

DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES DE LICITAÇÃO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA

DISCHARGES AND NON-REQUIREMENTS OF TENDER BID AT THE UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA

ANA LUCIA BORTOLIN¹, FLAVIA LUCIANE SCHERER² E JOSE CARLOS SEGALLA³

Recebido em: 14/05/2012

Aprovado em: 31/07/2013

RESUMO

O presente trabalho foi desenvolvido com o objetivo de analisar os processos de dispensa e inexigibilidade de licitação realizados na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) em um período de cinco anos, que durou de 2006 a 2010, para compreender quais os motivos que levam à realização de compras sem prévio processo licitatório. A pesquisa apresentada é caracterizada como descritiva e apresenta abordagem quantitativa. A coleta de dados foi realizada por meio da utilização da plataforma Sistemas de Informações e Ensino (SIE), que atende a toda a UFSM, através do aplicativo Serviços Gerais - Relatório: Empenhos por Base Legal de Licitação e Processo. Com base na análise, verificou-se que o número de processos de compra realizados por dispensa e inexigibilidade de licitação (arts. 24 e 25 da Lei nº 8666/93, respectivamente) foi bastante significativo, mas que, ao longo do período investigado, ocorreu de forma decrescente. Dos motivos que levaram à contratação direta, referente à dispensa de licitação, dos 31 casos previstos em Lei, a UFSM utilizou-se de catorze, com ênfase no inciso II, que dispõe sobre compras de pequeno valor. Quanto à inexigibilidade, foram aplicados todos os casos previstos, uma vez que esta configura a inviabilidade de competição.

Palavras-chave: Compra direta; Dispensa; Inexigibilidade; Licitação.

1 Introdução

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, inciso XXI, estabelece que todas as obras, os serviços, as compras e as alienações efetuadas pela Administração Pública deverão ser rea-

ABSTRACT

The present study was developed with the objective of analyzing the processes of discharge and non-requirement of tender bid done at Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) over a period of 05 (Five) years (from 2006 through 2010) to understand which reasons promote purchases without previous bidding. The research presented is characterized as a descriptive and with a quantitative approach. The data collection was done through the use of the platform SIE (Information Systems and Teaching), which complies with the whole UFSM, through the application General Services – Report: Expenditure Budget by Legal Basis of tender bid and Process. With the analysis, it was possible to verify that the number of purchase processes done by discharge and non-requirement tender bid (articles 24 and 25 from the Law 8666/93, respectively) was really meaningful, but that throughout the investigated period it happened decreasingly. Among the reasons which led to direct hiring, concerning the discharge of tender bid, UFSM made use of 14 out of the 31 cases in Law, with emphasis in the Item II (purchases of little value). As to the non-requirement, all the cases in Law were applied, once it sets the inviability of competition.

Keyword: Direct purchase; Discharge; Non-requirement; Bid Tender.

lizadas através de processo licitatório. Porém, o mesmo inciso admite que a lei defina os casos em que, excepcionalmente, a licitação poderá ser afastada. Esses casos encontram-se regulamentados nos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666/93, objeto deste estudo.

¹ Arquivista, Especialista em Administração e Gestão Pública pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Brasil. E-mail: albertolin@yahoo.com.br.

² Doutora em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Brasil. Professora do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Brasil. E-mail: fscherer@smail.ufsm.br.

³ Especialista em Controladoria e Finanças pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Brasil. Contador da UFSM. E-mail: jcesgalla@brturbo.com.br.

A Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), por ser uma Instituição Pública Federal, autárquica, deve seguir as normas sobre licitações e contratos administrativos estabelecidos na referida Lei e, portanto, pode utilizar-se da contratação direta de acordo com as hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação nela previstas.

Desse modo, o presente estudo teve por objetivo analisar os processos de dispensa e inexigibilidade de licitação realizados na UFSM em um período de cinco anos, entre 2006 e 2010, para compreender quais os motivos que levaram à realização de compras sem prévio processo licitatório. Ou seja, buscou-se investigar quais foram as hipóteses de contratação direta, permitidas por lei, utilizadas no contexto da Universidade e verificar a incidência de aplicação destas no período estudado.

Para tanto, a questão investigada, adotada como eixo norteador deste estudo foi: quais os motivos que levaram à realização de processos de compra por dispensa e inexigibilidade de licitação na UFSM?

A licitação tem perfil constitucional e representa um dever imposto ao administrador público, mas apresenta exceções, as quais constituem as hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação que, conforme expresso em lei devem ser utilizadas com cautela. Nesse contexto, foram analisados os casos aplicados aos processos da UFSM.

Vários são os estudos (REZENDE, 2010; MIRANDA E ROCHA, 2008; COSTA, 2010) realizados sobre o tema aqui abordado, mas são poucos (NOBRE, 2006) os que apresentam uma análise aprofundada sobre a realização de contratação por estes permissivos legais como forma de avaliar a sua utilização especificamente no âmbito de cada Instituição, como é o caso deste estudo.

Assim, o que motivou este estudo foi a necessidade de investigar a incidência de casos de dispensas e inexigibilidades de licitação realizadas na Ins-

tituição, buscando identificar quais os motivos (de acordo com os enquadramentos legais) que levaram à realização de contratações sem prévio processo licitatório. Esta compreensão foi importante, pois permitiu avaliar a utilização de tais exceções, demonstrando quantitativamente quais as principais razões que originaram estas contratações, as quais refletem o planejamento de compras da Universidade no período em questão.

Esta pesquisa possibilita estudos futuros no sentido de aprofundar as discussões sobre o assunto, a fim de adequar/melhorar os processos de compras da Instituição e evitar a utilização deste permissivo legal.

Para melhor compreensão deste estudo, serão abordados aspectos gerais da licitação e as hipóteses de contratação direta previstas nos artigos 24 e 25 da Lei nº 8.666/93. A seguir, serão tratados especificamente os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação utilizados nos processos de contratação da UFSM.

2 Referencial teórico

A licitação é um procedimento, em regra, obrigatório, que deve ser adotado por toda Administração Pública para celebração de contratos. No entanto, existem situações em que se admite a contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação. Desse modo, serão feitas algumas considerações sobre licitação para posterior aprofundamento quanto aos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação previstos nos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666/93.

2.1 Licitação: aspectos gerais

A palavra licitação, segundo Monteiro (2000, p. 2), é definida como “o procedimento administrativo formal, em regra obrigatório, pelo qual a Administração Pública, garantindo oportunidade de acesso e igualdade de tratamento a todos que pretendam competir, seleciona a proposta mais vantajosa de contrato”.

Da mesma forma, Meirelles (2006) a conceitua como um procedimento administrativo, em que a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa e busca propiciar iguais oportunidades aos que desejam fazer acordos com algum órgão público, dentro dos padrões estabelecidos previamente pela Administração, pautando-se pela eficiência e moralidade dos negócios administrativos.

