

A LICITAÇÃO MODALIDADE CONVITE PARA AQUISIÇÃO DA MERENDA ESCOLAR E O PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE¹

M. N. M. RODRIGUES², D.A. GEMELLI³

¹ Resultado da Pesquisa realizada no grupo de estudos de Direito Administrativo – GEDA

² Acadêmica do Curso de Direito do CEULP/ULBRA, integrante do GEDA. E-mail: nazare.macena@hotmail.com

³ Doutora em Direito Público, Docente do Curso de Direito do CEULP/ULBRA, coordenadora do GEDA.

XI Jornada de Iniciação Científica do CEULP/ULBRA

RESUMO: A pesquisa teve como objetivo investigar a aplicabilidade do princípio da economicidade na aquisição de merenda escolar através da modalidade de licitação convite, com recursos oriundos do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. O referido programa garante o atendimento aos alunos matriculados nos sistemas de ensino infantil e fundamental da Rede de Ensino Municipal. Os dados coletados são referentes aos processos administrativos de licitação realizados no último trimestre do exercício de 2010. Os dados foram coletados e analisados no Centro Municipal de Educação Infantil – CMEI, da Região Sul – Palmas, Capital do Estado do Tocantins. Tendo como embasamento os procedimentos administrativos de compras fundamentados na Lei nº 8.666/93, que regulamenta os processos licitatórios. A referida norma legal constitui-se atualmente um dos principais instrumentos para a garantia da aplicação do dinheiro público, pois objetiva o controle de seus gastos, com base na escolha da melhor proposta, além de garantir certa paridade competitiva entre os possíveis contratados.

PALAVRAS CHAVE: licitação; economicidade; alimentação escolar

INTRODUÇÃO: O procedimento licitatório consiste na forma pela qual a administração pública escolhe a proposta mais vantajosa para o interesse público, no que tange à qualidade e ao custo-benefício do objeto ou serviço licitado. Segundo o entendimento do Supremo Tribunal de Justiça as regras do procedimento licitatório devem ser interpretadas de modo que, sem causar qualquer prejuízo à administração e aos interessados no certame, possibilitem a participação do maior número de concorrentes, a fim de que seja possibilitado se encontrar, entre várias propostas, a mais vantajosa. No âmbito da Administração Pública, o legislador originário atribui certos princípios, como fontes de sustentação de toda estrutura administrativa, vinculando, portanto, todo ato administrativo à sua fiel observância. A licitação constitui-se um dos instrumentos primordiais na garantia de aplicação do dinheiro público, pois visa o controle de seus gastos, com base na melhor proposta e deve garantir a ampla competitividade entre os possíveis contratados. Para DI PIETRO (2007), a licitação é considerada como “uma oferta dirigida a toda a coletividade de pessoas que preencham os requisitos legais e regulamentares constantes do edital: dentre estas, algumas apresentarão sua propostas, que equivalerão a uma aceitação da oferta de condições por parte da Administração”, sendo que caberá a esta escolher a que seja mais conveniente para resguardar o interesse público, sempre respeitando os requisitos fixados no ato convocatório. No desenvolvimento da pesquisa, foram selecionados para fins de análise os processos administrativos referentes à licitação na modalidade convite prevista no art. 22, § 3º, da Lei nº 8.666/93. O convite reúne interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrado ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 03 (três) empresas do ramo do objeto solicitado e fixará cópias do instrumento convocatório para divulgação para todos os cadastrados na correspondente especialidade, os quais devem manifestar seu interesse na participação com antecedência de 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas. Neste sentido, a Constituição Federal de 1988, no *caput* do art. 37, instituiu os princípios basilares da administração pública, com o propósito de apontar um norte na conduta dos responsáveis pela aplicação dos recursos públicos (os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência). Contudo, no capítulo I da Carta Magna, que versa sobre os princípios gerais da Atividade Econômica, em especial o art. 170 determina que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. Para Miguel Reale apud SANTANA (2003) “os princípios são normas fundantes de um sistema de conhecimento, como tais admitidas, por serem evidentes ou por terem sido comprovadas, mas também por motivos de ordem prática de caráter operacional, isto é, como pressupostos exigidos pela necessidade de pesquisa e da práxis”. Nesse sentido essa pesquisa

