



**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ**  
**DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**  
**ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**



**JOSÉ APARECIDA FREIRE DOS REIS**

**A IMPORTÂNCIA DO PROCESSO LICITATÓRIO PARA A**  
**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO**

**PATO BRANCO**

**2014**

**JOSÉ APARECIDA FREIRE DOS REIS**



**A IMPORTÂNCIA DO PROCESSO LICITATÓRIO PARA A  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista na Pós Graduação em Gestão Pública, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – Câmpus Pato Branco.

**EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA**

Orientadora: Profa. MSc Sandra Mara Iesbik Valmorbida

**PATO BRANCO**

**2014**



## TERMO DE APROVAÇÃO

### A IMPORTÂNCIA DO PROCESSO LICITATÓRIO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Por

**José Aparecida Freire dos Reis**

Esta monografia foi apresentada às 21:40h do dia **24 de Outubro de 2014** como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, *Câmpus* Pato Branco. O candidato foi argüido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho aprovado.

---

Prof<sup>a</sup>. MSc Sandra Mara lesbik Valmorbidia  
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco  
(orientadora)

---

Prof<sup>a</sup>. MSc Audrey Merlin Leonardi de Aguiar  
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco

---

Prof<sup>a</sup>. MSc Giovanna Pezarico  
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco

Em homenagem à memória do Vô Dito e da Vô  
Zezé, pelo exemplo, meus eternos inspiradores.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, agradeço a Deus pelo dom da vida, pela fé e perseverança para vencer os obstáculos, pois sem Ele nada é possível.

Agradeço a minha tia Conceição, pela orientação, dedicação e incentivo durante toda minha vida.

À Patrícia, minha mulher e a minha filha Izabela, pois sem a família nada disso seria possível.

À minha orientadora Professora Sandra Mara Iesbik Valmorbida, que me orientou, pela sua disponibilidade, interesse e receptividade com que me recebeu e pela prestabilidade com que me ajudou.

Agradeço aos pesquisadores e professores do curso de Especialização em Gestão Pública, professores da UTFPR, Câmpus Pato Branco.

Agradeço aos tutores presenciais e a distância que nos auxiliaram no decorrer da pós-graduação.

Enfim, sou grato a todos que contribuíram de forma direta ou indireta para realização desta monografia.

“Tudo vale a pena quando  
a alma não é pequena”  
(FERNANDO PESSOA)

## RESUMO

REIS, José Aparecida Freire dos. A importância do Processo Licitatório para a Administração Pública. 2014. 71 páginas. Monografia (Especialização Gestão Pública). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, 2014.

Este trabalho teve como temática analisar a importância do processo licitatório para a Administração Pública. Para tanto, foi realizada pesquisa bibliográfica. O estudo se desenvolveu nas vantagens que um processo licitatório traz à Administração Pública na utilização dos recursos públicos, como a transparência nos gastos públicos, a obtenção de preços mais vantajosos, a competitividade em iguais condições, analisando as modalidades de licitação, além de reforçar que todo ato da administração deve estar vinculado ao princípio da legalidade.

**Palavras-chave:** Licitação. Legalidade. Vantagens. Recursos Públicos.

## **ABSTRACT**

REIS, José Aparecida Freire dos. The importance of the Bidding Process for Public Administration. 2014. 71 páginas. Monografia (Especialização Gestão Pública). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, 2014.

This work had as thematic analyze the importance of the bidding process for Public Administration. To do so, biographical research was conducted. The study was conducted on the advantages that a bidding process brings to Public Administration in the use of public resources, such as transparency in public spending, obtaining lower prices, competition on equal terms, analyzing the procedures for bidding, and reinforce that every act of administration must be linked to the principle of legality.

**Keywords:** Bidding. Legality. Advantages. Public Resources.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Diferenças Concorrência X Pregão.....	56
Tabela 2 – Diferenças Pregão Presencial X Pregão Eletrônico.....	58
Tabela 3 – Comparativo Processo X Lei (Fase interna).....	62
Tabela 4 – Comparativo Processo X Lei (Fase externa).....	63

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....</b>	<b>13</b>
2.1 LICITAÇÃO.....	13
2.2 PRINCÍPIOS DA LICITAÇÃO.....	15
2.2.1 O Princípio da Isonomia ou da Igualdade.....	16
2.2.2 O Princípio da Economicidade.....	18
2.2.3 O Princípio da Legalidade.....	20
2.2.4 O Princípio da Publicidade.....	21
2.2.5 O Princípio da Moralidade e da Probidade Administrativa.....	23
2.2.6 O Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório.....	24
2.2.7 O Princípio do Julgamento Objetivo.....	25
2.2.8 O Princípio da Impessoalidade.....	25
2.2.9 O Princípio da Razoabilidade.....	26
2.2.10 O Princípio da Motivação.....	27
2.2.11 O Princípio da Supremacia e da Indisponibilidade do Interesse Público.....	28
2.2.12 O Princípio da Adjudicação Compulsória.....	30
2.3 MODALIDADES DE LICITAÇÃO.....	30
2.3.1 CONCORRÊNCIA.....	31
2.3.2 TOMADA DE PREÇOS.....	33
2.3.3 CONVITE.....	34
2.3.4 PREGÃO.....	35
2.4 TIPOS DE LICITAÇÃO.....	38
2.5 COMISSÃO DE LICITAÇÃO.....	41
2.6 PROCESSO LICITATÓRIO.....	42
2.7 RESPONSABILIDADE DO AGENTE PÚBLICO NA LICITAÇÃO.....	49
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA.....</b>	<b>50</b>
3.1 TIPO DE PESQUISA OU TÉCNICAS DE PESQUISA.....	50
3.2 COLETA DOS DADOS.....	50
3.3 ANÁLISE DOS DADOS.....	51
<b>4 RESULTADOS E DISCUSSÃO.....</b>	<b>53</b>
4.1 ANÁLISE DAS MODALIDADES DE LICITAÇÃO.....	54

4.1.1 CONVITE.....	54
4.1.2 TOMADA DE PREÇOS.....	55
4.1.3 CONCORRÊNCIA.....	55
4.1.4 PREGÃO.....	56
4.1.4.1 PREGÃO PRESENCIAL.....	57
4.1.4.2 PREGÃO ELETRÔNICO.....	57
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>67</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>69</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A licitação constitui um dos principais instrumentos de aplicação do dinheiro público, à medida que possibilita à Administração a escolha, para fins de contratação, da proposta mais vantajosa, sempre colocando em condições de igualdade os candidatos que do certame queiram participar.

A demanda globalizante vivida nos últimos anos tem exigido do Estado uma posição cada vez mais diligente quando o assunto é gasto público, notadamente na aquisição de bens e serviços de terceiros. Com esse fim, o Estado criou mecanismos que possibilitaram ao gestor o desprendimento mais eficiente do dinheiro público, através do instituto das licitações.

Expressa Albino Filho no artigo “A importância das Licitações para a Administração Pública”:

Vista como um procedimento preliminar de natureza administrativa, realizada toda vez que a Administração Pública deseja adquirir bens e serviços, realizar obras, fazer alienações e locações, coloca-se como uma medida preliminar ao contrato, senão, condição para sua assinatura. Sua finalidade primaz é selecionar a proposta de contratação mais vantajosa para a Administração Pública conforme os parâmetros fixados no instrumento convocatório de licitação, ou seja, no edital.

Por esse motivo a licitação além de possibilitar uma igualdade de oportunidades entre aqueles que desejam contratar com a Administração, também permite que seja feita a melhor escolha dentre o universo de fornecedores, possibilitando a realização da melhor contratação possível para a Administração Pública, evitando-se assim apadrinhamentos, favorecimentos e perseguições.

Diante disso, pode-se enfatizar que, por meio da licitação, todos os princípios expressos na constituição atinentes à Administração Pública, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, serão concretizados. Por isso, faz-se necessário que o procedimento licitatório esteja sempre vinculado à lei, em obediência ao princípio da legalidade.

Seguindo as normas e princípios licitatórios, haverá um tratamento igualitário entre os licitantes, de forma que todos os que se interessar em participar do procedimento possam fazê-lo.

Assim, pode-se dizer que a Administração Pública, em todas as esferas de governo, não possui liberdade quando deseja contratar, pois deve sempre pautar seus atos pela estrita observância das disposições normativas e visando o interesse público. Nesse sentido é que reside à importância da licitação para a administração pública, pois se posiciona como mecanismo de controle dos recursos públicos, evitando-se desvios de finalidade por parte dos administradores, combatendo a corrupção, a fuga do dinheiro público e proporcionando que as verbas públicas sejam bem destinadas, sempre visando o interesse comum. (ALBINO FILHO, 2010).

Diante deste contexto, tem-se que o objetivo geral deste estudo é analisar a importância do processo licitatório para a administração pública.

A partir da definição do objetivo geral, os objetivos específicos estão assim elencados:

- Descrever as principais vantagens e desvantagens auferidas na utilização das modalidades de licitação, inclusive quanto à utilização do pregão eletrônico;
- Analisar o processo licitatório em todas as suas fases;
- Descrever a importância da licitação para a administração pública como mecanismo de controle dos recursos públicos.

Além dos aspectos acima expostos, as licitações têm grande importância, pois fazem parte do rol de ações que o administrador executa no órgão público, que são as ações financeiras, de administração de recursos humanos, de gerenciamento de compras, almoxarifados, bens patrimoniais, transporte, de controle e acompanhamento operacional, sendo que todos esses atos constituem-se como atividades de controle interno.

Ao aprofundar os estudos sobre as atividades que envolvem os processos licitatórios é possível demonstrar ao leitor a efetividade do alcance dos objetivos estratégicos traçados bem como a capacidade de se promoverem os resultados pretendidos, levando-se em conta os processos licitatórios como fonte de utilização dos recursos públicos para beneficiar a sociedade de forma transparente, sustentável e efetiva, justificando desta forma, a realização deste trabalho.

Foram visitados Órgãos Públicos e Comissões de Licitação, que permitiu o conhecimento das medidas que cada um adota nas fases interna e externa dos certames, além de debates com colegas e advogados que militam nessa área, de muita importância para a consolidação do trabalho.

O trabalho está estruturado da seguinte maneira: na fundamentação teórica, trataremos da licitação, conceito e seus princípios, modalidades de licitação, tipos de licitação, a comissão de licitação, o processo licitatório como um todo e a responsabilidade do agente público na condução do processo licitatório.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 LICITAÇÃO

Para entender o processo de licitação é necessário primeiramente entender sua origem e quais os procedimentos legais em que está inserido.

O ordenamento jurídico brasileiro prevê que, para contratar obras, serviços, compras e alienações, o Estado deverá proceder, regra geral, a uma seleção da proposta mais vantajosa entre interessados que preencham as condições exigidas em ato de convocação, seleção esta a que se denomina de processo de licitação. Tal preceito tem por base a observância ao princípio da isonomia, buscando prevenir atos voltados a beneficiar ou a prejudicar possíveis interessados e a selecionar aqueles que possam vir a oferecer com maior vantagem aquilo que o Estado quer, seja do ponto de vista da economia no valor a ser contratado, da técnica ou, ainda, da qualidade do objeto pretendido na contratação. (BORGES, 1991)

Desde o período imperial - 1822 a 1889 - até os dias atuais a administração pública brasileira observa normas que disciplinam esse processo seletivo prévio a uma contratação com particulares, tais como o Decreto nº 2.926, de 14.05.1862, que regulamentava as arrematações dos serviços a cargo do então Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, a Lei Orçamentária nº 2.221, de 30.12.1909 (art. 54), as Leis nº 3.232, de 05.01.1917 (art. 94), nº 3.454, de 06.01.1918 (art. 170) e nº 3.991, de 05.01.1920 (art. 73), bem como o Decreto nº 4.555, de 10.08.1922 (art. 87) e o Decreto nº 4.536, de 28.01.22, que organizou o Código de Contabilidade da União (art. 49-53).

O Decreto-Lei nº 200, de 25.02.1967, que tratou da reforma administrativa federal, sistematiza através dos artigos 125 a 144 o processo de licitação, cujos preceitos tiveram abrangência nacional, sendo estendidos às Administrações dos Estados membros e dos Municípios pela Lei nº 5.456, de 20.06.1968. Posteriormente, surge o primeiro estatuto de licitação através do Decreto-lei nº 2.300, de 21.11.1986. Finalmente, a atual Constituição Federal, de 05.10.1988 – CF/88, em seu art. 37, XXI, dá *status* constitucional à matéria, que passa a ser regulamentada pela vigente Lei nº 8.666, de 21.06.1993 (Lei de Licitação e Contrato Administrativo), que disciplina como norma geral o processo de licitação, o qual se

constitue em um princípio basilar da administração pública brasileira, intimamente vinculado aos princípios da indisponibilidade e da supremacia do interesse público. (MEYER, 2011).

São inúmeras as definições de licitação, todas concordantes. Certamente os autores que decidem estudar o tema formulam o conceito de licitação, de acordo com suas experiências e estudos, conforme as transcrições que seguem:

Prado (2009, p. 111), define licitação como:

“Licitação é um procedimento administrativo que, para fins de contratação, objetiva a seleção da melhor proposta entre aquelas apresentadas, seguindo as regras objetivas do certame, respeitadas a isonomia entre os participantes”.

Justen Filho, (2008, 347-348) assim define:

“A licitação é um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos de seleção da proposta de contratação mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, conduzido por um órgão dotado de competência específica. 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 em condições de igualdade.

Cada fase da licitação se submete ao crivo de controle. Adotada determinada solução, a decisão está sujeita a controle (tanto administrativo quanto de órgãos externos). Também de modo inerente a todo procedimento, aplica-se o princípio da preclusão, instituto desenvolvido no campo processual.

O procedimento de licitação reduz drasticamente a liberdade de escolha do administrador. Por regra, o resultado final não decorre de critério decisório subjetivo. Vence a licitação a proposta que se configura como a mais satisfatória segundo critérios objetivos. Isso significa que, ainda que se mudassem os julgadores, a decisão adotada na última fase teria de ser a mesma” (JUSTEN FILHO, 2008, p. 347-348).

Bandeira de Mello (2008, p. 514-516) conceitua licitação como:

“Ao contrário dos particulares, que dispõem de ampla liberdade quando pretendem adquirir, alienar, locar bens, contratar a execução de obras ou serviços, o Poder Público, para fazê-lo, necessita adotar um procedimento preliminar rigorosamente determinado e preestabelecido na conformidade da lei. Tal procedimento denomina-se licitação.

Licitação, em suma síntese, é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir.

(...)

Pode-se conceituar licitação da seguinte maneira: é o procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados.

A licitação visa alcançar duplo objetivo: proporcionar às entidades governamentais possibilidades de realizarem o negócio mais vantajoso (pois a instauração de competição entre ofertantes preordena-se a isto) e assegurar aos administrados ensejo de disputarem a participação nos negócios que as pessoas governamentais pretendam realizar com os particulares” (MELLO, 2008, p. 514 e 516).