Do conceito de licitação, Gasparini (2005) destaca que duas são as finalidades da licitação: a) proporcionar iguais oportunidades de competição entre os licitantes e b) obter a proposta mais vantajosa à Administração.

Tem-se, então, a licitação como um procedimento administrativo por meio do qual a Administração Pública seleciona a proposta que se mostrar mais convenientemente, tendo em vista os critérios previamente estabelecidos e divulgados, para a eventual celebração de um contrato relativo a bens, obras ou serviços.

A Constituição Federal de 1988 estabelece o procedimento licitatório como requisito prévio e obrigatório para contratação de obras, serviços, compras e alienações (art. 37, inciso XXI), bem como para concessão e permissão de serviços públicos (art. 175) por parte da Administração Pública.

No âmbito infraconstitucional, o diploma legal que regulamenta o assunto é a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, também conhecida como Lei de Licitações e Contratos (LLC), que veio a regular o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988.

A Lei nº 8.666/93, em seu art. 1º, institui normas gerais para licitações e contratos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações, no âmbito da Administração Pública. Desse modo, tanto a administração direta como a indireta (fundos especiais, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela

União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios) devem cumprir as determinações propostas (art. 1º, parágrafo único da Lei nº 8.666/93).

No entanto, a própria legislação especifica exceções a esta obrigatoriedade. A Constituição acolheu a presunção absoluta de que a prévia licitação produz a melhor contratação, assegurando maior vantagem à Administração Pública, mas também limita tal presunção, facultando a contratação direta nos casos previstos em lei (JUSTEN FILHO, 2005). Assim, permite o afastamento da competição para efetuar uma contratação direta, que pode ser realizada por dispensa ou inexigibilidade de licitação.

Contudo, há de se considerar que, tanto a licitação como a contratação direta, devem sempre buscar atender o interesse público, como prevê a LLC, dentro do menor espaço de tempo e no melhor preço possível, sempre tendo em vista a preservação do patrimônio público.

2.2 Dispensa e inexigibilidade de licitação

A Constituição Federal 1988, em seu art. 37, inciso XXI, estabelece a regra de que todas as obras, os serviços, as compras e as alienações efetuadas pela Administração Pública deverão ser realizadas através de processo licitatório que garanta igualdade de condições entre os concorrentes.

Porém, nem sempre a opção pela licitação é a forma mais adequada para uma contratação, pois esta pode apresentar-se menos conveniente. Na Constituição assegura-se tal entendimento:

Art. 37, inciso XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure a igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de

qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

O acima disposto foi claramente reiterado, no *caput* do art. 2º da Lei nº 8.666/93, da seguinte forma: “As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta lei”.

Sobre a possibilidade de contratação direta, Justen Filho (2005) afirma que a supremacia do interesse público fundamenta a exigência da realização de licitação, como regra geral, mas que, em algumas situações, a sua configuração seria impossível ou frustraria a própria consecução dos interesses públicos e não asseguraria a contratação mais vantajosa. Por isso, segundo o autor, foi autorizado que a Administração adotasse outro procedimento, cujas formalidades são suprimidas ou substituídas por outras.

Desse modo, a LLC especifica os casos em que a Administração, desde que preenchidos alguns requisitos essenciais, pode dispensar a licitação (art. 24) ou até mesmo considerá-la inexigível (art. 25).

A distinção entre dispensa e inexigibilidade reside no fato de que os casos de dispensa ocorrem em situações nas quais, havendo a possibilidade de licitação, uma circunstância relevante autoriza a discriminação e os casos de inexigibilidade são aqueles em que, logicamente, não existe possibilidade de licitação (DALLARI, 2003).

Seguindo o mesmo entendimento, a distinção entre os institutos está no fato de que, na dispensa, há possibilidade de competição que justifique a licitação, mas esta é facultada por lei, contrariamente ao que ocorre nos casos de inexigibilidade, em que a licitação é inviável, pois só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração (DI PIETRO, 1998).

Assim, sendo inviável a competição, está-se diante de um caso de inexigibilidade de licitação, ao qual devem ser aplicadas as regras legais previstas, ou seja, as contidas no art. 25 da Lei nº 8.666/93. Por outro lado, se há possibilidade de licitar, mas não há interesse jurídico, deve-se recorrer ao art. 24, pois o interesse público é melhor atendido com a contratação direta.

2.2.1 Dispensa de licitação

Conforme exposto anteriormente, o instituto da dispensa de licitação ocorre nos casos em que, embora teoricamente possível, a licitação não conduziria à contratação mais vantajosa, por uma série de razões. Para Niebuhr (2003), só é pertinente aludir à dispensa de algo que poderia ser realizado, pois só se dispensa aquilo de que se dispõe. Segundo o autor, a dispensa de licitação pressupõe a possibilidade de realizá-la, mas é o mecanismo de que se vale o legislador para salvaguardar o interesse público, evitando que a realização da licitação erga barreiras à plena consecução deste.

Cabe destacar, ainda, que o procedimento licitatório implica custos e demanda um tempo considerável para sua realização, o que, muitas vezes, contraria o interesse público, que vê como solução a contratação direta (JUSTEN FILHO, 2005).

Assim, a dispensa de licitação “caracteriza-se pela circunstância de que, em tese, poderia o procedimento ser realizado, mas que, pela particularidade do caso, decidiu o legislador não torná-lo obrigatório” (CARVALHO FILHO, 2007, p. 224). Também Braz (1999) explica que a dispensa ocorre quando se verificam situações nas quais a licitação não se justifica, devido ao interesse público, apesar de ser possível sua aplicação em face da viabilidade de competição. Ou seja, a licitação é juridicamente viável, mas a lei dispensa o administrador de realizá-la, concedendo a este a possibilidade de optar pela realização ou não do certame.

Os casos de dispensa de licitação estão dispostos em 31 incisos no art. 24 da Lei Federal nº 8.666/93 e em modificações posteriores.

Tais incisos, em síntese, compreendem: I) contratação de obras e serviços de engenharia no valor de até 10% do limite máximo para a modalidade de convite; II) contratação de outros serviços e outras compras no valor de até 10% do limite máximo para a modalidade de convite; III) nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem; IV) nos casos de emergência ou de calamidade pública; V) licitação deserta; VI) intervenção no domínio econômico; VII) preços manifestamente superiores aos de mercado; VIII) contratação de bens ou serviços com entidade pública; IX) comprometimento da segurança nacional; X) compra ou locação de bem imóvel; XI) remanescente de obra, serviço ou fornecimento; XII) aquisição de gêneros alimentícios perecíveis; XIII) instituição brasileira sem fins lucrativos voltada ao ensino, ao desenvolvimento institucional ou à recuperação social de presos; XIV) contratação de bens e serviços nos termos de acordo internacional; XV) aquisição ou restauração de obras de arte e objetos históricos; XVI) impressão de documentos oficiais e serviços de informática; XVII) aquisição de peças ainda durante a garantia dos equipamentos; XVIII) abastecimento de navios, embarcações, unidades aéreas ou tropas e seus meios de deslocamento; XIX) compra de material de uso das forças armadas; XX) contratação de associação de portadores de deficiência física; XXI) aquisição de bens destinados à pesquisa científica e tecnológica; XXII) fornecimento ou suprimento de energia elétrica e gás natural; XXIII) contratação de empresa pública ou sociedade de economia mista com subsidiárias e controladas; XXIV) contratação de organizações sociais; XXV) contratação por instituição científica e tecnológica ou agência de fomento; XXVI) contrato de programa para

prestação de serviços públicos; XXVII) coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos; XXVIII) bens e serviços de alta complexidade tecnológica e defesa nacional; XXIX) bens e contratação de serviços para atender aos contingentes militares das Forças Singulares brasileiras empregadas em operações de paz no exterior; XXX) instituição ou organização, pública ou privada, com ou sem fins lucrativos, para a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural; XXXI) contratações visando o cumprimento do disposto nos arts. 3º, 4º, 5º e 20 da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004.