apontará a importância do princípio da economicidade na aplicabilidade dos recursos originários do Programa Nacional da Alimentação Escolar – PNAE, destinado ao atendimento das necessidades dos alunos do Centro Municipal de Educação Infantil da Região Sul de Palmas-Tocantins. Dessa forma, o princípio da economicidade consagra uma nítida melhoria na execução dos recursos destinado a referida instituição, sendo considerado como o alicerce de organização e economia da Administração Pública. BOSELLI (2002), explica que os gestores devem examinar “as relações custo/benefícios, nos processos administrativos que levam as decisões, especialmente as de maior amplitude, a fim de se aquilatar a economicidade da escolha entre os diversos caminhos propostos para a solução do problema”. Para FURTADO (2001) “o princípio da economicidade ou da otimização urge rememorar que o administrador está obrigado a obrar tendo como parâmetro o ótimo. Em outro dizer tem o compromisso indeclinável de encontrar a solução mais adequada economicamente na gestão da coisa pública.” O conceito de eficácia e economicidade, afetos à iniciativa privada, importados para a administração pública como princípios vinculativos. E, devem ser atingidos pelo administrador em consonância com os demais princípios da legalidade e da moralidade. Nessa linha de raciocínio a equipe diretiva do Centro Municipal de Educação Infantil da Região Sul, enfrenta algumas dificuldades, em especial o gerenciamento dos recursos recebidos, pois são valores considerados baixos e o custo dos alimentos são altos, tendo em vista que as medidas legais utilizadas, no caso licitação convite, meio pelo qual gerou uma economia significativa de, na aquisição dos alimentos destinados a alimentação dos alunos.

MATERIAL E MÉTODOS: A pesquisa foi realizada no Centro Municipal de Educação Infantil CMEI, localizado na região Sul de Palmas-Tocantins, e através da análise empírica das prestações de contas dos recursos da merenda escolar, referentes ao último trimestre de 2010, considerando os recursos originários do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e municipais. Para melhor entendimento dos dados coletados foram utilizadas as principais legislações aplicadas à matéria como: Constituição Federal de 1988, Lei nº 7.091, de 18 de abril de 1983, Lei nº 101, 04 de maio de 2000, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, Medida Provisória nº 455, de 28 de janeiro de 2009, Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998. É importante enfatizar que todas as legislações foram pesquisadas no site oficial da Presidência da República, para garantir o estudo de normas atualizadas. Ainda, foi realizado um levantamento de doutrinas específicas para melhor interpretação das normas legais estudadas.

RESULTADOS E DISCUSSÕES: O período correspondente às análises foi entre os meses de outubro, novembro e dezembro de 2010. Durante a execução da pesquisa verificou-se se os processos licitatórios na modalidade convite, para aplicação dos recursos destinados a aquisição de alimentos destinados a merenda escolar dos alunos dos Centros de Educação Infantil que obedeceram as normas legais em vigor. Embora o objetivo é garantir que os recursos do Programa Nacional da Alimentação Escolar sejam efetivamente gastos em merenda de qualidade, na quantidade e regularidade necessárias para o desenvolvimento dos alunos da rede pública de ensino. O PNAE, tem caráter suplementar, como prevê o artigo 208, incisos IV e VII, da Constituição Federal de 1988, quando coloca que é dever do Estado (esta regra vale para as três esferas governamentais, União, Estado e Municípios), com a educação que é efetivada mediante a garantia de atendimento em creches e pré-escola às crianças de 0 (zero) a 6 (seis) anos de idade. A consolidação da descentralização da aplicação dos recursos destinados a merenda escolar, ocorreu a partir da Medida Provisória nº 1.784/1998, em que, além do repasse direto a todos os municípios e secretarias de educação, a transferência passou a ser feita automaticamente, sem a necessidade de celebração de convênios ou quaisquer outros instrumentos similares, permitindo maior agilidade ao processo. Com esse modelo de gestão, a transferência dos recursos financeiros do programa tem ocorrido de forma sistemática e tempestiva, permitindo o planejamento das aquisições dos gêneros alimentícios de modo a assegurar a oferta da merenda durante todo o ano letivo. Na referida norma legal, ficou estabelecido que o saldo dos recursos financeiros existente ao final de cada exercício deve ser reprogramado para o exercício seguinte e ser aplicado, exclusivamente, na aquisição de gêneros alimentícios. Outro fator importante analisado no CMEI é quanto à atuação efetiva de nutricionista, que realizam trabalho educativo, estabelecendo um diálogo entre o saber popular e o saber técnico, rompendo com o tradicional modelo tecnicista de intervenção, aquele que tem por objetivo a mudança de comportamento da clientela atendida por meio da transmissão de normas. Consoante explicação de VALENTE (1998) ao discutir os processos educativos em nutrição, e ainda possibilite o desenvolvimento das aptidões pessoais, contribuindo para a conquista de melhores condições de trabalho. No entanto cabe ressaltar que essa forma do nutricionista desenvolver atividades educativas não é neutra, pois recebe influências do contexto social, político e econômico, na esfera de sua atuação. Nesse sentido, enfatiza-se que o valor *per capita* (por aluno) repassado pela União ao CMEI (no período pesquisado) é de R\$ 0,22 (vinte e dois centavos) de creches públicas. O Ao receber da União os recursos o Município repassa para as Instituições educacionais já com o complemento dos