Outro Mestre em Direito, Carvalho Filho (2007, p.209-210), assim ensina:

“Para conceituar-se a licitação, de forma objetiva, não se pode deixar de considerar dois elementos: O primeiro é a natureza jurídica do instituto, ou seja, como este se insere dentro do quadro jurídico. O segundo consiste no objetivo a que se preordena, o que, aliás, constitui a própria *ratio essendi* desse instrumento.

Fincados em tais elementos, podemos conceituar a licitação como o procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos: - a celebração do contrato, ou obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico.” (CARVALHO FILHO, 2007, p. 209-210).

Finalmente, para encerrar a conceituação de “licitação”, é importante considerar como a própria lei se auto define. Estabelece a Lei 8.666/93, lei das licitações e contratos administrativos, em seu art. 2º:

“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”.

## 2.2 PRINCÍPIOS DA LICITAÇÃO

Em breve revisão doutrinária dos princípios da Administração Pública, conforme destacados pelos principais autores, serão analisados os princípios da isonomia ou da igualdade, da economicidade, da legalidade, da publicidade, da moralidade e da probidade administrativa, do julgamento objetivo, da

impessoalidade, da razoabilidade, da motivação, da supremacia e da indisponibilidade do interesse público e da adjudicação compulsória.

### 2.2.1 O Princípio da Isonomia ou da Igualdade

A igualdade de todos é um dos pilares do Estado de Direito. No que se refere às licitações públicas, esse princípio assegura a todos os interessados em contratar com a Administração o direito de competir nos certames licitatórios públicos. A Constituição Federal, no art. 37, inciso XXI, assegura igualdade de condições entre todos os concorrentes:

“... as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes ...”.

Segundo Niebhuhr (2000, p. 141), o princípio da isonomia manifesta-se como termo referencial, orientando o agir que conduza à igualdade; e como norma, autoriza o Estado a determinadas condutas e confere poder aos particulares para exigí-las. *A priori*, prestigiando o aspecto negativo, todos os que estiverem em condições de igualdade têm o direito de, com igualdade, ser tratados.

Este é um enunciado que comporta exceções. Portanto, com decalque no aspecto positivo, devem-se tratar desigualmente os desiguais. Isto quer permitir ao poder público estabelecer desigualdade jurídica, objetivando a igualdade de fato. Noutra ponta, o direito subjetivo a um tratamento desigual sofre acentuada ponderação, uma vez que igualdade não se decreta, pois nela influem uma série de condições que fogem da esfera judiciária, tais como a oportunidade, dinheiro, talento e urgência.

Assim, o particular só pode exigir (judicialmente) o tratamento diferenciado em situação extrema, quando, (...) aquilo que falta compromete a dignidade do homem, aproximando-se aos Direitos Humanos e Fundamentais (NIEBHUHR, 2000 p.141).

Furtado (2003, p. 35) destaca a associação do princípio da isonomia ao princípio da economicidade. Esse autor defende que a busca de maiores vantagens “não autoriza a violação de garantias individuais ou o tratamento mais favorecido a empresa ou particular, em detrimento dos demais interessados em participar do procedimento que irá resultar na celebração do futuro contrato”.

Ponto de vista semelhante é esposado por Justen Filho (2001, p. 59-61), que chama a atenção para a contraposição entre os princípios da isonomia e da economicidade, por ele chamado de vantajosidade. A obtenção da vantagem, por maior que seja, não autoriza a violação de direitos e garantias individuais.

Esse mesmo autor considera equivocada a suposição de que a isonomia veda a diferenciação entre os particulares para contratação com a Administração Pública, visto que o próprio ato de contratar está efetivando uma diferenciação entre os interessados. Registra, todavia, “que não se admite, porém, a discriminação arbitrária, produto de preferências pessoais e subjetivas do ocupante do cargo público”.

Diz ainda o referido autor: Toda e qualquer discriminação deverá constar do ato convocatório. Não são válidas discriminações inovadoras, introduzidas depois de editado o ato convocatório. Se for impossível (e indesejável) suprimir as diferenciações, devem elas ser definidas de antemão. Também sob esse ângulo, o ato convocatório envolve auto restrição à discricionariedade administrativa.

A isonomia também se aplica no transcurso da licitação. Após editado o ato convocatório, o princípio da isonomia continua aplicável. Trata-se, então, da isonomia na execução da licitação. Todos os interessados e participantes merecem tratamento idêntico. (Justen Filho (2001, p. 59-61).

No mesmo sentido é o entendimento de Meirelles (2003, p. 265), segundo o qual a igualdade entre os licitantes é princípio impeditivo da discriminação entre os participantes do certame, quer através de cláusulas que favoreçam uns em detrimento de outros, quer mediante julgamento faccioso, que desiguala os iguais ou iguale os desiguais. No entanto, o estabelecimento de requisitos mínimos nos editais e convites, quando colocados para garantir a execução do contrato, a segurança e a perfeição do serviço, não estabelece ofensa ao princípio da isonomia ou da igualdade.

Segundo esse autor, se, todavia, configurado a quebra do princípio da isonomia na licitação, quer pelo favorecimento que pela perseguição a licitante, o edital ou o julgamento são passíveis de anulação.

O princípio da isonomia é mencionado em diversos pontos da Lei 8.666/93, a iniciar pelo art. 3º, § 1º, I e II.

O inciso I veda, nas convocações, a existência de cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo das licitações e que

estabeleçam preferências ou distinções irrelevantes para o fim do contrato; o inciso II veda tratamento diferenciado entre empresas brasileiras e estrangeiras.

Di Pietro (2001, p. 296) sintetiza os demais aspectos em que o princípio da isonomia é aplicado na Lei 8.666/93:

A preocupação com a isonomia e a competitividade ainda se revelam em outros dispositivos da Lei nº 8.666/93; no artigo 30, § 5º, é vedada, para fins de habilitação, a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta lei, que inibam a participação na licitação; no artigo 42, referente às concorrências de âmbito internacional, em que se procura estabelecer igualdade entre brasileiros e estrangeiros: pelo § 1º, “quando for permitido a licitante estrangeiro cotar preço em moeda estrangeira, igualmente o poderá fazer o licitante brasileiro”; pelo § 3º do art. 42, “as garantias de pagamento ao licitante brasileiro serão equivalentes àquelas oferecidas ao licitante estrangeiro”; pelo § 4º, “para fins de julgamento da licitação, as propostas apresentadas por licitantes estrangeiros serão acrescidas dos gravames consequentes dos mesmos tributos que oneram exclusivamente os licitantes brasileiros quanto à operação final de venda”; e, pelo § 6º, “as cotações de todos os licitantes serão para entrega no mesmo local e destino”; o artigo 90 define como crime o fato de frustrar ou fraudar o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, pra si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação.

No essencial, o princípio da isonomia significa que além de permitir a participação de todos os interessados, os concorrentes devem receber do administrador público o mesmo tratamento, sem diferenciação por privilégios ou perseguições.

A Lei 8.666/93 registra possibilidades de exceções ao princípio da isonomia apenas como critério de desempate, ocasião em que se considerará a nacionalidade do fornecedor de bens e serviços em geral. (DI PIETRO, 2001).

### 2.2.2 O Princípio da Economicidade

Alguns autores referem-se ao princípio da economicidade como sendo a eficiência na aplicação dos recursos públicos. A conceituação desse princípio é muito bem colocada por Bugarin (2004, p. 129) como a busca permanente pelos agentes públicos da melhor alocação possível dos escassos recursos públicos para solucionar ou mitigar os problemas sociais existentes. Há ainda os que se referem aos princípios da economicidade e da eficiência da mesma forma, sem nenhuma

distinção. Quanto a essa última classificação, é de se ver que ela é diversa da posituação constitucional.

Mais recentemente, a Emenda Constitucional nº 19/98, relativa à Reforma Administrativa, incluiu a eficiência como princípio administrativo, obrigando a Administração Pública a prestar seus serviços com eficiência. Nesse caso, não há como atribuir à busca da proposta mais vantajosa como sendo o princípio da eficiência, mas resta ainda a alternativa de chamar de princípio da economicidade à eficiência na alocação dos recursos públicos.

Niebuhr (2000, p. 91) diz que “a Constituição Federal e a legislação não exaurem os princípios informadores da licitação pública, porque estes são colhidos dos valores sociais e dos meandros do sistema jurídico”. Lembra ainda o referido autor que o caput do art. 3º da Lei 8.666/93 enumera os princípios da licitação pública e admite a inclusão de outros, os correlatos. O princípio da economicidade não foi nominalmente citado; sua menção foi indireta: “a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa ...”

Com base nesse entendimento, torna-se lícito incluir a economicidade como um dos princípios administrativos relacionados à licitação pública e, mais especificamente, como um de seus pilares.

Há casos em que a busca da economicidade conflitua com o atendimento a outros princípios, como o da isonomia, e permeia o poder discricionário do administrador público. (Niebuhr, 2000).

Na verdade, é de se esperar que a discricionariedade seja utilizada em benefício da economicidade. Mas há limites para essa assertiva.

É de se admitir que nem sempre a escolha mais econômica seja, ao mesmo tempo, a mais indicada. Justen Filho adverte para a possibilidade de que, caso a opção mais econômica coloque em risco a integridade de vidas humanas, a Administração deve optar por uma escolha mais onerosa, porém mais segura.

Associação entre o princípio da economicidade e os princípios da moralidade e da eficiência é destacada por Justen Filho (2000, p. 72-73).

Sobre o primeiro, afirma que:

“o princípio da economicidade pode reputar-se também como extensão do princípio da moralidade”. Nesse sentido, menciona que a economicidade se

contrapõe a possíveis vantagens pessoais do administrador quando da tomada de decisões administrativas.

Quanto à associação entre os princípios da economicidade e da eficiência, diz que “a economicidade impõe adoção da solução mais conveniente e eficiente sob o ponto de vista da gestão dos recursos públicos”.

### 2.2.3 O Princípio da Legalidade

Este princípio é um dos principais sustentáculos do Estado de Direito e uma das principais garantias de que os direitos individuais serão respeitados.

Também é à base de todo o regime jurídico da Administração Pública, pois demonstra a subordinação da atividade administrativa à lei. Vejamos os dizeres de Bandeira de Mello (2000, p. 71):

O princípio da legalidade contrapõe-se, portanto, e visceralmente, a quaisquer tendências de exacerbação personalista dos governantes. Opõe-se a todas as formas de poder autoritário, desde o absolutista, contra o que irrompeu, até as manifestações caudilhescas ou messiânicas típicas dos países subdesenvolvidos. O princípio da legalidade é o antídoto natural do poder monocrático ou oligárquico, pois tem como raiz a ideia de soberania popular, de exaltação da cidadania. Nesta última se consagra a radical subversão do anterior esquema de poder assentado na relação soberano-súdito (submisso).

Nos dizeres de Furtado (2003, p. 38-39), no âmbito da Administração Pública, a legalidade deve ser entendida como a impossibilidade de se praticar qualquer ato sem que haja expressa autorização legal. Caso não haja lei autorizando o administrador a praticar determinado ato, ele estará proibido de praticá-lo, e, se ainda assim o fizer, o ato será nulo.

Esse entendimento é dominante na doutrina. Os dizeres de Meirelles (2003, p. 86): “na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza”.

Motta (2002, p. 102-103) observa que o princípio da legalidade, quando aplicado aos procedimentos de licitação, vincula a Administração Pública e os licitantes às regras estabelecidas. A licitação é ato estritamente vinculado, vez que todas as suas fases e procedimentos são estabelecidos em lei. Não cabe nenhuma inovação. Por exemplo, não se pode licitar por uma modalidade de licitação não

prevista em lei ou utilizar critérios de julgamento de propostas inovadores, diferente dos oferecidos pela lei.

Em palavras mais singelas, se não houver atendimento ao princípio da legalidade, o princípio da isonomia já estará comprometido.

#### 2.2.4 O Princípio da Publicidade

Este princípio, que também é explicitamente citado no art. 37 da Constituição Federal, preconiza, nos dizeres de Motta (2002, p. 112), a visibilidade dos atos da administração para viabilizar o exercício pleno do controle da parte da sociedade, contrariamente à visão segredista, que tende a dificultar o acesso a dados e documentos aos interessados e também a proclamar a desnecessidade de motivar os atos.

Prescreve este princípio o dever da Administração Pública de dar plena transparência de seus atos, exceto nos casos em que o sigilo se justifique por imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, exceção permitida na Constituição Federal, art. 5º, inciso XXXIII.

Para atender a este princípio nas licitações públicas, quis o legislador que todas as suas fases, exceto o conteúdo das propostas, até a respectiva abertura, sejam públicas. Em outras palavras, o princípio da publicidade impõe a divulgação das diversas fases da licitação e faculta a qualquer interessado o acesso às licitações públicas e seu controle, garantindo com isso a lisura do pleito e o atendimento aos demais princípios administrativos. A transparência beneficia não apenas os licitantes, mas também a qualquer cidadão. (MOTTA 2002, p. 112).

A publicidade dos atos relativos às licitações públicas é exigida em vários pontos da Lei 8.666/93. O art. 3º, § 3º, estabelece que “a licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura”. Além disso, o art. 21, no seu inciso I, exige a publicação dos extratos dos editais das concorrências e das tomadas de preço e o parágrafo único do art. 61 determina a publicação dos contratos e aditamentos. O art. 40, VIII, exige a indicação dos locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento do seu objeto. O § 1º do

art. 43 reza que é pública a abertura de envelopes com a habilitação e proposta dos licitantes.

O art. 109, § 1º, também faz referências expressas a casos em que é exigida a publicação de atos relacionados à licitação, habilitação, julgamento, anulação, revogação e rescisão contratual.

O art. 34, § 1º, exige a ampla divulgação do registro cadastral e o chamamento, pela imprensa oficial e jornal diário, para a atualização e o ingresso de novos interessados. Além de tudo isso, o art. 16 estabelece a publicidade mensal da relação das compras feitas pela Administração Pública, de maneira a clarificar a identificação do bem comprado, seu preço unitário, a quantidade adquirida, o nome do vendedor e o valor total da operação, podendo ser aglutinadas por itens as compras feitas com dispensa e inexigibilidade de licitação.

De se realçar que, para licitações de grande monta, o art. 39 estabelece que o processo iniciar-se-á por audiência pública.

Todavia, a publicação dos atos administrativos não é o único caráter da aplicação do princípio da publicidade em licitações públicas. Furtado (2003, p. 46), alarga o conceito desse princípio:

Não se deve, no entanto, confundir a publicação com a publicidade. Esta não se deve confundir com a mera publicação de atos em órgão oficial (Diário Oficial). A publicidade, porém, não se resume a isso. Ela significa a possibilidade de o cidadão obter da Administração o acesso à informação. Ademais, a publicação é apenas uma das formas de dar divulgação a atos administrativos.

Resumindo o entendimento dominante sobre o princípio da publicidade nas licitações públicas, cabe recordar os dizeres de Justen Filho (2001, p. 72), quando observa que, nas licitações, o princípio da publicidade desempenha duas funções: permitir o amplo acesso dos interessados ao certame e a facultar a verificação da regularidade dos atos praticados.