No entendimento de Di Pietro (1998), tais hipóteses podem ser classificadas em quatro categorias: em razão do pequeno valor (Incisos I e II); em razão de situações excepcionais (incisos III, IV, V, VI, VII, IX, XI, XIV e XVIII); em razão do objeto, quando relacionados a bens de uso comum da Administração Pública ou a bens destinados a atender interesse público específico (incisos X, XII, XV, XVII, XIX e XXI) e, por fim, em razão da pessoa, justificada na adjudicação do contrato por pessoa jurídica específica, como outros órgãos públicos, instituições brasileiras e associações civis sem fins lucrativos, concessionárias e permissionárias de serviços públicos, entre outras (incisos VIII, XIII, XVI, XX, XXII, XXIII e XXIV). Tal classificação possibilita melhor entendimento sobre a natureza dos casos de dispensa de licitação autorizados pela doutrina.

Há que ser destacado, no entanto, que a dispensa é uma criação legislativa e as hipóteses constantes no art. 24 são exaustivas (JUSTEN FILHO, 2005). Nesse caso, o rol de hipóteses do referido artigo é taxativo, ou seja, o caso concreto deve subsumir-se a uma de suas hipóteses legais (GUIMARÃES, 2008). A administração somente poderá dispensar-se de realizar a competição se ocorrer uma das situações previstas na LLC (PEREIRA JUNIOR, 2003).

Partindo do mesmo entendimento, Di Pietro (1998, p. 266) afirma 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. Precisamente por constituírem exceção, sua interpretação deve ser feita em sentido restrito”. Logo, não é permitido que o administrador crie outras hipóteses, devendo ater-se, expressamente, às previstas na Lei nº 8.666/1993.

Ou seja, ao ser verificada a viabilidade da licitação, mas diante das circunstâncias peculiares ser a compra direta mais vantajosa, o caso deve enquadrar-se nas hipóteses constantes na LLC. Os casos enumerados pelo legislador não podem ser ampliados pelo administrador.

2.2.2 Inexigibilidade de licitação

A inexigibilidade de licitação advém da qualidade específica de quem se deseja contratar, ou com quem se quer contratar, que impede o certame, impossibilita o confronto de propostas para os negócios pretendidos, o que permite a contratação direta sem prévia licitação (GASPARINI, 2005). Portanto, mesmo que a Administração desejasse optar pela licitação, esta seria inviabilizada, pois, se não há concorrentes, não há competição e, conseqüentemente, não haverá licitação.

Assim, a licitação é inexigível para casos em que não há viabilidade de competição, seja pela natureza do objeto, seja pelas circunstâncias, seja pelo sujeito a ser contratado. As situações de inexigibilidade estão reguladas pelo art. 25 da Lei nº 8.666/93, e as circunstâncias que as configuram estão retratadas nos incisos I, II e III e no próprio *caput* do referido artigo.

A primeira situação que caracteriza a licitação como inexigível é a existência de produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, que detenham todos os objetos de interesse da Adminis-

tração Pública. Esta hipótese surge por imposição do próprio objeto, visto a sua unicidade, ocasionando impossibilidade lógica da realização do procedimento licitatório, posto que seria impossível licitar coisas únicas (BASTOS, 1994).

Nesse contexto, Meirelles (2006) evidencia que, se a exclusividade do produtor é absoluta, afasta a licitação em qualquer de suas modalidades, mas, se é de vendedor ou representante comercial exclusivo, tem-se, para convite, que é único na localidade, para tomada de preços, que é único no registro cadastral e para concorrência, que é único no País. A LLC condiciona esta hipótese à apresentação de um documento que comprove a exclusividade, devendo este ser emitido por Sindicato, Federação ou Confederação Patronal ou Junta Comercial.

O inciso II compreende a hipótese de inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, exceto para serviços de publicidade e divulgação.

Segundo Mello (2006, p. 532), entende-se como singular o serviço que possui um componente criativo do autor, como “o estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística, ou a argúcia de quem o executa, atributos, estes, que são precisamente os que a Administração reputa convenientes e necessita para a satisfação do interesse em causa”. Ou seja, aquele serviço que possui características cuja necessidade somente será suprida por profissional ou empresa que detenha qualificação para tanto.

Quanto à notória especialização, o art. 25 da LLC, em seu § 1º, considera o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato. Nesse sentido, a notória especialização nada mais é do que a fama do profissional no mercado de trabalho.

Nesse contexto, além de ser técnico profissional especializado, o serviço deve ser singular, incomum, diferenciar-se de outros similares a ponto de ser considerado peculiar (GUIMARÃES, 2008). Ou seja, o serviço técnico deve ser importante e necessário para satisfazer o interesse do órgão contratante. Além disso, o profissional especializado deve ser de competência indiscutível, tendo acumulando trabalhos na área em que será exigido pela Administração Pública, o qual deverá comprovar sua qualificação excepcional por meio documental.

Por fim, o inciso III do art. 25 refere-se à contratação de profissional de setor artístico consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

Esta hipótese evidencia a impossibilidade de competição, pois, como afirma Guimarães (2008, p. 63), é inviável “mensurar o talento de alguém comparando-o objetivamente com outros”.

Esses profissionais podem ser contratados diretamente ou mediante empresário exclusivo, desde que atenda uma das condições estabelecidas: ser consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública. Quanto à consagração, critério utilizado na seleção, Carvalho Filho (2007, p. 241) destaca que “é fator de extrema relatividade e varia no tempo e no espaço”. Por semelhança, podem ser aplicados os comentários relativos ao serviço singular.

