

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ  
DEPARTAMENTO ACADÊMICO DE GESTÃO E ECONOMIA  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

JULIANO DE OLIVEIRA GALVÃO

**APERFEIÇOAMENTO DO PROCESSO LICITATÓRIO E CONTRATOS  
ADMINISTRATIVOS**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

CURITIBA - PR

2018

JULIANO DE OLIVEIRA GALVÃO

**APERFEIÇOAMENTO DO PROCESSO LICITATÓRIO E CONTRATOS  
ADMINISTRATIVOS**

Monografia de Especialização apresentada ao Departamento Acadêmico de Gestão e Economia, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná como requisito parcial para obtenção do título de “Especialista em Gestão Pública Municipal” -  
Orientadora: Profa. Dra. Ana Paula Myszczyk

CURITIBA - PR

2018



Ministério da Educação  
Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação  
Especialização em Gestão Pública Municipal



## TERMO DE APROVAÇÃO

APERFEIÇOAMENTO DO PROCESSO LICITATÓRIO E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Por

**JULIANO DE OLIVEIRA GALVAO**

Monografia apresentada às 10:00, do dia 30 de julho de 2018, como requisito parcial para a obtenção do título de especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, Turma , ofertado na modalidade de Ensino a Distância, pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Câmpus Curitiba. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho APROVADO.

---

ANA PAULA MYSZCZUK  
UTFPR - Curitiba  
(orientador)

---

Maria Lucia Figueiredo Gomes de Meza  
UTFPR - Curitiba

---

Giovanna Pezarico  
UTFPR - Curitiba

## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a Deus, simplesmente por ser o criador de todas as oportunidades e por permitir que existamos. Aos nossos pais, por serem os maiores incentivadores dessa contínua jornada rumo ao aprendizado. À minha orientadora, sempre tão compreensiva, educada e atenciosa.

## **AGRADECIMENTOS**

Não podia deixar de citar os nomes das pessoas que se fizeram tão presentes no decorrer da minha vida acadêmica e principalmente na elaboração deste trabalho:

À UTFPR, pela oportunidade;

À professora doutora Ana Paula Myszczyk, pela sabedoria e paciência que soube dar forma às minhas ideias;

Aos meus pais, pelo apoio, carinho e presença sempre que necessário;

A minha esposa: por todas as críticas construtivas;

A Deus, por me dar forças para levantar e lutar a cada dia.

Enfim, a todos que contribuíram direta ou indiretamente para a execução deste trabalho de pós-graduação.

## RESUMO

GALVÃO, Juliano de O. Aperfeiçoamento do processo licitatório e contratos administrativos. 2018. 60 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Programa de Pós-Graduação em Tecnologia, Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná. Curitiba, 2018.

A presente pesquisa trata sobre as licitações públicas, com enfoque na relevância da transparência do processo, através do conhecimento da sociedade sobre os processos licitatórios e contratos administrativos. O estudo apresenta relevância social, tendo em vista a importância das licitações para as compras públicas, de grande interesse para toda a sociedade. Para o desenvolvimento do estudo desenvolveu-se uma pesquisa bibliográfica, para fundamentação teórica e o estudo de caso, com aplicação de questionário para a análise do conhecimento da população de Itapetininga sobre licitações públicas, onde se verificou que a maioria dos entrevistados não sabe o que significa licitação nem tampouco como funciona, embora saibam que é importante para a administração pública.

**Palavras-chave:** Administração Pública. Licitação. Transparência.

## ABSTRACT

GALVÃO, Juliano de O. Improvement of the bidding process and administrative contracts. 2018. 60 p. Monograph (Specialization in Municipal Public Management) – Programa de Pós-Graduação em Tecnologia, Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná. Curitiba, 2018.

The present research deals with public tenders, focusing on the relevance of the transparency of the process, through the knowledge of the company about the bidding processes and administrative contracts. The study has social relevance, considering the importance of public procurement tenders, of great interest for the whole society. For the development of the study a bibliographical research was developed for theoretical foundation and the case study, with application of a questionnaire for the analysis of the knowledge of the population of Itapetininga about public tenders, where it was verified that the majority of the interviewed do not know what means bidding, nor how it works, even though they know it's important to the public administration.

**Keywords:** Public Administration. Bidding. Transparency.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Características dos modelos de Administração Pública.....	17
Figura 2: Requisitos das fases da licitação .....	26
Figura 3: Modalidades da licitação .....	40

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AP– Administração Pública

CF – Constituição Federal



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA .....</b>	<b>13</b>
2.1 Administração Pública .....	13
2.1.1 Administração Pública Patrimonialista.....	15
2.1.2 Administração Pública Burocrática .....	16
2.1.3 Administração Pública Gerencial.....	16
2.2 Transparência na Administração Pública .....	17
2.2.1 Lei da Transparência – Lei nº 12.527/2011 .....	18
2.3 Compras públicas.....	19
2.4 Licitação pública .....	21
2.4.2 Princípios da licitação.....	26
2.4.2.1 Legalidade .....	27
2.4.2.2 Igualdade/Isonomia .....	28
2.4.2.3 Eficiência .....	28
2.4.2.4 Moralidade.....	29
2.4.2.4 Impessoalidade .....	30
2.4.2.5 Publicidade .....	31
2.4.2.6 Economicidade .....	31
2.4.2.7 Vinculação ao edital .....	32
2.4.2.8 Julgamento objetivo.....	32
2.5 Modalidades de licitações .....	33
2.5.1 Concorrência .....	33
2.5.2 Tomada de preços .....	35
2.5.3 Convite .....	36
2.5.4 Concurso .....	37
2.5.5 Leilão.....	38
2.5.6 Pregão.....	39
2.6 Contratos administrativos .....	41
<b>3 METODOLOGIA .....</b>	<b>44</b>
3.1 Caracterização da pesquisa .....	44
3.2 Procedimento da pesquisa .....	45
3.2.1 Universo ou amostra .....	45

3.2.2 Critérios e inclusão e exclusão .....	45
3.2.3 Instrumento de coleta de dados .....	45
<b>4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....</b>	<b>46</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>53</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>54</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>57</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa aborda a necessidade do aperfeiçoamento das licitações e contratos administrativos públicos. É de conhecimento comum que as compras realizadas pela administração pública se dão através das licitações, que auxiliam na garantia da igualdade, transparência e legitimidade nesse processo.

Para que as licitações e contratos públicos cumpram eficientemente seu papel nos processos de compras, se faz necessário que todas as etapas sejam bem avaliadas e desenvolvidas, pautadas sobretudo nos princípios de ética e transparência.

O tema da pesquisa enfoca nas licitações e contratos administrativos públicos, uma vez que representam um importante procedimento administrativo para a Administração Pública e requer diversas etapas para sua concretização seja feita de modo eficiente.

Desse modo, o presente estudo tem como questão: Como é possível aperfeiçoar e dar maior transparência ao processo licitatório e aos contratos administrativos na Gestão Pública Municipal?

A Lei de Licitações e contratos contribui para reafirmar o regime democrático, ao assegurar a todos os interessados liberdade de participação igualitária em processos destinados a selecionar bens e serviços para a administração pública. Sendo assim, pretende-se demonstrar e tentar dar maior transparência, divulgando em lugares de ampla circulação de pessoas todas as etapas do processo licitatório para que a população que nem sempre dispõe de meios para acessar informações deste tipo e não somente no diário oficial, pois, assim a população poderá saber quando, onde e como os recursos públicos estão sendo empregados.

Portanto, o presente estudo justifica-se pela relevância de se estabelecer os processos licitatórios e os contratos administrativos de modo coerente, vantajoso e eficiente.

Além disso, o estudo visa demonstrar o nível de conhecimento da população de Itapetininga sobre as licitações e contratos e como isso pode refletir na transparência das compras públicas, sobretudo em um país marcado pela corrupção. Saber sobre a relevância da transparência na administração pública representa um passo importante para reverter essa realidade negativa e mostrar a sociedade que a

mesma pode e deve conhecer sobre os procedimentos públicos que a afetam diretamente.

A pesquisa tem como objetivo geral identificar o nível de conhecimento da população sobre Licitações e Contratos Públicos. Apresenta como objetivos específicos:

- Analisar os principais conceitos e relevância das licitações públicas e contratos administrativos para a Administração Pública.
- Investigar o nível de conhecimento que às pessoas têm sobre Licitações e Contratos Públicos.
- Discutir como podem ser melhorados os procedimentos de licitação e contratos administrativos públicos.

A metodologia escolhida para o desenvolvimento desse estudo é a pesquisa bibliográfica e o estudo de caso. A pesquisa bibliográfica terá como base fontes como livros, artigos científicos, teses, periódicos e demais obras que tratam sobre o tema.

A pesquisa bibliográfica tem por finalidade conhecer as diferentes formas de contribuição científica que se realizaram sobre determinado assunto. Com a pesquisa qualitativa é possível fazer uma análise mais profunda sobre o tema que está se estudando, pois, este tipo de pesquisa mostra algumas características das quais não se consegue enxergar quando se faz uma pesquisa quantitativa, já que a mesma é uma forma de pesquisa mais superficial e tem por característica empregar instrumentos estatísticos na coleta e no tratamento dos dados (BEUREN ET AL, 2003).

Na pesquisa de campo, foi desenvolvido o estudo de caso que consiste em uma investigação empírica que permite o estudo de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos (YIN, 2015). O presente estudo está organizado em quatro capítulos, descritos a seguir.

O primeiro capítulo abrange a Introdução, que expõe o tema, objetivos, justificativa e organização do estudo. O segundo capítulo apresenta o Referencial Teórico, abordando os tópicos: administração pública, licitações, contratos administrativos. O terceiro capítulo trata sobre a Metodologia, onde serão detalhados os procedimentos metodológicos para o desenvolvimento da pesquisa. O quarto capítulo traz a Apresentação e discussão dos dados, com a análise do material e apresentação completa do estudo de caso.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 Administração Pública

Administração tem sua origem em *Administrare* “gerir um bem, defendido os interesses dos que o possuem”, ou seja, administrar é uma aplicação de gerir (FERREIRA, 2001). A administração existe desde os primórdios da humanidade, porque não há grupo algum sem chefe ou líder que exerce o papel de subordinante sobre um conjunto de subordinados (CRETELLA JÚNIOR, 1992).

O modelo de função pública que conhecemos tem origem europeia, mais precisamente na revolução francesa, onde se estabeleceu a separação dos poderes políticos e a Administração pública. A administração Pública caberia a aplicação das leis em casos concretos sob a forma de atos administrativos. Na mesma época destes eventos, surge o estatuto de funcionários públicos, o qual estabelece direitos e deveres dos agentes da Administração pública. Na forma de um documento unificado, ou de conjunto de leis avulsas, o estatuto estabelece as regras de funcionamento da administração pública, chamamos o modelo clássico de modelo estatutário, tamanha a relevância do estatuto (ROCHA, 1899).

A administração pública é toda a função que um indivíduo exerce em nome de uma sociedade para um bem comum, e cujas ações são amparadas por formas legais definidas e tem como finalidade proporcionar bem-estar à coletividade (MATIAS-PEREIRA, 2009).

No aspecto funcional, Administração Pública (AP) significa um conjunto de atividades do Estado que auxiliam as instituições públicas de cúpula no exercício de funções de governo. No organizacional, Administração Pública representa um conjunto de órgãos e entes estatais que produzem serviços, bens e utilidades para a população, coadjuvando as instituições políticas de cúpula no exercício das funções de governo (MADAUAR, 2004).

A Administração Pública, em sentido material, é o conjunto coordenado de funções que visam à boa gestão pública, possibilitando que os interesses da sociedade sejam alcançados (ARAUJO; ARRUDA, 2004).