O efetivo cumprimento do princípio da publicidade possibilita o controle social, desejo da sociedade brasileira, ainda em fase embrionária, e contrapõe-se ao antigo modo patrimonialista de gerenciar a coisa pública. O controle só é possível se os fatos forem conhecidos, o que, por sua vez, só se torna possível com a sua divulgação. Daí que o conceito de cidadania se alarga com a ampla publicidade dos fatos pela Administração Pública, o que implica a informação integral.

### 2.2.5 O Princípio da Moralidade e da Probidade Administrativa

No art. 3º da Lei 8.666/93, a moralidade e a probidade administrativa são mencionados como se fossem princípios distintos. No entanto, predomina entre os doutrinadores o entendimento de que a moralidade e a probidade administrativa têm o mesmo significado: obediência à honradez, à ética e à honestidade na prática dos atos administrativos.

O governo honesto é exercido pelo administrador probo, ou seja, aquele que o conduz dentro dos mais rígidos postulados do interesse público. A atual Constituição fala em moralidade administrativa, que como a probidade diz respeito ao desempenho do administrador com honestidade, honra e retidão (MOTTA, 2002, p. 109).

De se destacar que mesmo quando não afronta a lei, uma conduta ofensiva à ética e à moral não é válida. Segundo Justen Filho (2000, p.71), a moralidade soma-se à legalidade.

Assim, uma conduta compatível com a lei, mas imoral, será inválida. Cabe precisar o sentido da palavra moral, no sentido de moralidade. Segundo Niebuhr (2000, p. 97), “a moral é o valor e os princípios, por sua vez, são o instrumento para levá-lo ao Direito. Por isto, não é simples falar-se do princípio da moralidade, todos os princípios são por ela congregados”. Na lição desse autor, qualquer correlação conceitual de moral passa pelos costumes, padrão de comportamento ou conduta social que se espera de um membro da sociedade. Assim, a moral refere-se diretamente aos valores sociais. Esse é também o pensamento de Bandeira de Mello (2000, p. 89), para quem os agentes públicos “... têm de atuar na conformidade de princípios éticos; violá-los implicará violação ao próprio Direito, configurando ilicitude que assujeita a conduta viciada a invalidação ...”.

O princípio da moralidade significa que o procedimento licitatório terá de desenrolar na conformidade de padrões éticos prezáveis, o que impõe, para a Administração e licitantes, um comportamento escorreito, liso, honesto, de parte a parte.

Especificamente para a Administração, tal princípio está reiterado na referência ao princípio da probidade administrativa. Sublinha-se aí que o certame haverá de ser por ela conduzido em estrita obediência a pautas de moralidade, no que se inclui, evidentemente, não só a correção defensiva dos interesses de quem a

promove, mas também as exigências de lealdade e boa-fé no trato com os licitantes. (MELLO 2000, p. 463-464).

Relativamente à prática nas licitações públicas, é consenso que a conduta dos administradores públicos e também dos licitantes deve ser lícita e não afrontar a moral, a ética, os costumes e as regras da boa administração.

#### 2.2.6 O Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório

Por este princípio, ficam a Administração e os licitantes obrigados a observar as normas e condições estabelecidas no ato convocatório. Só será permitido fazer ou agir dentro dos limites previsto no edital. Conforme destaca Furtado (2003, p. 48), esse princípio consta do art. 3º da Lei 8.666/93 e é enfatizado no art. 41 da mesma Lei, que dispõe que “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”.

Meirelles (2003, p. 266) destacou de forma simples e definitiva que o edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes quanto a Administração que o expediu. O edital é impositivo para ambas as partes e para todos os interessados na licitação.

Assim, estabelecidas às regras do certame, tornam-se inalteráveis para aquela licitação, durante todo o procedimento. Se no decorrer da licitação a Administração verificar sua inviabilidade, deverá invalidá-la e reabri-la em novos moldes, mas, enquanto vigente o edital ou convite, não poderá desviar-se de suas prescrições, quer quanto à tramitação, quer quanto ao julgamento. (MEIRELLES 2003, p. 266).

Por outro lado, revelando-se falho ou inadequado aos propósitos da Administração, o edital ou convite poderá ser corrigido a tempo através do aditamento ou expedição de um novo, sempre com republicação e reabertura de prazo, desde que a alteração afete a elaboração de propostas (MEIRELLES, 2003, p. 266).

Eventuais descumprimentos ao princípio em pauta podem dar azo à agressão a outros princípios: o da isonomia, da publicidade, da legalidade e do julgamento objetivo com base em critérios fixados no instrumento convocatório.

### 2.2.7 O Princípio do Julgamento Objetivo

Este princípio indica que no julgamento das propostas a Administração deve observar os critérios objetivos definidos no ato convocatório. Com isso, não será permitida a utilização de fatores subjetivos ou de quaisquer critérios não previstos no ato convocatório, mesmo que em proveito da Administração Pública. De igual modo, não cabe à comissão de licitação discricionariedade para escolher como vencedora proposta que desobedeça a ditame do instrumento convocatório, mesmo que mais vantajosa.

Julgamento objetivo, nos dizeres de Furtado (2003, p. 50), significa que “além dos critérios serem objetivos, eles devem estar previamente definidos no edital”.

Ao tratar do assunto, Justen Filho (2001, p. 448), diz o seguinte: Em termos amplos, a objetividade significa imparcialidade mais finalidade. O julgamento objetivo exclui a parcialidade (tomada de posição segundo o ponto de vista de uma parte). Mas isso é insuficiente. Além da imparcialidade, o julgamento tem de ser formulado à luz do interesse público. O interesse público não autoriza, contudo, ignorarem-se as disposições norteadoras do ato convocatório e da Lei. Não

O princípio do julgamento objetivo é, de forma cristalina, definido nos arts. 44, 45 e 46 da Lei 8.666/93. Dizem os arts. 44 e 45:

Art. 44 – No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.

§ 1º - É vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes.

Art. 45 – O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de Licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

Pode-se afirmar, portanto, que o princípio do julgamento objetivo está adstrito ao princípio da impessoalidade e ao princípio da isonomia.

### 2.2.8 O Princípio da Impessoalidade

Di Pietro (2001, p. 71) defende que a impessoalidade da Administração tanto pode significar que esse atributo deve ser observado em relação aos administrados

como em relação à própria Administração. No segundo caso, o princípio significa que os atos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão público do qual o funcionário faz parte. No primeiro caso, o princípio relaciona-se à finalidade pública que deve nortear toda a atividade administrativa. Dado o escopo do presente trabalho, esse será o entendimento adotado e apenas a ele nos referiremos.

Meirelles (2003, p. 89-90) diz que o princípio da impessoalidade, referido na Constituição, é o mesmo princípio da finalidade, “o qual impõe ao administrador público que só se pratique o ato para seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal”. O descumprimento desse princípio, segundo esse autor, caracteriza o desvio de finalidade e está associado ao abuso de poder.

Bandeira de Mello (2000, p. 84), assim define o princípio da impessoalidade: Nele se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimenotas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia.

Em atendimento ao princípio da impessoalidade, quando da realização de licitações, deve a Administração ater-se, em suas decisões, aos critérios objetivos previamente estabelecidos, afastando a discricionariedade e o subjetivismo nos procedimentos inerentes às licitações. A licitação, além de buscar selecionar a proposta mais vantajosa para a administração, serve, também, como mecanismo de concretização do princípio da impessoalidade, na medida em que evita que o administrador público contrate apenas pessoas de seu relacionamento.

#### 2.2.9 O Princípio da Razoabilidade

Também chamado de princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, é mais uma tentativa de refrear a discricionariedade administrativa, contendo o excesso. Segundo Di Pietro (2001, p. 80-81), mesmo quando não transgredir nenhuma norma, a decisão discricionária do agente público será ilegítima nos seguintes casos:

- a) não dê os fundamentos de fato ou de direito que a sustentam;
- b) não considere os fatos constantes do expediente ou públicos e notórios;
- c) não se estabeleça proporção adequada entre os meios empregados e o fim desejado.

Essa última condição reforça o aspecto teleológico da discricionariedade, ou seja, estabelece relação de pertinência entre oportunidade e conveniência com a finalidade almejada.

Tem-se que o princípio da razoabilidade é a exigência de proporcionalidade entre os meios e os fins. Meirelles (2003, p. 90-91), considera que o princípio da razoabilidade e proporcionalidade nada mais é do que a proibição do excesso, e que objetiva compatibilizar os meios e os fins, de modo a que se evitem lesões aos direitos fundamentais por restrições desnecessárias ou abusivas por parte da Administração Pública. No entanto, esse autor adverte que, em nome da razoabilidade, a vontade da lei não pode ser substituída pela vontade do intérprete e que a razoabilidade deve ser aferida segundo os valores do homem médio.

#### 2.2.10 O Princípio da Motivação

É um princípio implícito no art. 1º da Constituição Federal e definido como princípio administrativo na Lei 9.784/99, art. 2º. Por obediência a este princípio, deve a Administração justificar seus atos quanto aos fundamentos de direito e de fato. Todos os atos administrativos devem ser motivados, excetuando-se aqueles atos vinculados em que há aplicação automática da lei. Bandeira de Mello diz que nos atos administrativos discricionários e também nos atos vinculados que dependem de avaliação é imprescindível motivação detalhada, sob pena de invalidade. A sociedade tem o direito de saber o porquê da ação da Administração. E mais: a motivação deve ser prévia ou contemporânea à expedição do ato.

Na mesma linha o pensamento de Furtado (2003, p. 43), que observa o seguinte:

Afirmar que o administrador deve motivar seus atos significa, em primeiro lugar, que deverá indicar os fundamentos de direito que legitimam sua atuação. Deve ainda fazer a correlação lógica entre os eventos, os fatos que justificam a prática de determinado ato e a solução por ele adotada. A motivação deverá conter, assim, a indicação:

- dos motivos que o levaram a praticar o ato;
- da finalidade que se busca com a prática do ato; e
- da fundamentação legal.

Além da judicialidade, há que se adiantar que a obediência ao princípio da motivação é imprescindível também à possibilidade de controle pelos órgãos competentes, dentre os quais o Tribunal de Contas da União.

Relativamente às licitações públicas, todos os seus atos devem ser motivados: as razões que levaram à abertura do processo licitatório, a especificação do objeto, a análise de recursos administrativos, a adjudicação. O maior interessado na obediência ao princípio da motivação é o próprio administrador público, especialmente os encarregados de contratar e de compor comissões de licitação. (FURTADO, 2003, p.44-45).

Desse arrazoado, percebe-se que, além de facilitar os trabalhos de controle, a motivação é a segurança do administrador.

Especificamente nos casos de dispensa e de inexigibilidade, o legislador reforçou a necessidade de motivação. O art. 26 da Lei nº 8.666/93, com a redação dada pela Lei 9.648/98 diz o seguinte, in verbis:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e nos incisos III a XXIV do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º, deverão ser comunicados dentro de três dias a autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de cinco dias, como condição para eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

- I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;
- II - razão da escolha do fornecedor ou executante;
- III - justificativa do preço.
- IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

Esse dispositivo legal consubstancia o princípio da motivação em situações em que há maior discricionariedade para o administrador. Ressalta a necessidade de que determinada contratação não licitada seja motivada, incluindo as razões da contratação, a escolha do fornecedor e o preço contratado.

#### 2.2.11 O Princípio da Supremacia e da Indisponibilidade do Interesse Público

Segundo o caput do art. 37 da Constituição Federal interesse público está acima do interesse particular e o gestor público não pode dispor do interesse público.

A Administração Pública representa e deve sempre buscar o bem público. O direito público contém normas do direito público, que visam, primordialmente, a atender ao interesse público, se bem que, colateralmente, também atendam ao interesse individual, ou, em outra via, visam pelo menos não agredi-lo. É consenso que, no âmbito da Administração Pública, entre o interesse público e o interesse privado, o primeiro deve sempre prevalecer, porém sem a supressão do segundo. Seria ilógico supor, dentro de um Estado Democrático de Direito, que a Administração Pública preterisse o bem comum em função de interesses privados. Mas de igual forma não se pode supor que a Administração Pública amesquinhe os direitos privados, causando prejuízos ou penalizando os contratados sem justificativas razoáveis. (FURTADO 2003, p. 35-36).

Como exemplos dessa supremacia, podemos citar, no caso dos contratos administrativos, a possibilidade de a Administração, unilateralmente, rescindir o contrato, alterar as cláusulas contratuais, fiscalizar e aplicar multas aos contratados.

Vê-se que a celebração do contrato somente se materializa com o consentimento da pessoa a ser contratada. Contudo, uma vez celebrada a avença, a Administração contratante assume posição de supremacia em face do particular. Isso não significa que a Administração terá ampla e irrestrita liberdade de alterar ou modificar o contrato. As alterações unilaterais a serem realizadas pela Administração nos contratos deverão sempre obedecer aos limites definidos na Lei das Licitações. (FURTADO 2003, p. 36).

Vê-se que foi definido um limite para a supremacia do interesse público: a lei.

A indisponibilidade do interesse público significa que a Administração Pública, na realização do interesse público, não pode abdicar dos poderes que lhe são conferidos pelo ordenamento jurídico. Furtado (2003, p. 35-36): “o administrador não representa interesses pessoais, mas atua visando à realização do interesse da comunidade. Se o contrário ocorrer, verificar-se-á desvio de finalidade e o ato será nulo”. Vislumbra-se aqui mais uma possibilidade de nulidade de ato público em face de inobservância a princípio administrativo.

Di Pietro (2001, p. 68-71) registra que a Administração Pública não pode renunciar ao exercício das competências que lhe são outorgadas por lei. Não pode

dispor dos interesses públicos que lhe são atribuídos, razão pela qual os poderes igualmente a ela atribuídos, têm o caráter de poder-dever, ou seja, são poderes que ela tem o dever de exercer, sob pena de omissão.

#### 2.2.12 O Princípio da Adjudicação Compulsória

Em atendimento ao princípio da adjudicação compulsória, não pode a Administração Pública, uma vez concluído o processo licitatório, adjudicar seu objeto a outro que não o legítimo vencedor do certame. Veda também que se abra nova licitação enquanto ainda há adjudicação válida para o mesmo objeto. Mas não obriga a Administração à imediata contratação do licitante vencedor. Restam às possibilidades de, havendo motivos justos e suficientes, a licitação ser revogada, anulada ou ainda de adiamento do contrato. (DI PIETRO, 2001 p. 301).

No entanto, depois de concluída a licitação, ao licitante vencedor estará assegurado, nos termos deste princípio, o impedimento de “que a Administração, no prazo de validade da licitação, contrate para a realização do objeto licitado qualquer outra empresa, tenha essa empresa participado ou não da licitação” (FURTADO, 2003 p. 53). Nem mesmo em nome de vantagem consubstanciada, por exemplo, em proposta comercial mais econômica.

Este princípio encontra resguardo na Lei 8.666/93, art. 50, que proíbe a Administração de celebrar contrato com preterição da ordem de classificação das propostas ou com terceiros estranhos ao procedimento licitatório, sob pena de nulidade. O art.64, § 2º, da mesma lei, de forma oblíqua, também aplica o princípio da adjudicação compulsória, quando possibilita o chamamento dos demais licitantes em caso de desistência do licitante vencedor.