Contudo, essas não são as únicas hipóteses em que ocorre a inexigibilidade da licitação. O *caput* do art. 25 também é considerado sempre que for inviável a licitação por impossibilidade de competição. Nesse sentido, Medauer (2009) defende o caráter apenas exemplificativo das hipóteses de inexigibilidade, tendo em vista a parte final do *caput* que afirma “em especial”, o qual deixa subentendido a possibilidade de existir outras formas de contratação por este dispositivo legal. Sempre que algum objeto tenha sua licitação impossibilitada pela inviabilidade de compe-

tição, ter-se-á caso de licitação inexigível, mesmo que não conste no elenco de incisos descritos na Lei nº 8.666/1993 (RIGOLIN; BOTTINO, 2002).

No que tange à interpretação do artigo e dos incisos que tratam da inexigibilidade de licitação, Justen Filho (2005) afirma que estes são meramente exemplificativos, não abrangendo todas as hipóteses práticas possíveis, pois estas derivam da natureza das coisas. Os incisos I a III estabelecem, simplesmente, uma prévia e já resolvida indicação de hipóteses nas quais ficam antecipadas situações características de inviabilidade, sem exclusão de casos não catalogados, mas também possíveis (MELLO, 2006).

Contudo, independentemente das situações previstas no art. 25 ou de outras de inviável competição não apresentadas no dispositivo, para realizar a contratação, deverá haver motivação que a fundamente.

3 Método

Com base nos objetivos do trabalho, foi realizada uma pesquisa do tipo descritiva e de abordagem quantitativa, com dados relativos a um caso, pois o objeto do trabalho são os processos de compras por dispensa e inexigibilidade de licitação realizados na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) em um período de cinco anos, que durou de 2006 a 2010.

O período considerado deve-se ao fato de que a pesquisa foi realizada em 2011 e utilizou os dados dos últimos cinco anos para obter um parâmetro representativo quantitativamente para avaliação.

A pesquisa pode ser definida como descritiva pois, de acordo com Gil (2002), este tipo de pesquisa tem como objetivo a descrição das características de determinada população ou fenômeno.

Lakatos e Marconi (2007, p. 189) afirmam que “a pesquisa descritiva [...] consiste em investigação de pesquisa

empírica cuja principal finalidade é o delineamento ou análise das características de fatos ou fenômenos, a avaliação de programas, ou o isolamento de variáveis principais”.

Esta pesquisa enquadra-se, ainda, como de abordagem quantitativa, pois se centra na objetividade e recorre à linguagem matemática para descrever as causas de um fenômeno, as relações entre variáveis etc (FONSECA, 2002).

A coleta de dados foi realizada na UFSM, por meio da utilização da plataforma Sistemas de Informações e Ensino (SIE), que atende a toda a UFSM. O SIE está dividido, conceitualmente, em dez sistemas aplicativos: Acadêmico, Administração Orçamentária e Financeira, Central de Atendimento, Recursos Humanos, Saúde, Serviços Gerais, Informações Gerais, Legislação, Gerenciamento e Controle de Aplicações e Planilha de Cálculo. Destes, o que foi utilizado para atender aos objetivos da pesquisa foi o aplicativo Serviços Gerais, através da utilização do relatório Empenhos por Base Legal de Licitação e Processo. Esta foi a única fonte de dados utilizada, haja visto que se buscou dados quantitativos relativos somente aos processos de contratação direta da UFSM.

Para análise dos dados, foram considerados todos os processos de contratação direta que tiveram sua abertura em cada ano do período referente à pesquisa, compreendidos entre 2006 e 2010. Inicialmente, foi verificado o número total de processos, que, somados, totalizaram 3.224. Após, foi realizada a identificação quantitativa desses processos de acordo com os artigos da Lei nº 8.666/1993, dos quais 2.849 enquadraram-se na dispensa e 407 na inexigibilidade de licitação (considerou-se que um processo pode ter mais de um enquadramento legal). Finalmente, foi identificado o número de processos de cada caso utilizado na UFSM, por enquadramento legal (dispensa e inexigibilidade de licitação), com a respectiva análise dos mesmos.

Assim, após a coleta e tabulação dos dados, estes foram analisados e os resultados foram descritos utilizando-se parâmetros quantitativos, com vistas a atingir os objetivos propostos e responder ao problema levantado.

4 Apresentação e discussão dos resultados

A Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) é caracterizada por uma multifuncionalidade de ensino, pesquisa e extensão, que abrange múltiplas atividades e especialidades. É uma Instituição Federal de Ensino Superior constituída como Autarquia Especial vinculada ao Ministério da Educação.

Diante de tal contexto, para que a Instituição adquira tanto bens como prestações de serviços para a Administração, deve seguir os preceitos do Direito Administrativo Brasileiro, em que a regra é a obrigatoriedade de licitação, a qual tem como fundamento legal o art. 37 da Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos – LLC).

Contudo, a própria legislação prevê casos excepcionais em que é possível realizar contratações diretas pelas hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação relacionadas nos arts. 24 e 25 da LLC. Estes casos foram analisados nesta pesquisa, no contexto da UFSM.

Analisando-se os dados coletados no período de 2006 a 2010 na Instituição, foi possível observar que a abertura de processos de compra por dispensa e inexigibilidade de licitação, visto que são consideradas como excepcionalidades à Lei, ocorreu de forma decrescente. Houve uma diminuição considerável ao longo do período, como pode ser observado na Figura 1.

Durante o período estudado, foram identificados 3.224 processos realizados por compra direta, sendo 948 em 2006, 740 em 2007, 612 em 2008, 472 em 2009 e 452 em 2010.

Destes números, destaca-se que

foram considerados somente os processos que tiveram sua abertura no período da pesquisa, ou seja, em cada ano que compreende o estudo.

Do total de processos, verificou-se que a maior parte dos casos refere-se ao art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, conforme apresentado na Tabela 1.

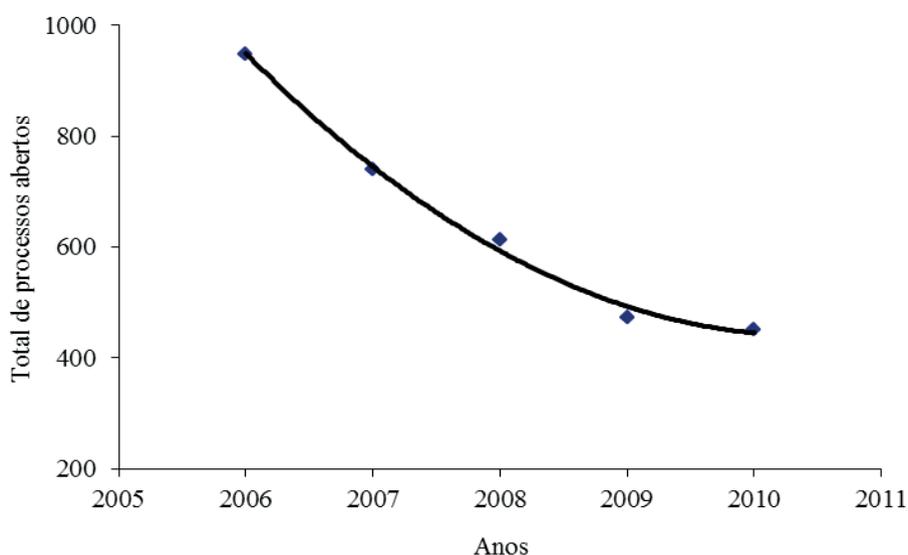


Figura 1 - Número total de processos por contratação direta abertos por ano.
Fonte: Elaborado a partir de dados do SIE/ UFSM (2011).