A Administração Pública em sentido objetivo é o poder, a função ou atividade administrativa estatal, ou seja, a atividade de execução e de fiscalização, voltada a

satisfazer as necessidades essenciais do interesse público. Dito de outra forma, no seu sentido objetivo ou material, o termo Administração Pública equivale às atividades de aplicação do erário (dinheiro público) em benefício da coletividade e fiscalização dos particulares em proveito do bem comum. Já em sentido subjetivo ou formal, a Administração Pública é o conjunto de órgãos e pessoas que desempenham a atividade administrativa (GONZAGA; ROQUE, 2009)

A Administração Pública é o conjunto de órgãos e pessoas jurídicas; sob o aspecto objetivo, compreende as atividades do Estado destinadas à satisfação concreta e imediata dos interesses públicos; e sob o aspecto formal, é a manifestação do Poder Público decomposta em atos jurídico-administrativos dotados da propriedade da auto executoriedade, ainda que de caráter provisório (OLIVEIRA, 1975).

Conforme Binenbojm (2006, p.76-77), à Administração Pública cumpre, por intermédio de órgãos, a realização dos direitos fundamentais, seja por meio de abstenções, restrições ou prestações positivas, bem como a execução de objetivos difusos ou coletivos.

Segundo Di Pietro (2005, p. 54):

Administração pública compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se reparte a atividade estatal, sendo essas funções, exercidas pelo Executivo, Legislativo e Judiciário.

Na perspectiva de Meireles (2003, p.63):

Em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. A Administração não pratica atos de governo; pratica, tão-somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes. São os chamados atos administrativos, que, por sua variedade e importância, merecem estudo em capítulo especial.

No Brasil, a Administração Pública é desenvolvida por intermédio do que se denomina de tripartição de poderes: Poder Executivo (função administrativa), Legislativo (função legislativa) e Judiciário (função jurisdicional). Todos possuem competência e autonomia específica. Correspondem, respectivamente, às funções legislativa, administrativa e jurisdicional (MEDAUAR, 2007).

No Estado moderno considera-se três tipos de administração pública: patrimonialista, burocrática e gerencial, tratadas a seguir.

### **2.1.1 Administração Pública Patrimonialista**

Mesmo de forma desorganizada, o patrimonialismo foi o primeiro modelo de administração do Estado. Nele não havia distinção entre a administração de bens públicos e bens particulares: tudo que existia nos limites territoriais de seu “reinado” era tido como domínio do soberano, que podia utilizar livremente os bens sem qualquer prestação de contas à sociedade (PALUDO, 2010).

No período patrimonialista o Estado era a nobreza a serviço do rei, e sua organização política básica fechava-se sobre si próprio com o estamento, de caráter marcadamente burocrático, sendo utilizado o termo burocrático não em seu sentido moderno, mas da apropriação do cargo - o cargo carregado de poder próprio, articulado com o príncipe. O Estado passa a ser a fonte de todos os milagres e pai de todas as desgraças, e a monarquia aristocrática acaba acostumando o povo a servir, habituando-se à inércia de quem espera tudo de cima (FAORO, 2000).

Esta forma de administração funcionava como uma extensão do poder soberano (monarca). Era um sistema em que aqueles que estavam no poder ou próximo dele possuíam status de nobre e gozavam deste privilégio em detrimento de outros. Com o avanço do pensamento social e a ideia de democracia cada vez mais difundida, esse sistema tornou-se inaceitável, embora ainda presente em alguns lugares do mundo (COSTA, 2008).

A administração patrimonialista é do Estado, mas não é pública, na medida em que não visa ao interesse público. É a administração típica dos Estados que antecederam o capitalismo industrial, mais particularmente das monarquias absolutas que antecederam imediatamente o capitalismo e a democracia. É a administração que confunde o patrimônio privado do príncipe com o patrimônio público (BRESSER-PEREIRA, 2000).

Durante o chamado Estado Patrimonial houve as reformas de Pombal que com seu despotismo esclarecido e com a chamada “lei da boa razão” tentou trazer critérios objetivos para extração de regras de direito e preencher omissões nas leis vigentes gerando mais do que mera reforma na burocracia, mas a manifestação de uma nova perspectiva racionalista (SALDANHA, 2001).

### **2.1.2 Administração Pública Burocrática**

A Reforma Burocrática ocorrida na Europa no Século XIX, nos Estados Unidos no início do Século XX e no Brasil nos anos de 1930 foram os precursores da burocracia. Ela surge não da necessidade democrática, mas do liberalismo econômico que estava em alta no mundo. A reforma no Brasil marcou um grande avanço ao estabelecer regras e marcar o início da profissionalização do serviço público (PEREIRA, 2000).

A reforma burocrática inicia-se no ambiente público uma fase de profissionalização: a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade e o formalismo (COSTA, 2008).

O modelo burocrático atendeu de forma satisfatória o Estado liberal do século XIX, cuja principal função era garantir a propriedade e as relações contratuais. Com o crescimento do Estado, que se transformou de liberal para social e econômico no século XX, a administração burocrática, supostamente eficiente, tampouco ser eficaz, por não atender às crescentes demandas sociais e econômicas. Os serviços públicos apresentavam baixa qualidade, lentidão na prestação e alto custo (BRESSER-PEREIRA, 1996).

### **2.1.3 Administração Pública Gerencial**

Segundo Paes de Paula (2005, p. 38), a Administração Pública Gerencial surge “como o modelo ideal para o gerenciamento do Estado reformado pela sua adequação ao diagnóstico da crise do Estado realizado pela aliança social liberal e por seu alinhamento em relação às recomendações do Consenso de Washington para os países latino-americanos”.

A Administração Pública gerencial revê as características principais do modelo burocrático, ou seja, as estruturas rígidas, a hierarquia, a subordinação, o controle de



procedimentos, passando a direcionar a atuação para o controle de resultados pretendidos (MELLO, 2005).

O que se convencionou chamar de “Administração Gerencial” ou “Gestão Pública” é a forma de administração atual que tem por objetivo resultados práticos e mensuráveis (HENRIQUE, 2011).

Na figura 1 estão elencadas as principais características dos três modelos de administração pública apresentados nessa pesquisa:

Figura 1: Características dos modelos de Administração Pública

<b>Patrimonial</b>	<b>Burocrática</b>	<b>Gerencial</b>
Aparelho do Estado como extensão do poder do soberano	Forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonial	Surge como resposta à expansão das funções econômicas e sociais do Estado
A corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração	Poder racional-legal: profissionalização, carreira, hierarquia funcional, impessoalidade e formalismo	Necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços públicos
Desgaste proveniente do desenvolvimento do capitalismo e da democracia	Desconfiança prévia nos administradores públicos	Controle sobre os resultados, e não baseado nos processos
Atende aos interesses do governante	Divisão funcional hierárquica clara	Descentralização da máquina Estatal por meio de privatizações e parceria com entidades não governamentais
Não há bens públicos	Formalismo nos atos administrativos	Tem como princípios a eficiência, eficácia e a economicidade

Fonte: Pinheiro *et al* (2013)

A partir do modelo de administração pública burocrática se revela uma busca pelo combate à corrupção, evidenciada ainda mais no modelo gerencial, com o enfoque na economicidade, eficiência e transparência.

## 2.2 Transparência na Administração Pública

Considera-se transparência a democratização do acesso às informações, em contraposição ao sigilo das mesmas (TRISTÃO, 2000). Abrange o princípio da publicidade, o dever de ampla divulgação dos atos emanados pela Administração Pública pelos diversos meios de comunicação disponíveis de modo a garantir aos cidadãos o exercício do controle do grau de legitimidade dos agentes administrativos e de eficiência da promoção dos bens e serviços essenciais à sociedade (CARVALHO FILHO, 2007).

A transparência é um princípio decorrente do princípio republicano. Daí porque as leis orçamentárias devem ser publicadas e divulgadas de forma clara (princípio da

clareza) e precisa (princípio da exatidão), possibilitando assim o denominado controle social da Administração Pública (PASCOAL, 2004).

Transparência não consiste apenas na informação à sociedade a respeito do que a Administração Pública executa, planeja ou realiza, mas também na explicação da sua atuação e avaliação do grau de influência da própria sociedade no processo de tomada de decisão (MARTINS JUNIOR, 2010).

A transparência inclui a clareza das decisões tomadas e de quem será afetado por elas, bem como a visibilidade das medidas tomadas e da aplicação dos recursos para a sua implementação. Isso se opõe às medidas de política opaca e do segredo que geram a desconfiança e o distanciamento (AMORIN, 2012).

A transparência se relaciona com a ideia de visibilidade, de uma abertura dos dados públicos, mas sem deixar de se ligar a uma clareza de entendimento desses dados, ou seja, há um entendimento de que transparência é um conceito que carrega muito mais do que apenas abertura dos dados, é necessário que estes sejam inteligíveis para serem transparentes (FLORINI, 2007). A transparência na gestão pública exige uma política específica. É um princípio a ser implementado de forma concertada, desse modo, exige capacidade da autoridade pública (GOMES FILHO, 2005).

Em 2011 foi sancionada no Brasil a Lei 12.527, conhecida como Lei da Transparência ou Lei de Acesso à Informação, que trata sobre o direito da população ao acesso sobre as informações públicas.

### **2.2.1 Lei da Transparência – Lei nº 12.527/2011**

No Brasil, o direito ao acesso à informação pública tem sido discutido desde a Assembleia Constituinte, no ano de 1987, e estabelecido pela CF no ano de 1988, a partir de um estado democrático de direito que vinculou a transparência pública ao direito básico do cidadão e o constituiu, ainda, como um dever da administração pública (BRASIL, 1993).

A Lei de Acesso à Informação (LAI) nº 12.527, sancionada no ano de 2011, reformula aspectos fundamentais sobre a questão do acesso e sigilo aos documentos disponibilizados pelas organizações públicas, entre outras modificações realizadas em leis, decretos e resoluções governamentais, anteriormente publicadas (BRASIL, 2011).

A Lei da Transparência ou Lei de Acesso à Informação (LAI) impõe à Administração Pública o dever de ofertar aos interessados, ativa e passivamente, o acesso à informação de caráter público, atribuindo à ideia de transparência uma dimensão ativa e passiva no modo como as informações são prestadas (SILVEIRA, 2012).

A transparência não tem apenas relação com fluxo de informação, ela está ligada à qualidade da informação e com o uso dessa informação. Portanto, o uso da transparência nas informações públicas pode trazer muitos benefícios para a cidadania (ANGÉLICO, 2012).

Além disso, a transparência na gestão pública exige uma política específica. É um princípio a ser implementado de forma concertada, desse modo, exige capacidade da autoridade pública (GOMES FILHO, 2005).

A transparência é essencial principalmente para a realização das compras públicas, evitando assim desperdícios dos cofres públicos e uma ferramenta importante no combate à corrupção.

### **2.3 Compras públicas**

O termo compra pode ser definido como a aquisição onerosa de uma coisa ou de um direito, pelo qual se paga determinado preço. A aquisição de matérias-primas, suprimentos e componentes representa um fator decisivo na atividade de uma empresa, pois dependendo de como é conduzida podem gerar redução nos custos e melhorias consideráveis nos lucros (SIMÕES; MICHEL, 2004).

Gonçalves (2004) define a função de compras como o processo de planejamento de aquisição, licitação, julgamento das propostas de fornecimento de materiais e serviços, bem como a contratação de fornecedores destinada ao fornecimento dos materiais e serviços utilizados pelas empresas.

A atividade de compras pode ser definida como uma função administrativa, dentro da organização, responsável por coordenar um sistema de controle e informação capaz de adquirir externamente, para garantir o fluxo de materiais necessário à missão da organização, bens e serviços na quantidade certa, na qualidade certa, da fonte certa, no exato momento e ao preço certo. Desta definição podem ser apresentadas quatro grandes responsabilidades da função compras: redução de custo ou criação de resultado; controle dos compromissos financeiros;

controle das negociações; e fornecimento de informações e assistência de campo em compras especializadas. Ainda desta definição podem ser identificadas a quatro variáveis chave de compras, a saber: qualidade, quantidade, preço e tempo (ALMEIDA; MACHADO; COSTA, 2002).

