



FACULDADE BAIANA DE DIREITO  
PÓS-GRADUAÇÃO EM LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Manuela Monteiro de Menezes Oliveira

**LICITAÇÃO: TRANSPARÊNCIA, IMPESSOALIDADE E  
RESPONSABILIDADE FISCAL**

Salvador-Bahia

Outubro/2018

Manuela Monteiro de Menezes Oliveira

**LICITAÇÃO: TRANSPARÊNCIA, IMPESSOALIDADE E  
RESPONSABILIDADE FISCAL**

Trabalho de conclusão de curso  
apresentado a Faculdade Baiana de  
Direito para obtenção do título de  
Especialista em Licitações e Contratos  
Administrativos.

Salvador-Bahia

Outubro/2018

## RESUMO

A administração pública é realizada para controlar o direcionamento de recursos públicos e trazer benfeitorias a saúde, segurança, educação e bem estar da coletividade. Por isso, a obtenção de bens, serviços e os contratos administrativos, dentre outros atos administrativos na administração pública são conduzidos mediante o que preconiza a legislação, e envolve, obrigatoriamente, procedimentos de licitação para tornar público o que se almeja obter e para que os interessados em firmar contrato com o setor apresentem suas propostas para serem analisadas e julgadas. Todos esses atos devem ocorrer com transparência, responsabilidade fiscal e com base nos princípios administrativos que norteiam o ordenamento jurídico brasileiro. Tendo em vista os casos de corrupção e desvio de recursos públicos que ocorrem no país torna-se necessário informar a população e discutir a desmitificação das leis que pela complexidade tornam a rotina das pessoas e da máquina pública tão morosa e burocrática. Assim, o objetivo deste estudo é descrever a importância da aplicabilidade da lei de licitações, para adquirir bens e contratar serviços para a administração pública. Para isso, realizou-se a busca, análise e revisão de literatura de trabalhos presentes nas bases de dados sobre a temática abordada, que foram contrastados a fim de expor diferentes teorias sobre a temática. Diante do que foi exposto, pode-se concluir que de maneira legítima o procedimento licitatório deve preceder a celebração dos contratos firmados pela Administração Pública, seja ela direta ou indireta, havendo grande responsabilidade sobre os agentes da administração pública na fiscalização do processo licitatório.

**Palavras-chave:** administração pública, licitação, direito administrativo.

## **ABSTRACT**

Public administration means to control the allocation of public resources and bring improvements to the health, safety, education and well-being of the community. Wherefore, the obtainment of goods, services and administrative contracts, amongst other public administration acts are conducted according to what is enacted by the legislation, and compulsorily involves bidding procedures to make public what is sought and for those interested in signing a contract with the sector in need, submit their proposals to be analyzed and judged. All these acts should occur with transparency, fiscal responsibility and based on administrative principles that guide the Brazilian legal system. Bearing in mind all the corruption cases and diversion of public resources that happen in the country makes necessary to inform the population and discuss the demystification of laws that by complexity make the routine of people and the public machine so cumbersome and bureaucratic. Thus, this paper aims to describe the importance of applicability of the law in public bidding to purchase goods and contract services for the public administration. For this, performed and analyzed literature review through the databases on the subject, making a comparison with the findings in order to expose different theories about the theme. In view of the foregoing, one can conclude that in a legitimate manner the public bidding procedure must precede the conclusion of the contracts signed by the Public Administration, whether direct or indirect, with great responsibility on the agents of public administration in the supervision of the bidding process.

**Keywords:** public administration, bidding, administrative law.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	6
2. JUSTIFICATIVA.....	10
3. OBJETIVOS.....	11
3.1 OBJETIVO GERAL.....	11
3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	11
4. METODOLOGIA.....	12
5. REVISÃO DE LITERATURA.....	13
5.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	14
5.2 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	18
5.2.1 LEGALIDADE.....	20
5.2.2 IMPESSOALIDADE.....	21
5.2.3 MORALIDADE.....	22
5.2.4 PUBLICIDADE.....	23
5.2.5 EFICIÊNCIA.....	24
5.3 LICITAÇÃO.....	25
5.4 TIPOS DE LICITAÇÃO.....	34
5.5 MODALIDADES LICITATÓRIAS.....	35
5.5.1 CONCORRÊNCIA.....	37
5.5.2 TOMADA DE PREÇOS.....	38
5.5.3 CONVITE.....	39
5.5.4 LEILÃO.....	40
5.5.5 CONCURSO.....	41
5.5.6 PREGÃO.....	42
5.6 INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.....	44
5.7 FASES DA LICITAÇÃO: INTERNA E EXTERNA.....	47
5.8 HABILITAÇÃO.....	49
5.9 PROCEDIMENTO E JULGAMENTO.....	50
5.10 HOMOLOGAÇÃO E ADJUDICAÇÃO.....	52
6. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.....	53
7 FISCALIZAÇÃO.....	52
8. CONCLUSÃO.....	57
REFERÊNCIAS.....	60

## 1. INTRODUÇÃO

No território brasileiro, tanto o cidadão, enquanto pessoa física, quanto o proprietário de uma empresa, enquanto pessoa jurídica, possuem liberdade de comprar e vender produtos, adquirir bens ou contratar serviços nos momentos mais oportunos que julgarem necessário. Para isso devem seguir, unicamente, as regras de contratação do mercado.

Parte-se da perspectiva de que o capital é de propriedade deles, logo cabe a eles fazer o que julgam mais adequado visando favorecer os seus interesses e/ ou lucratividade. Por outro lado, em se tratando da Administração Pública o contrato para compra de algo ou prestação de serviços deve seguir as orientações e restrições previstas em bases legais.

Segundo Dias e Damascena (2011, p. 1) a administração pública traz grandes desafios para que o agente possa desenvolver suas ações, sobretudo para garantir eficiência e eficácia dos atos administrativos em detrimento do bem estar dos administrados. Para os autores “O gestor está rodeado de agentes internos e externos que observam a sua administração e cobram, entre outras coisas, o resultado do seu desempenho, responsabilidade e transparência. O controle interno é um dos meios que permite a administração pública se tornar um exemplo de organização administrativa eficiente e eficaz”.

Há a prerrogativa e o consenso de que os recursos públicos devem ser utilizados para o bem da coletividade, com responsabilidade e não para o beneficiamento pessoal ou enriquecimento ilícito. Por isso, as informações sobre os gastos públicos devem ser de domínio público e fiscalizadas por agentes específicos e pela população.

Nesse interim, a obtenção de bens ou contratação de serviços deve ainda acontecer através da análise de propostas de licitantes de forma isonômica, ou seja não deve haver favorecimento de um candidato ao pleito em detrimento de outro que possua mais conhecimento ou afinidade com os agentes do serviço público. Assim como nenhum candidato deve receber informações privilegiadas sobre o processo licitatório.

O âmbito da administração pública provoca impacto no mercado comercial e na economia em geral, pois as compras são feitas em quantidades elevadas e em

maior escala quando comparadas com os demais compradores do mercado. Outra diferença observada é a origem dos recursos, que são resultantes da arrecadação tributária paga pela população. Assim, devem ser bem empregados e objeto de fiscalização contínua, para que a sociedade seja a única beneficiada com a sua utilização.

Para que haja um convívio em sociedade de forma harmoniosa é necessário que sejam estabelecidos uma série de normas capazes de organizar a vida da coletividade e mais importante do que isso, faz-se necessário que estas normas sejam seguidas sem flexibilidade.

Em outras palavras, no âmbito do Poder Público as ações só são executadas com a permissão da legislação, a licitação antecede, necessariamente, o contrato, e é uma condição para que o mesmo seja executado.

Para a administração pública cabe o papel de aplicar essas regras, fiscalizar os atos dos cidadãos, repreender aqueles que invadem a esfera particular do outro e controlar a ação de seus agentes, de modo que os mesmos obedeçam os princípios aos quais estão vinculados (CAPOANI, 2016, p. 15), enquanto cidadãos e servidores da máquina pública.

O sucesso da performance das organizações públicas e a qualidade da execução de contratos está, intimamente, relacionado com as estratégias empregadas para a realização de compras e contratos no âmbito do setor público. A licitação consiste no procedimento formal através do qual o Poder Público (direto e indireto) faz previamente à celebração de contratos de serviços, de obras, de compras, de concessões, de permissões e alienações (MOTA, 2017, p. 12; FARIA, 2011, p. 305).

Diante do histórico de corrupção que assola o Brasil, torna-se fundamental a participação e o conhecimento da população sobre os procedimentos e os atos públicos. Assim esta poderá agir no controle e fiscalização, sobretudo conhecer como ocorre o procedimento licitatório, como também os princípios que norteiam a administração pública (CAPOANI, 2016, p. 8).

Conforme Souza (2015, p. 11) licitações são atos do âmbito da Administração Pública utilizados para contratação de terceiros na necessidade de contratação de obras, aquisição de bens, alienação, locação ou prestação de serviço. Esse procedimento administrativo busca verificar dentre as empresas aptas aquela que possui melhor condição para a aquisição de bem/serviço e que alia os requisitos de

menor preço, maior qualidade e melhor técnica, ou seja, seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de interesse.

Conforme GECONI (2006, p. 18):

Procedimento administrativo que visa garantir o Princípio Constitucional da Isonomia e pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais vantajosa para a Administração, ou seja, a que melhor atenda de maneira objetiva o interesse do serviço, sendo a mais conveniente para a celebração de contrato.

As licitações públicas incluem vários procedimentos formais que devem estar de acordo com as leis e que limitam os mecanismos de negociação. Cada país possui legislação específica para delimitar os atos administrativos do setor público, no Brasil a Lei nº 8666 de 21 de junho de 1993 é o instrumento legal que rege o processo licitatório e nela estão previstas cinco modalidades de licitação que configuram diferentes maneiras de conduzi-lo, como a concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão (SOUZA, 2015, p. 17).

A Constituição Federal de 1988, denominada carta magna ou lei maior do Brasil, completa 30 anos de existência e trouxe consigo uma grande contribuição para elevar os níveis dos princípios de legalidade, legitimidade, moralidade, transparência e democracia na Administração Pública. No entanto, sem risco de comprometer sua eficiência e desempenho (PESSOA, 2000, p.2).

Para Rosa (2011, p. 13) pode-se inferir que o procedimento licitatório é essencial ao bom andamento da Administração Pública, pois a licitação embora seja determinada por lei traz a permissividade para a administração contratar de maneira mais vantajosa. Além de garantir aos particulares a possibilidade de participarem dos pleitos que a Administração necessita para suprir as necessidades dos administrados com isonomia.

A abordagem desta temática torna-se relevante para que seja possível compreender o funcionamento da licitação no âmbito da Administração Pública, seus princípios norteadores, comportamento e bases legais. Além disso, tendo em vista toda burocracia enraizada nas organizações sejam elas públicas ou privadas que tornam as relações com a sociedade cada vez mais complexas, sendo de crucial



relevância a realização de estudos voltados para facilitar a compreensão da legislação e tornar a rotina das pessoas menos burocráticas.

## 2. JUSTIFICATIVA

A lei 8.666/1993 existe há 25 anos para orientar o gestor público em seus atos administrativos. Tendo em vista que os procedimentos licitatórios acontecem rotineiramente em conformidade com as demandas dos administrados e muitas vezes são conduzidos de forma ilegal, torna-se relevante discutir essa temática com a finalidade de contribuir com a performance e beneficiamento de todos os envolvidos no estabelecimento da licitação, como a comunidade jurídica, gestores, licitantes, fiscalizadores e a sociedade.

O processo licitatório é o procedimento de eleição para obtenção de bens e serviços nas organizações públicas. Além de ser necessária para o controle e gestão de recursos a máquina pública recebe bastante crítica por conta da morosidade nas compras e contratação de serviços, críticas que também são direcionadas para o processo de execução das licitações.

Assim, a compreensão da lei de licitação e a resolução dos conflitos gerados pelo uso indevido de recursos públicos são as principais motivações para a elaboração deste estudo. Logo se faz necessário saber interpretar o que é descrito na legislação, para fazer somente o que a lei permite no âmbito da gestão pública.

### **3. OBJETIVOS**

#### **3.1. OBJETIVO GERAL**

- ✓ Descrever a importância da aplicabilidade das normas especificadas na lei 8.666 de 21 de junho de 1993 para adquirir bens e contratar serviços para a administração pública.

#### **3.1. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- ✓ Apresentar informações sobre a lei 8.666 de 21 de junho de 1993;
- ✓ Identificar e descrever as modalidades de licitação;
- ✓ Descrever etapas e conceitos do processo licitatório;
- ✓ Promover o entendimento das regras e leis do regulamento supracitado;
- ✓ Apresentar a importância da fiscalização e controle do uso de recursos públicos.

#### **4. METODOLOGIA**

Realizou-se a busca, análise e revisão de literatura de trabalhos presentes nas bases de dados sobre a temática abordada. Os dados obtidos foram contrastados a fim de expor diferentes teorias sobre a temática. Assim, o estudo encontra-se norteado por estrutura de pesquisa que poderá contribuir para o desenvolvimento das reflexões referentes à licitação na administração pública e seus desdobramentos. A revisão foi elaborada a partir da definição dos seguintes descritores de pesquisa: administração pública, licitação, direito administrativo, servidor público, sendo que os trabalhos eleitos para a construção do estudo foram escolhidos de acordo com a qualidade e argumentação relevante com o tema proposto.