Tabela 1 - Número total de processos por enquadramento legal (art.)

Ano	Dispensa (Art. 24)	Inexigibilidade (Art. 25)
2006	886	64
2007	666	76
2008	512	100
2009	396	90
2010	389	77
Total	2849	407

Fonte: Elaborado a partir de dados do SIE/ UFSM (2011).

Percebe-se que 87,5% dos enquadramentos reportam-se às hipóteses de dispensa de licitação previstas no art. 24. Os casos de inexigibilidade de licitação (art. 25) representam somente 12,5% do total de processos.

Dentre os dados apresentados, é importante frisar que há divergência entre o total de processos abertos por ano (Figura 1) e o total de processos por ar-

tigo (Tabela 1), tendo em vista que neste último considerou-se o fato de que, em um mesmo processo, pode haver mais de um enquadramento legal.

Das hipóteses previstas no art. 24 da LLC, como pode ser verificado na Tabela 2, foi identificada, nos processos da UFSM, a aplicação dos seguintes enquadramentos no período:

Tabela 2 - Número total de processos por inciso do art. 24 (dispensa de licitação)

Art. 24 Incisos	Anos					Total
	2006	2007	2008	2009	2010	
I	13	12	5	1	4	35
II	744	546	397	252	245	2184
III	79	77	68	52	53	299
IV	29	17	32	19	21	115
V	1			4	12	17
VII				1		1
VIII			1			1
XI			2	2	2	6
XIII	12	6	3	17	20	58
XX				1		1
XXI	10	5	3	45	60	123
XXII		2	1	2		5
XXIII	1					1
XXIV		1			2	3
Total						2849

Fonte: Elaborado a partir de dados do SIE/ UFSM (2011).

Seguindo a classificação adotada por Di Pietro (1998), apresentada anteriormente, tais processos decorreram em razão do baixo valor (incisos I e II); em razão de situações excepcionais (incisos III, IV, V, VII e XI); em razão do objeto (inciso XXI) e em razão da pessoa (incisos VIII, XIII, XX, XXII, XXIII e XXIV). Considerando o total de processos por dispensa, estas motivações representam, respectivamente, 77,9%, 15,4%, 4,3% e 2,4%. Ou seja, o maior índice de dispensas ocorre para efetuar contratações em razão do pequeno valor do objeto.

A partir dos dados apresentados, foram traçadas algumas considerações sobre cada um dos incisos dos quais a Universidade utilizou-se para realização das contratações diretas.

De acordo com o Art. 24 da Lei nº 8.666/93, é dispensável a licitação:

Inciso I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a 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;

Inciso II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez.

Nestes casos, o valor está limitado a oito mil reais no caso do inciso II (compras ou serviços comuns) e a quinze mil reais no caso do inciso I (obras ou serviços de engenharia), valores esses que correspondem a 10 % do valor limite para a modalidade convite em ambos os casos.

Na UFSM, o inciso II foi o enquadramento legal de maior incidência no período da pesquisa, representando 76,6% do total de processos, tendo em vista que, geralmente, este enquadramento aplica-se à contratação de serviços ou compras corriqueiras, incomuns no âmbito do órgão em que a licitação está sendo dispensada. Já o inciso I, foi

o sexto caso mais utilizado dos catorze enquadramentos aplicados.

Desse modo, tais possibilidades de dispensa justificam-se pelos valores reduzidos do contrato, que, por serem baixos, não justificariam os gastos dispendidos com o procedimento normal da licitação.

Acerca do assunto, Justen Filho (2005) ressalta que o pequeno valor da contratação não justifica os gastos com uma licitação comum, uma vez que a distinção entre as modalidades ocorre não só pela dimensão econômica como também pelas formalidades prévias. Para o autor “tanto mais simples serão as formalidades e mais rápido o procedimento licitatório quanto menor for o valor a ser dispendido pela Administração Pública” (JUSTEN FILHO, 2005, p. 235).

Nesses casos, contudo, não pode haver fracionamento da despesa. Dentro do exercício financeiro, a entidade obrigada a licitar não pode dividir o objeto da licitação em duas ou mais partes para que os respectivos valores enquadrem-se nas condições e nos limites de dispensabilidade (GASPARINI, 2005).

Portanto, são aplicáveis os incisos I e II quando há necessidade de contratação de obras e serviços de engenharia e para compras e serviços comuns até os limites estabelecidos na LLC dentro do exercício financeiro, sob pena de ficar caracterizado o fracionamento da despesa.

O inciso III prevê dispensa do processo licitatório “nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem;” (ART. 24, LEI Nº 8.666/93). Felizmente, guerras são raríssimas de acontecer. Assim, nos casos aplicados à Universidade, a dispensa não reside nesta motivação, mas na grave perturbação da ordem.

A grave perturbação da ordem, é conceituada por Meirelles (2006, p. 279-280) como “a comoção interna generalizada ou circunscrita a uma região, provocada por atos humanos tais como revolução, motim, greve que paralisa

ou retarda atividades ou serviços essenciais à comunidade”. Para Guimarães (2008), as contratações fundadas neste inciso devem ser celebradas somente para atender às necessidades imediatas durante o período crítico para Administração Pública.

Assim, tal hipótese deve ser aplicada em casos em que sejam afetadas as atividades ou os serviços essenciais, conquanto seja somente para saná-los.

Nesse contexto, no período analisado, a hipótese legal apresentada no inciso III foi a segunda mais utilizada na UFSM, representando aproximadamente 10,49% dos processos, conforme Tabela 2.

Inciso IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos (ART. 24, LEI Nº 8.666/93).

Considera-se, como situação emergencial, aquela que é imprevisível e que precisa ser atendida com urgência para que não ocorram prejuízos às pessoas, às obras, aos serviços ou aos bens.

Fernandes (2006) entende, por situação emergencial, uma situação crítica, um acontecimento fortuito, perigoso e incidente, cuja característica é a imprevisibilidade da situação e a existência de risco potencial às pessoas ou às coisas. A emergência que dispensa a licitação caracteriza-se pela urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a

segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares (MEIRELLES, 2006).

Por calamidade pública, entende-se uma situação de perigo e anormalidade social ocasionada por fatos da natureza (MEIRELLES, 2006). Ou seja, são aqueles eventos prejudiciais que atingem, de repente, grande número de cidadãos, como, por exemplo, a seca, as inundações, os incêndios, os terremotos, os vendavais etc.