recursos oriundos do Tesouro Municipal, perfazendo o total de R\$ 0,60 (sessenta centavos) *per capita*, através da Lei nº 1256/2003, que assegura a Escola Autônoma de Gestão Compartilhada. A transferência é feita em 10 (dez) parcelas mensais, para a cobertura de 200 (duzentos) dias letivos. Todos os CMEI's são acompanhados e fiscalizados pela sociedade, que exerce o controle social da aplicação dos recursos públicos por meio do CMAE - Conselho Municipal de Alimentação Escolar, que tem a função de acompanhar e verificar a correta aplicação dos recursos, objetivando assim o zelo pela qualidade dos produtos em todos os níveis até o recebimento da refeição pelos educando, observando as boas práticas nutricionais, higiênicas e sanitárias como explica ABREU (2006). Nesse sentido a gestora X explica que “não é fácil atender as crianças com um recurso de R\$ 0,60 (sessenta centavos) , uma vez que no Ensino Infantil as crianças de 4 (quatro) meses à 3 (três) anos e 11 (onze) meses são atendidos em regime integral recebendo assim quatro refeições diárias, sendo lanche, almoço, lanche e janta”. Tudo isso proporciona uma atenção especial, haja vista que através da licitação na modalidade convite, aplicado para a aquisição dos gêneros alimentícios vem sendo possível a aquisição dos alimentos, de forma mais econômica, conforme se comprovou através da análise dos documentos das prestações de contas. A quantidade de atendimento no CMEI analisado, no período de outubro a dezembro de 2010 foi de 267 (duzentos e sessenta e sete) alunos em regime integral, recebendo R\$ 0,60 (sessenta centavos) por aluno. Por exemplo, aplica-se a seguinte fórmula: $0,60 \times 20(\text{dias}) \times 267 = \text{R\$ } 3.204,00$ (três mil e duzentos e quatro reais) recebido mensalmente do governo, ou seja, para tender 20 dias letivos.

Tabela 1 – Demonstrativo de aquisição por meio de cotação de preço

Compras - Cotação de preços	
Número de Alunos	267
Valor unitário (adquirido)	R\$ 12,00
Valor para 20 dias	R\$ 3.204,00
Valor hipotético para 60 dias	R\$ 9.612,00

Fórmula: $\text{R\$ } 0,60 (\text{per capita}) \times 267 (\text{alunos}) \times 20 (\text{dias}) = \text{R\$ } 3.204,00 (\text{valor recebido})$

Nesta tabela, observa-se que nas aquisições por meio de “cotação de preços”, o custo unitário (por aluno), foi de R\$ 12,00, para fornecimento da merenda escolar por apenas 20 dias.