As compras públicas no Brasil seguem um conjunto de normas e princípios contidos na Constituição (1988) e em atos decorrentes da mesma. Diferentemente do disposto no texto Constitucional, que prevê que a União deveria legislar somente sobre normas gerais, o ordenamento jurídico brasileiro abarca praticamente todos os atos referentes ao processo de compras públicas realizados no Brasil (FIUZA, 2009).

Na Administração Pública a atividade administrativa de compras deve ser desenvolvida com rigorosa observância aos preceitos legais. A discricionariedade é quase nula, em função, especialmente, dos choques que cada decisão de compra pode ter sobre a economia, tomando-se em consideração o volume de recursos financeiros envolvidos. A legislação brasileira é excessivamente rígida quando a questão é o uso de dinheiro público (BARROS, 2002).

Saldanha (2006) complementa afirmando que as compras públicas devem ser realizadas de forma eficiente e eficaz. As ações da Administração Pública que não forem executadas com responsabilidade podem resultar em consequências prejudiciais tanto aos órgãos públicos envolvidos, quanto à sociedade.

A compra pública representa um dos maiores “gargalos” da má utilização de dinheiro público, nesse sentido foi-se necessário investir em mais transparência e controle com os gastos públicos (FARIA et al., 2010).

O poder público, para desenvolver as atividades de prestação de serviços públicos, necessita contratar empresas privadas, profissionais liberais, pessoas físicas ou jurídicas, que lhe forneçam bens e serviços úteis, em certames nos quais a participação dos licitantes exige, por parte do poder público, um tratamento igualitário para todos eles, visando selecionar para a Administração Pública, a proposta que lhe for mais vantajosa (FIGUEIREDO, 2002).

Nessa perspectiva, entra em cena a relevância da licitação para todas as compras públicas para manter a eficiência e transparência. Diferentemente dos particulares, a Administração Pública quando pretende adquirir, alienar, contratar e executar obras e serviços precisa adotar procedimentos formais rigorosamente pré-estabelecidos em lei. Este procedimento é denominado processo licitatório (MELLO, 2012).

## 2.4 Licitação pública

O início do processo de licitação se deu na Europa, durante a Idade Média, tendo seu nome derivado da palavra leilão (do latim *licitatione*) (BEZERRA, 2010).

A palavra “licitação” originou-se do termo em latim *licitatione*, o qual simboliza a expressão “venda por lances”. Ao introduzir-se o referido vocábulo no idioma português, foi dado a ele o sentido de oferecimento de lances de menor quantia no momento da arrematação e da adjudicação (CRETELLA JÚNIOR, 1975).

A licitação surge como um ato jurídico, estruturado sob a forma de procedimento administrativo, ditado por imperativos princípios balizadores da função administrativa. Daí não ser a licitação um procedimento discricionário para a Administração. Ele é essencial delineado para a salvaguarda do interesse público, de todo em todo indisponível e ainda, sendo a licitação aquela que constitui um dos mais excelsos canais ensejadores da plena atuação do cidadão, no controle da função administrativa, e no asseguramento de que ela se faça em patamares de eficiência mínima (PÉQUIGNOT, 1945).

As licitações públicas são procedimentos usados pela administração pública para contratação de terceiros, seja uma contratação de obras, aquisição de bens, alienações, locações ou prestações de serviço, visando a proposta mais vantajosa, ou seja, de menor preço e/ou de maior qualidade ou melhor técnica.

Licitação significa um cotejo de propostas, feitas pelos particulares ao Poder Público, visando a execução de uma obra, a prestação de um serviço, um fornecimento ou mesmo uma alienação pela administração, onde se há de escolher aquela que maior vantagem oferecer, mediante um procedimento administrativo regrado, que proporcione tratamento igualitário aos proponentes, findo o qual poderá ser contratado aquele que tiver oferecido a melhor proposta (MUKAI, 2004).

De acordo com Carvalho Filho (2009) a licitação trata-se de um 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 de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico.

O início das licitações no Brasil se deu em 1862 por meio da regulamentação das arrematações dos serviços vinculados ao na época Ministério da Agricultura,

Comércio e Obras Públicas. Contudo, só em 1922 com o Código de Contabilidade Pública da União foi que o procedimento licitatório veio a ser consolidado, mesmo que de forma precária, no âmbito federal. Logo em seguida, na década de 1930, em um contexto de crise econômica internacional, houve a tentativa da centralização das compras na esfera federal (MEIRELLES, 2012).

O instituto da licitação teve seu surgimento no ordenamento jurídico brasileiro em função de que houve a necessidade, de forma efetiva, de uma normalização para as aquisições de serviços e bens por parte da Administração Pública, bem como para que essa realizasse as suas contratações. Com isso, houve a introdução de ordenamento específico, com uma estrutura formal julgada adequada (GONZAGA; ROQUE, 2009).

Licitação, no ordenamento brasileiro, é processo administrativo em que a sucessão de fases e atos leva à indicação de quem vai celebrar contrato com a Administração. Visa, portanto, a selecionar quem vai contratar com a Administração, por oferecer proposta mais vantajosa ao interesse público. A decisão final do processo licitatório aponta o futuro contratado (MEDAUAR, 1996).

Para Mello (2004, p.485) licitação 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 Constituição Federal, que em seu artigo 37, inciso XXI, prevê a obrigatoriedade da realização das licitações:

Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica, indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988).

Quando o órgão público pretende adquirir bem ou serviço é realizada pesquisa de mercado, seja em seu acervo técnico, seja por cotação direta, a fim de prever e decidir se é viável ou não a compra, de acordo com a possibilidade de valores a serem gastos. Essa pesquisa, apesar de prévia, é importante para a apuração do valor limite para a licitação, vez que não se pode desembolsar mais que o valor pesquisado (MELLO, 2011).

A finalidade básica da licitação é o atendimento do interesse público, por meio da busca da proposta mais vantajosa, observando-se os princípios constitucionais da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e de todos os demais princípios que lhe são correlatos.

A Lei das Licitações e Contratos administrativos, em seu artigo 14, disciplina de forma objetiva para que a administração efetue qualquer compra, preliminarmente, deve curvar-se a dois princípios fundamentais, quais sejam: a definição precisa do seu objeto e a existência de recursos orçamentários que venham a garantir o pagamento resultante.

De acordo com o entendimento de Meirelles (2005, p.18) a licitação pública é “o procedimento administrativo mediante o qual Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e a atua como fator de eficiência e moralidade dos negócios administrativos”.

Dallari (1992, p.89) destaca que o “instituto da licitação assumiu grande importância atualmente, devido ao aumento na esfera de atuação da Administração Pública, por meio do desempenho de novas funções exigidas pela complexidade da vida moderna”.

Não poderia a lei deixar a critério do administrador público a escolha das pessoas a serem contratadas, uma vez que essa liberdade daria margem a escolhas impróprias. A licitação veio então contornar esses riscos, sendo um procedimento anterior ao próprio contrato, permitindo a competitividade entre os interessados (JUSTEN FILHO, 2005).

Para licitar deve-se primeiramente definir o objeto que se quer contratar, estimar o valor da obra, do serviço ou do bem a ser licitado, mediante realização de

pesquisa de mercado. Deve-se verificar também se há previsão de recursos orçamentários para o pagamento e se está de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, e por último definir a modalidade de licitação adequada (HOFMAN, 2013).

Geralmente, o órgão responsável pela aquisição do serviço ou bem é quem prepara a licitação. Alguns órgãos públicos possuem departamentos exclusivos para compras, enquanto outros têm apenas funcionários responsáveis pelos processos licitatórios. Há também órgãos que usam a estrutura de outros departamentos mais familiarizados com o trâmite da licitação (INDRIUNAS, 2008).

#### **2.4.1 Fases da licitação**

As licitações através de seus atos devem seguir uma sequência lógica após identificação de determinada necessidade a ser atendida até assinatura do respectivo contrato, ou a emissão do documento equivalente. A prática, não a lei, separou a licitação em duas fases denominadas: interna e externa (BRASIL, 2010).

Segundo Carlin (2005), a licitação divide-se em fase interna, também denominada de processo licitatório e externa, conhecida como procedimento licitatório.

##### **- Fase interna**

A parte interna da licitação encontra-se expressa no caput do art. 38 da Lei 8.666/93:

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.

A licitação propriamente dita se inicia na fase interna, com abertura de um processo administrativo, sendo que deve ser autuado protocolado, e numerado, sendo necessária autorização competente para a abertura da licitação (MUKAIN, 1999).

A fase interna da licitação é fundamental no procedimento. Entretanto, nem sempre se lhe dá o destaque e a importância que merece. A inobservância ou negligência de formalidades prescritas na lei e regulamento pode conduzir ao fracasso do certame, abortando-o no curso de sua formação (FARIA, 2015).



Na perspectiva de Justen Filho (2012, p.586), os atos praticados na fase interna têm por objetivos:

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

A fase interna se encerra com a elaboração do edital e a sua publicação dá início a segunda fase, denominada como externa (MAZZA, 2016).

#### **- Fase externa**

A fase externa, por seu turno, caracteriza-se pela publicidade do edital convocatório ou expedição da carta-convite, passando para o recebimento dos envelopes com a documentação e/ou proposta e segue-se com a habilitação, julgamento, revogação, anulação e homologação (CARLIN, 2005).

Meirelles (2007) destaca que a fase externa tem início com a divulgação ao público da licitação, ocorrida pelas subfases, nesta sequência, audiência pública, edital ou convite de convocação dos interessados, recebimento da documentação e propostas, habilitação dos licitantes, julgamento das propostas, adjudicação e homologação.

De acordo com Justen Filho (2008, p. 483) a fase externa inclui várias etapas:

- a) Fase de Divulgação: destinada a dar ciência aos terceiros da existência da licitação (seja para que participem da licitação, seja para que fiscalizem sua regularidade).
- b) Fase de Proposição: destinada à formulação de propostas pelos interessados em participar da licitação.
- c) Fase de Habilitação: destinada à Administração verificar se os interessados possuem condições de satisfazer as obrigações que pretendem assumir.
- d) Fase de Julgamento: destinada à seleção da proposta mais vantajosa.
- e) Fase de Deliberação: destinada à revisão dos atos praticados e avaliação da conveniência e legalidade do resultado.

A parte inicial do edital deverá conter informações gerais como o nome da repartição, a numeração de referência do referido certame, qual a modalidade que será utilizada, o local o dia e a hora da entrega da documentação de habilitação juntamente com a proposta (MAZZA, 2016).

Na figura 1 estão ilustrados os requisitos básicos da fase interna e externa:

Figura 2: Requisitos das fases da licitação



Fonte: Dias (2011)

Desse modo, pode-se entender que o instituto da licitação é o procedimento pelo qual, mediante as suas diversas modalidades, a Administração Pública e as entidades controladas possam selecionar a melhor proposta ao atendimento do interesse público para celebração do respectivo contrato administrativo; procedimento que possui regras de controle e está imbuído de princípios constitucionais correlatos à Administração, tais como legalidade, moralidade, publicidade, entre outros (CHARLES, 2010).

#### 2.4.2 Princípios da licitação

Os princípios norteadores da licitação encontram-se elencados no art. 3º da lei nº 8.666/93, os quais, por conseguinte, estão concatenados com o art. nº 37 da CRFB 88, o qual define os princípios que devem estar presentes nas atividades

administrativas estatais, bem como nos demais normativos que estejam regulando direitos e deveres constitucionais (JUSTEM FILHO, 2008).

Na visão de Bastos (2000, p.116), princípios são “regras fundamentais que devem ser seguidas em todos os procedimentos licitatórios.” Plácido e Silva (1991) complementa afirmando que os princípios significam normas elementares ou requisitos primários instituídos como base que mostram o conjunto de regras ou preceitos que se fixaram para servir de norma a toda espécie de ação jurídica, traçando, assim, a conduta a ser tida em qualquer operação jurídica.

Conforme ensina Mello (2008), a licitação deve sempre se pautar pelos princípios da legalidade, impessoalidade, igualdade, publicidade, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, competitividade, isonomia, e finalmente a moralidade (que significa que o procedimento licitatório terá que se desenrolar na conformidade de padrões éticos prezáveis, o que impõe, para a Administração e para os licitantes, um comportamento escorreito, liso e honesto, de parte a parte.