Tanto os casos de emergência como os de calamidade pública são situações em que há potencial de dano ou comprometimento à segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, o que exige rápidas providências do Poder Público para minimizar as consequências lesivas. Portanto, faz-se dispensável a licitação, pois o tempo exigido para sua realização seria prejudicial, o que justifica ser este o quarto enquadramento legal de maior incidência no contexto da UFSM.

É importante destacar que, neste caso, a contratação direta deve ser utilizada para suprir as necessidades da instituição tendo em vista uma situação imprevisível, que exige atendimento imediato e não uma ausência de planejamento.

Inciso V – quando não acudirem interessados à licitação anterior e esta, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a Administração, mantidas, neste caso, todas as condições preestabelecidas (ART. 24, LEI Nº 8.666/93).

Aplica-se esta hipótese quando, realizado o procedimento de licitação e sendo este válido, não surgirem interessados em contratar com a Administração Pública. Além disso, este enquadramento é aplicado quando for verificado possível prejuízo na repetição do certame, o qual seria um desperdício de tempo e de recursos públicos (JUSTEN FILHO, 2005).

Para que se contrate por este inciso, devem ser mantidas as mesmas

condições impostas no edital que abriu a licitação, pois qualquer flexibilização nas condições do contrato exigiria a realização de um novo certame.

No âmbito da Universidade, em que a regra é a obrigatoriedade de licitar, também se fez necessária a utilização deste dispositivo legal, como pode ser verificado na Tabela 2.

Inciso VII - quando as propostas apresentadas consignarem preços manifestamente superiores aos praticados no mercado nacional, ou forem incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes, casos em que, observado o parágrafo único do art. 48 desta Lei e, persistindo a situação, será admitida a adjudicação direta dos bens ou serviços, por valor não superior ao constante do registro de preços, ou dos serviços (ART. 24, LEI Nº 8.666/93).

Nesta hipótese, é possível a contratação direta se a licitação, considerada válida, resultar fracassada em decorrência de os preços ofertados serem manifestamente superiores ao de mercado ou inexequíveis.

Nesse caso, evidencia-se a importância da realização da pesquisa de mercado relativa ao objeto a ser contratado, previamente à realização do certame. Niebuhr (2003) enfatiza o assunto ao explicar que, em todos os casos, é muito importante que a Administração realize estudo sério sobre os preços dos bens a serem licitados, pois este servirá de base para o controle dos preços ofertados, tanto no que tange ao limite máximo do preço quanto ao que concerne à perspectiva de (in)exequibilidade, isto é, do limite mínimo do preço.

Assim, o estudo realizado torna-se um dispositivo importante no controle dos preços e, principalmente, no controle do gasto público, pois evita conchavos entre fornecedores para elevar suas propostas, em licitação, acima do preço de mercado ou tabelado (MEIRELLES, 2006).

Conforme dados analisados, a UFSM utilizou-se deste enquadramento em apenas uma ocasião.

Inciso VIII - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado (ART. 24, LEI Nº 8.666/93).

Conforme os dados analisados na Universidade, esta hipótese foi aplicada a somente um processo no período de cinco anos que a pesquisa compreende. Este inciso trata de uma hipótese específica para eventuais contratos administrativos firmados entre pessoas integrantes da própria Administração Pública.

A Administração Pública deve ser analisada como um todo único e coeso. É inviável pretender uma competição individual entre órgãos públicos, objetivando a busca de vantagens de cunho particular. Nesse sentido, a descentralização das atividades é a justificativa jurídica para a dispensa da licitação, pois, se o Estado possui, na sua estrutura, um órgão com autonomia e personalidade para realizar um serviço, continuaria podendo contratar diretamente, sob pena de inviabilizar a própria descentralização (FERNANDES, 2006).

Assim, em caso de contratação recíproca entre entidades públicas, está afastada a necessidade de prévia licitação, bastando que o contratado tenha sido criado anteriormente à vigência da Lei nº 8.666/93, e que o preço seja compatível ao de mercado.

Inciso XI - na contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão contratual, desde que atendida a ordem de classificação da licitação anterior e aceitas as mesmas condições ofereci-

das pelo licitante vencedor, inclusive quanto ao preço, devidamente corrigido (ART. 24, LEI Nº 8.666/93).

Esta hipótese tem por objetivo dar continuidade a contratos que não puderam ser concluídos por sua ruptura inesperada. A UFSM, enquanto órgão contratante, também está propícia a enfrentar este tipo de situação e utiliza-se deste dispositivo para sanar tais eventualidades, conforme dados apresentados na Tabela 2.

Neste caso, há uma licitação da qual resultou uma contratação que veio a ser rescindida pela Administração e, assim, pode-se convocar os demais licitantes na ordem de classificação, convidando-os a executar o remanescente.

Como explica Justen Filho (2005), este caso confere uma autorização para contratar com o segundo colocado do certame. No entanto, o licitante não é obrigado a aceitar, já que tem a obrigação de contratar nas mesmas condições do licitante vencedor, cujo contrato foi descontinuado, inclusive com relação ao preço.

Para complementar, Guimarães (2008) preleciona que devem ser atendidos os seguintes requisitos: a) existência de um contrato e sua rescisão; b) conveniência e oportunidade da dispensa em face da nova licitação; c) obediência à ordem de classificação da licitação; d) manutenção das mesmas condições do contrato rescindido.

Inciso XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos (ART. 24, LEI Nº 8.666/93).

A Lei licitatória cumpre, nesta hipótese, a ordem do art. 218 da Constituição Federal de 1988, que encarrega o Estado de promover e incentivar o

desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológica. Para Guimarães (2008), o enquadramento neste permissivo legal, deve atender aos seguintes requisitos: a) a contratação deve ser com instituição brasileira; b) o objeto do contrato deve guardar relação com a finalidade da entidade; c) ter inquestionável reputação ético-profissional e d) ausência de finalidade lucrativa.

No que tange à UFSM, relativo à primeira parte do inciso XIII, este enquadramento foi o quinto com maior utilização. Isto se justifica devido ao fato de que esta é uma instituição voltada exclusivamente ao ensino, à pesquisa e à extensão.

Inciso XX - na contratação de associação de portadores de deficiência física, sem fins lucrativos e de comprovada idoneidade, por órgãos ou entidades da Administração Pública, para a prestação de serviços ou fornecimento de mão-de-obra, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado (ART. 24, LEI Nº 8.666/93).

O referido inciso deixa clara a intenção de buscar a integração dos portadores de deficiência ao mercado de trabalho. Produz, segundo Justen Filho (2005, p. 259), uma espécie de “função social do contrato administrativo”. Ou seja, este caso prevê a contratação de serviços ou de mão de obra que seja executada por portadores de necessidades especiais, buscando, com isso, a integração dos mesmos na sociedade e no mercado de trabalho. Nesse sentido, a UFSM, como instituição pública de ensino, também está envolvida neste movimento.