## 5. REVISÃO DE LITERATURA

### 5.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Considera-se que a administração é uma área do conhecimento, que pode ser visualizada como um meio de interatividade fundamental, através do qual obtêm-se resultados específicos. Assim, pode-se descrevê-la como uma ferramenta, através da qual o administrador, cria, dirige, mantém, opera e controla uma organização (KWASNICKA, 1993).

De acordo com o as palavras do grande estudioso Kwasnicka, pode-se inferir que a administração consiste nas estratégias disponíveis para realizar a gestão de recursos, de modo que os mesmos sejam aplicados de maneira adequada a fim de resultar em melhorias, menos perdas e satisfação dos administrados. Uma organização deve ter suas ações muito bem planejadas e executadas para alcançar as metas traçadas.

Por outro lado Chiavenato (2000) acredita que a administração consiste na condução racional das atividades de uma organização, seja ela pública ou privada. A administração trata do planejamento, da organização (estruturação), da direção e do controle de todas as atividades diferenciadas pela divisão de trabalho que ocorram dentro de uma organização. O que a torna, imprescindível para a existência, sobrevivência e sucesso dos seus atos.

No entanto, deve-se ter a percepção de que a distinção do que é público e o que é particular torna a ideia da administração pública mais clara. Assim, serviços públicos são aqueles de interesse comum que satisfazem as necessidades e promovem o bem-estar da sociedade (MORAES, 2008, p.11). Visto que a administração privada visa a lucratividade de um grupo de pessoas restrita aos proprietários da empresa.

Torna-se difícil compreender e delimitar o serviço público depois que o Brasil passou a transferir com maior frequência as atividades públicas ao setor privado, com a finalidade do Estado reunir recursos para solucionar questões focadas em segurança, saúde e educação. Porém, é possível haver a prestação de serviços do setor público executados por empresas privadas, o que ocorre na terceirização.

Segundo Rosa (2011, p. 5) o âmbito organizacional público, em suas esferas governamentais nacional, estadual e municipal, tem se submetido a muitas transformações ultimamente. Essas transformações são marcadas pelo aparecimento de tecnologias, aplicações e conceitos inéditos, que geram uma nova perspectiva na administração e no gerenciamento de processos administrativos e operacionais para atender as suas demandas.

A administração pode ser definida como um método de tomar e colocar em prática decisões sobre metas e utilização adequada de recursos. O ato de administrar relaciona-se com situações nas quais há pessoas utilizando recursos para alcançar seus objetivos (MAXIMIANO, 2000, p. 60).

De um modo geral administrar significa você saber fazer bom uso do que se tem em mãos (recursos humanos, capital, estrutura) para alcançar o triunfo ou bom andamento das funções que você se propõe a realizar. Qualquer indivíduo que se propõe a atuar na administração pública deve ter conhecimentos específicos sobre conceitos, legislações vigentes e estratégias que estão envolvidas na construção de uma gestão de qualidade.

A administração interpreta os objetivos e necessidades da organização, transformando-os em ações através de planejamento, organização, direção e controle, de modo que todos os esforços realizados em todas as áreas e em todos os setores para atingir esses objetivos (CHIAVENATO, 1994, p. 174). No caso do setor público as metas são direcionadas para favorecer o bem estar e suprir as necessidades dos administrados.

No aspecto funcional, Administração Pública 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 (MEDAUAR, 2004, p....).

Trazendo a realidade de um município com o intuito de exemplificar, o prefeito é escolhido pelo povo para que possa administrar os recursos recolhidos e captados das demais esferas governamentais afim de empregar esses recursos em benfeitorias para a população e suprir as suas necessidades fundamentais, como saúde, segurança, educação e bem estar.

A administração pública é considerada uma instituição que possui como função fundamental a gestão dos interesses da coletividade. Esta organização através de seus atos é responsável por garantir a adequada manipulação de bens, direitos e garantias a população. Diante disso, é fundamental que suas ações de gestão sejam pautadas em bases legais com bastante ética e transparência (CAPOANI, 2016, p.11).

Para satisfazer o interesse da coletividade, manter sua funcionalidade e adquirir bens e serviços a Administração procede com as compras que nutrem suas necessidades e demandas. No entanto, ela não é autorizada a proceder como organização privada, que contrata com quem deseja, uma vez que tem liberdade legal para isso.

Neste contexto compreende-se como serviços, conforme Motta (2002, p. 132) “toda atividade destinada a obter determinada utilidade e interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro de trabalho técnico-profissional”.

Então, por sua vez, as compras e contratações feitas no âmbito do Setor Público são regulamentadas por lei, com intuito de salvaguardar os interesses da população e coibir a ação de agentes públicos em prol de interesses pessoais (BARROS, 2008, p. 24).

O modelo, adotado pela Constituição Brasileira de 1988, tem como fundamentos o princípio da legalidade, da separação de poderes, o reconhecimento de direitos e garantias individuais, e a participação popular no exercício do poder. Nesse regime, a Administração Pública tem o dever não apenas de submeter-se ao princípio da legalidade administrativa, mas também de divulgar todos os atos que pratica, permitindo aos administrados participar do processo de tomada de decisões e também exercer o controle de sua atuação (CABRAL, 2016, p. 66).

Conforme pontuado pela lei maior (CF de 1988) do país, na República brasileira é evidente observar que as decisões e atribuições têm sido direcionados para esfera dos entes federativos governantes. Ocorre que, é de imprescindível menção o fato da intervenção do Estado na vida da população deva ser estabelecida através de meios normativos adequados e pautados na devida fundamentação.

De acordo com o que é estabelecido na Constituição Federal (1988) em seu art. 37, primariamente os atos da administração em qualquer esfera governamental de poder deve obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Amplamente difundidos pela sigla LIMPE (Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência), os princípios são vistos como a base do ordenamento jurídico-administrativo e por conseguinte validam os seus atos.

Ainda em seu inciso XXI, o artigo 37 (Constituição Federal), expressa que qualquer tipo de contrato administrativo deve ser estabelecido após uma licitação, que diz respeito ao procedimento administrativo através do qual seleciona-se proposta de contratação mais vantajosa para a máquina pública.

Para tal, deve-se instituir os requisitos de eleição, sendo obrigatório assegurar ampla participação dos interessados e o seu tratamento com isonomia, com atenção ao cumprimento das determinações legais (PEREIRA JÚNIOR, 2012, p.9).

É possível perceber uma dissipação cada vez maior da visão tradicional limitada entre o serviço público e o servidor, e a sociedade e o munícipe. Tal fator atenta para a necessidade de compreensão e avaliação, por parte dos agentes e administradores públicos, dos impactos exercidos pelas decisões tomadas sobre o gasto do dinheiro público. A administração pública deve proporcionar e exigir do servidor conhecimentos suficientes, para que o mesmo possa analisar com precisão, acerca do que contratar, quando contratar, a que tempo, a que custo, e qual a forma mais adequada de obter os resultados esperados, de modo a converter essas informações em subsídios que propiciem decisões acertadas (ROSA, 2011, p. 5)

O servidor público deve fazer uma análise situacional do ambiente e do público para qual trabalha, de modo a atentar-se as necessidades, deficiências e o que já é o bastante. Para que não aconteçam casos nos quais os recursos sejam direcionados para aquisição de algo que sobreponha as necessidades básicas da população como saúde ou educação, por exemplo.

Diante dos grandes escândalos políticos e corrupção que encontram-se disseminados pelo país, a voz da população tanto para cobrar, quanto através de denúncias findam com a melhor execução dos atos dentro das restrições legais. A



Administração Pública caminha para apresentar performance com maior eficiência no uso do dinheiro público, pois a sociedade que cobra é a responsável pelo pagamento de tributos que subsidiam o dinheiro público (MOTA, 2017, p. 18).

Conforme Langer (2015, p. 10) a legislação existe para normalizar a administração pública e com isso atende também as necessidades da coletividade. O setor público faz uso das licitações para realização de contratações de bens e serviços. Porém, tanto alguns licitantes, quanto certos funcionários públicos e partes contratadas apresentam comportamento inapropriado com má-fé, pondo seus interesses à frente do interesse público.

Cabe aqui evidenciar que para Fabre (2014, p. 16) há uma iminente necessidade de atualização das bases legais que orientam as compras públicas no Brasil. No entanto, até isso acontecer há muitas coisas a se atentar, principalmente pelo fato da lei de licitação não atender mais as expectativas da denominada nova Administração Pública com seus desafios e sua complexidade.

Segundo Silva e Oliveira (2013, p. 598) a gestão pública também pode fazer uso da licitação como meio para vender, licenciar ou outorgar concessões sobre um bem. No entanto, a sua viabilidade está condicionada a presença de mais de um interessado. A licitação busca atender as necessidades governamentais e, paralelamente, obedecer aos princípios da isonomia e da impessoalidade.

Conforme Silveira, Lopes e Cintra (2009, p. 2) é consensual a necessidade de se expor o processo de compras públicas para que a administração dos recursos aconteçam com transparência, maior agilidade e eficiência. O processo de compras, e contratação de obras ou serviços é responsável pela maior parte dos gastos do orçamento público. E por lidar com recursos públicos a administração deve agir de forma burocrática e de acordo com o que a lei determina.

Em um Estado Federativo de Direito como é o caso do Brasil que é uma República Federativa, a Administração Pública tem papel fundamental na vida de toda a população, pois se o poder emana do povo, ficam os agentes públicos com a função de representar a população e por ela trabalhar, sempre buscando atender aos anseios dos administrados. É o poder público que através de toda a máquina e estrutura administrativa determina grande parte dos valores que fazem parte do cotidiano da sociedade em geral (MACHADO, 2011, p. 2).

Há uma percepção que a administração pública tem sido otimizada com ferramentas de gestão e controle que trazem predominância na eficiência e qualidade dos serviços, com isso há um aumento no interesse da população em acompanhar as atividades desenvolvidas no âmbito do setor público, o que eu não deixa de ser uma função fiscalizadora dos principais interessados em saber como está sendo empregado o recurso público.

Para Souza (2011, p. 8) como a administração pública atua em prol do interesse comum e bem estar da população, fazendo-os dentro dos limites estabelecidos na legislação, há necessidade de uma gestão de compras eficiente. Uma vez que deve haver, obrigatoriamente, transparência nas relações e a eficácia no direcionamento de recursos públicos.

Cabe aqui reafirmar que todas as atividades prestadas pelo setor público em prol do interesse coletivo, possuem seus atos pautados por regulamentação específica. E, de forma primária a estas, há regras gerais que fazem o papel de informar a atividade administrativa (MEDAUAR, 2007, p. 120).

Tratam-se dos princípios administrativos, que no ordenamento brasileiro recebem status de instituto jurídico, e tem relevância na esfera administrativa. Logo, é fundamental o conhecimento sobre o sistema jurídico e os princípios que norteiam a Administração Pública em suas atividades, na constante busca de atender aos anseios da coletividade (MACHADO, 2011, p. 5).

## **5.2 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Segundo Mazza (2014, p.) os princípios são diretrizes gerais que albergam os valores básicos e fundamentais de um sistema organizacional. Os estudiosos retiram o essencial da totalidade que compõe as normas específicas. E são os princípios que definem os atos administrativos, além de armazenar informações que definem a comunicação no ordenamento jurídico.

O gestor público deve agir na busca de melhores condições de vida para os seus administrados e suas ações devem ser executadas em prol da sociedade. Assim, qualquer atividade do administrador público deve ser planejada e suas decisões devem levar em consideração as consequências que podem ser refletidas sobre a

vida dos administrados, que são, de fato, os maiores interessados nessas atividades a serem desempenhadas pelo Poder Público (MACHADO, 2011, p. 3).

Conforme Maia (2011, p. 15) a Administração Pública alberga o conjunto de serviços prestados, órgãos e funcionários do Estado que possuem a função de suprir as necessidades sociais no tocante à educação, lazer, saúde, dentre outros. A administração pública está presente na Constituição Federal e possui seus atos pautados aos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Hoje, no pensamento jurídico contemporâneo, existe unanimidade em se reconhecer aos princípios jurídicos o status conceitual e positivo de norma de direito, de norma jurídica. Para este núcleo de pensamento, os princípios têm positividade, vinculatividade, são normas, obrigam, têm eficácia positiva e negativa sobre comportamentos públicos ou privados bem como sobre a interpretação e a aplicação de outras normas, como as regras e outros princípios derivados de princípios de generalizações mais abstratas (ESPÍNDOLA, 1998, p. 55).

De acordo com Caixeta (2004, p.15) princípios são caracterizados como propostas que constituem as diretrizes estruturais de uma determinada ciência. Em se tratando da área jurídica, os princípios são os valores que a ordenam e podem variar de acordo com contexto histórico, social, cultural e político. Assim, pode-se inferir que os princípios podem mudar conforme o desenvolvimento da humanidade. Cabendo aqui ressaltar que como a Administração Pública é regida pela Constituição Federal, os princípios seguidos para os atos administrativos são os constitucionais.

Sendo assim, finalidades de um processo licitatório explicitam três exigências públicas: proteção aos interesses públicos e recursos governamentais ao se procurar a oferta mais satisfatória, respeito aos princípios da isonomia e impessoalidade e obediência aos da probidade administrativa (CALDAS, 2013, p.15).