Esse dispositivo legal esclarece que os licitantes remanescentes devem ser convocados na ordem de classificação.

### 2.3 MODALIDADES DE LICITAÇÃO

As modalidades de licitação, em número de seis (06), estão previstas no art. 22 da Lei nº 8.666/93, concorrência tomada de preços, convite, concurso e leilão e, especificamente previsto na Lei nº 10.520/2002, o pregão, que é uma modalidade licitatória relativamente nova.

Acerca de como a Administração pública escolhe a modalidade de licitação que deverá utilizar quando precisa contratar, entende-se que será, inicialmente, em razão do *valor* da contratação ou do *objeto* a ser contratado.

Considerando-se o valor a ser contratado, ou seja, as faixas de preço estimado do que se pretende contratar, tem-se como opções a concorrência, a tomada de preços e o convite. Caso se considere o objeto a ser contratado (independentemente do valor), a modalidade poderá ser o concurso, o leilão ou o pregão; portanto, na escolha destas três últimas modalidades não se leva em conta o valor do que se pretende contratar, mas o que se pretende contratar. Em certos casos, onde couber o leilão poderá caber também a concorrência (na aquisição ou na alienação de bens imóveis, concessão de direito real de uso, por exemplo). Ressalte-se também que, nos casos em que couber o convite ou a tomada de preços, a Administração poderá realizar uma concorrência, nos termos do § 4º do art. 23 da Lei nº 8.666/93. Por outro lado, na forma do § 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". (MEYER, 2011)

Não se pode deixar de registrar, finalmente, que a Lei nº 9.472, de 16/07/1997 (Lei da Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL), no parágrafo único do artigo 54, prevê também a modalidade licitatória da consulta, destinada a certames para aquisição de bens e serviços e que é, apenas e especificamente, utilizada pela ANATEL, ou seja, ainda não foi estendida aos demais entes públicos. Os arts. 54 a 58 da citada Lei, declarados constitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, foram regulamentados pela Resolução nº 5/98 – Regulamento de Contratações da Anatel.

### 2.3.1 CONCORRÊNCIA

A concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de

qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto, conforme previsto no §1º do art. 22 da Lei nº 8.666/93, sendo obrigatória para a contratação de:

- a) obra, serviço e compra de maior valor, segundos limites fixados por lei federal;
- b) obra e serviço de engenharia de maior valor, também segundo limites da lei federal;
- c) compra e alienação de bens imóveis, independente de valor;
- d) concessão de direito real de uso;
- e) licitações internacionais (admitindo-se, neste caso, também a tomada de preço e o convite);
- f) alienação de bens móveis de maior valor;
- g) para registro de preços.

São requisitos, ou características básicas, da concorrência:

- a) ampla publicidade (art. 21);
- b) universalidade (art. 22, §1º);
- c) habilitação preliminar e julgamento por comissão.

Ela contempla duas faixas de valor (art. 23, I, c, e II, c):

- a) para obras e serviços de engenharia acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);
- b) para compras e serviços acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

Nos termos do art. 23, § 3º, concorrência:

"é a modalidade de licitação cabível, qualquer que seja o valor de seu objeto, tanto na compra ou alienação de bens imóveis, ressalvado o disposto no art. 19, como nas concessões de direito real de uso e nas licitações internacionais, admitindo-se neste último caso, observados os limites deste artigo, a tomada de preços, quando o órgão ou entidade dispuser de cadastro internacional de fornecedores ou o convite, quando não houver fornecedor do bem ou serviço no País".

Exige-se nessa modalidade licitatória maior rigor formal e a mais ampla divulgação, podendo participar do certame qualquer interessado que demonstre possuir os requisitos mínimos previstos no respectivo edital. O prazo mínimo da publicação ou divulgação do ato convocatório até o evento é de 45 dias para contrato de empreitada global ou licitação tipo melhor técnica ou técnica e preço, e de 30 dias para demais casos. Tal prazo é contado em dias corridos, iniciando-se no primeiro dia útil seguinte à publicação do ato convocatório. (MEYER, 2011).

A concorrência pode ser nacional, destinando-se à empresas nacionais, dentro do território nacional ou, nos termos do art. 42 da Lei nº 8.666/93, internacional, quando dela podem participar empresas estrangeiras, sendo neste caso proibido tratamento diferenciado entre empresas nacionais e estrangeiras. Na concorrência internacional todas as propostas devem consignar preços na mesma

moeda devendo o edital ajustar-se às diretrizes da política monetária e do comércio exterior, além de observar outras normas específicas. Ademais, para fins de julgamento, as propostas apresentadas por licitantes estrangeiros serão acrescidas dos gravames conseqüentes dos mesmos tributos que oneram exclusivamente os licitantes brasileiros quanto à operação final de venda. (MEYER, 2011).

### 2.3.2 TOMADA DE PREÇOS

A tomada de preços é aplicada, em regra, nas contratações de valores médios, tendo previsão no art. 22, §2º, da Lei nº 8.666/93, que a define como a modalidade de licitação entre interessados previamente 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.

Como a concorrência, a tomada de preços também contempla duas faixas de valor, conforme disposto no art. 23, I, b, e II, b:

- a) para obras e serviços de engenharia de até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);
- b) para compras e serviços de até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

Ressalta-se que apenas podem participar de uma tomada de preços licitantes previamente cadastrados nos registros dos órgãos públicos ou pessoas administrativas ou os que apresentarem documentação exigida no cadastro até o terceiro dia antes da apresentação das propostas. Assim, entende-se que pessoas não cadastradas poderão participar, desde que observem essa exigência legal de atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas. Neste caso a situação do licitante fica pendente da observância da necessária qualificação (preenchimento das condições de cadastramento). (MEYER, 2011).

Caracterizam a tomada de preços a necessidade de inscrição do interessado no registro cadastral ou que eles atendam a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas e habilitação prévia. O art. 34 dispõe a respeito do registro cadastral, sendo regulamentado pelo Decreto nº 3.722, de 09.01.2001. Assim, o certificado de

registro cadastral (CRC), permite ao interessado participar de tomadas de preços e, caso tenha sido previsto no ato convocatório, o certificado pode substituir os documentos de habilitação em outras modalidades de licitação, à luz do § 3º, art. 32 da Lei nº 8.666/93.

Vale repetir que a Administração pública poderá, ao invés de utilizar a tomada de preços, optar por realizar uma concorrência.

Finalmente, importa não confundir o registro cadastral com o registro de preços, este previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/93 e que se constitui em um modo da Administração efetuar compras, tendo sido regulamentado, a nível federal, pelo Dec. nº 3.931, de 19.09.2001. Note-se também que esse sistema de registro de preços deverá ser regulamentado em cada esfera federativa, atendidas as peculiaridades regionais.

### 2.3.3 CONVITE

Convite é a modalidade licitatória utilizada para contratações de menor valor, conforme definido no § 3º do art. 22 da Lei nº 8.666/93, como aquela realizada entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

Assim como a concorrência e a tomada de preços, o convite também contempla duas faixas de valor, conforme disposto no art. art. 23, I, a, e II,

- a) para obras e serviços de engenharia de até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);
- b) para compras e serviços de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

Nesta modalidade licitatória deverão ser convidados a participar do certame no mínimo 03 (três) pessoas, registradas ou não na repartição, através de uma carta-convite, instrumento convocatório que substitui o edital especificamente nesta modalidade de licitação, no prazo mínimo de 05 (cinco) dias úteis até o evento.

A divulgação será em quadro de avisos da repartição licitante, mas pode haver publicação em jornais e outros meios de divulgação.

Qualquer interessado, cadastrado ou não, poderá ser convidado a participar do certame e o convite será estendido aos demais cadastrados desde que estes manifestem seu interesse em até 24 horas antes da data da apresentação das propostas, na forma do já citado dispositivo legal (§3 do art. 22), que se refere expressamente a que o convite é realizado:

"...entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas".

Depreende-se que a Administração convida quem quiser entre interessados do ramo (cadastrado ou não), mas os não convidados que queiram participar deverão ser cadastrados.

O julgamento do convite será feito através de uma comissão mas, nesta modalidade de licitação comum a lei admite, excepcionalmente, que o julgamento seja processado por um único servidor, designado em razão de exiguidade de pessoal em pequenas unidades administrativas, conforme estabelecido no § 1 do art. 51 da Lei nº 8.666/93. Também na modalidade convite o instrumento de contrato pode ser substituído por uma carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço, ou outro instrumento hábil, na forma do art. 62 da lei de licitação.

Finalmente, cumpre ressaltar, à luz da Lei nº relativamente aos valores limites da concorrência, da tomada de preços e do convite que, nos termos do § 8 do artigo 23 da Lei nº 8.666/93, no caso de consórcios públicos, quando o consórcio for formado por até 3 (três) entes da Federação aplicar-se-á o dobro dos valores mencionados para cada modalidade e, quando formado por 4 (quatro) ou mais entes federativos, aplicar-se-á e o triplo desses valores.

#### 2.3.4 PREGÃO

Instituído inicial e especificamente para a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), nos termos do artigo 54 da Lei nº 9.472, de

16/07/1997, o pregão, posteriormente, através da Medida Provisória, MP nº 2026-5, de 27/09/2000, modificada pela MP nº 2.182, de 23/08/2001, ampliou-se para todo o âmbito federal e, finalmente, foi estendido aos demais entes federativos, Estados, Municípios e Distrito Federal através da Lei nº 10.520, de 17/07/2002. É regulamentado pelo Decreto nº 3.555, de 08/08/2000, alterado pelo Decreto nº 3.693, de 20/12/2000 e pelo Decreto nº 3.784, de 06/04/2001 (promove a inclusão de itens de bens de consumo e de serviços comuns na classificação a que se refere o Anexo II do Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000), no âmbito federal.

O Decreto nº 5.450, de 31/05/2005, regulamenta o pregão na forma eletrônica e revoga o Decreto nº 3.697/2000.

Dispõe o art. 1º da Lei nº 10.520/2002, in verbis:

Art. 1º - Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei. Parágrafo Único – Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

O objeto do pregão, cuja disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública é a aquisição de bens e serviços comuns, independentemente do valor estimado para contratação. O Decreto nº 3.784/01 altera o Decreto nº 3.555/00, indicando quais bens e serviços são considerados comuns; são englobados desde bens de consumo (água mineral, combustível, gás, material de expediente, etc) e bens permanentes (mobiliário, equipamentos e utensílios em geral, exceto bens de informática, etc), a uma enorme relação de serviços comuns, tais como serviços de apoio administrativo, serviços de apoio à atividade de informática, serviços de assinaturas, serviços de assistência hospitalar, médica e odontológica, serviços de atividades auxiliares, serviços de confecção de uniformes, serviços de copeiragem, serviços de eventos, dentre outros.

Não pode essa modalidade, portanto, ser utilizada para contratação de obras e de serviços de engenharia se estes não forem considerados comuns. Também não poderá o pregão ser substituído pelo leilão que, ao inverso, conforme já visto, é utilizado para alienação de bens.

Caso não conste da relação indicada pelo retro-citado Decreto, para que a Administração demonstre que o bem ou o serviço é comum poderá ser necessário

uma avaliação através de profissional capacitado em análise de determinados parâmetros.

O critério de julgamento nesta modalidade de licitação será sempre o de menor preço, conforme prevê o inciso V do art. 8º, do Decreto nº 3.555/2000, devendo ser "observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e os parâmetros mínimos de desempenho e de qualidade e as demais condições definidas no edital".

A utilização dessa modalidade licitatória, como dito, independe de limites de valor e ela pode substituir outras modalidades comuns de licitação (a concorrência, a tomada de preços e o convite), desde que observado o objeto próprio: bens e serviços comuns.

Em regra, atualmente, onde couber o pregão não se utiliza outra modalidade de licitação, citando-se, por oportuno, o art. 4º do Decreto nº 5.450/2005 que determina ser o pregão, na esfera federal, a modalidade obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, preferencialmente na sua forma eletrônica.

É de se observar, também, que os valores estimados para contratação terão reflexo nos meios de divulgação dessa modalidade de licitação (art. 17 do Decreto nº 5.450/05).

Assim, há dois tipos de pregão, o presencial e o eletrônico, utilizando este último, recursos de tecnologia da informação e exigindo cadastro prévio. Em ambas as hipóteses o prazo mínimo é de oito (08) dias úteis entre a publicação do edital e a realização do certame, sendo de sessenta (60) dias o prazo mínimo de validade das propostas.

O pregão, na forma do art. 3º da Lei 10.520/02, será realizado por um pregoeiro com habilitação específica e respectiva equipe de apoio, designados pela autoridade competente, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação.

Ao pregoeiro incumbe o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor. A equipe de apoio deverá ser integrada em sua maioria por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da Administração, preferencialmente pertencentes ao quadro permanente do órgão ou entidade promotora do evento.

Mister ainda ressaltar que uma das características marcantes no pregão é a inversão na fase externa, das etapas do processo de licitação, ocorrendo primeiramente o julgamento das propostas e, depois, a análise dos documentos de habilitação.

Assim, conforme disposto no art. 4 da Lei nº 10.520/02, processa-se o pregão, como as demais modalidades de licitação, em duas fases: a (ou preparatória), que envolve a justificativa da necessidade da contratar, a definição do objeto, etc, e a fase *externa*, que tem início com a convocação dos interessados e conduz à sessão pública de julgamento.

É nesta fase externa que o pregão se diferencia das outras modalidades licitatórias. Primeiro, julga-se as propostas; uma vez conhecidas as ofertas, os participantes que apresentarem a proposta de menor valor e as que a excederem em até 10% poderão apresentar lances verbais e sucessivos. Examinada a proposta classificada em primeiro lugar, quanto ao objeto e valor, compete ao pregoeiro decidir motivadamente a respeito da sua aceitabilidade. Apenas após encerrada a etapa competitiva e ordenadas as ofertas, é que o pregoeiro procederá à abertura do invólucro contendo os documentos de habilitação do licitante que apresentou a melhor proposta, para analisar o atendimento das condições editalícias. Verificado o cumprimento das exigências do edital, o licitante será declarado vencedor.

Importa ainda observar o disposto no art. 5º da Lei do Pregão que prescreve que, nessa modalidade de licitação, é vedada a exigência de garantia de proposta, bem como a aquisição do edital pelos licitantes como condição para participação no certame; também, é vedado o pagamento de taxas e emolumentos, salvo os referentes a fornecimento do edital, que não serão superiores ao custo de sua reprodução gráfica e aos custos de utilização de recursos de tecnologia da informação, quando for o caso.

Sem dúvidas essa modalidade de licitação, sobretudo na forma eletrônica, vem se confirmando um avanço no sistema licitatório brasileiro, tanto no que se refere à agilidade no processo quanto a sua economicidade.