Relegar os princípios é desvirtuar a gestão dos negócios públicos e olvidar o que há de mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses públicos (MEIRELLES, 2011).

#### **2.4.2.1 Legalidade**

A legalidade aplicada toda administração pública também se faz relevante no processo licitatório, conseqüentemente, este é um procedimento totalmente vinculado à lei, assim como estão sujeitos ao controle da legalidade, tanto interna quanto externa (DI PIETRO, 2014).

No campo das licitações, esse princípio pressupõe que o administrador deve se submeter às regras do procedimento que a lei traçou (CARVALHO FILHO, 2009).

No âmbito da licitação, o princípio da legalidade significa ser vedado à autoridade administrativa adotar qualquer providência ou instituir qualquer restrição sem autorização legislativa. As normas constitucionais e legais estabelecem um quadro, o qual delimita a competência da autoridade. Portanto, a validade de qualquer decisão administrativa dependerá não apenas de sua compatibilidade com a ordem jurídica, mas de uma autorização legislativa específica (ainda que implícita) (JUSTEN FILHO, 2014).

O princípio da legalidade está em toda a atividade funcional, sujeitos aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso (MEIRELLES, 2011).

Pelo princípio da legalidade, pode-se considerar que o instituto de licitação vem a ser um procedimento vinculado à vontade legislativa. Para assegurar a lisura do procedimento, deve-se manter a isonomia entre os licitantes, vedando-se aos agentes públicos a promoção de tratamento diferenciados em relação a qualquer interessado, inclusive quanto às empresas de origem estrangeira (GONZAGA; ROQUE, 2009)

#### **2.4.2.2 Igualdade/Isonomia**

O princípio da igualdade, ou isonomia, é considerado o princípio essencial de todo o procedimento administrativo, ele significa que todos que desejarem contratar com a administração devem competir em igualdade, não podendo nenhum obter vantagem sobre o outro (JUSTEM FILHO, 2005).

O princípio da igualdade impede que a administração pública promova discriminação, uma vez que todos os concorrentes são iguais perante a administração pública, tendo, o direito de receber o mesmo tratamento que os demais (BRUNO, 2005).

Nessa mesma linha de pensamento, Silva (1998) destaca que de acordo com tal princípio todos os licitantes devem possuir o mesmo tratamento, principalmente no que se refere à habilitação no processo licitatório, mesmo que sendo em caráter de mera expectativa, mas todos, a priori, deverão ter chances iguais de contratar com a Administração Pública, vencendo, obviamente, o que mais vantagem oferecer.

Haverá violação ao princípio da isonomia quando o ato convocatório estabelecer discriminação desvinculada do objeto da licitação, previr exigências desnecessárias que não envolve vantagens para a Administração e adotar discriminação ofensiva de valores constitucionais ou legais (JUSTEN FILHO, 2012).

#### **2.4.2.3 Eficiência**

Conforme Niebuhr (2006, p. 43), “a eficiência em licitações públicas gira em torno de três aspectos fundamentais: preços, qualidade e celeridade”. Na visão de Meirelles (2002, p.94):

O Princípio da Eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros.

Na perspectiva de Dimoulis (2012) o princípio da eficiência reúne três ideias centrais: prestabilidade, presteza e economicidade. A prestabilidade está relacionada ao atendimento público; a presteza à celeridade; e a economicidade a satisfação “alcançada do modo menos oneroso possível”. Assim, “para satisfazer o princípio constitucional da eficiência, a Administração Pública deve atender o cidadão na exata medida da necessidade deste e com agilidade, mediante adequada organização interna e ótimo aproveitamento dos recursos disponíveis.

Segundo Moraes (2008), o princípio da eficiência está fundamentado na relação de direitos entre o Estado-Administração e o indivíduo administrado, exigindo do administrador que seja eficiente, que produza o efeito desejado, a persecução do bem comum.

Conclui-se assim que também é imprescindível a aplicação do princípio da eficiência nos processos de licitação, cujas regras foram definidas por lei própria, que garante a isonomia e acesso a todos os que possuam condições de atender às necessidades públicas, bem como exige a definição do objeto com precisão, de forma a contratar a proposta que melhor satisfaça ao interesse público (NOBRE JÚNIOR, 2005).

#### **2.4.2.4 Moralidade**

A Administração e seus agentes devem atuar em conformidade com os princípios éticos. Certo é que a moralidade do ato administrativo, juntamente com a legalidade e a finalidade, constitui pressupostos de validade sem os quais toda atividade pública será ilegítima (MEIRELLES, 2011).

A moralidade e a probidade são princípios gerais da administração pública aplicados ao processo licitatório, preveem o respeito à moral e aos bons costumes, mais especificamente a aplicação da justiça e equidade, a honestidade nos atos da

administração, atuação que vai além do lícito apenas, exige do gestor constante atenção e empenho para evitar possíveis danos ao erário (DI PIETRO, 2014).

O princípio da moralidade exige que o procedimento licitatório se realize em conformidade com padrões éticos prezáveis, o que impõe à Administração e licitantes, um comportamento escorreito, liso, honesto, consoante com a moral, os bons costumes, as regras da boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade (MIRANDA, 2004).

O princípio da moralidade também se refere à conduta dos próprios participantes da licitação. A disputa deve ser honesta entre eles. Devem guardar postura moralmente correta perante os demais competidores e a Administração, havendo conluio ou composição entre os licitantes, estarão frustrados os princípios da moralidade e da probidade. Deverá invalidar-se o certame, punindo os responsáveis (JUSTEN FILHO, 2014).

Tal princípio foi incorporado a Constituição Federal de 1988 pela emenda constitucional n. 19 de 04 de junho de 1988, com o intuito de legitimar o controle constitucional de qualquer ato da administração que seja ineficiente (DANTAS, 2017).

#### **2.4.2.4 Impessoalidade**

O princípio da impessoalidade está expresso no artigo 37, caput, da Constituição Federal do Brasil de 1988. Através deste princípio a Administração Pública deve tratar todos os administradores sem discriminações, benéficas ou prejudiciais. Suas decisões não podem ser embasadas em simpatias, animosidades pessoais, políticas ou ideológicas (MELLO, 2011).

Este princípio obriga que a administração conduza o processo sem fazer escolhas fundadas em características específicas, assim tendo que ser imparcial e objetiva, não fazendo escolhas privilegiando e, em consequência, desfavorecendo algum dos licitantes (MAZZA, 2016).

O princípio da impessoalidade também está atrelado ao princípio da igualdade, visto que impõe à Administração Pública tratar igualmente a todos os que estejam na mesma situação fática e jurídica (MEIRELLES, 2011).

O princípio da impessoalidade fundamenta a despersonalização da atividade administrativa sempre pautado à satisfação dos interesses da coletividade (NIEBUHR, 2000, p.100).

Segundo Faria (2007, p. 49) “o princípio da impessoalidade decorre do fato de que o agente público é administrador de bens alheios. Por essa razão, deve atuar sempre voltado para o coletivo, evitando favoritismo ou discriminação”.

Esse princípio completa a ideia de que o administrador é um executor do ato, que serve de veículo de manifestação da vontade estatal, impondo ao administrador público a obrigação de só praticar o ato para o seu fim legal, de forma impessoal. Compreende a isonomia no trato público, e qualquer ato praticado com objetivo de promoção pessoal ou diverso da ideia de interesse público e igualitário será nulo por desvio de finalidade (MORAES; THIAGO, 2016).

#### **2.4.2.5 Publicidade**

A publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início dos seus efeitos externos. O princípio da publicidade possibilita legitimidade e controle e início dos efeitos dos atos, contratos e outros instrumentos celebrados pela administração pública (MORAES; THIAGO, 2016).

O princípio da publicidade impõe a divulgação e a possibilidade de pleno conhecimento por todos os interessados acerca da existência da licitação, da existência e do conteúdo do instrumento convocatório, das decisões da comissão de licitações etc. (JUSTEN FILHO, 2014).

Porém, há casos em que se faz a exceção da obrigatoriedade da publicidade, como destaca Justen Filho (2014, p.313):

A ausência da publicidade somente é admitida quando colocar em risco a satisfação de outros interesses atribuídos ao Estado. Existem contratações que envolvem questões sigilosas. Bem de ver que o sigilo não pode ser imposto de modo arbitrário, mas deve ser cumpridamente justificado. Em tais casos, o princípio da publicidade poderá ser afastado, mas nos estritos limites da necessidade.

#### **2.4.2.6 Economicidade**

Segundo Bugarin (2004) esse princípio trata da busca permanente pelos agentes públicos da melhor alocação possível dos escassos recursos públicos para solucionar ou mitigar os problemas sociais existentes.

#### **2.4.2.7 Vinculação ao edital**

O princípio da vinculação ao edital significa que, deve ser respeitado o que está estabelecido no edital, caso contrário o procedimento deve ser considerado nulo. Este princípio é de fundamental importância, pois deixa claro aos participantes o que pretende a administração. Se o edital apresentar falhas, pode ser corrigido desde que, os licitantes tenham conhecimento da alteração (JUSTEM FILHO, 2005).

A vinculação ao edital é princípio básico de toda licitação. Nem se compreenderia que a Administração fixasse no edital a forma e o modo de participação dos licitantes e no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento se afastasse do estabelecido, ou admitisse documentação e propostas em desacordo com o solicitado. O edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu (art. 41) (MEIRELLES, 1998).

#### **2.4.2.8 Julgamento objetivo**

Através deste princípio, as propostas ofertadas pelos licitantes serão analisadas de acordo com o estipulado no instrumento convocatório. Desta forma, a Administração, quando da elaboração do edital, deve adotar critérios para o julgamento; do contrário, o edital é considerado nulo (JUSTEN FILHO, 2012).

Rosa (2003, p. 87) destaca que:

As regras de julgamento devem ser prévias e objetivas, claras e indúvidas. O edital deve estabelecer o tipo de licitação: de menor preço, de melhor técnica, de técnica e preço e de maior lance ou oferta. Inadmissível a mera referência genérica do julgamento a ser feito ou a simples referência a artigo da lei. O edital deve ser claro o suficiente para que se conheça antes o critério de julgamento que será usado.

Segundo Rigolin (1999) na perspectiva do princípio do julgamento objetivo, o julgamento do processo licitatório licitações, em qualquer uma de suas fases, não poderá comportar nenhuma forma de subjetivismo, tampouco personalismo de membro da Comissão, devendo, nesse sentido, ser vinculado de forma rigorosa aos procedimentos impessoais e expressos em lei ou no edital convocatório.



## **2.5 Modalidades de licitações**

A modalidade de licitação é a forma específica de conduzir o procedimento licitatório a partir dos critérios definidos em lei. O principal fator para a escolha da modalidade de licitação está relacionado ao valor estimado para a contratação. Não seguem essa regra as modalidades do pregão, do Concurso e do Leilão, pois estas não estão vinculadas a valores, por serem modalidades com características específicas. Para cada modalidade de licitação há exigências específicas de procedimentos, formalização do processo e prazos (GASPARINI, 2004).

As modalidades representam o conjunto de regras que devem ser seguidas na realização de um determinado procedimento licitatório. A escolha da modalidade deve se dar em função de critérios qualitativos, em que deverá ser definida em função das características do objeto licitado, independentemente do valor estimado para a contratação; e quantitativos, em que a modalidade será definida em função do valor estimado para a contratação, se não houver dispositivo que obrigue a utilização do critério qualitativo (SPINELLI; LUCIANO, 2008)

Modalidade é procedimento, ao passo que 'tipo' é critério de julgamento utilizado pela Administração Pública para a seleção da proposta mais vantajosa (MEIRELLES, 2001).

