

**FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS DE SERGIPE – FANESE  
CURSO DE DIREITO**

**ISLA SAMARA ALMEIDA ALVES**

**PREPARAÇÃO DE PROCESSO LICITATÓRIO PARA AQUISIÇÃO DE  
PRODUTOS E SERVIÇOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**Aracaju – SE**

**2018**

**ISLA SAMARA ALMEIDA ALVES**

**PREPARAÇÃO DE PROCESSO LICITATÓRIO PARA AQUISIÇÃO DE  
PRODUTOS E SERVIÇOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Monografia apresentada como pré-requisito parcial para aprovação na disciplina TCC II do Curso de Direito da Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe – FANESE.

**Orientador:** Prof. Dr. Pedro Durão

**Aracaju – SE**

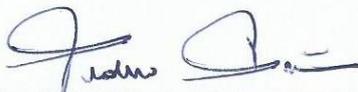
**2018**

ISLA SAMARA ALMEIDA ALVES

PREPARAÇÃO DE PROCESSO LICITATÓRIO PARA AQUISIÇÃO DE  
PRODUTOS E SERVIÇOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Monografia apresentada como pré-requisito parcial para aprovação na disciplina TCC II do Curso de Direito da Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe – FANESE.

Aprovada em: 11/10/2018



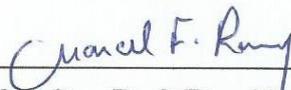
---

**Orientador:** Prof. Dr. Pedro Durão



---

**2º Examinador:** Prof. Esp. Matheus Brito Meira



---

**3º Examinador:** Prof. Esp. Marcel Figueiredo Ramos

A474p ALVES Isla Samara Almeida.

Preparação de Processo Licitatório Para Aquisição de Produtos e Serviços Pela Administração Pública / Isla Samara Almeida Alves. Aracaju, 2018. 63 f.

Monografia (Graduação) – Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe. Coordenação de Direito.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Durão

1. Licitação 2. Etapa Preparatória 3. Dificuldades na Execução I. TÍTULO.

CDU 347.95(813.7)

Elaborada pela Bibliotecária Lícia de Oliveira CRB-5/1255

A minha estrela guia minha mãe, minha riqueza! A ela minha gratidão por me guiar e proteger em todos os momentos da minha existência.

## **AGRADECIMENTOS**

Gostaria de dedicar essa graduação primeiramente a Deus e segundo a minha estrela guia minha mãe (in memoriam), por não me desamparar e de estar sempre me acompanhando e me reerguendo sempre, quando dos tropeços da vida, e ainda mais nos momentos em que a esperança se perdia no meio do caminho, Mãe, obrigada!

Agradeço mais uma vez a minha mãe Rita de Cassia Almeida (in memoriam), a minha tia Eliane Meneses Alves (in memoriam), a essa pessoa mais que especial em minha vida, Aislaina Silva por serem meus verdadeiros diamantes por estarem sempre em meu lado me apoiando e até de certa forma me suportando. Agradeço a vocês por todo apoio, amor e paciência e tenho absoluta certeza que toda essa jornada foi para me tornar um ser humano melhor.

Não poderia esquecer-se da minha prima-irmã Iane Tainara e meu irmão Euvaldo Meneses Alves Júnior, minhas Tias Edilsa Alves, Acácia Almeida e Sonia Almeida por transmitirem amor, paciência e certeza que dias melhores virão. Gostaria de agradecer também aos meus sobrinhos Ronnie Peterson Almeida Alves Filho, Anna Beatriz Meneses Marques, Julia Beatriz e João Lucas por me estimular a sempre vencer na vida e prosseguir para o melhor.

Queria agradecer ao Professor Dr. Everton Gonçalves de Ávila pela atenção e paciência que sempre teve comigo. E em especial ao docente Dr. Pedro Durão por todo apoio e por todo apoio e incentivo, não tenho palavras para expressar minha gratidão por tudo que fez por mim e pode ter a certeza que levarei seus ensinamentos para toda a vida, muito obrigada.

Agradeço também por seus ensinamentos aos professores Matheus Brito Meira, Marcel Figueiredo Ramos, Patrícia Andrea Cárceres e Daniela Carvalho.

A todos meus amigos e agora operadores em Direito aos quais me auxiliaram por diversas vezes durante o transcorrer do curso e em especial à Maria, Jamyle, Felipe, Alice, Renata, Gilberto, Evelyn e Sueli (da faculdade para a vida).

A todos o meu muito obrigada!