## 2.4 TIPOS DE LICITAÇÃO

Quando se fala em tipos de licitação está a se referir aos critérios de julgamento do certame licitatório. Sobre eles dispõe o art. 45 da Lei nº 8.666/93 ao

prescrever que o julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, ou seja, com os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

Assim, diz o §1º do art. 45 da Lei nº 8.666/93 que constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso:

- I - o menor preço - quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou da carta-convite e ofertar o menor preço, sendo que entre os licitantes considerados qualificados a classificação será pela ordem crescente dos preços propostos;
- I - a melhor técnica;
- III - a técnica e preço;
- IV - o maior lance ou oferta – este utilizado nos casos de alienação de bens ou, ainda, para concessão de direito real de uso.

Na modalidade concurso, os critérios de julgamento serão fixados no respectivo regulamento, podendo ser os mais diferenciados, elegendo-se fatores e regras que irão nortear a comissão a depender do objeto licitado.

Necessário observar que leis específicas podem prever outros tipos de licitação, como por exemplo, a Lei nº 8.987/95 (Lei das concessões) que, no art. 15, diz que no julgamento da licitação será considerado um dos seguintes critérios:

- I - o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado;
- II - a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão;
- III - a combinação, dois a dois, dos critérios referidos nos incisos I, II e VII;
- IV - melhor proposta técnica, com preço fixado no edital;
- V - melhor proposta em razão da combinação dos critérios de menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado com o de melhor técnica;
- VI - melhor proposta em razão da combinação dos critérios de maior oferta pela outorga da concessão com o de melhor técnica;
- VII - melhor oferta de pagamento pela outorga após qualificação de propostas técnicas.

A licitação do tipo menor preço é a regra de critério de julgamento. Diz o art. 45, § 1º, I, da Lei nº 8.666/93 que ocorre esse tipo de licitação "quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço".

Este critério, na forma do inciso V do art. 8º do Decreto nº 3.555/2000, é o único possível para a modalidade pregão.

Conforme disposto no § 1º, art. 46, da Lei nº 8.666/93, o critério de melhor técnica é o utilizado em situações especiais; consideram-se a qualidade, a rentabilidade e a eficiência do material. Nessa hipótese, os licitantes apresentam três (03) envelopes:

- a) documentos de habilitação;
- b) proposta técnica;
- c) proposta de preço.

O ato convocatório fixará o preço máximo que a Administração se propõe a pagar.

Já o critério de técnica e preço, utilizado também em situações especiais, leva em consideração a melhor técnica e o preço mais vantajoso. Trata do assunto o § 2º do art. 46 da Lei nº 8.666/93, bem como os Decretos nº 1.070/94 e nº 10.176/2001. É utilizado para contratação de serviços de natureza intelectual (projetos e consultorias), mas excepcionalmente para fornecimento de bens, execução de obras ou prestação de serviços; é obrigatoriamente utilizado para contratação de bens e serviços de informática (art. 45, § 4º da Lei nº 8.666/93).

De fato, para contratação de bens e serviços de informática, deverá ser observado o disposto no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23/10/1991, levando em conta os fatores especificados em seu § 2º e adotando-se obrigatoriamente o tipo de licitação técnica e preço, permitido o emprego de outro tipo de licitação apenas nos casos indicados. Regulamenta o assunto o Decreto nº 7.174, de 12/05/2010 (Regulamenta a contratação de bens e serviços de informática e automação pela administração pública federal, direta ou indireta, pelas fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público e pelas demais organizações sob o controle direto ou indireto da União).

O caput do art. 46 da Lei nº 8.666/93 prescreve que os tipos de licitação melhor técnica e técnica e preço:

...“serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no § 4º do artigo anterior”.

Finalmente, o tipo de licitação maior preço – ou maior lance, ou maior oferta - é utilizado exclusivamente para a modalidade leilão.

## 2.5 COMISSÃO DE LICITAÇÃO

A comissão de licitação, conforme prevê o inciso XVI do art. 6º da Lei nº 8.666/93, será criada com a função de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos à licitação e ao cadastramento de licitantes. Ela pode ser, quanto à composição, permanente, cujos membros são designados para mandato com duração máxima de 01 (um) ano, sendo defesa a recondução da totalidade da comissão para o período subsequente na mesma comissão (art. 51, § 4º) e especial, que funciona apenas durante uma única licitação, desfazendo-se com o encerramento do processo. Em qualquer hipótese a comissão será composta por no mínimo três (03) membros sendo pelo menos 2 (dois) deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação, conforme disposto no caput do art. 51.

A responsabilidade dos membros de uma comissão de licitação é sempre solidária, na forma do § 3º do art. 51, salvo se houver manifestação divergente fundamentada e registrada em ata.

Como exceção à regra de julgamento através de uma comissão, observa-se o previsto no § 1º do citado art. 51 da Lei nº 8.666/93, que dispõe sobre a possibilidade de, especificamente na modalidade convite, nas pequenas unidades administrativas e em face da exiguidade de pessoal disponível, ser a comissão substituída por um servidor formalmente designado pela autoridade competente. Já no leilão e no pregão o processo será conduzido por um leiloeiro e por um pregoeiro e sua equipe técnica, respectivamente.

Finalmente, além dessa comissão julgadora de licitações, encarregada de receber, examinar e julgar documentos e procedimentos nas licitações aponta-se ainda a comissão de cadastramento, que pode ser a mesma que a julgadora (ora conduzindo licitações, ora procedendo a cadastramentos) e a comissão de recebimento de material (§ 8º, art. 15 da Lei nº 8.666/93).

## 2.6 PROCESSO LICITATÓRIO

A licitação obedece a um processo administrativo que será devidamente autuado, protocolado e enumerado, devendo conter a autorização respectiva, a indicação de seu objeto e da fonte de recurso para as despesas e juntados os documentos relacionados no art. 38 e incisos da Lei nº 8.666/93, tais como o ato convocatório (edital ou carta convite), comprovante das publicações do edital resumido, ato de designação da comissão, do leiloeiro administrativo ou oficial, ou do responsável pelo convite; o original das propostas e dos documentos que as instruírem; as atas, relatórios e deliberações da Comissão Julgadora; os pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade; os atos de homologação e de adjudicação do objeto da licitação; os recursos eventualmente apresentados pelos licitantes e respectivas manifestações e decisões; o despacho de anulação ou de revogação da licitação, quando for o caso, fundamentado circunstanciadamente; o termo de contrato ou instrumento equivalente, conforme o caso; outros comprovantes de publicações; e demais documentos relativos à licitação.

Esse processo administrativo desenvolve-se em duas fases: primeiramente, haverá sempre a fase interna e, a seguir, em regra, a fase externa. (MEYER, 2011).

Ocorre a fase interna da licitação, na forma do art. 7º da Lei nº 8.666/93, quando a Administração abre o processo caracterizando a necessidade de contratar, definindo o objeto a ser contratado, prevendo o valor e a disponibilidade de recursos orçamentários, obtendo da autoridade competente a autorização para convocar interessados.

Essa fase é necessária em qualquer processo licitatório, mesmo na hipótese de dispensa ou de inexigibilidade de licitação. No caso de dispensa ou de inexigibilidade, ao invés de convocar interessados dando início à fase externa, há a justificativa dessa não convocação, junto ao parecer do órgão jurídico e a homologação pela autoridade competente, procedendo-se à publicação, com prazo para recursos e, afinal, a contratação direta. (MEYER, 2011).

Já a fase externa da licitação compreende a convocação (chamamento através de edital ou de carta-convite), a habilitação, a classificação, o julgamento, a homologação e a adjudicação, nos termos do art. 43 da Lei nº 8.666/93.

Observe-se que nas licitações para concessão (Lei nº 8.987/95, art. 18-A) e nas parcerias público-privadas - PPP (Lei nº 11.079/04, art. 13) existe a possibilidade de proceder-se, na fase externa, a uma inversão na ordem dos procedimentos de habilitação e julgamento das propostas (inicia-se julgando a proposta vencedora e, depois, procede-se à análise dos documentos de habilitação do 1º colocado; apenas se este for inabilitado, julgar-se-á os documentos do 2º colocado e, assim, sucessivamente). No pregão (Lei nº 15.520/02, art. 4º, VII e XII) essa inversão é uma característica específica, não opcional.

Assim, a licitação começa na fase interna, sendo que a fase externa tem início com a divulgação do ato convocatório (o edital ou a carta-convite) e, excepcionalmente, começa com audiência pública, antecedente da divulgação da convocação (art. 39 da Lei nº 8.666/93).

O ato convocatório de uma licitação pode ser o edital ou a carta convite. A regra é a convocação através de edital, sendo que apenas na modalidade convite é possível convocar-se interessados através de carta convite. Considera-se o ato convocatório como lei entre as partes, à luz dos dispositivos legais concernentes.

A divulgação do ato convocatório pode ser interna, através de fixação em Quadro de Avisos, e externa, através da publicação em imprensa oficial e jornais de circulação, e os prazos mínimos entre a data da divulgação e a da 1ª reunião com os licitantes diferem segundo a modalidade de licitação: 05 dias úteis no Convite e 08 dias úteis no Pregão e, nas demais modalidades, em dias corridos, sendo 15 dias no Leilão, 15 (ou 30) dias na Tomada de Preço, 30 (ou 45) dias na Concorrência e 45 dias no Concurso, conforme antes já indicado.

Na forma do art. 40 da Lei nº 8.666/93, o edital deverá conter, no preâmbulo, o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida pela Lei nº 8.666/93, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o objeto e o prazo da licitação, as condições para assinatura do contrato, as sanções, o local para exame dos projetos, os critérios de participação e de julgamento, as condições de pagamento, a previsão de garantia (se for o caso), e outras informações julgadas importantes.

A Administração pública deverá cumprir rigorosamente o disposto no ato convocatório, podendo, entretanto, ser o mesmo impugnado, tanto pelos licitantes

como por qualquer outro cidadão. O prazo de impugnação para o licitante é até a antevéspera da abertura do envelope de habilitação, nas concorrências, e dos envelopes com as propostas nas demais modalidades de licitação (art. 41, § 2º); para o cidadão, o prazo é de até cinco dias úteis antes da data de abertura desses envelopes. Em qualquer caso, nada impede o recurso via judicial (mandado de segurança, ação civil pública, ação popular).

Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos, dos leilões e dos pregões deverão ser publicados, pelo menos uma vez, em Diário Oficial e em jornal de grande circulação, conforme o caso, e com a antecedência devida, indicando-se o local em que os interessados poderão ler e obter o texto integral do edital e seu anexos e todas as informações sobre a licitação, conforme preceitua o art. 21 da Lei nº 8.666/93.

Qualquer modificação no ato de convocação exige sua divulgação através dos mesmos meios em que se deu a divulgação do texto original, observando-se novo prazo, salvo se a alteração não afetar a formulação das propostas.

Faz-se necessário que as minutas dos atos convocatórios e do contrato, sejam previamente analisadas e aprovadas pelo órgão jurídico da respectiva Administração licitante.

Observe-se que na forma do art. 39 da Lei Nº 8.666/93, sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c", o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados.

Na fase de habilitação a comissão de licitação vai analisar, sob o aspecto formal, se o licitante atendeu aos requisitos objetivos do ato convocatório.

Preceitua o art. 27 da Lei nº 8.666/93 que exigirá dos interessados, exclusivamente, documentos relativos a:

I habilitação jurídica, refere-se à personalidade jurídica, cédula de identidade, contrato social, registro comercial, ato constitutivo, etc (art. 28);

II qualificação técnica, que pode ser genérica, como o documento de inscrição no órgão de classe, específica, como comprovar que prestou serviço idêntico, e operativa, por exemplo, comprovar que a estrutura da empresa é compatível com o valor e complexidade do contrato (art. 30);  
III qualificação econômico-financeira, compreendendo o balanço patrimonial, certidão negativa de falência ou de concordata, garantias, etc (art. 31);  
IV regularidade fiscal, como inscrição no CPF ou no CGC, no cadastro de contribuintes, prova de regularidade com a Fazenda Pública, com a Seguridade Social, etc. (art. 29);  
V o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da CF/88, que diz respeito ao trabalho de menor de idade (proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos).

A apresentação de documentos necessários à habilitação é disciplinada no art. 32 da Lei nº 8.666/93, que preceitua que eles poderão ser apresentados em original ou por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da Administração ou, ainda, por publicação em órgão da imprensa oficial.

Cumpra observar que, nos casos de convite, concurso, fornecimento de bens para pronta entrega e leilão, os documentos de habilitação poderão ser dispensados, no todo ou em parte, a depender de cada caso. Ademais, se previsto no ato convocatório, poderá a documentação, também no todo ou em parte, ser substituída por documento de registro cadastral emitido por órgão ou entidade pública, desde que previsto na respectiva convocação.

No caso de licitações internacionais, as empresas estrangeiras que não funcionem no Brasil deverão atender, no todo possível, às mesmas exigências feitas às empresas brasileiras mediante documentos equivalentes, autenticados pelos respectivos consulados e traduzidos por tradutor juramentado, devendo ter representação legal no Brasil com poderes expressos para receber citação e responder administrativa ou judicialmente, salvo as exceções previstas no § 6º do art. 32.

Na hipótese de participação de consórcios de empresas, será necessária a comprovação do compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados, bem como a indicação da empresa responsável pelo consórcio que deverá atender às condições de liderança, obrigatoriamente fixadas no edital. Caso ocorra consórcio de empresas brasileiras e estrangeiras a liderança caberá, obrigatoriamente, à empresa brasileira, observado o disposto no inciso II do art. 32 da Lei nº 8.666/93.

Quando nenhum licitante comparecer ao certame ocorrerá à licitação deserta, ensejando ou a realização de um novo processo licitatório ou uma contratação direta, caracterizando-se a hipótese de dispensa de licitação prevista no inciso V, art. 24 da Lei nº 8.666/93.

Finalmente, a análise da documentação é um ato vinculado, devendo a comissão ater-se aos documentos exigidos no edital. A inabilitação do licitante inibe o conhecimento de sua proposta de preço, constituindo-se em ato que exclui o inabilitado do resto do procedimento licitatório. Assim, só passa à fase seguinte – julgamento das propostas – os licitantes que tiverem sido habilitados, ressalvando-se as hipóteses já mencionadas em que houver a inversão dessa fase (pregão ou, quando for o caso, concessão e Parceria Público Privado).

O julgamento das propostas de preço e/ou técnica ocorre após a habilitação dos licitantes, salvo no pregão e nas hipóteses legalmente previstas, antes já citadas, quando essas fases habilitação e julgamento das propostas se invertem. É sempre um procedimento uno (um só vencedor) devendo a comissão observar, dentre outros, os princípios da objetividade e da vinculação ao edital ou à carta convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios atinentes. Esta fase pode ensejar perícias, exames, testes, visitas e outras providências.

Na fase de julgamento a Lei nº 8.666/93, no art. 44, proíbe a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes, não podendo ser levada em consideração qualquer oferta de vantagem não prevista no edital ou no convite, inclusive financiamentos subsidiados ou a fundo perdido, nem preço ou vantagem baseada nas ofertas dos demais licitantes e tampouco se admite proposta que apresente preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração.

Para a classificação dos licitantes procede-se, assim, à análise do conteúdo de cada proposta. A comissão ordena uma lista das propostas que atenderam às condições do edital, figurando em ordem iniciada com a melhor proposta, que é a vitoriosa (art. 45, §3º da Lei nº 8.666/93).