Tabela 2 – Demonstrativo de aquisição por meio de licitação na modalidade convite

Licitação modalidade convite	
Número de Alunos	267
Valor unitário (adquirido)	R\$ 10,22
Valor total para 20 dias	R\$ 3.204,00
Valor total para 60 dias	R\$ 8.186,22
Valor economizado	R\$ 1.425,78

Fórmula: $\text{R\$ } 0,60 (\text{per capita}) \times 267 (\text{alunos}) \times 20 (\text{dias}) = \text{R\$ } 3.204,00 (\text{valor recebido})$

E possível se constatar que adoção da licitação na modalidade convite, apresentou o valor unitário (por aluno) de R\$ 10,22, economizando R\$ 1,78 (por aluno). Em 20 dias foi economizado R\$ 475,26, e na projeção para 60 dias a economia total fica no valor de R\$ 1.425,78.

CONCLUSÕES: Durante o período de realização da pesquisa e coleta de dados (outubro a dezembro de 2010), e considerando as análises dos documentos das prestações de contas parciais permitem afirmar que a aplicabilidade dos recursos destinados a alimentação escolar dos alunos do Centro Municipal de Educação Infantil da Região Sul de Palmas Tocantins, através da licitação na modalidade convite tem sido, adequada, pois comprovou-se que gerou uma economia conforme já apresentado nas tabelas acima, considerando os valores das compras realizadas através de cotação por menor preço. A constatação evidenciada, tem como base os dados coletados na referida Instituição de ensino, que atende 267 (duzentos e sessenta e sete) alunos em regime integral. Assim sendo pode observar que a aquisição de alimentos através do processo licitatório, proporcionou a competição entre as empresas do ramo alimentício, gerando assim um custo benefício menor, sem comprometer a qualidade dos alimentos adquiridos. Demonstrando o cumprimento do princípio constitucional da economicidade. Constatou-se também, para garantia da ampla divulgação e a constante preocupação em obter propostas mais vantajosas para a administração pública, o certame licitatório é realizado trimestralmente. Tal procedimento também se mostra eficaz, tanto para a instituição de ensino como para a empresa vencedora, que recebe um cronograma para entrega dos produtos adquiridos, pois o gestor do contrato poderá acompanhar e verificar a qualidade e validade

dos produtos entregues. Assim, após as pesquisas e estudos realizados, é possível concluir o procedimento adotado, convite proporcionou maior economicidade. Assim, pode-se sugerir que os gerentes dos Centros Municipais de Ensino Infantil, do Município de Palmas, após levantamento de suas necessidades, reúnam-se, para adquirir os produtos alimentícios através da licitação modalidade concorrência ou até mesmo a tomada de preços (unindo as compras em um processo único dividido por lotes ou itens, que gera e), para ampliar a competitividade das empresas, inclusive as de grande porte, que por sua vez não se interessam em participar deste tipo de licitação por considerarem valores baixos. Considerando que o objetivo da licitação é garantir a permanente ampliação da competição entre as empresas participantes, a possibilidade de unificação dos processos de compras, especificamente na alimentação escolar, aumentaria os quantitativos, gerando uma economia de escala, e por consequência a redução de preços a serem pagos, pela Administração Pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ABREU, M. *Alimentação escolar: combate à desnutrição e ao fracasso escolar ou direito da criança é ato pedagógico?* Caderno em Aberto, Brasília, vol.15, n°.67, p.5-20, 1995.

BRASIL, Legislação. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>. Acesso em 22 abr. 2011.

BOSELLI, Paulo José Braga. **Simplificando as licitações**. 2 ed. São Paulo: Edicta, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23 ed – São Paulo: Atlas, 2010.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de licitações e contratos administrativos: teoria, prática e jurisprudência**. São Paulo: 4 ed. Atlas, 2005.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 14 ed, São Paulo: Atlas, 2006.

SANTANA, Ana Cristhina. **Princípios Administrativos Aplicados À Licitação Pública**. Disponível em: <http://www.uj.com.br/publicacoes/doutrinas/action=doutrina&iddoutrina=1907>. Acesso em 13 maio 2011.