De acordo com Mazza (2011) modalidades licitatórias são os diferentes ritos previstos na legislação para o processamento da licitação e se dividem em seis modalidades, quais sejam: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e pregão, sendo que destas, as cinco primeiras são trazidas pela Lei Federal nº 8.666/93, e a sexta e última foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Medida Provisória 2.026/2000, somente aplicável a União Federal, vindo posteriormente, com a entrada em vigor da Lei 10.520/2002, a ser estendida a todas as esferas da federação.

### **2.5.1 Concorrência**

Conforme o artigo 22, da Lei 8.666/93, 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.

A concorrência é a modalidade de licitação que se realiza com ampla publicidade, haja vista que se quer a participação de quaisquer interessados, desde que preencham os requisitos do edital convocatório. Na concorrência, qualquer interessado pode participar da licitação, porém essa amplitude na participação produzirá reflexos na fase de habilitação, já que nesta fase a Administração examina, através dos documentos exigidos no edital, se o concorrente apresenta condições de idoneidade para ter sua proposta apreciada (GASPARINI, 2005).

Segundo Di Pietro (2013, p.412):

A publicação, no caso da concorrência, deve ser feita com no mínimo 30 dias de antecedência, salvo quando se tratar de licitação do tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço”, ou quando o contrato a ser celebrado contemplar a modalidade de empreitada integral, em que o prazo passa a ser 45 dias (artigo 21 § 2º, I, b). Esse prazo será contado a partir da última publicação do edital resumido ou da expedição do convite, ou ainda da efetiva disponibilidade do edital ou do convite e respectivos anexos, prevalecendo à data que ocorrer mais tarde (artigo 21 § 3º).

Concorrência é a modalidade de licitação própria para contratos de grande valor, sendo obrigatória em contratações de obras, serviços e compras dentro dos limites de valor fixados pelo ato competente, que são diversos para obras e serviços de engenharia e para outros serviços e compras (MEIRELLES, 2012).

Esta modalidade é utilizada para contratações de grande monta econômica, esta modalidade se faz obrigatória para contratações com valor superior a R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais), nos casos de obras e serviços de engenharia com o valor a cima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais). Diante dos valores, pode-se entender a razão das inúmeras exigências e a ela ser atribuída a característica de ser a mais rigorosa (MAZZA, 2016).

Segundo Meirelles (2009) a concorrência é obrigatória para obras e serviços de engenharia que montam valores superiores a R\$1.500.000,00 e compras e serviços de valores superiores a R\$650.000,00. No entanto, independentemente do montante a ser licitado, está previsto na lei 8.666/93 que quando da utilização da concorrência, licite-se a compra ou alienações de bens imóveis (para as quais não tenha sido adotada a modalidade leilão) as concessões de direito real de uso, os serviços ou obras públicas e as demandas internacionais. A modalidade é a única em que se pode parcelar o valor final da licitação. Havendo o parcelamento, os valores

das parcelas, em conjunto, devem corresponder aos valores previstos para a execução dos serviços.

De acordo com Carvalho Filho (2010) há dois tipos básicos de concorrência: a nacional e a internacional. A primeira é realizada para as empresas nacionais dentro do território do país. A internacional é aquela da qual podem participar empresas estrangeiras.

### **2.5.2 Tomada de preços**

Tomada de preços é a licitação organizada entre os interessados já registrados e habilitados, convocados por aviso publicado na imprensa oficial e em jornal particular (MEIRELLES, 2012).

A tomada de preços destina-se a celebração de contratos relativos a obras, serviços e compras de menor vulto do que os que exigem a concorrência. Mas o julgamento, assim como na concorrência, é realizado por uma comissão integrada por três membros (ALEXANDRINO; PAULO, 2012).

É a modalidade de licitação indicada para contratos de vulto médio, que admite interessados cadastrados antes do início do procedimento, seja pelo sistema de registro cadastral, seja pela apresentação de toda documentação e atendimento de todas as condições exigidas para o cadastramento até o terceiro dia anterior ao do recebimento dos envelopes da documentação e proposta aberta com a devida publicidade (GASPARINI, 2010).

Poderá ser utilizada em situações que não exista determinação legal que obrigue o emprego de outra modalidade e em função dos limites de valores, para obras e serviços de engenharia: até R\$ 1,5 milhão e para compras e demais serviços: até R\$ 650 mil (SPINELLI; LUCIANO, 2008)

Segundo Justen Filho (2004, p.198):

Sua finalidade é tornar a licitação mais sumária e rápida. O prévio cadastramento corresponde a fase de habilitação. No cadastramento, a habilitação é antecipada para um momento anterior ao início da licitação. Os requisitos de idoneidade e de capacitação, em vez de serem examinados no curso da licitação e com efeitos para o caso concreto, são apurados previamente.

Na tomada de preços, a exigência aos concorrentes é ser cadastrado no sistema de cadastro de fornecedores ou que apresentem a documentação para o cadastramento até três dias antes da data determinada para a entrega dos envelopes com a proposta de preços (FIGUEIREDO, 1998).

A tomada de preços tem como características a inscrição ou possibilidade de inscrição do interessado nos registros cadastrais, condição necessária à participação nessa modalidade; habilitação prévia, diferentemente da concorrência em que a habilitação constitui uma fase autônoma em cada certame, na tomada de preços a aferição, em sua maior parte se faz com antecipação, ao momento da inscrição nos registros cadastrais (CARVALHO FILHO, 2010).

### **2.5.3 Convite**

Esta modalidade pode-se dizer ser a mais simples, pois não possui edital, o instrumento utilizado nesta modalidade chama-se carta convite, esta deve ser fixada em local apropriado. O prazo entre o convite e a entrega dos envelopes é de cinco dias úteis (MAZZA, 2016).

De acordo com a Lei 8.666/93, art. 22, § 3º:

Convite é a modalidade de licitação 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.

Dentre as características do convite destacam-se: a) destina-se a contratos de pequeno valor, entendendo-se como contratos de pequeno valor, nos termos do art. 23, incisos I e II da Lei Federal nº 8.666/93, o de valor situado entre R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) e R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) se objetivar obra ou serviço de engenharia, e o de valor situado entre R\$ 8.000,00 (oito mil reais) e R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), se visar um compra ou a execução de serviços diversos dos de engenharia; b) exigir, no mínimo, três interessados, escolhidos pela administração pública licitante; c) facultar a participação de interessados que manifestarem interesse em participar, com antecedência de até 24 (vinte e quatro)

horas da apresentação das propostas; d) presumir a habilitação dos interessados escolhidos; e) exigir publicidade no jornal oficial (GASPARINI, 2012).

No convite, cabe a Administração selecionar os participantes da licitação, a qual deve atender ao interesse público, fundamentando-se nos princípios da impessoalidade e da moralidade (SPINELLI; LUCIANO, 2008)

O convite não exige publicação, porque é feito diretamente aos escolhidos pela Administração através de carta-convite. A lei determina que cópia do instrumento convocatório seja afixada em local apropriado, estendendo-se automaticamente aos demais cadastrados na mesma categoria, desde que manifestem seu interesse até 24 horas antes da apresentação das propostas (MEIRELLES, 2005).

Para evitar que no convite participem sempre os mesmos licitantes, deve ser convidado, no mínimo, mais um interessado para cada repetição do certame e para convites de objeto idêntico ou assemelhado a licitações anteriores (BRASIL, 2010).

Segundo Citadini (1999) o convite é, dentre todas as modalidades de licitação, a mais simples, sendo adequada a pequenas contratações, cujo objeto não contenha maiores complexidades, ou seja, de pequeno valor.

#### **2.5.4 Concurso**

Para Marinela (2012, p.379): “A modalidade concurso consiste em uma disputa entre quaisquer interessados que possuam a qualificação exigida para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, com instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores”.

Diferente das modalidades apresentadas anteriormente, não depende do valor estimado do contrato. Contudo, fica claro que a modalidade concurso não deve ser confundida com “concurso público”, onde esta é destinada para contratação de agentes públicos. A modalidade concurso consiste então na contratação de um trabalho e não para provimento de cargos ou empregos na Administração (OLIVEIRA, 2013).

É uma modalidade de licitação de natureza especial, porque, apesar de se reger pelos princípios da publicidade e da igualdade entre os participantes, objetivando a escolha do melhor trabalho, dispensa as formalidades específicas da concorrência (MEIRELLES, 2008).

De acordo com Gasparini (2012), são características da modalidade de concurso :a) exigir regulamento próprio; b) destina-se a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico; c) permitir a participação de qualquer interessado; d) outorgar prêmio ou remuneração a um ou mais vencedores; e) exigir publicidade; f) direção e julgamento por comissão especial.

O concurso é a modalidade de licitação para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, entre quaisquer interessados, por meio da instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital Deverá ser precedido de regulamento próprio, a ser obtido pelos interessados no local indicado no edital, no qual deverá haver indicação para a qualificação exigida dos participantes; as diretrizes e a forma de apresentação do trabalho; e as condições de realização do concurso e os prêmios a serem concedidos (SPINELLI; LUCIANO, 2008).

Segundo Justen Filho (2014, p.358) “no concurso, o interessado deverá apresentar (como regra) o trabalho artístico ou técnico já pronto e acabado. Não há seleção entre ‘propostas para futura execução”.

### **2.5.5 Leilão**

Nesta modalidade, a Administração através do leiloeiro oficial ou servidor designado assume o papel de vendedora. O critério de escolha nesta modalidade é o de maior lance ou preço, e é aplicado para alienação de bens móveis inservíveis, produtos legalmente apreendidos (Leilão Administrativo) ou penhorados e alienação de bens imóveis adquiridos em procedimentos judiciais (Leilão Judicial) ou mediante dação em pagamento (BRASIL, 1993)

Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação (SPINELLI; LUCIANO, 2008).

De acordo com Marinela (2012) o leilão tem como único critério de seleção o melhor lance, conforme dispõe o art. 45 da lei 8.666/93, devendo, então, estar previsto objetivamente no instrumento convocatório.

O leilão peculiariza-se pela concentração, em uma única oportunidade, de numerosos atos destinados à seleção da proposta mais vantajosa. Além disso, o leilão

se diferencia pela possibilidade de multiplicação de propostas por parte de um mesmo interessado (JUSTEN FILHO, 2014).

### **2.5.6 Pregão**

A modalidade de licitação pregão não está positivado na Lei 8.666/93 (Estatuto das licitações). Inicialmente o pregão foi instituído pela Medida Provisória nº 2.026, de 04 de maio de 2000, que restringia a utilização da modalidade pregão apenas para a União. Posteriormente convertida na Lei Federal 10.520, de 17 de julho de 2002, que estendeu o pregão a todas as esferas da administração pública. O prego teve seu regulamento aprovado pelo Decreto nº 3.555, de 08 de agosto de 2000, decreto este que também estabeleceu o elenco de bens e serviços comuns que poderão ser adquiridos ou contratados através de pregão. No pregão, tem-se uma maior agilidade no procedimento licitatório, devido ao estabelecimento de uma sequência diferenciada das demais modalidades licitatórias para as etapas do certame (DI PIETRO, 2010).

A modalidade de licitação pregão foi instituída com o objetivo de aperfeiçoar o regime de licitações, permitindo o incremento da competitividade e a ampliação das oportunidades de participação nas licitações, além de desburocratizar os procedimentos para a habilitação e o cumprimento da sequência de etapas do procedimento, contribuindo para a redução de despesas e concedendo uma maior agilidade nas aquisições (MARINELA, 2012).

Na modalidade de pregão os licitantes apresentam suas propostas de preço por escrito, e serão oferecidos durante a disputa novos valores através de lances sucessivos por meio eletrônico no pregão eletrônico e por lances verbais quando a administração optar pelo pregão presencial, até a obtenção da melhor e mais vantajosa proposta à administração, independentemente do valor estimado da contratação (PISCITELLI, 2004).

Os licitantes serão selecionados e convidados a participar de uma etapa de disputa, na qual serão oferecidos novos preços através de lances sucessivos e verbais (Pregão presencial) ou por meio eletrônico (Pregão eletrônico), até a obtenção da melhor e mais vantajosa proposta à Administração (PEIXOTO, 2006).