A desclassificação, por sua vez, é um ato vinculado através do qual, na forma do art. 48, I e II da Lei nº 8.666/93, a comissão exclui a proposta de licitante antes habilitado. As hipóteses de um licitante ser desclassificado são duas: 1) sua proposta não observa as regras e condições do ato convocatório, ou; 2) ele apresenta preço excessivo ou manifestamente inexecutável.

Em caso de empate entre as propostas aplica-se, sucessivamente, o critério de preferência por bens ou serviços produzidos no Brasil, ou produzidos ou prestados por empresas brasileiras ou ainda, produzidas ou prestadas por empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País. Permanecendo o empate, utiliza-se o sorteio, em ato público, para o qual todos os licitantes serão convocados, vedado qualquer outro processo. É o que diz o §2º do art. 3º, c/c o § 2º do art. 45 da Lei nº 8.666/93, com redação dada pela Lei nº 12.349/2010.

Na hipótese de nenhum licitante ser habilitado ou, entre os habilitados, todas as propostas serem desclassificadas ocorre à licitação fracassada, que pode ensejar, também, a contratação direta ou a Administração poderá conceder prazo de oito dias úteis (no convite esse prazo pode ser reduzido para três dias úteis) para os licitantes sanarem as falhas da documentação. É o que dispõe o § 3º do art. 48 da Lei nº 8.666/93.

A homologação é o ato de confirmação, de aprovação do certame licitatório e de seu resultado. É ato da autoridade administrativa (em geral de quem nomeou a comissão) e essa autoridade pode não só homologar o resultado, como também anulá-lo por ilegalidade, ou revogá-lo por conveniência ou oportunidade, tudo devidamente justificado e, ainda, sanar vícios ou irregularidades que não contaminem o resultado da licitação.

Vale ressaltar que a partir da edição da Lei nº 8.666/93 a homologação antecede à adjudicação, na forma do inciso VI de seu art. 43.

Ao ato administrativo que atribui o objeto da licitação ao vencedor do processo licitatório, antecedendo ao contrato, denomina-se de adjudicação.

Trata-se de ato declaratório que não se confunde com a celebração do contrato, pois, por meio dele, a Administração proclama que o objeto da licitação é entregue ao vencedor. Depois de praticado esse ato é que a Administração vai convocá-lo para assinar o contrato.

Caso o interessado não atenda à convocação, a Administração poderá convocar os licitantes remanescentes, pela ordem de classificação, para fazê-lo em igual prazo e nas mesmas condições propostas pelo primeiro classificado, inclusive quanto aos preços, atualizados de conformidade com o ato convocatório; ou pode revogar a licitação, sem prejuízo da sanção prevista no artigo 81 (art. 64, § 2º). Os licitantes remanescentes, porém, não são obrigados a aceitar o contrato já que, se o fizerem, terão que sujeitar-se às condições propostas pelo vencedor; assim, não ficam sujeitos às penalidades administrativas, conforme determina o artigo 81, parágrafo único.

Com a adjudicação o licitante vencedor terá direito a assinar o contrato; o vencedor permanece vinculado ao edital e à proposta e pode sofrer penalidades, previstas no edital, se não assinar o contrato no prazo estipulado. Porém, a Administração pública não poderá mais licitar o mesmo objeto e os demais licitantes ficam liberados, inclusive quanto às garantias porventura havida. (MEYER, 2011).

A invalidação do processo licitatório pode ocorrer através de sua revogação, por motivo de oportunidade ou de conveniência, assegurando-se o interesse público, ou mediante anulação, por ilegalidade observada durante qualquer etapa do processo, devendo, em qualquer hipótese, ser o ato devidamente fundamentado e garantindo-se sempre o contraditório e a ampla defesa, tudo na forma do art. 49 e §§ da Lei nº 8.666/93.

A anulação de uma licitação tem natureza compulsória, pois ocorre por ilegalidade no processo e opera efeitos *ex tunc*, retroagindo à edição do ato, que poderá ser da própria Administração ou do Poder Judiciário, este por provocação.

O ato de anulação da licitação pode acontecer mesmo após a celebração do contrato (§ 2º do art. 49 da Lei nº 8.666/93) e não gera direito a indenização, ressalvado o que o contratado porventura houver executado e/ou por outros prejuízos regularmente comprovados (§ 1º do art. 49 c/c art. 59 da Lei nº 8.666/93), podendo daí concluir-se que a ilegalidade da licitação atinge também o contrato. Por outro lado, quem pode anular a licitação é a autoridade superior e nunca a comissão licitante.

Já a revogação é ato da Administração pública de natureza facultativa, ou seja, é ato discricionário, também da autoridade superior, por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, operando

efeitos ex nunc (a partir do ato de revogação) e podendo gerar direito à indenização ao adjudicatário (licitante vencedor que teve a si adjudicado o objeto da licitação).

Há, entretanto distinção entre os dois atos, observa-se que os mesmos, anulação e revogação, são institutos jurídicos que cancelam de vez o certame, sempre que não são desfeitos judicialmente por provocação de algum interessado inconformado, que demonstre em juízo não ter existido causa legítima para aquele cancelamento, ou por desfazimento administrativo através de recurso que a Administração venha a prover. É que, como institutos que, quando utilizados, provocam às vezes graves efeitos sobre os licitantes, precisam, ainda mais que inúmeros outros atos componentes do procedimento licitatório, vir acompanhados de justificativa rigorosa, e com isso convincente, pela entidade que os utilizou, quer um, quer outro. Falam alto neste caso os princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade, a exigir a demonstração de que, com a anulação ou a revogação do procedimento, a entidade demonstre estar perseguindo o melhor interesse público, e não perseguindo licitantes. (MEYER, 2011).

## 2.7 RESPONSABILIDADE DO AGENTE PÚBLICO NA LICITAÇÃO

No que concerne à responsabilidade do agente público por ação ou omissão relativa ao processo licitatório, dispõem a respeito os arts. 82 a 99 da Lei nº 8.666/93. De fato, o artigo 82 prescreve expressamente que:

"os agentes administrativos que praticarem atos em desacordo com os preceitos desta Lei ou visando a frustrar os objetivos da licitação sujeitam-se às sanções previstas nesta Lei e nos regulamentos próprios, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal que seu ato ensejar".

Assim, a Lei nº 8.666/93 regula toda a matéria penal no que diz respeito aos crimes de responsabilidade da Administração pública no processo de licitação.

Além de sujeitos a sanções penais, ficam os agentes públicos sujeitos, também, à perda do cargo, emprego, função ou mandato eletivo e, caso o agente seja ocupante de cargo em comissão ou de função de confiança, a pena será acrescida de um terço.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

#### 3.1 TIPO DE PESQUISA OU TÉCNICAS DE PESQUISA

Para cumprimento dos objetivos gerais e específicos adotados para este trabalho, a metodologia utilizada é a pesquisa bibliográfica, sendo utilizadas várias formas de consulta, tais como livros, artigos, jornais, revistas e *internet*, onde se procurou embasar os objetivos propostos neste trabalho.

Para Gil (2002, p. 44), a pesquisa bibliográfica é realizada tendo como base material já elaborado, composto principalmente de livros e artigos científicos.

Argumenta ainda que, embora em quase todos os estudos seja exigido algum tipo de trabalho dessa natureza, há pesquisas que são desenvolvidas exclusivamente com base em fontes bibliográficas.

Continuando Gil (2002, p. 45), assegura que:

“A principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente. Essa vantagem torna-se particularmente importante quando o problema de pesquisa requer dados muito dispersos pelo espaço”.

Tendo como base a citação retro mencionada, foi adotada esta metodologia, pois a pesquisa bibliográfica permite ampliar o campo de estudo do assunto.

#### 3.2 COLETA DOS DADOS

A fase inicial do trabalho se deu através de pesquisas bibliográficas quando foram catalogados diversos livros, leis, manuais, comentários, artigos em revistas e jornais, palestras, consultas, inclusive na *Internet* e editoriais que focassem o Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos, para que fosse mais bem apreendido o estágio atual dos estudos acerca do assunto em que a temática está inserida. Isso possibilitou o aprofundamento do conhecimento da matéria no seu contexto teórico, identificando o possível quadro resultante da proposta.

A fase seguinte, considerada de extrema importância para a consolidação do trabalho, foi a de debate com colegas e advogados que militam nesta área; visita a outros Órgãos Públicos que permitiu o conhecimento das medidas que cada um

adota na fase interna e na fase externa dos procedimentos licitatórios; discussões com Comissões Permanentes de Licitação, Fiscais de Contratos Administrativos, Gestores Operacionais de Contratos Administrativos, verificando *in loco* a composição e qualificação dos integrantes; análise de diversos editais e contratos na área pública federal, estadual e municipal, favorecendo o estabelecimento de parâmetros e conclusões sobre o assunto, e estudo de experiências de outros Órgãos Públicos, a exemplo do Estado de São Paulo, que criou um excelente Cadastro de Serviços Terceirizados, permitindo consolidar as informações de todos os contratos existentes, fornecendo dados referenciais de extrema importância para contratações futuras. Estas ações permitiram o alcance de um consenso sobre as questões e o esclarecimento das dúvidas remanescentes.

Foram visitadas as áreas de licitação da Fundação do Remédio Popular do Estado de São Paulo – FURP, Saneamento de Goiás S/A – SANEAGO e Correios de São Paulo.

As Comissões de Licitação visitadas são compostas por grupos de colaboradores designados por ato jurídico da autoridade superior do órgão, por portaria específica, para processar e julgar os processos licitatórios relativos a fornecimento de materiais/produtos, prestação de serviços, realização de obras e alienação de bens e os presidentes são enquadrados em cargos de nível superior.

Verificou-se que tanto nos Correios de São Paulo quanto na Fundação do Remédio Popular do Estado de São Paulo, a regra é a licitação ocorrer por pregão no modo eletrônico. Já Saneamento de Goiás S/A, utiliza-se tanto o mais o pregão presencial do que o eletrônico, além da tomada de preços e concorrência.

Consenso entre os três órgãos é quanto o edital da licitação. Concordam os presidentes que é o ponto central para um procedimento eficaz, deve ser lido e revisto quantas vezes for necessário antes de sua divulgação, pois um número ou uma palavra colocado de forma equivocada pode comprometer o prosseguimento do curso do processo e conseqüentemente, a contratação do objeto.

### 3.3 ANÁLISE DOS DADOS

Para realizar a análise dos dados foram adotadas opiniões encontradas na bibliografia pesquisada, apontando os pontos centrais da licitação e seus aspectos

mais importantes e sobre a necessidade do processo licitatório estar vinculado ao princípio da legalidade.

Após a exposição de tais argumentações, foram descritas as alegações finais, onde é apontada a importância da licitação para a administração pública.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Na parte relativa aos resultados produzidos, o trabalho está assim organizado: apontamento das vantagens e desvantagens de cada modalidade de licitação, com ênfase no pregão e principalmente no modo eletrônico, além de reforçar que todo ato da administração em processos licitatórios, devem estar vinculados ao princípio da legalidade.

Como visto, a licitação é um procedimento administrativo e prévio usado para a contratação com a Administração Pública, seja ela direta ou indireta. É uma forma de restrição à liberdade da Administração Pública e possui procedimento delimitado por lei específica, Lei 8.666/93.

Por meio da licitação o poder público tenta garantir o melhor contrato possível e a participação de todos os administrados interessados.

Entretanto, o procedimento licitatório não surgiu no Brasil da forma como é realizado hoje. Para que se chegasse ao momento atual, sendo operado conforme a Lei 8.666, muito chão foi percorrido.

No passado era dado a determinado fornecedor o privilégio de fornecer bens e serviços ao Estado (em sentido amplo) sem que fosse realizado qualquer tipo de procedimento pautado no objetivo de dar à Administração Pública a possibilidade de realizar o melhor negócio ou até mesmo dar aos interessados a oportunidade de concorrência com igualdade de condições.

Surgiram no decorrer do século passado vários institutos para a licitação. Começaram com alguns bastante rudimentares, até que ao final se chegasse ao modelo seguido atualmente.

Em 1964 foi editada a Lei 4.401 tratando da licitação como procedimento de compras públicas realizado pela Administração Pública. Até então, todos os dispositivos legais tratavam este procedimento como "concorrência".

Como aponta o professor Edimur Ferreira de Faria, em 1965, a Emenda n. 15 à Constituição Federal de 1946 introduziu o termo concorrência pública no texto da Carta então vigente. Foi nessa época que o instituto conquistou, com críticas, a magna posição de norma constitucional.

Mas foi apenas em 1967, com o Decreto-lei 200, que houve um comando objetivo com relação à licitação.

No governo Sarney, em 21 de novembro 1986, foi editado o Decreto-lei 2.300, reestruturando a licitação e dispondo sobre contratos administrativos da Administração Federal.

No governo pós Collor foi então aprovada a Lei 8.666, uma vez que pelo momento em que se passava o Brasil, surgiu o boato de que o Decreto-lei 2.300 favorecia demasiadamente a corrupção.

Após a Lei 8.666/93 surgiu um dispositivo infraconstitucional que constituiu uma nova modalidade de licitação, o pregão. Esta foi instituída pela Lei 10.520/02, uma vez que a realidade mostrou a necessidade de se criar uma modalidade de licitação não tão complexa e burocrática como as demais.

## 4.1 ANÁLISE DAS MODALIDADES DE LICITAÇÃO

### 4.1.1 CONVITE

É a modalidade de licitação mais simples dentro dos tipos de modalidades, administração com base no seu cadastro de fornecedor ou não, convida no mínimo de três daqueles que são de grande potencialidade em participar do objeto a ser contratado.

As principais vantagens da modalidade convite são: o prazo de publicação do aviso de licitação é menor, outra vantagem é que há administração poderá escolher e convidar dentro do seu cadastro de fornecedor, licitantes em potencial para participar do certame licitatório.

Porém as desvantagens da modalidade convite é bem maior: o fato de não haver a exigência de publicar o aviso de licitação na imprensa nacional ou local, possibilita ter um maior índice de corrupção, como também, cria a cultura administrativa de convidar sempre os mesmos licitantes. Outra grande desvantagem é que há a necessidade de ter no mínimo três propostas válidas, caso administração não consiga ter este número mínimo suficiente de propostas válidas, a mesma deverá justificar, o que muitas vezes, o certame é repetido, fato este, que necessita administração comprovar e demonstrar o desinteresse dos licitantes em participar. O convite também quando repetido o objeto várias vezes durante o exercício, poderá caracterizar o fracionamento de despesa.

É importante mencionar que a modalidade de licitação convite é a que confere maior discricionariedade ao administrador público. Em face disso, é que deve haver sempre um maior cuidado no sentido de que os princípios da administração pública sejam observados, tendo em vista que, se não for observados na sua essência, poderá o administrador público ser condenado e sofrer sanções administrativas e judiciais.

#### 4.1.2. TOMADA DE PREÇOS

A principal característica da tomada de preços é que ela se destina a interessados devidamente cadastrados e, por força da Lei nº. 8.666/93, ela também passou a se estender aos interessados que atenderem a todas as condições exigidas para o cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas.