Acredita-se, que a sucessão de escândalos de desvio de conduta e corrupção em todas as esferas do setor público esteja relacionado com a forma com que se desenvolveu o contexto histórico do sistema político brasileiro. Existem maus hábitos e costumes culturais que são observados em gestores, mas que são um reflexo de atos que algumas pessoas praticam no dia-dia e não consideram serem ilícitos, mas

quando praticados na administração pública ganham magnitude e geram prejuízos para a coletividade.

Por conseguinte, além dos elementos obrigatórios constantes nos arts. 40 e 41 da Lei Federal 8.666/93, não podemos deixar de enfatizar o cuidado no detalhamento do objeto da Licitação, evitando direcioná-lo para uma marca ou um fabricante específico, assim como não incluir características de serviços que somente um fornecedor possa oferecer, proporcionando assim, a oportunidade para que todos os interessados possam competir em condições de igualdade e ampliando a concorrência, na busca da melhor oferta (OGUZUCO, 2011, p. 44)

O não cumprimento o desrespeito aos princípios administrativos caracteriza-se como maneira mais grave de ilegalidade, de acordo com a essência do princípio violado. O princípio, essencialmente, possui a função de nortear o entendimento e aplicação prática de todas as normas. Dado sua importância, quando não há normas específicas, o princípio é responsável por reger a atuação do agente da Administração e devem ser prestigiados sempre. (TAVARES, 2011, p. 19).

### **5.2.1 LEGALIDADE**

A legalidade, como princípio da administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito 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, 2005, p.135).

Se o sujeito civil deve subordinação às leis que regulamentam o convívio em sociedade, caso contrário será punido criminalmente, ao cidadão investido de cargo público deve ser implícito a conscientização de que todos os seus atos devem ser executados, somente, com a permissividade da lei. Estando este sob pena caso não seja subordinado a lei.

A legalidade apesar de ser considerada um princípio, extremamente, precioso, apresenta igual hierarquia em comparação aos demais princípios constitucionais. Logo, só exprime significado quando em conexão com os outros princípios e direitos fundamentais. Em procedimentos de licitação, esse princípio vincula os licitantes e a Administração Pública às regras estabelecidas nas normas e princípios em vigor (BRASIL, 1993; FREITAS, 2009, p. 72).

O princípio da legalidade significa dizer que todo e qualquer ato praticado pela esfera pública, tanto em nível federal, como estadual e municipal, deve, precipuamente, estar embasado em legislação expressa, ou seja, deve ser autorizado pela lei. Se não o for, o ato é ilícito (CAPOANI, 2016, p. 22).

O princípio da legalidade constitui-se um dos principais pilares do Direito e enquadra-se como uma fundamental garantia de respeito aos direitos individuais. Assim como, também é considerado como a base do regime jurídico no âmbito da Administração Pública, uma vez que a legalidade denota a subserviência dos atos administrativos à lei (CAIXETA, 2004, p. 28).

## **5.2.2 IMPESSOALIDADE**

O princípio da impessoalidade nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal. Esse princípio também deve ser entendido para excluir a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas (MEIRELLES, 2005, p. 135).

De acordo com Capoani (2015, p. 22) o princípio de impessoalidade tem promove isonomia e veda a pessoalidade no que diz respeito ao beneficiamento individual no âmbito da esfera pública, priorizando sempre a melhor proposta para esta. Esse princípio determina a Administração a observar em suas decisões critérios

objetivos, previamente, estabelecidos, afastando a discricionariedade e o subjetivismo na condução dos procedimentos da licitação (BRASIL, 1993).

Nesse contexto, para Andrade (2008, p. 5):

A impessoalidade busca uma igualdade de tratamento que a administração deve dispensar aos administrados que se encontre na mesma situação de equivalência jurídica. E para que haja efetiva impessoalidade, deve a administração voltar-se exclusivamente para o interesse público, e não para o privado, vedando-se, em consequência, sejam favorecidos alguns indivíduos em prejuízo de outros.

### **5.2.3 MORALIDADE**

Pelo princípio da moralidade administrativa, de difícil conceituação doutrinária não bastará ao administrador o estrito cumprimento da estrita legalidade; deverá ele, ao exercício de sua função pública, respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui, a partir da constituição de 1988, pressuposto de validade de todo ato da administração Pública (MORAES, 2007, p. 84).

Agir com ética, ser honesto e ter lisura são os requisitos para estar de acordo com o princípio da moralidade. Este princípio é coerente ao da probidade administrativa, logo exige-se que a Administração pública e os licitantes ajam deste modo nos atos de uma licitação (SILVA e OLIVEIRA, 2013, p. 602). A conduta dos licitantes e dos agentes públicos devem ser, além de lícita, compatível com a moral, a ética, os bons costumes e as regras da boa administração (BRASIL, 1993).

A moral e honestidade devem fazer parte do dia-dia do administrador público, sempre buscando atender ao que espera a sociedade, para que se alcancem os objetivos de satisfação das necessidades da população. A ligação do termo moralidade na Administração Pública se verifica associada ao princípio da finalidade, pois deve o agente público executar suas tarefas em conformidade com a norma vigente e dentro da sua função que é o de atender as necessidades de seus administrados (MACHADO, 2011, p. 9).

A ética está presente em todas as atitudes dos seres humanos, suas ações pessoais e profissionais são reflexos dos seus valores e princípios, no entanto são regulados pelas condutas éticas do meio em que estão inseridos. A vida em sociedade requer que haja ética, moral e bom senso nos atos das pessoas, principalmente se o indivíduo encontra-se a frente de um cargo público e possui poder para prestar serviços à coletividade.

#### **5.2.4 PUBLICIDADE**

A administração pública possui seus atos pautados e norteados por princípios básicos, que estão previstos na Constituição Federal. Dentre estes princípios a publicidade representa e age como um veículo de informação, sem a qual não é possível funcionar uma organização de maneira legal, pois a divulgação na máquina pública representa um dever estatal. A publicidade é o princípio que rege os atos, procedimentos, decisões e atividades dos órgãos públicos (FERREIRA, 2012, p. 14).

Publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. O princípio da publicidade dos atos e contratos administrativos, além de assegurar seus efeitos externos, visa a propiciar seu conhecimento e controle pelos interessados diretos e pelo povo em geral, através dos meios constitucionais (MEIRELLES, 2005, p. 135).

A publicidade enquanto princípio requer que qualquer ato administrativo seja públicos, resultando em ações de transparência da administração pública, tornando de conhecimento de todos as decisões e procedimentos de sua atuação (BARROS, 2008, p. 70). Qualquer interessado deve ter acesso às licitações públicas e seu controle, mediante divulgação dos atos praticados pelos administradores em todas as fases da licitação (BRASIL, 1993).

Portanto, a publicidade da licitação abrange a divulgação do aviso de sua abertura, o conhecimento do edital e de todos os seus anexos, o exame da documentação e da proposta pelos interessados após abertas e o fornecimento de certidões ou de quaisquer peças, pareceres e decisões relacionadas com o processo, desde que solicitados formalmente e por quem tenha legitimidade para pedi-los (DANTAS, 2011, p. 20).

Conforme Brasil (2010, p. 19) a licitação não deve ser sigilosa, com exceção do seu conteúdo das propostas até serem conhecidas. Como também devem ser públicos e acessíveis aos cidadãos os atos que dizem respeito ao processo. Devendo ser efetuada sempre no local onde se encontra situada a repartição interessada, a menos que haja motivo de interesse público, e este deverá ser devidamente justificado.

Assim, qualquer interessado pode ter acesso as licitações públicas e ao respectivo controle, mediante divulgação dos atos praticados pelos administradores em todo procedimento de licitação.

### **5.2.5 EFICIÊNCIA**

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 de seus membros (MEIRELLES, 2005, p. 135).

A eficiência da máquina pública pode ser alcançada quando as ações a que se propõe executar são realizadas utilizando o menor quantitativo de recursos humanos e material para obtenção dos resultados propostos. Existe um caso que ganhou bastante repercussão na mídia em que a obtenção de mochilas para crianças da rede pública municipal de educação ocorreu contrariando o princípio da Eficiência. Realizou-se uma licitação fraudulenta na qual crianças do ensino infantil receberam mochilas com tamanhos superiores a sua estatura.



O termo “eficácia” significa força de produzir determinados efeitos, virtude de tornar efetivo ou real, que funcione de fato. Relaciona-se ao alcance de resultados que pretende se atingir. A eficiência, por sua vez, significa a capacidade de produzir realmente um efeito e relaciona-se com a utilização de recursos em um determinado processo. Já é sabido que nem sempre a eficiência e a eficácia são aliadas. Fazer corretamente as coisas e fazer as coisas certas são procedimentos distintos (OGUZUCO, 2011, p. 42).

As mochilas não puderam ser utilizadas pelas crianças, pois utilizou-se mais tecido do que o necessário, mais gasto e ainda resultou em produtos que levariam as crianças a desenvolver problemas de coluna.

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 (MEIRELLES, 2002, p. 94).

Assim, é importante que o administrador público pautar seus atos sobre a ideia de que não é ele, diretamente, que está obtendo bens ou contratando serviços, mas sim a Administração Pública através dele enquanto agente público, ou seja, ele deve se atentar no momento da contratação que a proposta escolhida é a melhor escolha socioeconômica para o Estado, não o que lhe mais agradou ou que lhe traga benefícios pessoais.

### **5.3 LICITAÇÃO**

Durante bastante tempo, o que hoje conhece-se como procedimento licitatório, era denominado concorrência pela Administração Pública quando da escolha de propostas para prestação de serviços ou obtenção de bens visando o interesse da

coletividade. A elaboração da lei de licitação foi resultado da existência de muitas críticas às ações da Administração Pública em decorrência do elevado número de irregularidades e desvio indevido de recursos públicos (TAVARES, 2011, p. 8 e 54).

Licitação é procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca, por meio de condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços. Objetiva garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, de maneira a assegurar oportunidade igual a todos os interessados e a possibilitar o comparecimento ao certame do maior número possível de concorrentes (BRASIL, 2010, p. 19)

No âmbito de qualquer setor governamental, obrigatoriamente, deve-se priorizar as melhores propostas, sobretudo àquelas que atendam requisitos diretos, claros e transparentes. Além disso, os requisitos devem ser atrelados a uma ferramenta de convocação que deve regulamentar a licitação e contrato firmado com a administração (BAVARESCO, 2005, p. 4).

Sendo essa a finalidade da licitação, um ato formal da administração acompanhado de dois propósitos fundamentais, conforme evidenciado por Bavaresco (2005, p. 4) a saber: “a busca da proposta mais vantajosa para o contrato de interesse dos órgãos públicos bem como, a igual oportunidade de acesso a todos os interessados”.

A licitação é uma limitação a liberdade de contratar do administrador público, deixar a critério deste as decisões sobre como usar os recursos públicos no que diz respeito a compras e contratações, daria ensejo a práticas inescrupulosas e casos de improbidade (SOUZA e OLIVEIRA, 2013, p. 596).

A Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993 foi instituída para regulamentar o que fora disposto na Constituição Federal de 1988 sobre os procedimentos de licitações e contratos no âmbito da administração pública. E seu art. 1 explicita a finalidade desta lei:

Estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 1993).

A lei possui a função de orientar a máquina pública a adquirir um serviço ou realizar a construção de uma obra, por exemplo, fazendo bom uso do recursos públicos, a partir da prerrogativa de escolher uma proposta de empresa que cumpra os requisitos e atenda às necessidades desejadas para utilidade do que se almeja adquirir, de forma vantajosa para a Administração Pública. Sobretudo para garantir o princípio da isonomia prevista na Constituição Federal. Possui o objetivo de realizar uma obra de qualidade com o serviço mais barato dentre as ofertas analisadas.

Para Souza (2015, p. 12) os processos licitatórios no âmbito do setor público são compostos por diversos procedimentos regidos por bases legais, que devem ser obedecidas tanto pelas organizações públicas e privadas, sob pena de receberem sanções quando identificada alguma fraude pelos meios de controle.

Vários estudiosos versam sobre o conceito de licitação, todos apresentam consenso sobre o significado e função do procedimento. No entanto, diferentes pontos de vista promovem uma melhor compreensão sobre o assunto. Assim, para Santos Filho (2011, p. 218) a licitação é uma ferramenta administrativa do âmbito do setor público através da qual elege-se uma proposta, considerada a mais apta dentre as sinalizadas pelas partes de interesse a serem contratadas e, por conseguinte, estabelece-se a celebração de contrato.

Pela percepção de Jése (2003, p. 25), “licitação é um procedimento que tem por finalidade relatar, ao agente competente para celebrar o contrato, um contratante capaz, solvente, sério, que ofereça as melhores condições e deseje executar o contrato projetado”.

A maioria dos autores expressam uma opinião bastante consensual ao conceituar a licitação, assim como o entendimento explicitado por Cretella (2000, p. 115):

Procedimento administrativo preliminar complexo, a que recorre a Administração quando, desejando celebrar contrato com o particular, referente a compras, vendas, locações, obras, trabalhos, ou serviços, inclusive os de publicidade, seleciona, entre várias propostas feitas, a

que melhor atende ao interesse público, baseando-se para tanto em critério objetivo, fixado em antemão, em edital, a que se deu ampla publicidade.

Com intuito de cumprir o seu papel para com os interesses da coletividade atribuiu-se prerrogativas exclusivas à administração pública. Entretanto, junto a essas prerrogativas a máquina pública deve cumprir deveres quando da prática de atos específicos de sua competência. Assim, a licitação representa um dever da administração pública, cujo o principal intuito é propiciar maior transparência e garantir um melhor controle social (CAPOANI, 2016, p. 26).