Pode ser realizado na forma presencial, com o comparecimento dos licitantes na sessão pública, ou na forma eletrônica, que envolve a utilização de recursos de tecnologia da informação (SPINELLI; LUCIANO, 2008).

Como se trata de uma novidade para a legislação brasileira, o pregão eletrônico vem sendo mais desenvolvido nos órgãos públicos federais e estaduais, sendo pouco utilizada nos municípios, diante da dificuldade de adaptação às novas tecnologias (PALAVÉRI, 2005).

A grande inovação dessa nova modalidade licitatória é a possibilidade de renovação das propostas por meio de lances decrescentes. Inicialmente só existia o Pregão presencial, posteriormente foi criado o pregão eletrônico que foi regulado pelo Decreto nº 5.450/2005. O referido decreto estabelece o Pregão eletrônico como principal modalidade licitatória para aquisição de bens e serviços comuns. A disputa é realizada por meio de propostas e lances em sessão pública, ou através da utilização de recursos de tecnologia da informação (BONESSO, 2012)

Na figura 2 apresenta-se um resumo sobre as modalidades de licitações públicas:

Figura 3: Modalidades da licitação

<b>Modalidades</b>	<b>Definições</b>
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.
Tomada de preços	É a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.
Convite	É a modalidade de licitação 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.
Concurso	É a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha <i>de trabalho técnico, científico ou artístico</i> , mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.
Leilão	Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de <i>bens móveis</i> inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.
Pregão	É a modalidade de licitação para aquisição de <i>bens e serviços comuns</i> qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de proposta e lances em sessão pública.

Fonte: Oliveira (2008)



## 2.6 Contratos administrativos

Na administração pública o modelo de contrato, por força da legislação, está atrelado aos princípios básicos da constituição do Estado e de outras instituições, tendo na sua concepção a premissa de um contrato completo, não obstante, os pressupostos de informação assimétrica e oportunismo que conduzem a um modelo de contrato incompleto pós-assinatura contratual (NASCIMENTO et al, 2007).

A expressão contrato administrativo revela os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime de direito público (DI PIETRO, 2011).

De acordo com o art. 2º da Lei 8.666 de 1993:

Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

Os contratos administrativos diferenciam da esfera privada por existirem leis específicas que regulamentam o setor e devem ser obedecidas no interesse maior da coletividade em detrimento dos interesses particulares de determinada empresa. Ocorrendo uma necessidade, o contrato pode ser estendido, a fim de adequar-se o projeto à realidade. Essa extensão tem por limite o “interesse coletivo primário”. Somente são permitidas modificações do projeto que visem ao melhor atendimento do interesse da parcela da sociedade afetada pela obra a ser construída (AMARAL, 1995)

O contrato administrativo é o ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com particular ou com outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração. O contrato administrativo geralmente objetiva a obtenção de uma obra ou serviço público, mas pode ter qualquer outro objeto, consubstanciando obrigação de dar ou fazer (MEIRELLES, 1995, p. 194).

Contrato, em seu sentido amplo, é um ato jurídico bilateral, sempre norteado por pelo menos duas manifestações de vontade e que tem como objetivo a criação, modificação ou extinção de direitos e deveres. Os contratos, portanto, são todos os acordos ou combinações oriundas da vontade das partes (TARTUCE, 2011).

Podemos conceituar contrato administrativo como o acordo de vontades entre a Administração e terceiros no qual, por força da lei, as condições estabelecidas e a manutenção do vínculo ficam sujeitas a modificáveis imposições de interesse público, ressalvado o equilíbrio econômico previsto originariamente, que deve ser mantido (MAZZA; ANDRADE, 2011, p.73).

O contrato é a relação jurídica formada por um acordo de vontades, em que as partes obrigam-se reciprocamente a prestações concebidas como contrapostas e de tal sorte que nenhum dos contratantes pode unilateralmente alterar ou extinguir o que resulta da avença. Daí dizer-se que o contrato administrativo, é uma forma de composição pacífica de interesses e que faz Lei entre as partes (MELLO, 2010).

A Lei 8.666/93 conceitua contrato, no parágrafo único do artigo 2º, como todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada (BRASIL, 1993).

Justen Filho (2004, p.481) ressalta que:

É imperioso que o contrato se harmonize perfeitamente com a disciplina veiculada no ato convocatório da licitação e com o contido na proposta formulada pelo particular. A harmonia entre o contrato e o instrumento convocatório da licitação é princípio basilar do direito das licitações. Além disso, se fosse possível alterar as condições da licitação ou das propostas, a licitação seria inútil.

Os contratos devem ser precedidos de licitações, exceto nas situações previstas no artigo 24, mediante as quais o processo licitatório é dispensado, como tempo de guerras, emergências ou calamidade pública, quando a licitação restar deserta, dentre outras; bem como, no artigo 25, os casos que ensejam à inexigibilidade de licitação, entre os quais se pode citar a aquisição de produtos exclusivos de um fornecedor, ou a contratação de artista consagrado pela opinião pública (VARESCHINI, 2013).

O Contrato Administrativo possui características peculiares, pois é a partir dele que a Administração opera os serviços essenciais ao bem-estar comum. Portanto, de acordo com o Princípio Constitucional da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado, como esses contratos visam à celebração de atos à população em geral, são regidos pelas normas de Direito Público. Admite-se, porém, a aplicação das normas

de Direito Privado, mas somente de forma complementar aos institutos de natureza pública (MELLO, 2005).

Conforme a Lei Federal 8.666/93 o contrato administrativo tem as seguintes características:

- Licitação prévia: salvo nos casos de dispensa ou inexigibilidade;
- Publicidade: os contratos administrativos exigem transparência;
- Prazo determinado: é vedado o contrato com vigência indeterminado;
- Prorrogação: a administração pode prorrogar o contrato, se previsto na convocação;
- Cláusulas exorbitantes: são cláusulas que dão poderes maiores à administração, para garantir a supremacia do interesse público sobre o particular.

### **3 METODOLOGIA**

A metodologia escolhida para o desenvolvimento desse estudo é a pesquisa bibliográfica e o estudo de caso. A pesquisa bibliográfica terá como base fontes como livros, artigos científicos, teses, periódicos e demais obras que tratam sobre o tema.

#### **3.1 Caracterização da pesquisa**

A pesquisa bibliográfica procura explicar e discutir um tema com base em referências teóricas publicadas em livros, revistas, periódicos e outros. Busca também, conhecer e analisar conteúdos científicos sobre determinado tema (MARTINS, 2001).

De acordo com Fonseca (2009), a pesquisa bibliográfica abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, material cartográfico, etc.

Quanto aos fins, a presente pesquisa classifica-se como descritiva, que expõe características claras e bem delineadas de determinada população ou fenômeno e para isso envolveu técnicas padronizadas e bem estruturadas de coletas de dados.

Quanto aos meios, foi utilizado uma pesquisa de campo, que na perspectiva de Vergara (2007), baseada pela experiência aplicada na investigação sendo realizada exatamente no local onde são observados os fenômenos estudados.

Na pesquisa de campo, foi desenvolvido o estudo de caso que consiste em uma investigação empírica que permite o estudo de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos (YIN, 2015).

Conforme Vergara (2014), estudo de caso é o circunscrito a uma ou poucas unidades, entendidas essas como pessoas, família, produto, empresa, órgão público, comunidade ou mesmo país, tem caráter de profundidade e detalhamento, pode ou não ser realizado no campo e utiliza métodos diferenciados de coleta de dados.

Quanto aos fins, a presente pesquisa classifica-se como descritiva, que expõe características claras e bem delineadas de determinada população ou fenômeno e para isso envolveu técnicas padronizadas e bem estruturadas de coletas de dados.

Segundo (TRIVIÑOS, 1987), a pesquisa descritiva exige do investigador uma série de informações sobre o que deseja pesquisar. Esse tipo de estudo pretende descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade.

## **3.2 Procedimento da pesquisa**

### **3.2.1 Universo ou amostra**

Segundo Marconi e Lakatos (2001, p 108) “universo ou população é o conjunto de seres animados ou inanimados que apresentem pelo menos uma característica em comum”.

A pesquisa abrange uma amostra de 300 pessoas do município de Itapetininga, entrevistados entre os dias 02/04 a 30/05 de 2018, no centro comercial da cidade.

### **3.2.2 Critérios e inclusão e exclusão**

Foram inclusos no estudo somente pessoas acima de 18 anos, de ambos os sexos e se dispuseram a responder ao questionário. Na pesquisa foram excluídos menores de idades e com incapacidade intelectual para responder às questões.

### **3.2.3 Instrumento de coleta de dados**

O questionário é a forma mais usada para coletar dados, pois possibilita medir com melhor exatidão que se deseja. O questionário contém um conjunto de questões, logicamente elaboradas com um problema central (CERVO E BERVIAN, 2002). O método de tratamento dos dados foi a análise de conteúdo.

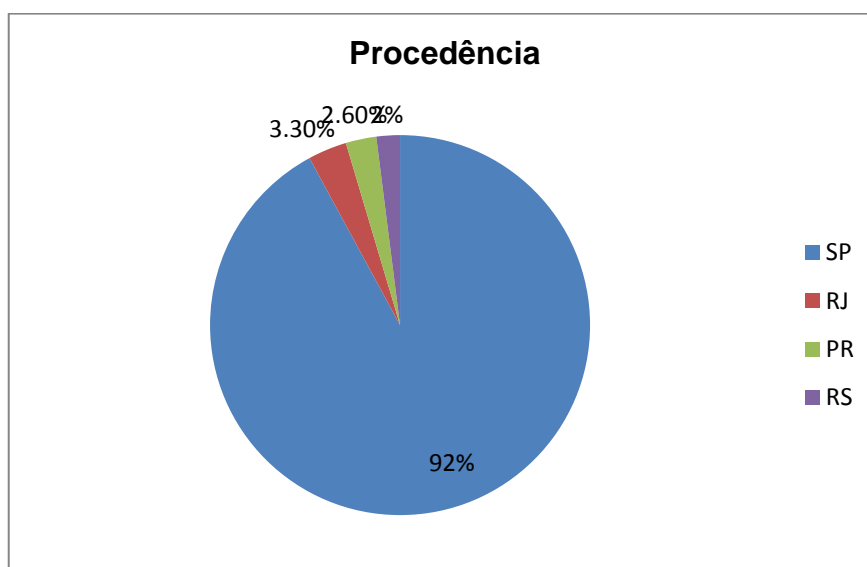
O questionário utilizado na presente pesquisa (APÊNCICE) é formado por 8 questões fechadas, com o objetivo de analisar o conhecimento dos entrevistados sobre licitação e contrato administrativo público.

#### 4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A pesquisa foi respondida por 300 pessoas, sendo, portanto, uma pequena amostra da população que, embora não possa representar a realidade de toda população, pode auxiliar como um parâmetro para se conhecer a opinião da sociedade brasileira acerca das licitações e contratos administrativos públicos.