Um aspecto importante a ser salientado é que interessados ainda não cadastrados poderão apresentar sua documentação até terceiro dia anterior à data prevista para o recebimento das propostas. O procedimento de análise da documentação deverá ser agilizado pela comissão pertinente, a fim de que as empresas não participem em condições de cadastramento passíveis de serem revistas, causando prejuízos à licitação.

Ademais, num raciocínio raso, a Administração jamais poderá recusar um pedido de cadastramento, alegando não haver tempo hábil para a análise dos documentos. Caso necessário, a Administração deverá, inclusive, suspender a data de abertura da licitação, com o objetivo de concluir essa análise, pois se houver o prosseguimento da licitação e a empresa que se sagrar vencedora não obtiver o cadastramento pretendido, mesmo após os recursos cabíveis, todos os atos da licitação deverão ser revistos para a seleção de um novo vencedor, o que demandará um tempo muito grande, prejudicando as atividades da comissão e do órgão que solicitou a contratação.

#### 4.1.3 CONCORRÊNCIA

É a modalidade de licitação realizada com ampla publicidade em que podem participar qualquer interessado desde que preencham os requisitos preliminares

previstos no edital de licitação. É também utilizada para contratos de grande valor, os quais estão definidos em lei. O principal objetivo da concorrência é trabalhar a questão da universalidade, oferecendo a possibilidade da participação de um maior número de licitantes.

Suas principais vantagens são que administração poderá utilizar para contratos de grande valor e abranger um maior número de licitantes. Já as desvantagens com relação ao pregão é que administração leva um tempo maior para realizar uma contratação, em relação à publicação do aviso de licitação. Outra desvantagem também é que pela modalidade de licitação Concorrência, não há a possibilidade de haver uma fase de lances, o que propiciaria uma economia para a administração.

#### 4.1.4 PREGÃO

O pregão é uma modalidade de licitação pública conceituada como o procedimento administrativo por meio do qual administração pública, garantindo a isonomia, seleciona fornecedor ou prestador de serviço, visando à execução de objeto comum no mercado, permitindo aos licitantes, em sessão pública presencial ou virtual, reduzir o valor da proposta por meio de lances sucessivos.

As demais modalidades de licitação são escolhidas de acordo com os limites dos valores de referência inicialmente determinado no Termo de Referência. Já no pregão visa aquisição de bens ou serviços comuns de interesse da administração.

O pregão é utilizado nas licitações do tipo menor preço, e poderá ser utilizado também para o tipo maior desconto. A modalidade pregão é tão somente o ganho em celeridade processual e economia ao erário, contudo podemos encontrar outras importantes características no uso do pregão.

<b>MODALIDADES</b>	<b>PERÍODO DE PUBLICAÇÃO</b>	<b>FASE DE LANCE</b>
CONCORRÊNCIA	15 DIAS	NÃO
PREGÃO	08 DIAS	SIM

Tabela 1: Diferenças Concorrência X Pregão  
Fonte: Elaborado pelo Autor

O pregão é dividido em dois tipos e forma de realizar: existe a forma do pregão presencial e do eletrônico.

#### 4.1.4.1 PREGÃO PRESENCIAL

É o tipo onde os licitantes apresentam seus documentos de habilitação e proposta comercial em uma sessão pública de forma presencial. Após o credenciamento, os licitantes classificados para ofertarem lances e assim fazem de rodada a rodada, até não haverem mais lances e o último a ofertar será o vencedor.

No pregão presencial são abertos primeiramente os envelopes de proposta comercial, onde o licitante de menor valor e aqueles que não ultrapassarem o limite percentual com relação a menor proposta, oferecem lances em rodadas, até haver um vencedor, somente após é que a Comissão de Licitação abre o envelope de documentação da empresa declarada vencedora naquele lote onde, analisa, julga e declara como habilitada e vencedora do lote.

#### 4.1.4.2 PREGÃO ELETRÔNICO

É uma modalidade de licitação regulamentada também pela Lei 10.520 / 2002, onde visa também à aquisição de bens e serviços comuns por meio da tecnologia, em outras palavras, pela internet. Da mesma forma o pregão eletrônico segue as mesmas regras e procedimentos do pregão presencial, contudo com uma grande diferença, a sua realização, não necessita da presença física do pregoeiro, nem tampouco dos licitantes. O pregão eletrônico, como também o pregão presencial, tem a objetividade de escolher a proposta mais vantajosa com o menor preço e com a melhor qualidade para administração.

No pregão eletrônico os licitantes tem que se cadastrar primeiramente no sistema eletrônico, definido no Edital de Licitação, logo após, enviar dentro do período estabelecido, a proposta comercial e somente em um terceiro passo é que os licitantes participam de lances, tudo isto em via eletrônica.

O pregão eletrônico têm as mesmas estruturas procedimentais do pregão presencial, a grande, importante, e relevante diferença, está na forma com que se conduz a sessão pública. No pregão presencial a presença física dos licitantes é fundamental e já no pregão eletrônico, tudo acontece virtualmente.

O pregão eletrônico, diferentemente do presencial, não há limite de classificação percentualmente e todos os classificados poderão ofertar lances, fazendo bons negócios com administração pública. Esta modalidade cresce a cada exercício, desde a sua criação, pelo simples fato de que transmite diversas vantagens com relação às modalidades comuns e também com relação ao pregão do tipo presencial.

Não é exagero estimar que a difusão do pregão eletrônico produzirá a redução da relevância do pregão comum. À medida que as diferentes unidades administrativas instituem o pregão eletrônico, essa passará a ser a alternativa dominante. Portanto, a utilização do pregão comum é uma etapa passageira. Não será surpresa se, dentro de alguns anos, a figura do pregão comum se configurar como uma raridade.

<b>PRINCIPAIS DIFERENÇAS ENTRE O PREGÃO PRESENCIAL E O PREGÃO ELETRÔNICO</b>		
<b>Aspecto</b>	<b>Pregão presencial</b>	<b>Pregão eletrônico</b>
Sessão pública	Sessão pública com a presença dos licitantes.	Sessão pública.
Lances	O licitante autor da menor proposta e os demais que apresentarem preços até 10% superiores a ela estão classificados para fase de lances. Caso não haja pelo menos três licitantes que atendam essas condições, deverão ser convocados para essa fase os demais, obedecida a ordem de classificação das propostas, até o máximo de três, quaisquer que sejam os preços oferecidos por eles.	Todos os licitantes, cujas propostas não foram desclassificadas, podem oferecer lances.
Autoria dos lances	Os presentes na sessão sabem quem são os autores dos lances.	É vedada a identificação dos licitantes responsáveis pelos lances.
Ordem dos lances	Os licitantes são classificados, de forma sequencial e apresentam lances verbais, a partir do autor da proposta classificada de maior preço e os demais, em ordem decrescente de valor.	Os licitantes podem oferecer lances sucessivos, independentemente da ordem de classificação.
Término da fase de lances	Ocorre quando não houver lances menores que o último ofertado.	Ocorre por decisão do pregoeiro e o sistema eletrônico encaminha aviso de fechamento iminente dos lances, após o que transcorrerá período de até trinta minutos, aleatoriamente determinado.
Habilitação	A documentação da habilitação não	Os documentos de

	contemplada no Sicaf deve se apresentada em envelope lacrado.	habilitação que não estejam contemplados no Sicaf, inclusive quando houver necessidade de envio de anexos, devem ser apresentados via fax após solicitação do pregoeiro no sistema eletrônico.
--	---	--

Tabela 2: Diferenças Pregão presencial X Pregão eletrônico

Fonte: Elaborado pelo Autor

Portanto, o pregão eletrônico demonstra incontestável eficiência e vantagens perante as demais modalidades licitatórias. É um meio totalmente virtual, mais que transmite muita segurança e transparência aos gastos públicos. Percebe que este procedimento de licitação, proporciona aos gestores e aos fornecedores uma total segurança na hora de comprar e vender seus produtos.

Quanto à celeridade, o fato de ser realizada por meio da *internet*, esta nova forma de licitar, torna-se o meio mais célere, visto que, o tempo gasto na realização do pregão eletrônico é reduzido significativamente.

Ainda possibilita ter um maior número de empresas participando, uma vez que, este procedimento é abrangido a todo o território nacional, aumentando a competitividade entre os licitantes e proporciona melhor economicidade aos cofres públicos.

Desse modo, comparando as vantagens e desvantagens de cada modalidade de licitação, o pregão eletrônico é indiscutivelmente considerado a melhor forma para os gestores públicos contratar, pelo fato desta modalidade assegurar a utilização dos princípios norteadores, alcançar a proposta mais vantajosa e a busca da qualidade e excelência na missão dos serviços públicos.

Considerando o que foi explanado neste trabalho, o procedimento licitatório está determinado aos princípios, dentre os quais podem ser destacados o procedimento formal, a publicidade de seus atos, a igualdade entre os licitantes, o sigilo na apresentação de propostas, a vinculação ao edital ou convite, o julgamento objetivo e a adjudicação compulsória ao vencedor, além da probidade administrativa. Por isso, faz-se necessário que a Administração Pública siga corretamente o roteiro disciplinado pela lei na condução do processo licitatório, com a finalidade de evitar e prevenir situações de vícios ou irregularidades, para otimizar a seleção da melhor proposta e a preservação da garantia da isonomia.

Em suma, devem ser respeitados os preceitos legais, sem julgamento subjetivo, dispensando tratamento igualitário a todos os licitantes, dando ampla publicidade dos atos praticados em todas as fases da licitação, além das decisões da Comissão de Licitações e da Equipe de Apoio estar pautadas nas condições impostas no próprio ato convocatório, ou seja, o edital de licitação.

Às Organizações Públicas competem atos administrativos que, na maioria das vezes, seja por determinação constitucional, seja pela sua alta complexidade, requerem planejamento. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 atribui aos atos administrativos as propriedades de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade, com vistas a promover a melhoria contínua da gestão pública. Para satisfazer estas propriedades, alguns atos administrativos necessitam de minucioso planejamento, entre eles as contratações. Logo, toda instituição pública deve realizar planejamento e, conseqüentemente, planejar suas contratações. Neste contexto, as contratações devem ser elaboradas com o objetivo de promover o interesse público, utilizando os recursos públicos para beneficiar a sociedade de forma transparente, sustentável e efetiva. (REZENDE 2010, p. 354).

Para contratar, a administração pública necessita realizar o processo licitatório e, diante do seu caráter específico e burocrático, as organizações precisam dominar suas fases e saber desenvolver com objetividade o objeto de sua contratação.

Diante da diretriz da Lei nº 8.666/93 e de sua natureza doutrinária, para tornar o processo licitatório operacionalizado, recomenda-se dividi-lo em duas fases bem caracterizadas, sendo: a fase interna e a fase externa.

Motta (2002, p. 37) define que as fases do processo licitatório são vistas como “processo” e “procedimento”. Comenta que “o estudo minucioso e a estrita observância dos passos legais da fase interna (“processo”) conduzirão à otimização da fase externa (“procedimento”)”.

Processo atende-se à prática administrativa, como o conjunto de atos ordenados para o registro de feitos administrativos em obediência à legislação própria. Procedimento, segundo o mesmo autor, é o modo de realização do processo, ou seja, o rito específico. (MOTTA, 2002, p. 37)

O roteiro específico que é citado está conforme o art. 38 da Lei nº 8.666/93, que rege o processo licitatório, do qual é a legislação própria. O art. 38 descreve as

primeiras diretrizes depois da criação da proposta, do qual se revela como fase externa do processo administrativo:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

- I - edital ou convite e respectivos anexos, quando for o caso;
- II - comprovante das publicações do edital resumido, na forma do art. 21 desta Lei, ou da entrega do convite;
- III - ato de designação da comissão de licitação, do leiloeiro administrativo ou oficial, ou do responsável pelo convite;
- IV - original das propostas e dos documentos que as instruírem;
- V - atas, relatórios e deliberações da Comissão Julgadora;
- VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;
- VII - atos de adjudicação do objeto da licitação e da sua homologação;
- VIII - recursos eventualmente apresentados pelos licitantes e respectivas manifestações e decisões;
- IX - despacho de anulação ou de revogação da licitação, quando for o caso, fundamentado circunstanciadamente;
- X - termo de contrato ou instrumento equivalente, conforme o caso;
- XI - outros comprovantes de publicações;
- XII - demais documentos relativos à licitação.

A fase externa tem sua primeira sinalização com os resumos das condições do edital publicada no Diário Oficial da União (DOU) ou Diário Oficial do Estado (DOE), onde se diferenciam a modalidade licitatória e observa os prazos conforme § 2o do Art. 21, da Lei 8.666/93:

§ 2o O prazo mínimo até o recebimento das propostas ou da realização do evento será:

- I - quarenta e cinco dias para: a) concurso; b) concorrência, quando o contrato a ser celebrado contemplar o regime de empreitada integral ou quando a licitação for do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço";
- II - trinta dias para: a) concorrência, nos casos não especificados na alínea "b" do inciso anterior; b) tomada de preços, quando a licitação for do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço".
- III - quinze dias para a tomada de preços, nos casos não especificados na alínea "b" do inciso anterior, ou leilão;
- IV - cinco dias úteis para convite.

Importante ressaltar que a decisão de firmar licitação é concretizada na abertura do processo, onde “ganham nova estrutura cautelar, incorporando exigências preliminares relativas ao poder de gasto do órgão ou entidade”. (MOTTA, 2002, p.37).

Para compreender melhor as fases dos processos licitatórios, segue a reunião dos conceitos conforme a lei 8.666/93 e dos principais autores bibliográficos, sendo incluído também nos manuais do TCU sobre fases licitatórias.

A revista do Tribunal de Contas da União, “Licitações e Contratos, Orientações e Jurisprudência do TCU revela uma sequência de atos preparatórios:

- Solicitação expressa do setor requisitante interessado, com indicação de sua necessidade; aprovação da autoridade competente para início do processo licitatório, devidamente motivada e analisada sob a ótica da oportunidade, conveniência e relevância para o interesse público;
- Autuação do processo correspondente, que deverá ser protocolizado e numerado; elaboração da especificação do objeto, de forma precisa, clara e sucinta, com base em projeto básico ou em termo de referência apresentado;
- Elaboração de projeto básico, prévio e obrigatório nas licitações para contratação de obras e serviços, em caso de concorrência, tomada de preços e convite;
- Elaboração de termo de referência, prévio e obrigatório nas licitações para contratação de bens e serviços comuns, em caso de pregão;
- Estimativa do valor da contratação, por comprovada pesquisa de mercado, em pelo menos três fornecedores do ramo correspondente ao objeto da licitação; indicação dos recursos orçamentários para fazer face à despesa;
- Verificação da adequação orçamentária e financeira, em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, quando for o caso;
- Elaboração de projeto executivo, que pode ser concomitante com a realização da obra ou serviço; definição da modalidade e do tipo de licitação a serem adotados. (LICITAÇÕES E CONTRATOS, ORIENTAÇÕES E JURISPRUDÊNCIA DO TCU, 2010, p. 142).