A realização de licitação pública é obrigatória em virtude do princípio da indisponibilidade do interesse público, dados que os agentes administrativos encarregados de celebrarem contratos em nome da administração pública não podem fazê-lo de acordo com suas vontades, com seus desígnios pessoais, porém sempre norteados pelo interesse público (NIEBURH, 2011, p. 48).

Deste modo, deve-se ter a compreensão de que seja uma estrada, uma praça pública, a Unidade Básica de Saúde e Escola Municipal de um bairro, por exemplo, antes de ter a sua obra iniciada, previamente teve o seu projeto analisado e aprovado. Além disso, houve direcionamento de recursos, publicação de edital para apresentação de propostas de interesse a partir de empresas do ramo (construção civil). Posteriormente, mediante as propostas apresentadas, realiza-se a seleção de proposta mais vantajosa e viável de acordo com os recursos para a sua construção.

A expressão "procedimento administrativo" envolve várias suposições, dentre elas uma série de atos encadeados, segundo rígida seriação de etapas, e teleologicamente estruturados - à seleção do melhor eventual contratista. Por isso mesmo, desde já é eliminada a possibilidade da Administração Pública moldar, a seu bel-prazer, discricionária ou arbitrariamente, a estrutura e a essência do procedimento (TAVARES, 2011, p. 8).

Os procedimentos denominados licitatórios também são seguidos em casos de demanda de outros serviços, publicidade, compras, alienações e locações no âmbito

de qualquer esfera governamental. Tendo como para seus processos e julgamentos os princípios constitucionais, tais quais a legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e os correlacionados.

Assim, toda demanda de produtos e serviços que a administração pública precisa para a execução de suas atividades deve ser obtida em acordo com regras e procedimentos especificados dentro de uma base legal (SILVA e OLIVEIRA, 2013, p. 595). Pode-se resumir as finalidades de um processo licitatório em proteger os interesses públicos e recursos governamentais ao se procurar a oferta mais satisfatória, respeitar os princípios da isonomia e impessoalidade, e obedecer aos da probidade administrativa (CALDAS, 2013, p. 15).

Entretanto o procedimento licitatório demanda tempo até sua conclusão em razão da observância dos prazos de publicações, bem como dos prazos recursais. Fatores relacionados à falta de flexibilidade, os processos engessados pela demora no julgamento inicial, têm como consequência a queda da produtividade. Essa falta de flexibilidade é caracterizada, pela burocratização, pela busca da transparência, como também pela ausência de tecnologia necessária junto aos setores da administração pública, para implantação de sistemas de melhorias (ROSA, 2011, p. 6).

Fazendo uma análise do contexto histórico sobre compras e obtenção de serviços pela administração pública, percebe-se que há poucos momentos nos quais a sociedade discutiu a respeito do procedimento licitatório propriamente dito em decorrência de resistências e da burocracia que permeiam esses atos administrativos.

Porém está cada vez mais claro para Tavares (2011, p. 18) que “se a lei não evita a corrupção, a participação da sociedade, aliada ao processo de conscientização educacional, fará, sim, com que governantes e licitantes caminhem na mesma estrada da moralidade administrativa, pondo fim aos desmandos, superfaturamentos, gerência ineficaz da lei e outras patologias paralelas na administração”.

A expressão licitar, etimologicamente, diz respeito ao ato de dar ou cobrir lance em leilão, participar e/ou disputar da arrematação de bens, todos os significados estão ligados a ideia de arrematar algo ou concorrer. Oliveira (2015) conceitua a licitação como o processo administrativo de uso da Administração Pública e terceiros, quando

indicados por lei, com a finalidade de selecionar a melhor proposta, através de critérios objetivos e impessoais para celebração de contratos.

Conforme explicitado por Pereira Júnior (1997, p. 34) no ato da licitação o erário terá que escolher uma proposta que possua maior vantagem a oferecer dentro de um processo administrativo pautado em regras e que seja capaz de promover tratamento igualitários entre os concorrentes. Ao fim da análise das propostas deverá ser contratado aquele que apresentar a melhor proposta.

Em 1993 substituiu-se o Decreto 2.300/86 pela 8.666, que alterou os procedimentos necessários para lidar com as licitações, que por sua vez sofreu modificações através da Lei 8.883, de 6 de julho de 1994, Lei 9.648, de 27 de maio de 1998, Lei 10.520, de 17 de julho de 2002. Com isso, desde então, o serviço público através de seus agentes possui a obrigação de atender e cumprir as disposições da lei de licitação em todos certames licitatórios, sobretudo para melhorar sua performance e a execução de suas atribuições (LANGER, 2015, p. 10).

A Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993 pontua as as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos do âmbito da Administração Pública brasileira. Assim, como apresenta-se supracitado esta lei aborda o tocante a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito de todas as esferas governamentais, tais como União, Estados, Distrito Federal e municípios (BRASIL, 1993).

Porém Fabre (2014, p. 55) a lei que normaliza a licitação no Brasil encontra-se atrasada e já não condiz com as necessidades atuais da compra pública:

A história das licitações e contratações públicas no Brasil mostra o quanto suas premissas fundamentais foram mudando ao longo do tempo. De previsões restritas no Código de Contabilidade da União até os dias atuais, o tema compra pública foi ganhando cada vez mais espaço doutrinário e relevância prática. Na atualidade, após passados mais de 20 anos de vigência da lei nº 8.666/1993, resta nítida a necessidade de ajuste da legislação de compras existente.

Esta lei possui mais de 25 anos e continua sendo o instrumento legal de referência para licitações e contratos administrativos. Apesar de apresentar inflexibilidade e em sua redação maximizar o controle burocrático, como boa parte das

leis brasileiras, esta apresenta brechas que facilitam a ocorrência de ações fraudulentas, e por esse motivo é alvo de críticas pelos demais países, em decorrência da falta de eficiência na utilização de recursos públicos, principalmente pelo Governo Federal.

O direito de licitar, no entanto, não se resume a simples participação no certame. Apresenta diversos desdobramentos – de observância obrigatória aos entes públicos – tal como a prerrogativa do licitante de ser tratado da mesma forma que os demais interessados em contratar com a Administração e os deveres, atribuídos ao ente público, de observar o procedimento estabelecido na lei e as condições previstas no edital, de julgar as propostas de acordo com os critérios estabelecidos no instrumento convocatório, de divulgar os atos praticados no procedimento, entre outros. Tais desdobramentos compatibilizam-se perfeitamente com o regime democrático, sendo que sua inobservância, inevitavelmente, levará à violação do direito subjetivo do licitante (CABRAL, 2016, p. 61).

De um modo geral, quando se estabelece uma negociação é importante que regras fundamentais sejam impostas a fim de que ambos os lados não sejam prejudicados, ou seja, antes de fechar um contrato todos devem estar cientes e concordar com os termos pré-estabelecidos. O ato licitatório tem em sua essência a prerrogativa de que a regulamentação seja bem alinhada e previamente definida, sobre aspectos legais a fim de que nem administração e a coletividade saiam no prejuízo, e muito menos a empresa que estabelece contrato com a máquina pública.

Segundo Almeida (2009) a fiscalização de contratos administrativos além de ser uma etapa essencial, consiste num dos mais importantes temas da gestão pública recente do Brasil. A deficiência na fiscalização pode fazer com que mesmo licitações bem conduzidas e contratos bem elaborados não atinjam seus objetivos. A responsabilidade fiscal de contrato caracteriza ponto importante sobre fiscalização de contratos administrativos (CASTRO, 2010, p 76).

A Lei nº 8.666/93 ainda preconiza que existem casos especiais cuja a contratação pode ser estabelecida de forma direta, é o que acontece em casos de Inexigibilidade de Licitação e a Dispensa de Licitação, duas formas de contratação previstos na lei que acontecem, exclusivamente, por interesse público (CARVALHO, 2005).

Em casos nos quais se faz necessário que a Administração Pública rescinda contrato unilateral com empresa de terceirização de serviços de caráter continuado, por motivos de inexecução das obrigações trabalhistas, situação que interfere no bom funcionamento da Instituição, esta poderá se valer desta forma de contratação. No entanto, deverá firmar contratos de no máximo 180 dias, para que tenha tempo hábil de preparar uma nova licitação (CASTRO, 2010).

A licitação não é uma garantia última e definitiva da probidade administrativa. Aquele que objetiva tirar proveitos indevidos de uma contratação administrativa, em vez de realizar uma simples dispensa de licitação, é muito mais cômodo e seguro articular um procedimento viciado e manipulado. Assim, para alguns a licitação pode ser uma maneira segura de fraudar a Administração, pois não é porque os procedimentos licitatórios foram seguidos que o resultado seja positivo para a Administração (SOUZA, 2015, p. 29).

No entanto, cabe ressaltar, que a intenção da licitação é ser desenvolvida entre agentes públicos e licitantes que sejam investidos de boa-fé, que respeitem as regras da sociedade e dos princípios da administração pública. Em um âmbito em que as pessoas trabalham de forma honesta a licitação constitui-se um procedimento administrativo ou uma ferramenta bastante eficiente. Mas a sociedade acaba deparando-se com vários casos de uso inadequado para enriquecimento ilícito e pessoal através do emprego da licitação.

Faz-se necessário evidenciar que a dispensa de licitação desobriga a Administração somente dos trâmites da licitação em si, mas as demais obrigações legais devem ser executadas. Cabe acrescentar que esta forma de contratação provoca o aumento de despesas para os cofres públicos, em detrimento da urgência da contratação pela escolha de proposta mais vantajosa (CASTRO, 2010).

Para finalizar a compreensão do ato licitatório o grande doutrinador Meireles relata que:

Licitação é procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa a propiciar iguais oportunidades aos



que desejam contratar com o Poder Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. É o meio técnico-legal de verificação das melhores condições para a execução de obras e serviços, compra de materiais e alienação de bens públicos. Realiza-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, sem a observância dos quais é nulo o procedimento licitatório, e o contrato consequente (MEIRELES, 2006, p. 27).

Segundo a fala do autor o uso da licitação é a forma técnica e legal que verifica as melhores propostas para licitar algum material de que a máquina pública necessita. Tudo que é comprado com o dinheiro público deve ser obtido mediante todas as etapas do processo licitatório, salvo as exceções, também previstas na Lei 8.666 de 1993. Logo, a existência de um contrato administrativo constitui o desfecho do procedimento após o cumprimento de todas as etapas exigidas para uma licitação.

De acordo com Brasil (2010, p. 33) deve haver escolha de pessoas específicas para executar o processo licitatório, sendo esta função de responsabilidade de determinados agentes públicos, que devem ser designados pela autoridade competente através de ato administrativo próprio, como por exemplo via portaria. Assim o agente designado irá integrar a comissão de licitação, pode ser investido de poder para ser pregoeiro ou para realizar licitação na modalidade convite.

A comissão de licitação é criada pela Administração com a função de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos a licitações públicas nas modalidades concorrência, tomada de preços e convite. A licitação delimita as compras governamentais, deste modo a regulamentação para o processo deve ser estabelecida no instrumento de convocação para a licitação. O instrumento em questão é a carta-convite, para o convite, e por sua vez o edital para as demais modalidades (BAVARESCO, 2005, p. 5).

## 5.4 TIPOS DE LICITAÇÃO

O § 1º do art. 45 da Lei nº 8.666/93 estabelece os tipos de licitação possíveis a serem realizados para a contratação de obra pública: “menor preço”; “melhor técnica”; e “técnica e preço” (PEREIRA JÚNIOR, 2012, p. 26).

Para melhor compreensão é importante esclarecer que os tipos de licitação diferem de modalidades de licitação. Visto que o tipo diz respeito ao critério de julgamento que a Administração utiliza para eleger dentre as propostas àquela que é mais vantajosa. Por outro lado, a modalidade licitatória consiste no procedimento licitatório, propriamente dito. Os tipos de licitação mais utilizados para o julgamento das propostas são menor preço, melhor técnica e técnica e preço.

Para Brasil (2010, p. 108) a licitação do tipo menor preço ocorre quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública é determinante para eleger o vencedor do certame, sendo este o licitante que apresentar proposta de acordo com as especificações do ato convocatório e ofertar o menor preço.

A melhor técnica é o tipo de licitação cujo critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública é baseado em requisitos de cunho técnico, sendo a proposta mais vantajosa e escolhida após negociação das condições ofertadas com a proponente melhor classificada (BRASIL, 2010, p. 114).

Esse tipo de licitação é empregado, exclusivamente, para serviços de natureza intelectual, com predominância para elaboração de estudos técnicos preliminares, projetos básicos e executivos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento, e de engenharia consultiva de forma geral (BRASIL, 1993).

Considerando a forma de avaliação, classificação e valorização das propostas técnicas e de preço, o edital para esses tipos de licitação deve conter, obrigatoriamente, uma pontuação mínima a ser atingida. O licitante que não atingir esse percentual terá sua proposta desclassificada. Para o tipo Melhor Técnica, deve conter, também, uma planilha de custos detalhada, com a composição dos preços, bem como a fixação do preço máximo que a Administração se propõe a pagar (GECONI, p. 31).

De acordo com Brasil (2010, p. 115) o tipo de licitação referente a técnica e preço, possui como critério de escolha da proposta mais vantajosa para a Administração Pública aquela que apresenta a maior média ponderada, levando em consideração as notas obtidas nas propostas de preço e técnica.