## RESUMO

A licitação constitui um procedimento administrativo perante o qual a administração pública vem a escolher a proposta mais benéfica para o contrato por esta almejado. Por ser um procedimento, realiza-se por meio de um circuito sistematizado de atos relacionados para a administração e age como fator de moralidade e eficiência para os negócios administrativos. Diante deste contexto, o objetivo principal deste estudo é averiguar quais os principais problemas enfrentados pela administração pública na execução do procedimento licitatório. A escolha desta temática, deve-se ao fato de que, as licitações interferem de forma expressiva nos procedimentos de decisões e, por conseguinte, no êxito da administração pública, e que a ausência dos mesmos apresenta como efeitos, diversos problemas, a exemplo da fragmentação de gastos, o superdimensionamento dos valores dos produtos acarretando o desperdício do dinheiro público, o que não é admissível na Administração Pública. Para melhor entendimento da questão o procedimento metodológico utilizado, na etapa da investigação foi o procedimento indutivo, a técnica de pesquisa utilizada é a bibliográfica e as fontes de evidência empregadas neste estudo foram inicialmente de autores e sites que tratavam da presente pesquisa.

**Palavras-Chave:** Licitação. Etapa Preparatória. Dificuldades na Execução.

## **ABSTRACT**

The bidding is an administrative procedure before which the public administration comes to choose the most beneficial proposal for the contract it seeks. Because it is a procedure, it is carried out through a systematized circuit of related acts for the administration and acts as a factor of morality and efficiency for the administrative affairs. In this context, the main objective of this study is to find out the main problems faced by the public administration in the execution of the bidding process. The choice of this theme is due to the fact that biddings interfere significantly in the decision-making procedures and, therefore, in the success of the public administration, and that the absence of them presents as effects, several problems, such as the fragmentation of expenses, over-sizing of product values causing the waste of public money, which is not acceptable in Public Administration. For a better understanding of the question, the methodological procedure used was the inductive procedure, the research technique used is the bibliographical and the sources of evidence used in this study were initially bibliographical, the research technique used is the bibliographical and the sources of evidence used in this study were initially by authors and sites that deal with the present research.

**Keywords:** Bidding. Preparatory Stage. Difficulties in Execution.

## SUMÁRIO

<b>1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....</b>	<b>9</b>
<b>2 ASPECTOS GERAIS DA LICITAÇÃO.....</b>	<b>13</b>
2.1 Exame Conceitual da Licitação e Princiologia.....	13
2.2 Momento Aquisitivo e Legitimidade.....	19
2.3 Função e Objeto da Compra Pública.....	21
<b>3 ATOS PREPARATÓRIOS AO PROCEDIMENTO AQUISITIVO.....</b>	<b>26</b>
3.1 Etapa Preparatória e suas Nuances.....	27
3.2 Montagem Procedimental.....	35
3.3 Modalidades de Valor.....	38
<b>4 VISÃO PROGRAMÁTICA NA EXECUÇÃO.....</b>	<b>42</b>
4.1 Vantagens e Desvantagens na Utilização dos Processos Licitatórios.....	42
4.2 Dificuldade e Obstáculos Corriqueiros.....	47
4.3 (In)definições do Objeto Licitatório.....	50
4.4 (In)regularidade dos Ritos e na Definição dos Objetos.....	52
<b>5 ATO CONCLUSIVO.....</b>	<b>56</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>59</b>

## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A palavra “licitação” tem sua origem no termo em latim *licitatione*, o qual simboliza a expressão “venda por lances”, segundo revela José Cretella Junior<sup>1</sup>. Com isso, é sabido que a Administração Pública tem como pressuposto principal a regularização das contas públicas.

A licitação é regra no direito brasileiro tanto para a aquisição de bens quanto para a prestação de serviços para a Administração Pública. É o que descreve Pedro Durão ao dizer que “No es casual que la administración pública se obligue a abastecerse de bienes y servicios a través de um modelo legal previamente establecido<sup>2</sup>. No entanto, explicita Hely Lopes de Meirelles<sup>3</sup> que como toda regra apresenta exceção, o procedimento licitatório permite algumas situações que possibilitam a realização dos interesses da Administração sem a realização de licitação, são elas: situação emergencial ou calamitosa, escolha do fornecedor ou executante, preço e presença de documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

O Decreto-lei nº. 200/1967<sup>4</sup>, ao introduzir a Reforma Administrativa Federal, promoveu um novo significado ao termo “licitação”, o de modalidades e procedimentos, apresentando em seu artigo 127 as modalidades licitatórias: Concorrência, Tomada de preços e Convite.

Tendo como base o referido Decreto, instituiu-se a Lei nº 8.666/1993<sup>5</sup> que versa sobre normas para licitações e contratos da Administração Pública, alicerçando-se no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, o qual já demonstrava de que maneira a Administração Pública deveria proceder em suas licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações no

---

<sup>1</sup>CRETELLA JUNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1975. p. 89.