A primeira parte do questionário aplicado trata-se do perfil dos entrevistados. A primeira questão refere-se à procedência dos participantes da pesquisa, onde se obteve os resultados ilustrados no gráfico a seguir:

Figura 4: Gráfico- Procedência dos entrevistados

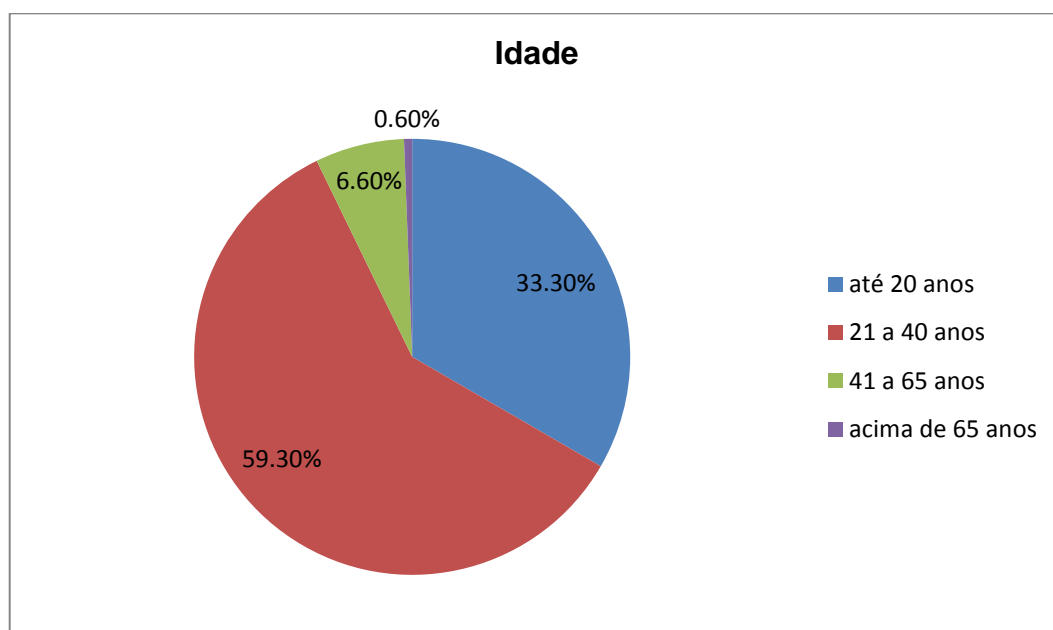


Fonte: elaborado pelo autor (2018)

Como mostra o gráfico, a maioria dos entrevistados é do estado de São Paulo (92%).

A segunda questão diz respeito a idade dos participantes, conforme o gráfico abaixo:

Figura 5: Gráfico - Idade

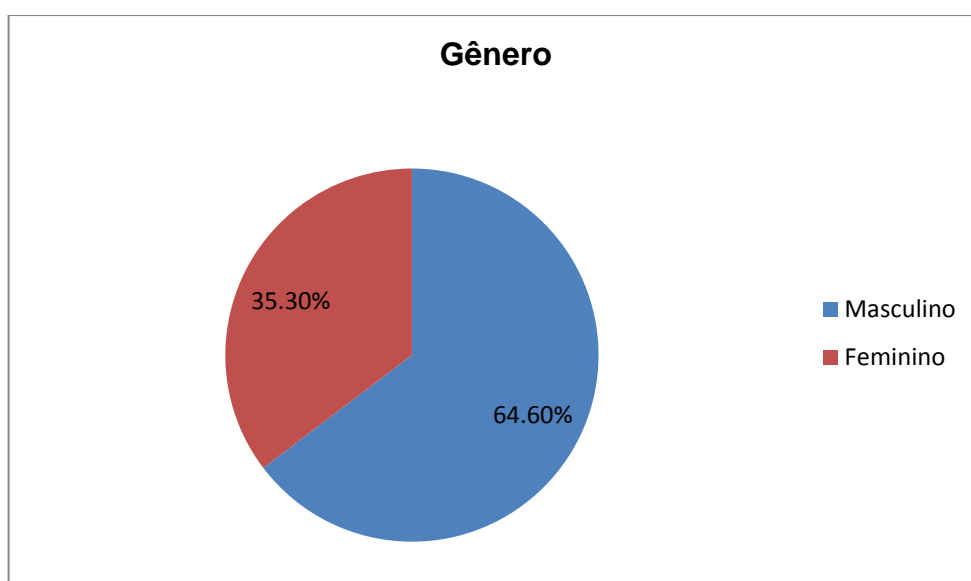


Fonte: elaborado pelo autor (2018)

A maioria dos entrevistados encontra-se na faixa etária entre 21 a 40 anos, conforme os dados fornecidos na pesquisa.

A terceira questão é sobre o sexo dos entrevistados, em que se verificou os seguintes resultados:

Figura 6: Gráfico - Gênero

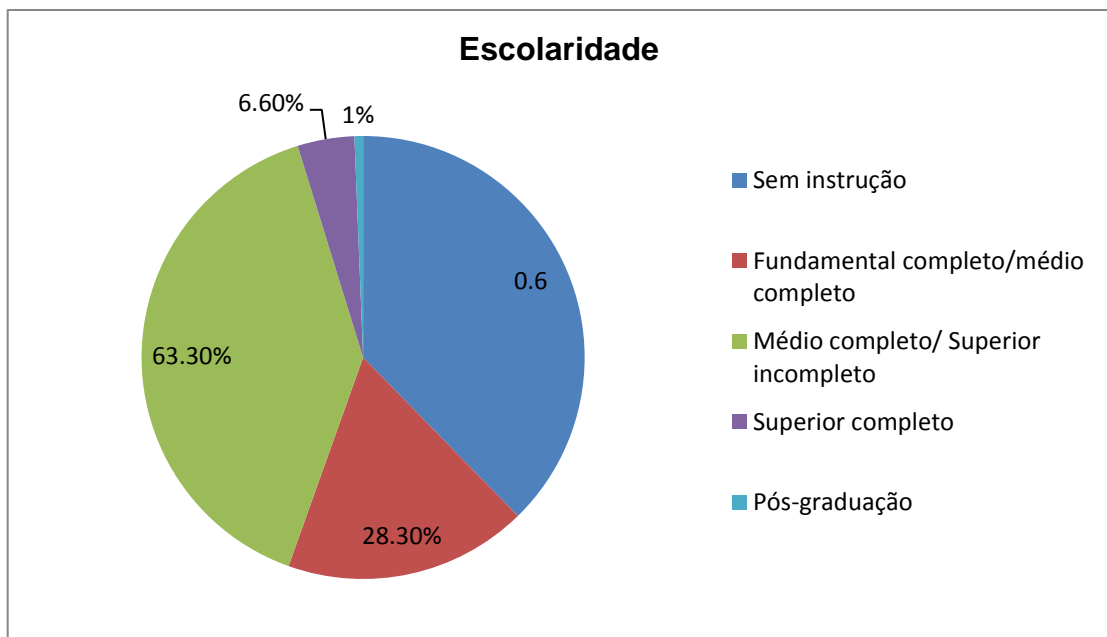


Fonte: elaborado pelo autor (2018)

A maioria dos entrevistados (64,6%) é formada por homens e 35,3% são mulheres.

A quarta questão diz respeito à escolaridade dos participantes, como ilustrado no gráfico a seguir:

Figura 7: Gráfico - Escolaridade

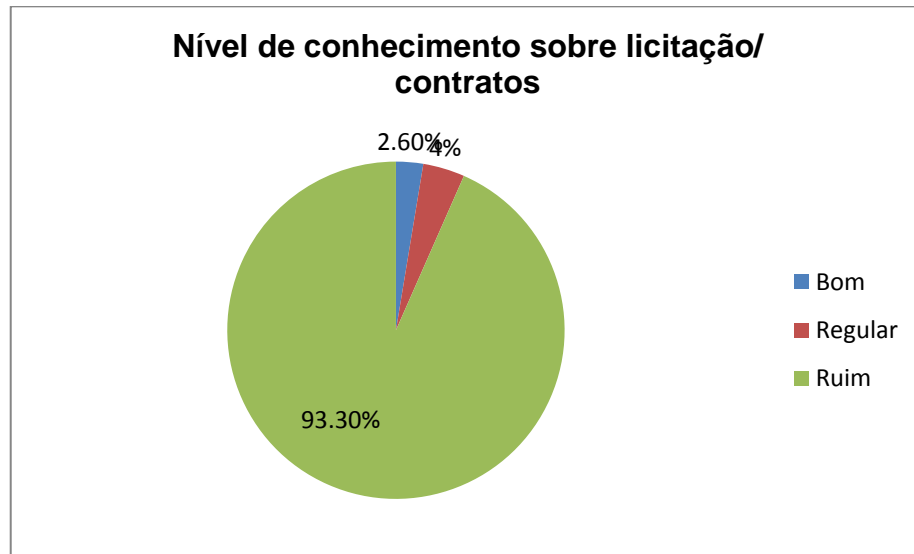


Fonte: elaborado pelo autor (2018)

A quinta questão refere-se ao nível de conhecimento dos entrevistados sobre licitação e contratos administrativos públicos. Os resultados encontram-se no gráfico a seguir:



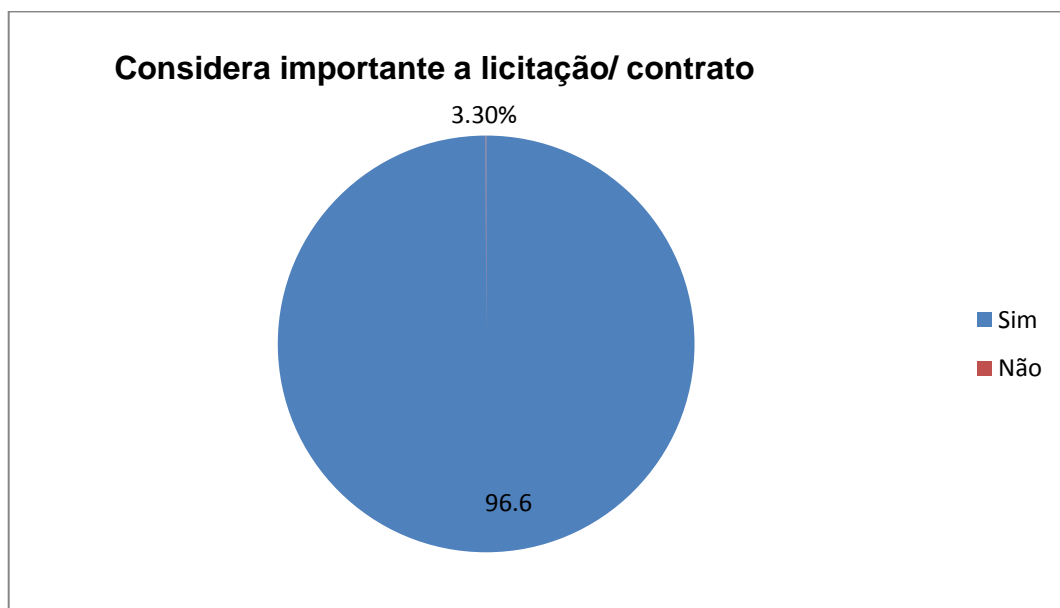
Figura 8: Gráfico - Nível de conhecimento sobre licitação e contratos administrativos



Fonte: elaborado pelo autor (2018)

A sexta questão é sobre se os participantes da entrevista consideram importante os processos licitatórios e contratos administrativos para a administração pública, conforme o gráfico abaixo:

Figura 9: Gráfico - Considera importante a licitação e contratos para a administração pública

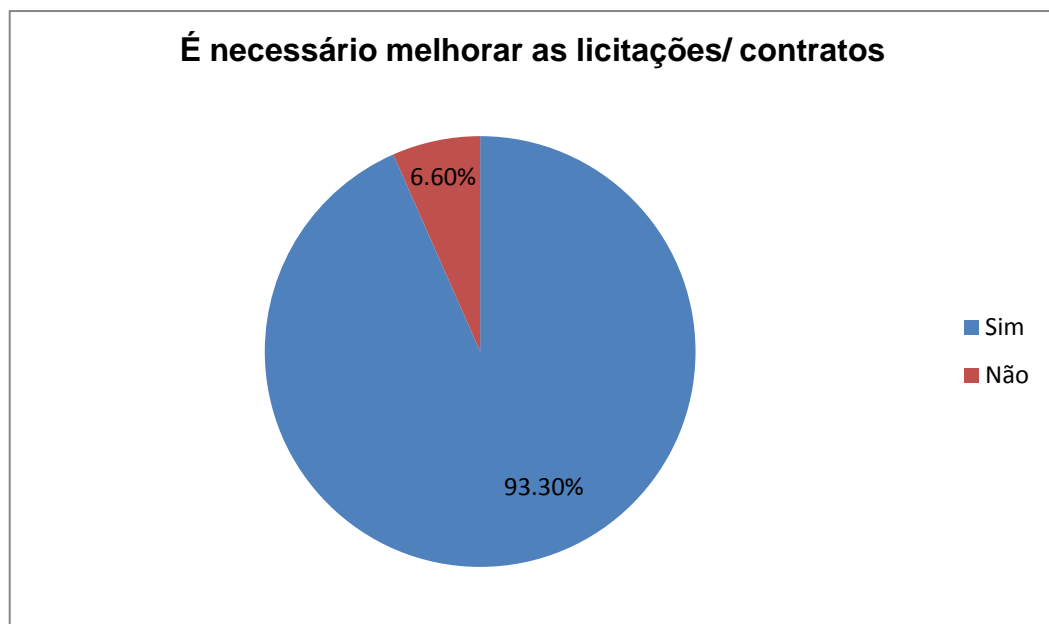


Fonte: elaborado pelo autor (2018)

O resultado dessa questão vai de encontro com a posição de Medauar (1996), que considera que a licitação, no ordenamento brasileiro, é processo administrativo em que a sucessão de fases e atos leva à indicação de quem vai celebrar contrato com a Administração. Visa, portanto, a selecionar quem vai contratar com a Administração, por oferecer proposta mais vantajosa ao interesse público.