Poderá a Administração excluir do julgamento técnico, com a devida justificativa, até dois dos seguintes fatores: prazo de entrega, suporte de serviços, qualidade, padronização, compatibilidade e desempenho. Serão classificadas e avaliadas as propostas técnicas de acordo com critérios objetivos preestabelecidos no instrumento convocatório, mediante ponderação da nota e peso atribuídos a cada um dos fatores estabelecidos.

Conforme GECONI (2006) o que se diferencia nos tipos licitação é a forma de classificação das propostas apresentadas. Em se tratando de melhor técnica, vence aquele licitante que apresenta a maior pontuação técnica exigida no edital e o menor preço. Em casos em que o licitante com a maior pontuação não apresente o menor preço, o presidente da Comissão de Licitação negociará até alcançar o valor mínimo apresentado nas demais propostas, que não poderá ser superior ao fixado no edital.

Do mesmo modo, se o proponente com a maior pontuação não concordar em baixar seu preço, serão chamados os seguintes, pela ordem de pontuação técnica, até que o presidente da comissão consiga o menor preço para a contratação. Neste tipo de licitação, o preço prevalece sobre a técnica. No tipo técnica e preço, é vencedor o licitante que atingir o maior número de pontos entre as propostas de preço e técnica (GECONI, 2006).

## **5.5 MODALIDADES LICITATÓRIAS**

Segundo Capoani (2015, p.32) as modalidades licitatórias são consideradas ritos previstos na legislação para a execução da cadeia de eventos necessários para se eleger a proposta mais vantajosa para a administração, conferindo para tanto a ampla competitividade. O critério de eleição para a modalidade de licitação pode variar

de acordo com o valor da contratação ou tipo de produto/ serviço a ser contratado (SILVA e OLIVEIRA, 2013, p. 596).

Levando em consideração a apreciação do valor, são cabíveis as modalidades: concorrência, tomada de preços e convite, por outro lado, analisando a natureza do objeto, estão presentes as modalidades, consideradas específicas, pois se faz necessário o trabalho técnico e científico, qual seja, o concurso, o leilão e o pregão (CINTRA, 2011, p. 5).

De acordo com Tavares (2011, p.22) a denominada lei de licitações quando promulgada trouxe consigo alterações relacionadas a modalidades de licitações que devem ser utilizadas no Setor Público em casos de realização de obras, serviços, compras e vendas. A diversidade de modalidades traz especificidades para cada caso em que se deve empregar o procedimento licitatório, levando em consideração os critérios definidos em lei, sendo que o valor estimado para contratação consagra-se como fator primordial para eleição da modalidade de licitação, salvo em casos de pregão, situação em não há limite valores.

Conforme Brasil (1993) em seu artigo 22, as modalidades licitatórias são as seguintes:

§1º 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.

§ 2º 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.

§ 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.

§ 4º Concurso representa a modalidade de licitação para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante prêmios ou remuneração aos ganhadores.

§ 5º Leilão é destinado à venda de bens móveis inservíveis à Administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou ainda, para alienação de bens imóveis (previsão do art. 19 da Lei 8.666/93), cuja arrematação é precedida pela oferta de maior lance.

A competição e a busca dos melhores preços para os interesses da Administração Pública consistem nas bases fundamentais para qualquer tipo de modalidade licitatória. Sendo importante, considerar que a Lei de Licitações e Contratos busca competição, e sobretudo garantir que a proposta escolhida para contrato tenha condições e compromisso de honrar com as obrigações assumidas perante o Poder Público (BRASIL, 2010, p. 38).

### **5.5.1 CONCORRÊNCIA**

É a modalidade de licitação para quaisquer interessados que, na fase de habilitação, comprovem possuir os requisitos exigidos no edital de licitação; esta modalidade é muito utilizada para a contratação de obras pelos municípios quando a obra tem um valor elevado, como construção de pontes e complexos esportivos (FIGUEIREDO, 2002, p. 29).

A concorrência é a modalidade de licitação composta por demais interessados, cujo na etapa inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto (BRASIL, 1993). É a modalidade obrigatória para contratação de objetos de altos valores. Deve-se incluir nesta modalidade qualquer aquisição para a realização de obras e serviços de engenharia, cujo o valor exceda R\$1.500.000,00. Para a realização de compras e serviços distintos, a concorrência será obrigatória sempre que o valor ultrapassar R\$650.000,00.

Para Caldas (2013, p. 16) a concorrência deve ser a modalidade de escolha para a contratação de grande porte, com elevados recursos financeiros, por isso para sua utilização é necessário que o procedimento tenha maior rigor formal, ampla divulgação e universalidade. O autor ainda expõe que:

O formalismo é caracterizado pela exigência na fase inicial de habilitação preliminar, habilitadas após a abertura do procedimento licitatório, no qual são exigidas as condições de cada participante. A ampla publicidade traduz a necessidade de participação de todos quantos estiverem interessados na contratação, e é assegurada pela publicação do ávido do edital. A universalidade da concorrência diz respeito à garantia de participação do processo licitatório a qualquer interessado o qual na fase inicial de habilitação preliminar, comprove que possui requisitos mínimos que o qualifique de acordo com as exigências do edital.

Constitui-se a modalidade de licitação de maior abrangência e talvez por esse motivo seja possível substituir os casos de tomada de preços e convite, devendo, sempre, ser adotada nas contratações de maior valor e maior complexidade. Esta modalidade promove alta publicidade de seus atos e apresenta prazos mais extensos para a apresentação das propostas. Além disso é aberta a qualquer interessado que demonstre condições de habilitação na fase inicial do procedimento (TAVARES, 2011, p. 22).

### **5.5.2 TOMADA DE PREÇOS**

A tomada de preço apresenta semelhanças com a concorrência, porém, possuindo procedimentos mais simplificados, já que se trata de uma modalidade de médio porte, servindo para celebração de contratos relativos a obras, serviços e compras de menor vulto do que as exigidas na modalidade concorrência (CALDAS, 2013, p. 18).

No entanto, exige que os interessados estejam, devidamente, cadastrados ou pelo menos atendam às exigências para cadastramento até o terceiro dia que antecede a data de recebimento das propostas. É importante salientar a constante

observação da qualificação necessária para o quesito. Pode ser utilizada na compra de materiais, medicamentos e prestação de serviços do transporte escolar (FIGUEIREDO, 2002, p. 28).

A modalidade tomada de preços, diferentemente da concorrência, abrange objeto de menor valor, restringindo-se aos interessados que estiverem previamente inscritos no cadastro de fornecedores do ente que realiza o certame, ou que atendam aos requisitos fixados no edital até o 3º (terceiro) dia anterior à data do recebimento das propostas (CAPOANI, 2016, p. 34).

Esta modalidade é aceita em contratações de obras, serviços e compras dentro dos limites de valor estabelecidos em na lei de licitações. Sendo a sua especificidade, que, inclusive, a diferencia da concorrência, a existência da habilitação prévia dos licitantes por meio de apresentação de dados e cadastro.

### **5.5.3 CONVITE**

Conforme (Figueiredo (2002, p. 28) o convite diz respeito a modalidade de licitação na qual se encontram os interessados pertencentes ao ramo pertinente ao objeto da licitação. Estes podem ser cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 empresas pela Unidade Administrativa, a qual irá fixar, em local devidamente, adequado, cópia do documento de convocação, entendendo-o aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 horas da apresentação das propostas.

O convite, por ser uma modalidade de licitação mais simples, dispensa, inclusive, a apresentação de documentos, já que existe a pressuposição de que a administração convidará interessados que possam executar o objeto licitado; e aqueles que se convidarem para participar, por terem como exigência o prévio cadastramento no órgão, já terão verificada a sua qualificação por meio do próprio sistema de cadastro (DIAS e DAMASCENA, 2011, p. 10).

Apesar de não apresentar a publicidade como exigência, o convite deverá ser fixado em local apropriado para que se torne de conhecimentos dos demais cadastrados, para que os mesmos possam manifestar interesse nas vinte e quatro horas da apresentação das propostas (CALDAS, 2013, p. 18).

O convite é a modalidade de licitação com procedimento mais simplificado e menores prazos para a sua realização; é empregada para compras e serviços de menor vulto, conforme se observa nos valores limite das modalidades de licitação estabelecidos no art. 23 da lei 8.666/93; é o procedimento menos sistematizado em lei; e é a modalidade que tem, nos Tribunais de Contas, maior volume de jurisprudência, quando comparada ao Poder Judiciário (Fernandes, 2004, p. 271).

Uma modalidade na qual não há exigência legal de publicação de edital, pois a convocação é estabelecida por escrito. Porém deve ser levada a conhecimento com uma antecedência de cinco dias úteis, através de instrumento de chamada denominado carta-convite. Um ponto diferencial permitido pela Lei nº 8.666 de 1993 para essa modalidade é a participação na licitação de demais interessados, contanto que sejam cadastrados e manifestem interesse no pleito com antecedência de até vinte e quatro horas da apresentação das propostas, advento que torna o processo mais justo (BARROS, 2005, p. 78).

Nesse interim se for do interesse da Administração, esta poderá solicitar a entrega de alguns documentos no convite, esta prerrogativa poderá acontecer de acordo com o motivo da natureza da contratação. Para isso, poderá fazê-lo, devendo somente, nessa hipótese, promover a abertura do certame com dois envelopes, um para a documentação e outro para a proposta, como ocorre nas modalidades de tomada de preços ou numa concorrência. Portanto, a abertura deverá contar com duas fases: análise de documentos e julgamento de propostas, salientando que ambas deverão ser efetuadas em ato público (DIAS e DAMASCENA, 2011).



#### 5.5.4 LEILÃO

Os lances para compra dos bens serão feitos em sessão pública, com a presença de leiloeiro especialmente designado pela administração e atendendo as exigências previstas no edital, que será publicado na imprensa oficial e em todos os veículos de comunicação possíveis, com antecedência mínima de 15 dias entre a publicação e a sessão de abertura do leilão (BRASIL, 1993).

Segundo Souza (2015) o Leilão constitui-se uma modalidade de licitação de eleição pela Administração Pública para venda de bens móveis que não lhes servem, como também para dar fim a produtos obtidos através de apreensão ou penhora, os quais tenha sido adquiridos via procedimentos judiciais ou de doação em pagamento. Por se tratar de um leilão, o ganhador é aquele cujo o lance seja maior dentre todos e equivalente ou superior ao valor do bem avaliado. No entanto, a utilização do leilão limita-se a licitação de produtos avaliados em até R\$650.000,00.

Modalidade utilizada para venda de qualquer bem móvel inservível para a Administração ou também produto ou bem móvel apreendido legalmente por meio de penhora; bens imóveis, cuja aquisição derivou de procedimento judicial ou doação em pagamento também podem ser alienados a quem der o maior lance igual ou superior ao laudo de avaliação (FIGUEIREDO, 2002, p.28).

Nesta modalidade não há necessidade de estabelecer qualquer tipo de habilitação prévia dos licitantes, uma vez que a venda é feita à vista ou em curto prazo. Os lances são verbais, configurando assim uma disputa pública entre os ofertantes. Quem ao final oferecer o maior lance, desde que igual ou maior ao valor da avaliação, arremata o objeto da licitação (Peixoto, 2001).

### 5.5.5 CONCURSO

De acordo com Figueiredo (2002, p. 28) consiste na modalidade utilizada para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante instituição de prêmio ou remuneração ao vencedor, sendo sua participação aberta a qualquer interessado, desde que cumpra as condições exigidas em edital.

Para Pereira Júnior (2012) é a modalidade de licitação entre quem apresentar interesse e sejam cumpridos os requisitos impostos e presentes em edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de quarenta e cinco dias. Conforme GECONI (2006, p. 26) “O Concurso possui regulamento próprio e os trabalhos são julgados por Comissão Especial, cujos membros devem possuir reputação ilibada e comprovado conhecimento da matéria que está sendo alvo da disputa”.

### 5.5.6 PREGÃO

O pregão não se aplica às contratações de obras e serviços de engenharia, bem como às locações imobiliárias e alienações em geral; abrange 34 itens dentre os quais bens de consumo, bens permanentes, serviços de apoio administrativo, de assinaturas, de assistência, de atividades auxiliares e inúmeros outros, conforme art. 5º, do Decreto nº 3.555, de 08/08/2000. Portanto, quando couber convite, a administração pública pode utilizar a tomada de preços e, em qualquer caso, a concorrência. Quando se tratar de bens e serviços que não sejam de engenharia, a administração pública pode optar pelo pregão (SILVEIRA, LOPES e CINTRA, p. 8).

O pregão foi instituído pela lei 10.520 datada de 17 de julho de 2002 e é uma modalidade licitatória, relativamente, recente, que deve ser utilizada de forma específica quando for necessário a aquisição de bens e serviços comuns. Com sua chegada houve restrição do emprego da lei de licitações, excluindo-se contratações de obras de engenharia, locações imobiliárias e alienações (BAVARESCO, 2005, p. 4).

Uma modalidade de licitação de eleição pela Administração Pública para a contratação de empresas de terceirização de serviços de caráter continuado. O pregão possibilita o incremento da competitividade e a ampliação das oportunidades de participação nos pleitos, trazendo contribuição para o esforço de reduzir despesas conforme as metas de ajuste fiscal (BRASIL, 2000, p.5).