<sup>2</sup>DURÃO, Pedro. **Licitación Pública**: parâmetro y supracionalidad. Curitiba: Juruá, 2015. p. 27.

<sup>3</sup>MEIRELLES, Hely Lopes de. **Licitación e contrato Administrativo**. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 52.

<sup>4</sup>BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2018.

<sup>5</sup>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 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2018.

âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, como se verifica:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações<sup>6</sup>.

Nota-se, portanto, que a Administração Pública para contratar serviços públicos e adquirir ou alienar bens deve fazer uso do procedimento licitatório, nos moldes da Lei nº. 8.666/1993 e sempre primando pela proposta mais vantajosa aos cofres públicos.

Todos os custos do Poder Público, tanto com gastos quanto por investimento, são efetivados no modo de pagamentos a fornecedores particulares. Toda composição do governo, qualquer que seja sua extensão, tem que fazer licitação, da compra de um lápis a construção de uma usina elétrica, de lâmpadas a edifícios, de cadeiras a estradas, tudo o que é adquirido ou encomendar deve ser feito através de uma licitação. Seria este uma parcela considerável do produto interno bruto de qualquer país. Os valores relacionados são grandiosos, não somente se verificadas de forma global como igualmente particularmente. Diversos funcionários públicos e políticos fazem parte diretamente de tais métodos, e tantos outros de forma indireta. Inúmeros campos da economia dependem do fornecimento a governos para a ideal integralidade de seus comércios.

Toda esta questão faz com que os contratos e as licitações desta derivadas simbolizem uma base grandiosa de desperdícios de gastos públicos. Em determinadas situações, afere-se que a corrupção chega a simbolizar mais de 30% dos gastos do governo derivadas dos procedimentos licitatórios. Ainda que existam sucessivos escândalos, infelizmente mais se dispõe sobre a questão do que se tem

---

<sup>6</sup> 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 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2018.

atitudes com relação a estas. Sendo assim, para que se venham combater a corrupção em tais processos, é indispensável entender as condições que a possibilitam.

O procedimento licitatório põe de um lado do processo funcionários públicos e/ou políticos, isto é, pessoas que gastam o dinheiro da sociedade e, do outro, fornecedores que concorrem entre si o direito de fornecer um serviço ou bem desejado. A forma como essa influência é disciplinada, submetida e dominada pelo julgamento público é o fator determinante para a menor ou maior vulnerabilidade da coletividade a corrupção neste campo. Diante deste contexto, surge a seguinte problemática, quais as principais dificuldades enfrentadas pela administração durante o procedimento licitatório?

O objetivo principal deste estudo é averiguar quais os principais problemas enfrentados pela administração pública na execução do procedimento licitatório. E como objetivos específicos procurou-se investigar quais as principais vantagens e desvantagens na utilização dos processos licitatórios, além disso, avaliar as dificuldades e obstáculos corriqueiros visualizados pela administração no momento em que realizar a licitação e, apreciar a (in)regularidade dos ritos e na definição dos objetos.

A justificativa para a escolha deste tema deve-se ao fato de que as licitações interferem de forma expressiva nos procedimentos de decisões e, por conseguinte, no êxito da administração pública, e que a ausência dos mesmos apresenta como efeitos, sérias dificuldades, a exemplo da fragmentação dos gastos, o superdimensionamento dos valores dos produtos ocasionando o desperdício do dinheiro público, em algumas situações, até impossibilitando certos programas, e inclusive faz com que certos administradores não possuam a percepção do que venha a ser coerente e sensato.

Para melhor entendimento da questão, o presente estudo fundamenta-se em pesquisa bibliográfica, com respaldo na legislação, doutrina e jurisprudência pátria, fazendo uso do método analítico, visando ampliar o entendimento das leis de maneira que possam ser aplicadas da melhor forma possível. A pesquisa em tela possui natureza qualitativa, realizada através de levantamento bibliográfico, mediante coleta de dados em pesquisas documentais, como artigos, livros e na legislação.

No intuito de melhor desenvolver a questão aqui analisada, dividiu-se o estudo em três capítulos onde o segundo trata dos aspectos gerais da licitação, realizando

um exame conceitual da licitação e principiologia, analisando com isso os princípios direcionados a este procedimento, em seguida, investigou-se sobre o momento aquisitivo e a legitimidade, e a função e objeto da compra pública.

No terceiro capítulo propôs-se a investigar os atos preparatórios ao procedimento aquisitivo, apreciando a etapa preparatória e suas nuances, a montagem do procedimento, e as modalidades licitatórias estabelecidas em questão do valor da licitação.

No quarto e último capítulo buscou-se analisar a visão programática na execução do procedimento licitatório, apreciando as vantagens e desvantagens na utilização dos processos licitatórios, as dificuldades e obstáculos corriqueiros enfrentados pela administração pública, as (in) definições do objetivo licitatório, e por fim, a (in) regularidade dos ritos e na definição dos objetos.