Justen Filho acrescenta que a fase interna delega-se a cinco pontos relevantes para a contratante, sendo:

- a) verificar a necessidade e a conveniência da contratação de terceiros;
- b) determinar a presença dos pressupostos legais para a contratação (inclusive a disponibilidade de recursos orçamentários);
- c) determinar a prática de prévios indispensáveis à licitação (quantidade das necessidades administrativas, avaliação de bens, elaboração de projetos básicos, etc.);
- d) definir o objeto do contrato e as condições básicas de contratação;
- e) verificar os pressupostos básicos da licitação, definir a modalidade e elaborar o ato convocatório da licitação. (JUSTEN FILHO, 2012, p. 348)

Motta (2002) realiza um comparativo entre “requisito do processo” e os dispositivos da Lei 8.666/93, justificando pela lei, cada processo da fase:

REQUISITO DO PROCESSO	COMPARATIVO COM A LEI
Projeto básico aprovado e disponível	7º, § 2º, I
Orçamento detalhado em planilhas Com todos os custos, inclusive unitários.	7º, § 2º, II
Previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações (não superior a 30 dias).	7º, § 2º, III; 40, XIV, a
Fixação de preço máximo e redação precisa do conceito de proposta exequível.	40, x; 48, §§ 1º e 2º
Previsão nas metas do plano plurianual.	165, CF; 7º, § 2º, V

Tabela 3 – Comparativo Processo X Lei (Fase interna)

Fonte: MOTTA (2002, p. 39-40).

A segunda fase, chamada como externa se inicia com a divulgação do instrumento convocatório, o edital. Esse processo envolverá diretamente a participação dos licitantes, aqueles que desejam concorrer ao contrato. Esta fase está relacionada à escolha da melhor proposta dos licitados para a contratante.

Segundo Motta (2002), a fase externa tem os seguintes aspectos essenciais:

[...] a fase externa (leia-se procedimento), enquanto sequência de atos que se interligam, tem início com a publicação do Aviso, ato inaugural e público destinado a efetivar a isonomia do conhecimento. A publicidade, assegurando a difusão igualitária das condições editalícias, permite a participação de todos os interessados que preencham as condições de habilitação. (MOTTA, 2002, p. 44)

Conforme a doutrina da Lei 8.666/93, todos os passos do procedimento da fase externa estão destrinchados na supracitada lei, que rege o procedimento licitatório. Segue o comparativo sobre os pontos chave e os dispositivos da lei sobre a fase externa:

REQUISITO DO PROCESSO	COMPARATIVO COM A LEI
Publicação dos avisos dos editais e dos atos pertinentes à licitação e ao contrato;	Art. 21
Habilitação;	27 a 31
Impugnação;	41
Rito obrigatório;	43
Julgamento da comissão;	3º, 43, 45, 51
Autocontrole;	49
Adjudicação;	109
Recursos administrativos;	38, VII, e 43, VI

Tabela 4 – Comparativo Processo X. Lei (Fase externa)  
Fonte: MOTTA (2002, p. 44).

A fase externa finaliza-se com a assinatura do contrato e pode-se dizer que o serviço ou o bem oferecido está estabelecido, ou seja, a contratação está efetuada.

Ensina Santos (2010) sobre orçamento público:

“...gestão pública é a arte de planejar, organizar, coordenar, comandar e controlar assuntos de interesse coletivo por meio da mobilização de estruturas e recursos do Estado. Ela visa, fundamentalmente, garantir o bem estar da comunidade, zelando pela manutenção dos bens e serviços públicos e pelo enfrentamento de situações consideradas problemáticas pelos cidadãos.

“...o orçamento público é um dos principais instrumentos que o gestor público dispõe para dar cumprimento às suas funções e que, sem o amparo do orçamento público, ele pouco pode fazer.” (SANTOS 2010, p. 15-16)

Destaca também a importância para o gestor público saber lidar com orçamento:

As demandas da comunidade por bens e serviços somente poderão ser atendidas se estiverem contempladas no orçamento público: a solicitação da comunidade para a construção de uma nova escola primária, por exemplo, somente poderá ser atendida se houver recursos para investimento no programa de educação do orçamento público. Se esses recursos não estiverem previstos no orçamento, o governante não poderá construir a escola, mesmo que o queira.

As leis que regulamentam as atividades econômicas, sociais, culturais e políticas da comunidade dependem de recursos do orçamento público para sua aplicação: uma lei que estabeleça a coleta seletiva de lixo, por exemplo, implicará uma série de novos gastos para o recolhimento, o armazenamento e a destinação dos resíduos sólidos. Para que essa lei saia do papel, é preciso que o programa de coleta de resíduos sólidos tenha previsão de recursos no orçamento para a sua implantação e manutenção ao longo do tempo.

Os gastos realizados pelos órgãos públicos não podem ser desviados do que está autorizado no orçamento público nem conflitar com o interesse público. Por exemplo, se o orçamento público prevê recursos para a construção de quadras poliesportivas, a sua execução orçamentária deve apresentar, a um custo razoável, quadras construídas onde exista demanda e um projeto de construção ligado a uma política maior de desenvolvimento social pelo esporte. Ao gestor público compete realizar o acompanhamento da execução orçamentária, para verificar não apenas se os gastos estão de acordo com a autorização dada pelo legislativo mas também analisar se as ações estão sendo realizadas a um custo razoável (eficiência), se estão voltadas para resolver problemas da comunidade (eficácia) e se estão promovendo o desenvolvimento do município (efetividade). (SANTOS 2010, p. 16-17)

Percebe-se que o orçamento, além de instrumento de gestão e controle é, principalmente, instrumento de alocação de recursos econômicos e sociais para a sociedade. (SANTOS 2010, p.19)

Portanto, considerando que a Constituição de 1988 determinou que nenhuma obra, serviço, compra ou alienação seja contratada sem que haja processo prévio de licitação pública (exceto nas situações ressalvadas por lei), a licitação é o principal instrumento para a execução do orçamento público. Nesse diapasão, é correto afirmar que é também um mecanismo de controle dos recursos públicos.

Conclui-se que a licitação constitui um procedimento de cumprimento do dever legal da Administração Pública, com vistas a resguardar os princípios do Estado Democrático de Direito, visto que todas as suas etapas se reportam ao cumprimento dos mesmos, com a finalidade de preservar o interesse público, ou seja, o bem comum.

Ante o fato de que o Estado exerce suas atividades em submissão à lei e aos princípios reguladores, e de que a atividade administrativa estatal, consoante sua natureza e organização do Estado, estão disciplinadas pelo Direito Constitucional e pelo Direito Administrativo, hipoteticamente, o resultado da atividade administrativa deveria apresentar-se plenamente eficiente e eficaz. O princípio da eficiência foi consagrado pela Emenda Constitucional nº 19/1998. A lei contemplou matérias atinentes ao assunto abordadas de modo pleno. E em se tratando de procedimento licitatório, a norma não é diferente.

Nesse campo, pode-se notar que houve grandes avanços no sentido de tornar eficaz um procedimento licitatório:

- a instituição da modalidade pregão, visando celeridade e agilidade nas contratações de bens e serviços comuns, o que representa valorização de tempo, maior competitividade, maior capacidade de negociação, desburocratização e conseqüentemente, uma contratação mais vantajosa;
- a promulgação da Lei Complementar nº 123/2006, favorecendo as microempresas e empresas de pequeno porte e aumentando a participação nos certames, com vistas à obtenção de menores preços;
- a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, que ditou novas regras e definiu limites no tocante à gestão fiscal e de finanças públicas nos âmbitos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios;
- a utilização via meio eletrônico de sistema de compras e pregão, o que vem em muito facilitar e modernizar o processo de contratação;
- auditoria eletrônica pelos Tribunais de Contas, facilitando a transmissão de dados e disponibilização dos pareceres e resultados de julgamento das contas, tornando os atos praticados pela Administração Pública mais evidentes. (OGUSUKO, 2011, p. 48).

Embora a redação do texto contido na Lei 8.666/93 seja um tanto confusa e complexa, o que proporciona ensejo a interpretações diversas, atualmente o assunto procedimento licitatório está normatizado por acórdãos, súmulas, doutrinas e jurisprudências, constituindo um norte para os órgãos promotores das licitações, e disponíveis a todos para consulta.

Ademais, extenso material disponibilizado de várias formas referente ao assunto, tais como boletins, pareceres, apostilas, revistas, periódicos, vem a aprimorar e auxiliar a rotina dos setores de Compras, Licitações e Contratos, em razão de constituir um assunto que não se esgota. Por fim, cabe ressaltar que o aprendizado e aprimoramento se dão através das experiências vivenciadas, paulatinamente.

A fiscalização exercida pela sociedade também garantirá a eficácia nas contratações oriundas de processos licitatórios, pois se necessário for, serão

promovidas alterações e adequações, motivando os administradores públicos ao cumprimento do princípio da legalidade, e em caso de irregularidade, imputar a responsabilidade então a eles atribuída, como forma de certificar a credibilidade do sistema público.

Por derradeiro e face ao exposto, após exame das características dos processos licitatórios direcionando o presente estudo à importância nas contratações públicas, conclui-se que os objetivos inicialmente propostos neste trabalho foram atingidos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema licitação é um dos mais importantes na seara do Direito Administrativo e farta é a doutrina a respeito do mesmo. Este trabalho não tem a pretensão de esgotar a abordagem de todos os aspectos relevantes que o envolvem e muitos deles, certamente, deixaram de ser aqui citados, mas pretende trazer a lume, de maneira concisa e objetiva, aqueles pontos que se considera os mais centrais, indicando, no todo possível, sua fonte normativa.

O objetivo geral do trabalho foi demonstrar a importância da licitação para o setor público. Para atingir o objetivo proposto, ao longo do trabalho foram perseguidos os objetivos específicos. Foi feita análise das fases internas e externas, das modalidades de licitação elencando as principais vantagens e desvantagens de cada uma com destaque para o pregão no modo eletrônico, chegando-se a conclusão de que a licitação é de fato o principal instrumento para a execução do orçamento público.

O presente trabalho reuniu de maneira sucinta os aspectos centrais da licitação, demonstrando as etapas, os procedimentos do processo licitatório, as modalidades de licitação utilizadas pela administração brasileira, às fases do processo licitatório, esclarecendo a sua importância para o setor público.

O Convite possui formalidades amenizadas, uma vez que deve ser utilizado somente em licitações públicas de menor relevância, ou seja, cujos valores envolvidos sejam reduzidos.

A tomada de preços tem lugar naqueles certames reputados pelo legislador de relevância mediana. Portanto, é realizada sempre em contratações de vulto médio, cujas faixas de valor são estabelecidas em lei.

A concorrência é a modalidade de licitação empregada levando-se em conta o valor da contratação. É escolhida quando o Poder Público deseja fazer contratos de grande valor. Embora a Lei nº 8.666/93 defina os valores mínimos para a concorrência esta modalidade é cabível para qualquer valor de contratação, sendo utilizada quando o objeto a ser licitado é complexo necessitando de uma análise ainda mais criteriosa do administrador.

Pregão é a modalidade de licitação utilizada para fornecimento de bens e serviços e serviços comuns aplicáveis a qualquer valor estimado de contratação,

sendo a modalidade alternativa ao convite, tomada de preços e concorrência, é a mais utilizada atualmente. Diverso do que ocorre em outras modalidades no pregão as propostas e os lances realizados pelos fornecedores antecedem a análise da documentação, sendo desta forma um procedimento mais célere. No modo eletrônico as propostas e os lances são apresentados por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, no mais, tudo é idêntico ao pregão presencial.

Esta modalidade licitatória garante maior celeridade e eficiência no processo de licitação, de modo que, havendo hipótese que admite o pregão e, tendo os órgãos administrativos o dever de alcançar da melhor maneira possível os fins da Administração Pública, a opção mais coerente é a utilização desse instrumento, sempre que cabível.

O fato que pode ser destacado nas conversas com os membros de comissões de licitação visitadas foi a preferência pelo pregão eletrônico, pelo motivo de não haver necessidade de pessoas fisicamente numa sala da instituição para a realização da sessão pública e possibilitar ter um maior número de empresas participando, uma vez que, este procedimento é abrangido a todo o território nacional, aumentando a competitividade entre os licitantes e proporcionando uma melhor economicidade nos cofres públicos.

Com frequência assustadora se vê, através dos diferentes meios de comunicação, denúncias envolvendo processos licitatórios em todas as esferas de governo, federal, estadual, municipal e distrital. Os descalabros são dos mais variados e numerosos e considerável margem deles é decorrente da falta de conhecimento sobre o assunto, principalmente por parte dos agentes públicos que lidam com o instituto da licitação, o que muitas vezes propicia, ou facilita, as fraudes.

Este trabalho não tem o intuito de esgotar o assunto, porém dar uma contribuição a cerca do tema para facilitar o entendimento, no sentido de que a licitação seja, de fato, fator de desenvolvimento, destinando as verbas públicas no interesse do povo.

## REFERÊNCIAS

ALBINO FILHO, Vicente. **A Importância das Licitações Para a Administração Pública** Disponível em: <[http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=4072](http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=4072)> Acesso em 26/06/2014

BORGES, Alice Gonzalez – **Normas Gerais no Estatuto de Licitações e Contratos Administrativos**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Senado Federal, Brasília: 2003. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em 06/07/2014.

BRASIL. Lei 8.666 (1993) **Lei de Licitações**. Senado Federal, Brasília: 2003. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em 06/07/2014.

BRASIL. Lei 10.520 (2002) **Lei do Pregão**. Senado Federal, Brasília: 2002. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em 06/07/2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e Contratos: Orientações Básicas/Tribunal de Contas da União**. 1. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Interno, 2003.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e Contratos : Orientações e Jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União**. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília : TCU, Secretaria-Geral da Presidência : Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

BUGARIN, Paulo Soares. **O Princípio Constitucional da Economicidade na Jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FARIA, Edimur Ferreira. **Curso de Direito Administrativo Positivo**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Licitações e Contratos Administrativos: Teoria, Prática e Jurisprudência**. São Paulo: Atlas, 2003.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 8. ed. São Paulo: Dialética, 2000.

\_\_\_\_\_. **Comentários à lei de licitações e Contratos Administrativos**. 8. ed. São Paulo: Dialética, 2001.

\_\_\_\_\_. **Comentários à lei de licitações e Contratos Administrativos**. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Administrativo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2003

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MEYER, Lucia Luz. **Licitação: noções básicas sobre o processo administrativo que precede a contratação pública de obras, serviços, compras e alienações no Brasil**. Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2802, 4 mar. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/18616>>. Acesso em: 26/06/2014.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas Licitações e Contratos**. 9. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Princípio da Isonomia na Licitação Pública**. Florianópolis: Obra Jurídica, 2000.

OGUSUKO, Eveli Tieko. **Processo Licitatório: Eficácia na Contratação**. Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

PRADO, Leandro Cadenas. **Licitações e Contratos A Lei nº 8.666/93 Simplificada**. 2. ed. Niterói/RJ: Impetus, 2009.

REZENDE, F. (2010). **Finanças Públicas**. 2 ed. São Paulo: Atlas.

SANTOS, Rita de Cássia. **Plano Plurianual e Orçamento Público** / Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2010.