O pregão garante economias imediatas nas aquisições de bens e serviços, em especial aquelas compreendidas nas despesas de custeio da máquina administrativa federal. Essa modalidade permite ainda maior agilidade nas aquisições, ao desburocratizar os procedimentos para a habilitação e o cumprimento da sequência de etapas da licitação (BRASIL, 2000, p. 6).

Embora haja relatos de críticas e resistência ao pregão, torna-se oportuno dizer que o pregão proporcionou dinamismo ao procedimento licitatório. Principalmente, por possibilitar duas formas de execução, presencial e eletrônica, permitindo maior agilidade, economia e transparência ao certame (ROSA, 2011, p. 15).

Os pregões devem ser executados por pregoeiros juntamente com equipe de apoio, estes são designados por autoridade competente dentre os agentes do serviço público em questão ou entidade promotora da licitação. Assim, a designação do pregoeiro poderá ser atribuída pelo período de um ano, admitindo-se reconduções para períodos seguintes ou para licitação específica (BRASIL, 2010, p. 34).

Ainda de acordo com o mesmo autor, a equipe de apoio, por sua vez, deve ser composta em sua maioria por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da Administração Pública, preferencialmente, do quadro permanente do órgão ou entidade que promover a licitação. Além disso, deve ter conhecimento técnico sobre o objeto licitado, de modo a prestar assistência necessária ao pregoeiro.

Na abertura da sessão, o Pregoeiro examinará os documentos apresentados pelos representantes das licitantes, comprovando a outorga de poderes para formulação de proposta, lances e prática dos demais atos inerentes ao certame – é fase de credenciamento. Os representantes que porventura apresentem a documentação exigida para o credenciamento irregularmente, serão impedidos da oferta de lances, permanecendo o valor apresentado em sua proposta, ficando a seu critério a permanência até o término do certame (OGOSUKO, 2011, p. 37).

Conforme Bavaresco (2005, p. 14) o uso do pregão permite a inversão das fases da licitação. Uma vez que na licitação propriamente dita a fase de habilitação antecede a de classificação ou julgamento. No entanto, em se tratando de casos em que o pregão é empregado, há permissividade para que a fase de classificação ou julgamento aconteça antes da habilitação. Uma característica exclusiva da modalidade pregão, que a torna mais célere e traz vantagens para agilidade, rapidez e eficiência do processo.

Neste interim, a celeridade consagra-se como o princípio que caracteriza uma das diretrizes a ser observada em licitações na modalidade pregão, um vez que este almeja tornar mais simples os procedimentos de rigorismos excessivos e de formalidades supérfluas ao processo. Assim, as decisões não devem ser proteladas, e sempre que possível, devem ser tomadas no momento da sessão (BRASIL, 2010, p. 29).

## **5.6 INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO**

O art. 24 da Lei de Licitações enumera os casos em que há dispensabilidade de licitação. Ressalte-se que, nestas hipóteses a contratação direta não se opera automaticamente, ainda que os fatos se enquadrem em uma das taxativas hipóteses arroladas neste artigo. Tal dispositivo apenas prescreve que a licitação é dispensável. Por conseguinte, à Administração Pública cabe avaliar, caso a caso, a conveniência e oportunidade da contratação sem licitação (FAUSTINO, 2009, p. 42).

Por motivos já indagados neste estudo, considera-se o uso de licitação para contratação da Administração Pública, como via de regra fundamentada pela soberania do interesse público. Porém, tendo em vista a defesa do próprio interesse público há situações em que a licitação formal torna-se difícil de ser realizada ou até mesmo diverge com a filosofia dos mesmos. Assim, nestes casos especiais, há permissividade para que a Administração Pública lance mão de outros procedimentos, nos quais as formalidades são atenuadas ou substituídas por outras compatíveis ao que prega o ordenamento jurídico (JUSTEN FILHO, 2005, p. 227).

Ao legislador é permitido dispensar a licitação pública, enfraquecendo o princípio da isonomia em detrimento de outros princípios, nas hipóteses em que for necessário imprimir tratamento desigual a situações efetivamente desiguais, sempre com amparo na razoabilidade. Não pode, por ilação criar hipótese de dispensa apartada da razoabilidade, sem ampla justificativa plasmada no interesse público. O ponto nuclear da questão reside na existência de liame lógico entre a dispensa e a proteção do interesse público, que seja razoável e proporcional. Sem o referido liame carece fundamento à dispensa, pelo que se antevê desvio de poder legislativo (NIEBUHR, 2011, p. 235)

Deve-se considerar as situações nas quais a lei permite que a licitação não será exigida, partindo da ideia de que há inviabilidade de competição. Assim, a lei de licitação em seu art. 25, determina que a Licitação não será exigida em casos em que se almeja obter materiais, equipamentos ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada preferência de marca.

Então compreende-se que o caminho a ser seguido para a realização de qualquer obra é a elaboração e cumprimento dos passos licitatórios. No entanto, há casos nos quais esta pode ser dispensada, situações denominadas de inexigibilidade e ocorrem quando há impossibilidade de competição, ou de dispensa. Para ambos os casos deve haver justificativa conforme o disposto no art. 26 da Lei nº 8.666/93. Pareceres técnicos emitidos a respeito da dispensa ou inexigibilidade da licitação devem, obrigatoriamente, constar do processo administrativo do certame (PEREIRA JÚNIOR, 2012; TCU, 2009).

A diferença básica entre as duas hipóteses está no fato de que, na *dispensa*, há possibilidade de competição que justifique a licitação, de modo que a lei faculta a dispensa, que fica inserida na competência discricionária da Administração. Nos casos de inexigibilidade, não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração, portanto, a licitação é inviável (GECONI, 2006, p. 23).

Pontua-se como licitáveis exclusivamente aqueles produtos que são disponibilizados por mais de um fornecedor, pois subtende-se que há viabilidade de

disputa, concorrência, no mínimo potencial entre as ofertas apresentadas. O objeto da licitação tem que ser descrito em instrumento de convocação do processo licitatório, no entanto, deve ser caracterizado de maneira clara e sucinta, com o objetivo de expor o objeto. Configura-se que obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões ou arrendamentos não serão objetos de licitação na inexistência de disputa entre os interessados em contratar com a entidade obrigada a licitar (MELLO, 2004 p. 497; CALDAS, 2013, p. 14).

Do mesmo modo, esta conduta será adotada para a contratação de serviços técnicos especializados (enumerados no art. 13 da Lei nº 8.666/93), de natureza singular, com firmas ou profissionais de notória especialização. E a contratação de profissionais de qualquer setor artístico, consagrados pela crítica especializada ou pela opinião pública (BRASIL, 1993).

Enquanto que a inexigibilidade de licitação ocorre quando há inviabilidade de competição, melhor dizendo, é impossível promover-se a competição, tendo em vista que um dos concorrentes reúne qualidades tais que o tornam único (exclusivo), inibindo os demais pretendentes participantes. Desta forma, conclui-se que nos casos de dispensa, previstos em lei, o administrador tem a faculdade de licitar ou não, ressalvados os valores máximos, enquanto que na inexigibilidade, há impossibilidade de ser realizado o procedimento de competitividade para aquisição da proposta mais vantajosa para a Administração (SILVEIRA, LOPES e CINTRA, 2009, p.4).

De acordo com Castro (2010) para realizar contratação emergencial, ou seja, com dispensa de Licitação, prevista em lei, realiza-se cotação junto a três empresas do ramo, no mínimo, a empresa escolhida deve ser aquela que dispõe de proposta mais vantajosa. Após esta etapa, deve-se elaborar uma justificativa da contratação emergencial, para explicitar o motivo da rescisão contratual e as razões pelas quais não há tempo hábil para realizar novo procedimento licitatório.

Para Fabre (2014, p. 14) no Brasil origina-se novas hipóteses para dispensar o uso de licitação com o intuito de permitir o uso de função horizontal em contratos administrativos. Um subterfúgio que torna desnecessário o uso de licitações, denominadas pela autora como cuidadosas, as quais devem ser acompanhadas por especificações técnicas, cláusulas de performance e demais questões envolvidas na função horizontal em atos de compras no setor público.

## 5.7 FASES DA LICITAÇÃO: INTERNA E EXTERNA

O procedimento de licitação compreende duas fases, a fase interna e a fase externa. A primeira inicia-se na instauração do processo e termina na confecção do ato convocatório. Já a segunda compreende a publicação do edital, recolhimento dos envelopes que contém documentos e proposta, habilitação, classificação, julgamento das propostas, adjudicação do objeto licitado e homologação (BAVARESCO, 2005, p. 5).

A execução do procedimento licitatório em qualquer órgão público para obtenção de contratação de obras, serviços, compras, alienação ou locação, depende de uma série de atos administrativos mediados pelo gestor, que são realizados, previamente, no âmbito interno da Administração, sobretudo esses atos antecedem o chamamento de interessados para contratar (TAVARES, 2011, p. 27).

Nessa fase é que se concentram os atos que definirão os rumos da licitação, isto é, o planejamento da licitação, desde a identificação da necessidade a ser atendida até assinatura do contrato. Assim, a rotina administrativa divide a licitação em fases interna e externa. Há sigilo somente quanto ao conteúdo da proposta, que se estende até a respectiva abertura dos envelopes.

Na fase interna, também denominada preparatória, são verificados os procedimentos que antecedem a contratação, tais como identificação de necessidade do objeto, elaboração do projeto básico ou se for o caso termo de referência, estimativa da contratação, estabelecimento de todas as condições do ato convocatório etc.

Ogusuko (2011, p. 27) pontua sobre o edital no processo de licitação:

[...] documento necessário a todas as modalidades de Licitação, com exceção dos casos de dispensa e inexigibilidade. O Edital de licitação, também denominado de instrumento convocatório, é o ponto central do certame licitatório. Deverá estar bem elaborado, com suas cláusulas e condições expressas de modo claro, preciso, objetivo, em conformidade com as disposições legais e ritos processuais, garantindo-se dessa forma, rapidez, eficácia, maior competitividade e certeza de uma contratação que atenda plenamente às necessidades e interesses da Administração Pública, bem como diminuição de questionamentos, impugnações e mandados de segurança.

Já na fase externa, também considerada como executória, efetua-se a publicação do edital ou entrega do convite, sendo concluída com a contratação do fornecimento do bem, da execução da obra ou da prestação do serviço (BRASIL, 2010, p. 136).

O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, o qual contenha a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e a origem do recurso próprio para a despesa (BRASIL, 1993).

Junto ao processo supracitado compila-se todos os documentos que surgiram durante o procedimento licitatório. De acordo com Gasparini (2004, p. 504) utiliza-se o edital para dar publicidade da abertura da licitação na modalidade de escolha, como também para definir as condições de realização e contrato, sobretudo para convocar os interessados no pleito a apresentarem suas propostas ao negócio de interesse.

Publicado o instrumento convocatório e verificado alguma irregularidade, este pode ser impugnado por qualquer licitante ou cidadão comum, e será julgado por uma comissão competente. A impugnação não tem natureza de recurso nem efeito suspensivo, sendo assim nada impede que o licitante participe do procedimento, mesmo que ainda não tenha ocorrido o julgamento antes da abertura dos envelopes (CINTRA, 2011, p. 8).

Corroborando o conceito de Gasparini, Pereira Júnior (2012) conceitua o edital como o instrumento de divulgação que torna a existência da licitação pública. Neste estão dispostas as regras fundamentais, orientando as condicionalidades que serão impostas aos interessados, como também as regras procedimentais que serão aplicadas. O art. 40da Lei nº 8.666/93 relaciona os elementos e as informações que devem estar presentes no documento supracitado.

Costuma-se dizer que o edital é a lei da licitação: é preferível dizer que é a lei da licitação e do contrato, pois o que nele se contiver deve ser rigorosamente cumprido, sob pena de nulidade; trata-se de aplicação do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no art. 3º da Lei nº 8.666 (DI PIETRO, 2007, p.322).



Então, pode-se inferir que o edital orienta todo o processo licitatório, informando todas as etapas, as prerrogativas que os proponentes devem apresentar para serem considerados aptos e haver a análise de suas propostas. O edital para cada certame possui especificações de acordo com o que se almeja obter ou contratar no âmbito da administração pública.

De acordo com Silva (2016, p. 36) os licitantes são as pessoas jurídicas que demonstram interesse em firmar contrato com a administração pública para estabelecer prestação do serviço ou venda de bem ao ente por meio do pregão, podendo manifestar seu interesse no certame no prazo indicado no edital não inferior a oito dias contados da publicação no diário oficial da união. Conforme o autor “No tocante aos licitantes o Decreto 3.555/00 no art. 13 e na lei 10.520 em seu art. 4, fixam que a partir da publicação de convocação de ato licitatório a apresentar documentação que ensejam interesse no certame, iniciando assim a fase de habilitação de propostas para o pregão em tela.

## **5.8 HABILITAÇÃO**

[...] a Administração, ao realizar o processo licitatório, tem o dever de exigir documentos que comprovem que a qualificação dos concorrentes está compatível com a obra que pretende contratar. É importante, porém, não confundir o cuidado que é necessário na busca de resultados eficazes, com cláusulas desnecessárias e restritivas ao caráter competitivo. Em todos os casos, as exigências de qualificação devem permanecer no patamar da razoabilidade, guardando relação com a dimensão e a dificuldade da obra a ser realizada, para não infringir o disposto no art. 3º, § 1º, da Lei nº 8.666/93 (PEREIRA JÚNIOR, 2012, p. 28).