A sétima questão diz respeito a opinião do entrevistado sobre se é necessário melhorar os processos licitatórios e contratos administrativos.

Figura 10: Gráfico - É necessário melhorar as licitações e contratos administrativos públicos?



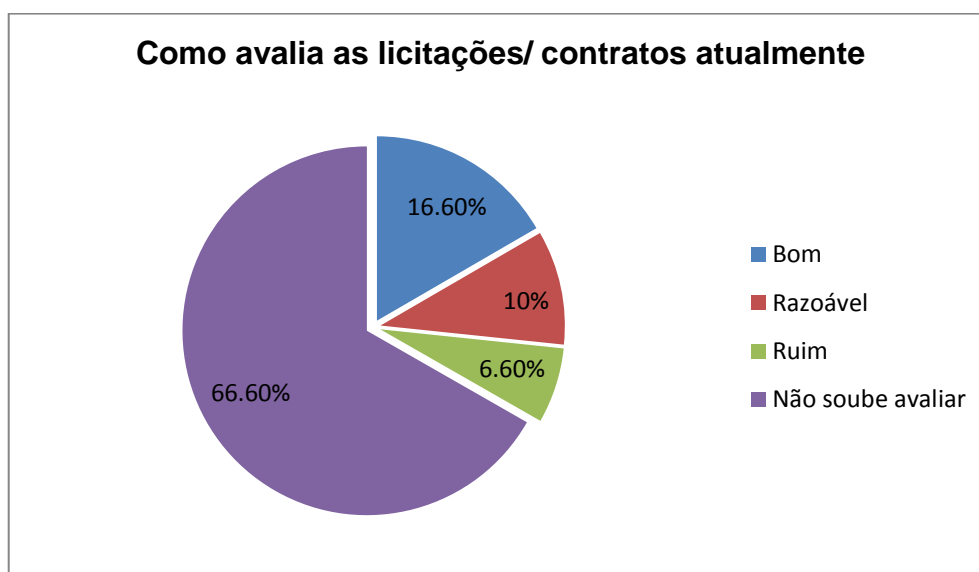
Fonte: elaborado pelo autor (2018)

Nessa perspectiva, Aquino (2013) afirma que os Governos brasileiros, através de medidas concretas, têm demonstrado sua preocupação com a eficácia e eficiência das ações realizadas pela Administração Pública em nosso País. Nesse sentido, a realização de compras e as contratações de obras e serviços, têm tido um tratamento

especial, percebendo-se uma melhora na legislação, visando dar transparência e isonomia nas regras estabelecidas nas licitações públicas.

E por fim, a oitava e última questão é sobre a avaliação que os entrevistados fazem sobre as licitações e contratos administrativos públicos atualmente, conforme revela o gráfico abaixo:

Figura 11: Gráfico - Avaliação sobre licitação e contratos administrativos



Fonte: elaborado pelo autor (2018)

De acordo com as respostas, uma porcentagem muito alta (66,6%) dos entrevistados não sabe avaliar as licitações e contratos administrativos públicos, ou seja, não têm acesso às informações sobre a administração pública do município em que vivem. Nesse sentido, Mimicopoulos, Kyj e Sormani (2007) consideram que a falta de transparência cria o ambiente propício para corrupção e ineficiência no setor público, mostrando que o governo não deve apenas transmitir informações, mas os cidadãos devem ter acesso à informação com o objetivo de aumentar a participação pública

Conforme os dados obtidos na pesquisa, verifica-se que a sociedade tem pouco conhecimento sobre os procedimentos licitatórios e contratos administrativos, embora considerem importantes para a administração pública.

É possível notar também o otimismo com relação à melhoria na licitação e um dos primeiros passos seria levar ao conhecimento da população como se dá os

procedimentos e como isso pode afetar a população, que é o principal beneficiado (ou não) das compras públicas.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente estudo teve por objetivo discutir sobre as licitações públicas e contratos públicos, partindo de uma pesquisa bibliográfica para a fundamentação teórica e um estudo caso, focado na análise do conhecimento da população acerca da relevância das licitações.

Através da pesquisa bibliográfica verificou-se que as licitações públicas são procedimentos inerentes à administração pública, obrigatórios para a realização de compras públicas, cujo objetivo principal é buscar a proposta mais vantajosa, dentro dos princípios norteadores como a isonomia, moralidade, igualdade, legalidade, eficiência, dentre outros.

No estudo de caso, apresentou-se uma pesquisa por meio de entrevistas com transeuntes no município de Itapetininga em que se analisou o nível de conhecimento das pessoas sobre licitações e contratos públicos. A pesquisa demonstrou que a maioria dos entrevistados não tem conhecimento sobre o funcionamento dos procedimentos, mas sabem que são importantes.

Tais resultados indicam que é necessário oferecer para a população informações sobre o funcionamento e relevância das licitações, para que se compreenda que a transparência desses procedimentos é importante ferramenta, sobretudo para combater a corrupção, comum nas compras públicas no Brasil.

## REFERÊNCIAS

ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil**. 2012. 129 f. Dissertação (Mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012. Disponível em: <[http://www.academia.edu/1906158/Lei\\_de\\_Acesso\\_a\\_Informa%C3%A7%C3%A3o\\_P%C3%BAblica\\_e\\_seus\\_poss%C3%ADveis\\_desdobramentos\\_para\\_a\\_accountability\\_democr%C3%A1tica](http://www.academia.edu/1906158/Lei_de_Acesso_a_Informa%C3%A7%C3%A3o_P%C3%BAblica_e_seus_poss%C3%ADveis_desdobramentos_para_a_accountability_democr%C3%A1tica)>. Acesso em: 30 de junho de 2018.

AQUINO, Talita. **Cuidados imprescindíveis na licitação de modo a não comprometer a administração pública**. Revista Jus Navigandi. 2013. Disponível em :< <https://jus.com.br/artigos/25934/cuidados-imprescindiveis-na-licitacao-de-modo-a-nao-comprometer-a-administracao-publica>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União. Licitações e Contratos: orientações e jurisprudência do TCU**. 4 ed. Brasília: TCU, 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20112014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20112014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso 30 de junho de 2018.

CARLIN, V.I. **Direito Administrativo**. 3 ed. Florianópolis: Ed. OAB/SC, 2005.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Direito administrativo e administração pública**. 17. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

COSTA. F. L. **Brasil 200 anos de Estado: 200 anos de administração pública: 200 anos de reformas**. Revista de Administração Pública. RAP Rio de Janeiro 42(5): 829-74 Set./Out. 2008. Disponível em < <http://www.ebape.fgv.br/academico>> Acesso em 20 de jun. 2018.

CRETELLA JUNIOR, J. **Manual de Direito Administrativo: curso moderno de graduação**. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

DIMOULIS, D. **Dicionário brasileiro de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012.

DIAS, Israel. **Licitações e contratos administrativos**. 2011. Disponível em:< <http://licitacoescontratosadm.blogspot.com/2011/04/>>. Acesso em: 04 de julho de 2018.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

FARIA, E. F. de. **Curso de direito administrativo positivo**. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015

GASPARINI, D. **Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

HENRIQUE, M. A. **Gestão Pública e a Questão Tributária: um estudo sobre o ISS e o IPTU nos municípios de São José dos Campos e Taubaté**. 2011.162f. Dissertação

(Mestrado em Gestão e Desenvolvimento Regional) – Universidade de Taubaté, Taubaté, 2011.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 10 ed. São Paulo: Dialética, 2004.

MARTINS JÚNIOR, W. P. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. São Paulo: Atlas. 2009.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 18ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros. 2012.

MIMICOPOULOS, M. G., KYJ, L., SORMANI, N. **Public governance indicators: a literature review**. New York: ST/ESA/PAD/SER.E/100, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, 2007.

NASCIMENTO, A. P. et al. **Análise da Eficácia dos Contratos de Serviços Continuados da Área de Administração e Engenharia Por Meio da Modalidade de Leilão Reverso com as Modalidades Previstas na Lei Nº. 8.666/1993: Um Estudo em Recente Modalidade de Licitação**. In X SemeAd. São Paulo, 2007.

OLIVEIRA, F. G. de. **Licitações sustentáveis no subsetor de edificações públicas municipais: modelo conceitual**. 2008.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e Contratos administrativos**. São Paulo: Método. 2013.

PALUDO, A. V. **Administração Pública: teoria e mais de 500 questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito financeiro e controle externo: teoria, jurisprudência e 370 questões de concursos públicos (atualizado com a lei de responsabilidade fiscal- LRF)**. 4. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2004.

PÉQUIGNOT, G. **Théorie Générale des Contrats Administratifs**. S/ed. Paris. 1945.

PISCITELLI, R. B. **Contabilidade Pública: uma Abordagem da Administração Financeira Pública**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2004.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Manual Prático da Licitação**. Lei nº 8.666/93.e.ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

ROCHA, J. A. Oliveira. **Gestão de Recursos humanos na Administração pública.** [S. I.]: Escolar Editora, 1899.

SILVEIRA, M. A. K. **Lei de acesso a informações públicas (lei nº 12.527/2011) democracia, república e transparência no estado constitucional.** Porto Alegre, Revista da Procuradoria Geral do Estado, 2012, v.33, n.69.

SPINELLI, M. V. C.; LUCIANO, V. de S. **Licitações e Contratos.** Controladoria Geral da União (CGU), 2008.

TARTUCE, F. **Manual de Direito Civil.** São Paulo: Método, 2011.

VARESCHINI, J. M. L. et al. **Contratação Direta.** Coleção JML Consultoria. Volume 2. 2 ed. Curitiba: Editora JML, 2013.



## APÊNDICES

### APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO

#### 1. Qual a sua procedência?

1. ( ) Brasil / Estado:

\_\_\_\_\_

2. ( ) País:

\_\_\_\_\_

#### 2. Qual a sua faixa de idade?

( ) até 20 ( ) 21 a 40 ( ) 41 a 65 ( ) acima 65

#### 3. Sexo:

( ) Masculino ( ) Feminino

#### 4. Qual o seu nível de escolaridade?

1. ( ) sem instrução formal
2. ( ) fundamental completo/médio incompleto
3. ( ) médio completo/superior incompleto
4. ( ) superior completo
5. ( ) pós-graduação (mestrado/doutorado)
6. ( ) outro

\_\_\_\_\_

#### 5. Qual o nível de conhecimento que o Sr. (a) possui sobre processo licitatório e os contratos administrativos?

1. ( ) bom
2. ( ) regular
3. ( ) ruim
4. ( ) outro \_\_\_\_\_

**6 O Sr/Sra acredita que o processo licitatório e os contratos administrativos são importantes para a administração pública?**

1. ( ) sim
2. ( ) não

**7 O Sr/Sra acredita que o processo licitatório e os contratos administrativos podem ser melhorados?**

1. ( ) sim
2. ( ) não

**8. Como o Sr.(a) avalia o processo licitatório e os contratos administrativos atualmente?**

1. ( ) bom
2. ( ) razoável
3. ( ) ruim
4. ( ) não soube avaliar