Mario. **Publicity requirements in public procurement: Evidence from a regression discontinuity design**. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0047272713002107?via%3Dihub>>. Acesso em: 08 de agos. de 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

_____. **Direito Administrativo**. 32 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

____. **Temas Polêmicos sobre Licitações e Contratos**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

FIUZA, Eduardo Pedral Sampaio. **Licitações e Governança de Contratos no Brasil: a visão dos economistas**. In: SALGADO, L. H.; FIUZA, E.P.S. (Eds.). **Marcos Regulatórios no Brasil: é tempo de rever regras?** Rio de Janeiro: Ipea, 2009.

FIUZA, Eduardo Pedral Sampaio. **Desenho Institucional em Compras Públicas**. In: SALGADO, Lúcia Helena; FIUZA, Eduardo Pedral Sampaio (Org.). **Marcos Regulatórios no Brasil: aperfeiçoamento a qualidade regulatória**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

FIUZA, Eduardo Pedral Sampaio; MEDEIROS, Bernardo Abreu de. **A Reforma da Lei 8.666/93 e do Arcabouço Legal de Compras Públicas no Brasil: contribuições do Ipea à Consulta Pública do Senado**. Brasília: Ipea, 2013.

____. **A Agenda Perdida das Compras Públicas: rumo a uma reforma abrangente da Lei de Licitações e do arcabouço institucional**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

FREITAS, Rafael Vêras de. **Análise Econômica das Contratações Públicas**. In: Revista Síntese Licitações, Contratos e Convênios. Vol. 8, n. 45 (jun./jul. 2018). São Paulo: Editorial SÍNTESE FOLHAMATIC EBS > SAGE, 2011.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Licitação e Contratos Administrativos**. 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Contratação Direta Sem Licitação: dispensa de licitação: inexigibilidade de licitação: comentários às modalidades de licitação, inclusive o pregão: procedimentos exigidos para a regularidade da contratação direta**. 9 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitação e Contratos Administrativos**. 17 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

____. **Curso de Direito Administrativo**. 8 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

____. **Licitação e Contrato Administrativo**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MATO GROSSO, Tribunal de Contas do Estado de. **Processo nº 17.174-6/2014**. Consulta. Consultante: Prefeitura Municipal de Campos de Júlio. Consultado: Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Cuiabá, 07 de julho de 2014. Disponível em:

<<http://www.tce.mt.gov.br/protocolo/detalhe/num/121746/ano/2014>> Acesso em: 15 de abr. de 2019.

MATO GROSSO DO SUL, Tribunal de Contas do Estado de. **Processo nº TC/3053/2018**. Consulta. Consultante: Prefeitura Municipal de Costa Rica; Associação dos Municípios de Mato Grosso do Sul. Consultado: Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul. Campo Grande, 27 de junho de 2018. Disponível em: <<http://www.tce.ms.gov.br/Jurisprudencia/viewers/pdfjs/viewer.html?name=PAC00%20-%205-2018.pdf&file=%2FJurisprudencia%2Fdocument%3FdocumentType%3Dcmis%3Adocument%26objectId%3D40288ec2-4933-4b58-a209-f688d42b9478>> Acesso em: 27 de abr. de 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENDES, Renato Geraldo. **Lei de Licitações e Contratos Anotada**. 7 ed. Curitiba: Zênite, 2009.

MUKAI, Toshio. **Licitações e Contratos Públicos**. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Dispensa e Inexigibilidade de Licitação Pública**. 4 ed. ver. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

OLIVEIRA, Weder de. **Curso de Responsabilidade Fiscal: direito, orçamento e finanças públicas**. 2 ed. rev, amp. e atual. Vol. 1. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública**. 8 ed. ver., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

SANTANA, Jair Eduardo. **Podem os Municípios Alterar os Valores dos Incs. I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/1993?** Disponível em: <<http://www.jairsantana.com.br/wp-content/uploads/2015/01/BLC124714.pdf>> Acesso em: 17 de julh. de 2019.

SILVA, Ana Lêda Rocha da; PEREIRA, Daniel de Jesus; BOMFIM, Tania Ferreira dos Santos; SILVA, Luiz Ivan dos Santos; PIZZANI, Marcly Amorim; CARDOSO, Kelly Cristina Ribeiro Marques. **Quanto Custa um Processo Administrativo de Compras e Contratação de Serviços? O Caso da Secretaria de Saúde do Município de Feira de Santana na Bahia**. Disponível em: <<https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/3974>> Acesso em: 07 de abr. de 2019.

SZUCS, Ferenc. **Discretion and Corruption in Public Procurement**. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1d-4eRK3BA-Yib6ex8bjxeZvAifyBdOy3/view>. Acesso em: 08 de agos. de 2019.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas de. **Processo nº 474/2015**. Consulta. Consulente: Município de Cujubim. Consultado: Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Porto Velho, 18 de agosto de 2016. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/Consulta-016-2016.pdf>> Acesso em: 27 de abr. de 2019.

SCATENA, João Henrique G.; TANAKA, Oswaldo Yoshimi. **A descentralização da saúde no Estado de Mato Grosso, Brasil**: financiamento e modelo de atenção. Disponível em <<https://www.scielo.org/article/rpsp/2000.v8n4/242-249/>>. Acesso em: 17 de nov. de 2019.

TAS, Bedri Kamil Onur. **Bunching Below Thresholds to Manipulate Public Procurement**. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3341309> Acesso em: 08 de agos. de 2019.

TOCANTINS, Tribunal de Contas do Estado de. **Processo nº 7508/2014**. Consulta. Consulente: Prefeitura Municipal de Palmas. Consultado: Tribunal de Contas do Estado de Tocantins. Palmas, 03 de dezembro de 2014. Disponível em: <<http://www.tce.to.gov.br/e-contas/processo/DocumentosProcSite.php?numero=7508&ano=2014&scriptCase=S>> Acesso em: 27 de abr. de 2019.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de Licitações Públicas Comentadas**. 8 ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

TÓTH, Bence; FAZEKAS, Mihaly. **Compliance and strategic contract manipulation around single market regulatory thresholds**: the case of Poland. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3103407. Acesso em: 08 de agos. de 2019.