Quando há necessidade de firmar contrato administrativo para transporte no âmbito da saúde, deve-se haver a avaliação dos documentos que comprovam que a empresa que será contratada poderá disponibilizar carros com estrutura necessária para dar suporte a pacientes com diferentes necessidades de transporte, pacientes para consultas eletivas, são diferentes de pacientes acamados. Logo a empresa deve

disponibilizar carros que atendam às necessidades e limitações do diferentes tipos de pacientes.

A empresa que apresentar os requisitos que supram as necessidades da finalidade da licitação está apta a ser contratada, desde que obedeça os demais critérios. “Esta e a razão da existência da previa fase de habilitação, cuja função e avaliar a capacidade do licitante para suprir os encargos inerentes ao objeto licitado” (BRASIL, 2010, p. 38).

De acordo com Pereira Júnior (2012) a fase de habilitação das propostas interessadas no certame, contempla a avaliação da observância dos requisitos do edital pelos licitantes. Ademais, cabe aqui ressaltar que, durante análise e avaliação da documentação, a Comissão de Licitação deve atentar para a validade das certidões apresentadas e para a existência de indícios de fraudes ou pré-ajustamento entre as empresas.

## **5.9 PROCEDIMENTO E JULGAMENTO**

Conforme Caldas (2013, p 24) nesta fase realiza-se o procedimento em que a comissão de licitação faz o julgamento das propostas, quando estas são classificadas em ordem de preferência, nos termos e condições especificados no edital.

O princípio do julgamento objetivo propõe que o administrador deve observar critérios objetivos definidos no ato convocatório para julgamento da documentação e das propostas. Este princípio repele a possibilidade de o julgador utilizar-se de fatores subjetivos ou de critérios não previstos no instrumento de convocação, ainda que em benefício dos interesses da própria Administração (BRASIL, 2010, p. 29).

Conforme Pereira Júnior (2012, p. 28) o primeiro passo no procedimento e julgamentos das propostas, consiste na verificação do preço global, seguido pela análise dos preços unitários. Para isso, faz-se necessário que a comissão possua orçamento referencial confiável, definido em projeto básico de qualidade, e tenha claros os critérios de aceitabilidade de preços unitários e global.

Para que haja a defesa dos licitantes após o julgamento das propostas é possível que estes entrem com recursos durante o prazo estipulado de até cinco dias

úteis, que devem ser pautados em procedimentos licitatórios, a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata. Deve ser atribuída especial importância à análise desses recursos, bem como a necessidade de que a apreciação por parte da comissão esteja devidamente fundamentada e juntada aos autos do processo, sendo que a homologação e a adjudicação somente podem ocorrer após decorrido o prazo legal para possíveis recursos (PEREIRA JÚNIOR, 2012, p. 28; BRASIL, 1993).

Já para Cintra (2011, p.9):

Se o candidato for habilitado, este não poderá desistir da proposta, salvo motivo justificado e aceito pela comissão. Há que se atentar para o fato de ser considerado algum licitante inabilitado; é possível a interposição de recurso, garantindo o direito ao contraditório e a ampla defesa. Se todos forem inabilitados a comissão pode abrir prazo de 8 dias úteis para apresentação de novos documentos, exceto para a modalidade convite, onde o prazo é reduzido para 3 dias úteis.

Nestas etapas cabe à Comissão de Licitação realizar análise criteriosa de cada proposta apresentada, sendo estas ordenadas por ordem de preferência. A mesma, verifica aspectos relacionados a menor preço, melhor técnica, melhor técnica e preço ou maior lance ou oferta; critérios, previamente, determinados e expressos em edital. Nesta fase também pode ocorrer a desclassificação de proponentes, caso a proposta apresentada não esteja de acordo com o ato convocatório, por exemplo, quando os preços forem inviáveis ou até mesmo compromissos de prazos impraticáveis. Para este ato cabe recurso com efeito suspensivo (CINTRA, 2011, p.9).

De acordo com Oguzuco (2011, p. 41) as Comissões de Licitação detêm o poder de contar com apoio de assessoria, para que possa solicitar parecer e laudo por profissionais capacitados. Esses podem pertencer ou não à Administração, este apoio tem a finalidade de esclarecer determinada situação específica, quando da sua necessidade. No entanto, essa decisão deve ser justificada, fundamentada e, devidamente, formalizada, servindo apenas como instrução e orientação de julgamento, não eximindo a responsabilidade e competência da Comissão da condução do processo.

## 5.10 HOMOLOGAÇÃO E ADJUDICAÇÃO

Este procedimento confirma a regularidade do desenvolvimento do procedimento anterior por autoridade competente, superior ao da comissão de licitação. Na fase de homologação, caso seja apurado alguma irregularidade no procedimento será este revogado, desde que justificado, anulado ou deliberado o seu saneamento. Para os casos de revogação ou anulação cabe recurso, no prazo de cinco dias úteis com efeito suspensivo (CINTRA, 2011, p. 10).

A fase de homologação é a etapa do procedimento administrativo cuja autoridade superior reconhece a legitimidade do procedimento licitatório e registra a validade do certame. O cumprimento desta fase declara que não há ne um empecilho à contratação.

Homologação é o ato de controle pelo qual a autoridade competente, a quem incumbir a deliberação final sobre o julgamento, confirma a classificação das propostas e adjudica o objeto da licitação ao proponente vencedor (art. 43, VI). Essa autoridade competente deverá ser hierarquicamente superior à Comissão de Julgamento e, em regra, é aquela que determinou a abertura da licitação, mas poderá ser qualquer outra indicada no edital, no regulamento ou na lei. A autoridade terá diante de si três alternativas: confirmar o julgamento, homologando-o; ordenar a retificação da classificação no todo ou em parte, se verificar irregularidade corrigível no julgamento; ou anular o julgamento, ou todo o procedimento licitatório, se deparar irregularidade insanável e prejudicial ao certame em qualquer fase da licitação (MEIRELES, 1999, p. 151)

A adjudicação é o ato administrativo posterior à homologação, por meio do qual a autoridade competente, hierarquicamente acima da Comissão de Licitação após verificação da legalidade da licitação e a permanência do interesse público na contratação, atribui ao licitante vencedor o objeto da licitação (BRASIL, 2009).

[...]a adjudicação é ato imediatamente posterior ao término da fase de julgamento. Serve para a Comissão licitatória dar por encerrado seu trabalho, tornando público o resultado final do certame, após superada a decisão dos recursos. É inteiramente vinculada. Tendo sido a proposta considerada aceitável e, por isso mesmo, incluída no rol das

classificadas, não mais cabe à Comissão, ao final do procedimento, recusá-la [...] Destarte, concluído o julgamento com a solução dos recursos, nada resta à Comissão senão adjudicar o objeto do certame ao licitante que formulou a proposta melhor classificada (SUNDFELD, 1995, p. 169)

Segundo Cintra (2011, p.6) a adjudicação refere-se ao último ato do processo de licitação, sendo este que confere ao vencedor sua efetiva contratação, protegendo-o desta prerrogativa. Assim, impede a Administração de contratar outro proponente para o mesmo objeto licitado. Além disso, visando garantia à Administração, o adjudicatário será penalizado como previsto no edital se não assinar o contrato no prazo e condições estabelecidas.

Conforme a autora, em caso de renúncia por parte do convocado na celebração do contrato, a Administração poderá convocar os demais licitantes obedecendo a ordem de classificação. A este serão impostas as mesmas condições do vencedor desistente. No entanto, não ficam obrigados a aceitarem as condições, nem a assinar o contrato, logo, não serão penalizados.

## **6. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

O termo contrato administrativo visualizado em vasto sentido, caracteriza um acordo de vontades com efeitos vinculantes e a estipulação de obrigações de ambos as partes, de que participa a Administração Pública e cujo objeto consiste numa prestação de dar, fazer ou não fazer. Em consequência de sua função, os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, especificadas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam (PEREIRA JÚNIOR, 2012, p. 11; BRASIL, 2009).

Os contratos administrativos, apesar de apresentarem suas peculiaridades, enquanto atos administrativos são submetidos aos princípios que orientam todos os atos administrativos, a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, isonomia

ou igualdade. No entanto, as características dos contratos não estão restritas aquelas especificadas pela Lei nº 8.666/93 (MOTA, 2017, p. 30).

Essas contratações requerem um entendimento global da organização, bem como um entendimento das legislações que regem a matéria, já que, para esse setor, foram criadas diversas leis, que visam garantir a eficiência, a eficácia e a transparência das compras do governo. Com isso, objetiva-se um resultado positivo para a sociedade, uma vez que essa é a financiadora e beneficiária dos serviços prestados pelos órgãos públicos (MOTA, 2017, p. 17).

A forma como são estabelecidos os contratos administrativos na administração pública pode influenciar o bom andamento dos setores públicos. Assim Brasil (1993) diz que “O contratado é obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados”.

## **7. FISCALIZAÇÃO**

Embora a literatura aponte a capacitação como uma premissa do fiscal para o bom desempenho da fiscalização, pesquisas apontam que é uma característica recorrente entre outras organizações públicas, a falta de treinamento ou capacitação dos fiscais de contratos (MOTA, 2017 p. 66).

A presença de contrato administrativo requer fiscalização de seus procedimentos. Tendo visto toda a complexidade da lei de licitações e contratos, torna-se necessário grande empenho, capacitação técnica e dedicação do profissional responsável pela fiscalização contratual.

Sobretudo, este profissional deve compreender a legislação, uma vez que sua competência que garantirá a execução contratual e o uso devido do dinheiro público. É importante, que a fiscalização esteja presente em todas as etapas do processo

licitatório para que as irregularidades sejam detectadas e corrigidas, sem prejuízos para o erário (MOTA, 2017, p. 15).

Os fiscais de contratos necessitam ter uma capacitação mais adequada, bem como periódica, tendo em vista as mudanças constantes que ocorrem na legislação pertinente ao assunto, pois estes, pela própria formação profissional e/ou natureza do cargo em que ocupam, provavelmente não detêm os conhecimentos necessários sobre o assunto. Os fiscais de contrato precisam saber claramente qual a responsabilidade que lhes cabe, bem como, as consequências que esta responsabilidade pode lhes trazer (CASTRO, 2010, p. 80).

Faz-se necessário fiscalizar o destino dos investimentos dos recursos públicos, principalmente para evitar que os gastos ultrapassem o orçamento previsto. A Lei de Responsabilidade Fiscal constitui-se uma medida legal de controle para este quesito.

[...]o que fica evidente é a necessidade de haver uma fiscalização mais rigorosa para que as normas especificadas pelas leis possam ser cumpridas, de modo que os responsáveis por transgredi-las sejam adequadamente punidos em função de ir contra os interesses do benefício social, assim como, é de muita importância trabalhar a conscientização dos servidores, mostrando-lhes a relevância e dignidade de suas atividades perante a sociedade, trabalhando não apenas a sua qualificação técnica, mas também o seu senso ético (AZEVEDO FILHO, p. 20).

Constatado o fato ímprobo, a ação de punir pelo Estado pode suceder-se de duas formas na esfera administrativa a saber: por sujeição especial, o Estado vai de encontro ao agente público através do próprio órgão ao qual o agente está vinculado, cujo o bem tutelado é o serviço interno da Administração Pública, sob regime e responsabilidade disciplinar. Ou por sujeição geral, ao qual todo os cidadãos são submissos ao Estado independente de possuir vínculo com a Administração Pública, neste caso a punição é instituída pelo Poder Judiciário (CAMARGO e OLIVEIRA, 2017, p. 52).

De acordo com GECONI (2006) no âmbito administrativo, se vencedor do certame for convocado, firma o contrato administrativo e por ventura aconteça dele descumprir o contrato, pode ser imposta multa, advertência, suspensão temporária de

participação em licitações ou declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração.

Conforme Op. Cit. Na jurisdição criminal, a legislação estabelecida em se tratando de participantes e agentes públicos, várias figuras penais, como, por exemplo, fraudar a licitação, dispensar a licitação fora das hipóteses previstas na lei, impedir ou perturbar qualquer ato de licitação, devassar o sigilo da proposta, contratar com empresa declarada inidônea etc. As penas variam, conforme o caso, de seis meses a seis anos de detenção e multa.



## 8. CONCLUSÃO

Diante do que foi exposto, pode-se concluir que de maneira legítima o procedimento licitatório deve preceder a celebração dos contratos firmados pela Administração Pública, seja ela direta ou indireta. Há uma grande responsabilidade sobre os agentes da administração pública e a execução deste estudo permitiu o esclarecimento sobre algumas questões, conceitos e aspectos relacionados ao processo licitatório.

No entanto, compreende-se que esta responsabilidade é mais do que necessária, pois lidar com recursos públicos requer além de compromisso com a legislação vigente, o trabalho com ética para servir ao o interesse da coletividade. Até porque a lei de licitação possui brechas que facilitam a ação de pessoas de má-fé para realizar desvio do dinheiro público.

Então na qualidade de defensora dos direitos da coletividade a Administração Pública interesses coletivos possui a responsabilidade de garantir cuidados e aplicação de aspectos legais ao se executar ações que objetivam obter bens e serviços de interesse público. Visto que a subjetividade deve ser deixada de lado, não sedo correto, legal e nem justo que o agente público siga sua vontade própria na escolha das empresas com as quais deve firmar contrato administrativo. A criação da Lei de Licitações foi resultado de melhor empenho e eficiência do Poder Público ao efetuar os seus gastos.