Inciso XXI – para a aquisição de bens e insumos destinados exclusivamente à pesquisa científica e tecnológica com recursos concedidos pela Capes, pela Finep, pelo CNPq ou por outras instituições de fomento à pesquisa credenciadas pelo CNPq para esse fim específico (ART. 24, LEI Nº 8.666/93).

Esta hipótese está intrinsecamente ligada à vida universitária e visa conceder maior agilidade às aquisições relacionadas à pesquisa científica. Como já salientado, a UFSM é uma instituição que está comprometida com a pesquisa, o que justifica ser este o terceiro inciso de maior utilização nos processos de dispensa analisados.

Este dispositivo respalda a aquisição de bens em que a única destinação seja a atividade de pesquisa (JUSTEN FILHO, 2005). Ou seja, o dispositivo deve ser, de fato, aplicado à experimentação e à pesquisa científica e não apenas estar relacionada a estas.

É importante destacar que a hipótese referente ao inciso XXI trata apenas da aquisição de bens, não abrangendo contratação de serviços ou obras. Além disso, não basta que os bens adquiridos destinem-se à pesquisa científica e tecnológica, as fontes de recursos também devem ser as indicadas no inciso.

Inciso XXII – na contratação de fornecimento ou suprimento de energia elétrica e gás natural com concessionário, permissionário ou autorizado, segundo as normas da legislação específica” (ART. 24, LEI Nº 8.666/93).

Esse preceito permite, à Administração Pública, ter um respaldo legal na contratação de suprimento ou fornecimento de energia elétrica de forma direta, tendo em vista que, embora este tipo de serviço seja privatizado, não costuma haver mais de um fornecedor numa determinada região.

Nesse contexto, a Universidade faz uso deste dispositivo para contratação, conforme pode ser verificado na Tabela 2.

Inciso XXIII – na contratação realizada por empresa pública ou sociedade de economia mista com suas subsidiárias e controladas, para a aquisição ou alienação de bens, prestação ou obtenção de serviços, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado (ART. 24, LEI Nº 8.666/93).

Nesse caso, destaca-se que a contratada deve ser subsidiária ou controlada pela contratante (empresa pública ou sociedade de economia mista). Além disso, deve-se verificar a compatibilidade dos preços praticados no mercado. Na UFSM, somente um processo teve esta aplicação no período investigado.

Inciso XXIV – para a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão (ART. 24, LEI Nº 8.666/93).

Para que a dispensa concretize-se neste caso, é necessário que a entidade contratada seja qualificada como organização social, e que tal qualificação tenha sido atribuída pela própria esfera de go-

verno contratante. Além disso, os objetos contratados devem ser referentes às atividades constantes no contrato de gestão.

A organização social consiste em uma qualificação que pode ser atribuída a uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, desde que seu objeto social tenha relação com atividades de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção do meio ambiente, cultura e saúde (JUSTEN FILHO, 2005).

Nesse contexto, a UFSM, por ser uma instituição voltada ao ensino e à pesquisa, também se utiliza deste disposto, conforme apontam os dados da Tabela 2.

Quanto aos casos de inexigibilidade (art. 25), foram utilizadas todas as possibilidades de enquadramentos constantes na LLC ou seja, o *caput* e os incisos I ao III, como pode ser verificado na Tabela 3.

Tabela 3 - Número total de processos por hipótese do art. 25 (inexigibilidade de licitação)

Art. 25	Anos					Total
	2006	2007	2008	2009	2010	
<i>Caput</i>	13	24	39	29	10	115
Inciso I	51	51	56	61	66	285
Inciso II	-	1	1	-	-	2
Inciso III	-	-	4	-	1	5
	Total					407

Fonte: Elaborado a partir de dados do SIE/ UFSM (2011)

A partir destes dados, foram traçadas algumas considerações acerca de cada enquadramento legal aplicado aos processos de inexigibilidade de licitação na UFSM.

Segundo o art. 25, da Lei nº 8.666/93, “é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial.” (LEI Nº 8.666/93)

Da análise do *caput* deste artigo, conclui-se que a relação de hipóteses elencadas como inexigíveis não deve ser considerada restritiva, ou seja, não exclui qualquer outra hipótese, expresso quando há ressalva presentes nos de-

mais incisos. Como afirma Justen Filho (2005), os incisos do art. 25 são apenas exemplificativos, não abrangendo todas as hipóteses possíveis.

Portanto, ao ser evidenciada a inviabilidade de competição, desde que o caso não seja reconduzível a um dos estabelecidos pelos três incisos, aplica-se este dispositivo. Nesse sentido, justifica-se o fato de que, nos processos de inexigibilidade de licitação na UFSM, 28,26% enquadram-se no *caput*, conforme se verifica na Tabela 3.

Inciso I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só

possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes (ART. 25, LEI Nº 8.666/93).

Nesta hipótese, o certame é inexigível em razão da unicidade do fornecedor, pois, apesar de estar ausente a singularidade do produto ou serviço diante dessa unicidade, a competição é inviável, sendo vedada a preferência por alguma marca. A hipótese apresentada no inciso I está condicionada a apresentação de documento que comprove a exclusividade do fornecedor, conforme consta no inciso em questão.

No contexto da UFSM, a contratação de fornecedores exclusivos representa 70% do total de processos de inexigibilidade analisados, como pode ser observado na Tabela 3.

Inciso II – para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação (ART. 25, LEI Nº 8.666/93).

O rol de serviços técnicos reportado no inciso II, descritos no art. 13, incluem: estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos executivos; pareceres, perícias e avaliações em geral; assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras e serviços; patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas; treinamento e aperfeiçoamento de pessoal e, por fim, restauração de obras de arte e bens de valor histórico. Contudo, o serviço deve ser de natureza singular

e prestado por empresas ou pessoas notoriamente especializadas.

Em análise dos processos da Universidade, foram identificados somente dois casos com este enquadramento, conforme Tabela 3.

Inciso III – para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública (ART. 25, LEI Nº 8.666/93).

Como pode ser observado na Tabela 3, mesmo que em poucas situações, a UFSM já realizou contratações com base no inciso.

5 Considerações finais

A Lei nº 8.666, promulgada em 21 de junho de 1993, regulamentou o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, instituindo normas para Licitações e Contratos Administrativos. Esta Lei prevê a regra geral para contratações no âmbito da Administração Pública, na qual o procedimento licitatório deve ser considerado como obrigatório nas contratações por parte do Poder Público. Além disso, esta Lei também relaciona as hipóteses em que, excepcionalmente, pode ser efetuada a contratação direta por dispensa e/ou inexigibilidade de licitação, nos casos relacionados em seus arts. 24 e 25, respectivamente.

Nesse contexto, o estudo abordou tais excepcionalidades, centrando-se especificamente na análise dos casos aplicados nas contratações realizadas pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), a partir de dados extraídos da plataforma Sistemas de Informações e Ensino (SIE), única fonte de dados utilizada nesta pesquisa.