Assim, conclui-se que, sem exceção, qualquer esfera governamental devem se habituar às regras instituídas na Lei 8.666 na ocorrência ou necessidade de estabelecer contrato administrativo. A Licitação é a condicionalidade a ser seguida no âmbito da administração pública para nortear seus atos, e, principalmente, para que não seja estabelecido privilégio ou vantagem entre os interessados em firmar contrato com a máquina pública.

Uma órgão público deve pautar suas ações num conglomerado de normas e princípios instituídos com a finalidade de alicerçar sua capacidade gestora. É importante salientar que o gestor deve estar atento as especificidades de cada setor. O erário utiliza a receita pública no gerenciamento e manejo de interesses sociais, logo justifica-se a extensa e obrigatória prestação de contas a que o poder público é submetido.

É fundamental que todas as etapas que compõem a licitação e evidenciadas neste estudo sejam pontualmente obedecidas, visto a sua importância, pois sabe-se que a ocorrência de divergências na condução destas desencadeia o comprometimento das demais etapas do processo de licitação. Deve-se pensar, sobretudo, que se as etapas seguirem-se de maneira correta, há muito mais chances de se obter serviços, obras e produtos de qualidade. O recurso público será empregado corretamente e favorecerá os cidadãos, como também o desenvolvimento do país.

O indivíduo enquanto funcionário da Administração Pública deve ser provido de ética e retidão, suas relações com licitantes devem ser estabelecidas com base na impessoalidade para que possa defender o bem coletivo em seus atos administrativos. A sociedade encontra-se maltratada, cética e infeliz com o poder público, visto acontecimentos recentes ligados a ações de corrupção, falta de ética e má-fé no erário.

Em boa parte do país é possível observar que há desigualdade social de maneira explícita, visto que uma minoria concentra grandes riquezas, enquanto a grande parcela da população sobrevive com muito pouco no que diz respeito ao acesso à saúde, educação, lazer, moradia e alimentação. Situação que piora com verbas públicas que são desviadas por fraudes nos procedimentos licitatórios, por isso é bastante relevante discutir, pôr a legislação em prática e a alcançar um sistema de fiscalização suficientemente eficiente.

A aplicação das normas que regulamentam a compra e obtenção de serviços no âmbito do setor público deve ser alvo de fiscalização constante, tanto dos fiscais investidos em cargos públicos para execução desta função, quanto da própria sociedade. O não cumprimento do que está disposto na lei de licitação, deve resultar na aplicação de penalidades e de celeridade da justiça para que os responsáveis sejam tão logo punidos.

Por fim, a licitação é um exigente procedimento administrativo que possui em sua essência a ideia de competitividade. Em meio ao ambiente que encontra-se inserida, o âmbito público, ao se realizar a licitação os agentes devem pautar seus atos nos princípios administrativos que norteiam o ordenamento jurídico brasileiro. Deste modo, acredita-se que em termos de procedimentos funcionais o dinheiro público poderá ser resguardado em prol do bem e interesse, exclusivo, da coletividade.

É fundamental que as pessoas estejam munidas de informações para, também, realizarem o controle de como tem sido utilizado os recursos públicos. Principalmente, por este dinheiro ser resultado da arrecadação tributária paga pelos cidadãos, que deve ser revertida em melhorias que contribuam com o bem-estar da população através de investimentos na saúde, educação e segurança pública, dentre outras necessidades.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite. **Fiscalização contratual: “calcanhar de aquiles” da execução dos contratos administrativos**. Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília, DF, n. 14, p. 53-61, jan./abr. 2009.

ANDRADE, Rita de Cássia. **Princípios constitucionais que regem a administração pública brasileira e sua aplicação prática no mundo jurídico e político**. Disponível em:

<[http://www.rkladvocacia.com/arquivos/artigos/art\\_srt\\_arquivo20080731122423.pdf](http://www.rkladvocacia.com/arquivos/artigos/art_srt_arquivo20080731122423.pdf)>. Acesso em 13 de setembro de 2018.

AZEVEDO FILHO, Danilo Soares de. **Dificuldades da gestão pública na elaboração do Processo licitatório de contratação de produtos e/ou serviços**. 2010. 21f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Administração de Empresas) – UniCEUB, Brasília-DF.

BARROS, W. P. **Manual de direito administrativo**. Livraria do Advogado Editora, Porto Alegre, 2008, 415p.

BAVARESCO, Alessandra Daniela. D. **Uma análise comparativa entre a lei de licitações e a lei do pregão**. 2005. 17f. Artigo científico (Especialização em Controladoria) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria-RS.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, Inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública Federal, Institui Normas para Licitações e Contratos da Administração Pública, Brasília, DF, 21 jun. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666compilado.htm)>. Acesso em: 3 de agosto de 2018.

BRASIL, Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Pregão: Uma Nova Modalidade em Licitação**. E-gov edições, Brasília-DF, 2000.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Cartilha Obras Públicas – Recomendações Básicas para Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas**. 2. ed. Brasília: TCU, SECOB, 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União**. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. 910 p.

CABRAL, Patrícia Fretta Nogueira de Lima. **O direito de licitar**. 2016. 69f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Direito Administrativo). Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília-DF.

CAIXETA, José Manoel. **Os princípios administrativos aplicáveis às licitações públicas: a doutrina dominante e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. 2004. 91f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Controle Externo) Instituto Serzedello Corrêa. Brasília-DF.

CALDAS, Zaqueu Camerino Furtado. **A dispensa e a inexigibilidade da licitação em órgãos públicos**. 2013. 63. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Contábeis) Faculdades Cearenses, Fortaleza-CE.

CAMARGO, Patrícia Maria Seger de; OLIVEIRA, Celmar Correa. de. **Lei de improbidade administrativa brasileira: mecanismo preventivo à boa administração pública?** Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM, v. 12, n. 1, 41-64,2017.

CAPOANI, Diane Cristina. **A fragilidade da licitação na modalidade convite**. 2016. 64f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Direito) – Centro Universitário UNIVATES, Lajeado-RS.

CARVALHO, P. C. S. **Política de compras na administração pública brasileira**. 2005. Disponível em: <<http://www.licitacao.uol.com.br/rtdescricao.asp?cod=59>>. Acesso em 15 de agosto de 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual do Direito Administrativo**. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. 218p.

CASTRO, Ana Célia Bastos de. **Obrigações trabalhistas em contratos de Terceirização na administração pública: o Caso do centro de pesquisas Aggeu Magalhães**. 2010. 95f. Dissertação (Mestrado Profissional em Saúde Pública) - Centro de Pesquisa Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, Recife-PE.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 4 ed. São Paulo: Makro Books, 1994.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução a teoria geral da administração**. 82p. 6. ed. - Rio de Janeiro : Campus, 2000.

CINTRA, Aline Silva. **A licitação na administração pública**. Revista do Curso de Direito – UNIPAC Araguari. v. 6, n. 6, 1-11, 2011.

DANTAS, Paulo Albano. **O processo licitatório de obras públicas em empresas de engenharia**. 2011. 97f. Trabalho de Conclusão de Curso (Engenharia Civil) Universidade Federal do Ceará. Fortaleza-CE.

DIAS, Bruno Aurélio Rodrigues; DAMASCENA, Lucivalda Guedes. **Análise do controle interno nos procedimentos licitatórios no município de Marcação-PB**. 2011. 24f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Municipal) Univesidade Federal da Paraíba, João Pessoa-PB.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 21ª edição. São Paulo: Atlas, 2007.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Conceito de Princípios Constitucionais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

FABRE, Flávia Moraes Barros Michele. **Função horizontal da licitação e da contratação administrativa**. 2014. 187f. Tese (Doutorado em Direito) Universidade de São Paulo.

FARIA, E. F. de. **Curso de Direito Administrativo Positivo**. 7. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte, MG: Del Rey 2011.

FAUSTINO, Nilva da Costa. **Licitação como ferramenta de controle na Administração pública**. 2009, 90f. Trabalho de conclusão de curso (Especialização em Controladoria, Contabilidade Pública e Docência Superior) Universidade Tuiuti do Paraná.

FERNANDES, Jorge U. J. **Vade-Mécum de Licitações e Contratos**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

FERREIRA, A. L. A. **O princípio da publicidade na administração pública e seus efeitos práticos: Alterações trazidas pela Lei 12.527 / 2011**. 2012. 78f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Direito) – Pontífica Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RIO). Rio de Janeiro-RJ.

FREITAS, J. **O Controle dos Atos Administrativos E os Princípios Fundamentais**. 4. Ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2009, 512p.

FIGUEIREDO, José Reinaldo. **Licitações públicas para principiantes**. Florianópolis: Insular, 2002.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. In: Licitação. 9. Ed. São Paulo, Saraiva: 2004.

GECONI. Gabinete de Controle Interno. **Manual de orientação sobre procedimentos de licitação**. GOIÂNIA: 1. ed. 2006.

JÉSE, Gaston. **Aspectos jurídicos da licitação**. 6. ed., Saraiva: São Paulo, 2003.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 11ª edição. São Paulo: Dialética, 2005.

KWASNICKA, E. L. **Introdução à administração**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 1993.

LANGER, David. **Crime nas licitações públicas**. 2015. 47f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Ciências Contábeis), Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma-SC.

MACHADO, Marcelo Couto. **Princípio da moralidade na Administração Pública**. Amicus Curiae. v.5, n.5, 2011.

MAXIMIANO, Antônio César Amaral. **Teoria geral da administração**. São Paulo: Atlas, 2000.

MAZZA, Alexandre. **Manual do Direito Administrativo**. 4ª, ed. São Paulo. Saraiva, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 22ª ed. Malheiros: São Paulo, 1997.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitações e Contratos Administrativos**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional Administrativo**. 4. ed. atual. até a EC n.53/06. São Paulo: Atlas, 2007.

MORAES, I. F. **Manual de direito administrativo**. 1. Ed. Curitiba, Juruá editora, 2008, 398p.

MOTA, Aline Fonseca. **Estudo dos fatores relacionados ao desempenho da fiscalização de contratos administrativos no IFNMG – Campus Montes Claros**. 2017. 103f. Dissertação (Mestre em Administração) – Universidade Federal da Bahia. Salvador-BA.

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

Ed. Belo Horizonte. Editora Fórum, 2011, 328p.

OGUSUKO, Eveli. Tieko. **Processo licitatório: eficácia na contratação**. 2011. 50f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba-PR.

PEREIRA JÚNIOR, T. J. **Comentário à Lei das Licitações e Contratações da Administração pública**. 4. ed. Rio de Janeiro. Renovar. 1997.

PEREIRA JÚNIOR, Jair. José. **Obras públicas: licitação e contratação**. 2012. 65f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Direito e Administração Pública) Centro Universitário de Rio Preto – UNIRP, São José do Rio Preto-SP.

PESSOA, Roberto Santos. **Alerta! a “nova administração pública”**, Teresina, a. 4, n. 43, jul. 2000. Disponível em: <<http://www.jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id+318>>. Acesso em: 28 de julho de 2018.

PEIXOTO, Marco A. Ventura. **Modalidades de licitação: da concorrência ao pregão. A inversão do procedimento de habilitação e julgamento e a polêmica Medida Provisória nº 2026/00**. Jus Navigandi, Teresina, a. 6, n. 52, nov. 2001. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2363>>. Acesso em 15 de outubro de 2018.

OLIVEIRA, Rafael Rezende. **Licitações e contratos administrativos: Teoria e prática**. 5. ed. São Paulo: VitalSource Bookshelf Online/Método, 2015.

ROSA, Fernanda Cristina. **Proposta de melhorias em processos licitatórios realizados pelo município de Itapoá – SC**. 2011. 42f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba-PR.

SILVA, Marina da; OLIVEIRA, Deymes Cachoeira de. **Particularidades nos Contratos Licitatórios e Administrativos**. Revista Eletrônica de Iniciação Científica. Itajaí, Centro de Ciências Sociais e Jurídicas da Univali. V. 4, n. 4, p. 595-615, 4º trimestre de 2013.

SILVA, Fernando Henrique. **Estudo sobre indicadores de desempenho utilizados nos processos licitatórios na Modalidade pregão em sua forma presencial e Eletrônica na seccional da justiça federal em Natal/RN**. 2016. 65f. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal-RN.



SILVEIRA, Elis Seifer; LOPES, António Carlos Vaz; CINTRA, Renato Fabiano. **Análise do processo de compras do setor público: um estudo de caso na prefeitura municipal de Dourados/MS.** XXIX ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO A Engenharia de Produção e o Desenvolvimento Sustentável: Integrando Tecnologia e Gestão. Salvador, BA, Brasil, 06 a 09 de outubro de 2009

SOUZA, Marcelo Tobias. **Sistema de registro de preços: a celeridade nas contratações de bens e serviços através da adesão à Ata de Registro de Preços.** 2011. 59f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Administração) Universidade de Brasília, Brasília-DF.

SOUZA, Tiago Gomes de. **Indícios de fraudes em alguns processos licitatórios no Distrito Federal: brechas nas leis e soluções preventivas e corretivas.** 2015. 37f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Administração Pública) - Universidade Aberta do Brasil – UAB. Brasília-DF.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Licitação e Contrato Administrativo.** 2ª edição. São Paulo. Malheiros, 1995.

TAVARES, Paola Leite. **Licitação.** 2011. 56f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Direito), Faculdade de Direito, Ciências Administrativas e Econômicas da Universidade Vale do Rio Doce – UNIVALE. Governador Valadares-MG.