Com base na análise realizada, foi possível observar que o número total de processos realizados no período compreendido entre 2006 a 2010 foi

bem significativo. Deste, 87,5% referem-se aos processos de dispensa de licitação e 12,5% aos de inexigibilidade. Contudo, é importante destacar que, por se constituírem como exceções, ao longo do período pesquisado houve uma diminuição bastante considerável no número total de processos. Tais resultados evidenciam uma evolução no planejamento de compras na Universidade, demonstrando que, na medida em que as necessidades vão sendo supridas por procedimento licitatório, evitam-se os processos por contratação direta e o risco de infringir os artigos da Lei nº 8.666/93.

A dispensa de licitação (art. 24) caracteriza-se pela circunstância de que o procedimento licitatório poderia ser realizado, mas, devido à particularidade de determinados casos, o legislador decidiu não o tornar obrigatório. Do rol taxativo das 31 hipóteses listadas no art. 24, foram utilizadas catorze na UFSM. Casos estes empregados em razão do baixo valor (incisos I e II); em razão de situações excepcionais (incisos III, IV, V, VII e XI); em razão do objeto (inciso XXI) e em razão da pessoa (incisos VIII, XIII, XX, XXII, XXIII e XXIV). Destaca-se, no entanto, que o maior número de processos refere-se a contratações de serviços e/ou compras de baixo valor (inciso II), representando aproximadamente 76,6% do total dos processos por dispensa. Ou seja, o maior número de processos refere-se a compras de pequeno vulto, que são corriqueiras, eventuais. É importante enfatizar que, na aplicação deste enquadramento, deve ser observado o limite de valor definido em lei, sendo vedado o fracionamento da despesa, a fim de que não haja irregularidades na contratação.

A inexigibilidade de licitação (art. 25) é caracterizada pela inviabilidade de competição, ou seja, não há como instaurar o processo licitatório. Dos casos possíveis previstos no artigo, o mais utilizado nos processos da UFSM refere-se a contratações de fornecedor

exclusivo, o qual representa 70% do total de processos por inexigibilidade. Também merece destaque a aplicação do *caput* para os casos de inviabilidade de competição que não fazem referência aos incisos. Juntos, *caput* e inciso I, representam aproximadamente 98% do total de processos por inexigibilidade.

Diante do exposto, as hipóteses de contratação direta listadas nos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666/93 são de grande importância para o bom andamento do serviço público. Contudo, é necessário que o gestor público avalie a conveniência deste permissivo legal. Estes casos constituem exceções à regra de licitar e devem ser utilizados com muito critério para que não caracterizem falta de planejamento ou proliferem preferências imotivadas, sob pena de os gestores serem responsabilizados e sofrerem as penalidades previstas em lei. Além disso, quando efetivadas, tais contratações devem ser realizadas de forma rápida e ágil, uma vez que são instrumentos de grande valor para atingir os fins propostos pela Administração Pública, que consistem no pleno atendimento do interesse público.

Por fim, a partir deste trabalho, sugere-se que outros possam ser desenvolvidos, por exemplo, no sentido de avaliar os custos dispendidos com tais contratações, investigar a incidência de fornecedores e dos objetos, ou aprofundar ainda mais a análise, visando atingir um melhor entendimento sobre os processos de contratação direta.

Referências

1. BASTOS, C. R. **Curso de Direito Administrativos**. São Paulo, Saraiva, 1994.
2. BRASIL. Constituição 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
3. BRASIL. **Lei nº 8.666** de 4 de março de 1993. Dispõe sobre licitações e

- contratos na administração pública. Brasília, DF: D.O.U. 12 abr. 1993.
4. BRAZ, P. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo, Editora de Direito, 1999.
 5. CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 18. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.
 6. COSTA, P. M. M. N. DA. **Subcontratação nos processos oriundos de inexigibilidade de licitação**. Brasília, 2010. Monografia (Curso de bacharelado em Direito da Faculdade de Ciências Jurídicas e Ciências Sociais – FAJS) - Centro Universitário de Brasília – UniCEUB. Disponível em: < <http://repositorio.uniceub.br/handle/123456789/826>> Acesso em: 20 abril 2013.
 7. DALLARI, A. A. **Aspectos Jurídicos da Licitação**. 6 ed. São Paulo, Saraiva, 2003.
 8. DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 1998.
 9. FERNANDES, J.U.J. **Contratação direta sem licitação**. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.
 10. FIGUEIREDO, L. V. e FERRAZ, S. **Dispensa e inexigibilidade de licitação**. 2 ed. São Paulo: RT, 1992.
 11. FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa**. 2002. Disponível em: <<http://www.geocities.com/joaojosefonseca/apostila.htm>> . Acesso em 07.10.2009.
 12. GASPARINI, D. **Direito administrativo**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
 13. GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.
 14. GUIMARÃES, E. **Contratação direta: comentários às hipóteses de licitação dispensável e inexigível**. Curitiba: Negócios Públicos, 2008.
 15. JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005.
 16. LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos da metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
 17. MEDAUR, O. **Direito Administrativo Moderno**. 13 Ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2009.
 18. MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 32 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.
 19. MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
 20. MIRANDA, C. B. & ROCHA, F. C. M. **Dispensa de licitação: a exegese do artigo 24, XIII, da Lei de Licitações e Contratos**. Rio de Janeiro, 2008. Trabalho de conclusão de curso (Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública, Nível de Especialização) – Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <http://www.ecg.tce.rj.gov.br/arquivos/08CIPAD_MirandaCristina.pdf> Acesso em: 20 abril 2013.
 21. MONTEIRO, Y. D. P. **Licitação: fases e procedimentos**. São Paulo: NDJ, 2000.
 22. NIEBUHR, J. M. **Dispensa e inexigibilidade de licitação pública**. São Paulo: Dialética, 2003.
 23. NOBRE, M. E. C. M. **Contratação direta - dispensa e inexigibilidade de licitação: regra ou exceção na Secretaria de Educação Básica do Estado do Ceará**. Fortaleza, 2006. Monografia (Curso de Pós-graduação em Administração Fazendária) - Faculdade Christus. Disponível em: <<http://www.sefaz.ce.gov.br/Content/aplicacao/internet/monografias/gerados/maria%20elizandra.pdf>> Acesso em: 20 abril 2013.
 24. PEREIRA JÚNIOR, J. T. **Comentários à Lei de Licitações e**

Contratos da Administração Pública. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

25. REZENDE, C. V. **Contratação direta sem licitação:** Dispensa e inexigibilidade. Curitiba, 2010. Monografia (Curso de Direito da Faculdade de Ciências Jurídicas) – Universidade Tuiuti do Paraná. Disponível em <<http://tcconline.utp.br/wp-content/uploads//2012/06/CONTRATACAO-DIRETA-SEM-LICITACAO-DISPENSA-E-INEXIGIBILIDADE.pdf>> Acesso em: 20 abril 2013.

26. RIGOLIN, I. B.; BOTTINO, M. T. **Manual Prático das Licitações.** 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

27. TRIVIÑOS, A.N.S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.