## 2 ASPECTOS GERAIS DA LICITAÇÃO

### 2.1 Exame Conceitual da Licitação e Princiologia

A licitação é conceituada como um procedimento administrativo, através do qual é escolhida a proposta mais vantajosa ao interesse público para a aquisição de um bem ou de serviço público, ou seja, “La adquisición pública comprende todo bien o servicio orientado a la satisfacción del interes colectivo”<sup>7</sup>. Tudo isso, com base nos ditos superprincípios, que são a Supremacia do Interesse Público sobre o Particular e a Indisponibilidade do Interesse Pública, sendo este classificado como as restrições impostas ao Estado e aquela como as prerrogativas, caracterizando, desta forma, o regime jurídico administrativo.

Nesta perspectiva, Maria Sylvia Zanella Di Pietro explica que a licitação “[...] é um procedimento integrado por atos e fatos da Administração e atos e fatos do licitante, todos contribuindo para formar a vontade contratual”<sup>8</sup>, garantindo, desta feita, a oportunidade de participação de todos os interessados, em respeito a eficiência e a moralidade dos negócios.

De acordo com Marcelo Figueiredo “é um procedimento administrativo interno e externo destinado a selecionar, entre outras, a proposta mais vantajosa para a administração pública, realizar compras, contratar serviços ou construir obras”<sup>9</sup>.

Já na concepção de Diogenes Gasparini, a licitação pode ser definida como um “procedimento administrativo através do qual a pessoa a isso juridicamente obrigada seleciona, em razão de critério objetivos previamente estabelecidos, de interessados que tenham atendido à sua convocação, a proposta mais vantajosa para o contrato ou ato de seu interesse”<sup>10</sup>.

Por fim, a concepção de Pedro Durão, a respeito da definição de licitação seria de que o mesmo:

É um procedimento administrativo vinculado pelo qual a administração pública seleciona as propostas mais vantajosas, firmadas na obrigatoriedade constitucional, igualdade dos licitantes e a

<sup>7</sup> DURÃO, Pedro. **Licitación Pública**: parâmetro y supracionalidad. Curitiba: Juruá, 2015. p. 29

<sup>8</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 370.

<sup>9</sup> FIGUEIREDO, Marcelo. **Proibidade Administrativa**. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 25.

<sup>10</sup> GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 477.

indisponibilidade do bem público, em uma verdadeira competição legal<sup>11</sup>.

Nesta direção, a expressão “Licitação” simboliza o método obrigatório, formal e legal a todos as entidades da administração direta e indireta, da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para locações e permissões, concessões, alienações, obras, contratação de serviços, compra de equipamentos e materiais, através da escola da proposta mais benéfica para a administração, selecionada por requisitos estabelecidos e com critério de igualdade a todos os integrantes.

Além dos princípios supramencionados, a licitação deve seguir todos os princípios que regem a Administração Pública que estão elencados no artigo 37, caput, da Constituição Federal: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”<sup>12</sup>. Sobre a função dos princípios, destaca Pedro Durão que:

Los principios permiten interpretar el derecho conforme la evolución de los tempos, ya que al ser normas abstractas generales no puntualizan em casos específicos, como ocurre con las reglas. Éstas tienen un contenido coercitivo, directivo, y se aplican a um determinado número de actos y hechos. Los principios, por su parte, tienen um mayor alcance y permiten una infinidad de aplicaciones<sup>13</sup>.

O princípio da Legalidade determina que se deve agir em conformidade com a lei, ou seja, o administrador só atuará com prévia autorização legal. Em matéria de licitação, o princípio em questão é de grande importância, já que a mesma corresponde a um método totalmente relacionado a lei, já que todas as suas etapas encontram-se totalmente direcionadas pela Lei nº. 8.666/1993, que prevê em seu art. 4º que:

Art. 4º - Todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nesta lei, podendo qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento,

<sup>11</sup> DURÃO, Pedro. **Direito Administrativo Objetivo**: resumos e aplicações. 5ª ed. rev. e ampl. Salvador: Via Jurídica, 2016. p. 76.

<sup>12</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2018.

<sup>13</sup> DURÃO, Pedro. **Licitación Pública**: parámetro y supracionalidad. Curitiba: Juruá, 2015. p. 33-34.

desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos<sup>14</sup>.

Quanto ao princípio da impessoalidade tem como pressuposto a não discriminação, já que o administrador deve agir com objetividade em prol da coletividade. Nas licitações, este princípio sugere que durante o andamento do processo de licitação, todos necessitam ser tratados com total neutralidade, sem intervenções ou aversões particulares de qualquer origem. Sendo assim, proíbe-se, igualmente, compreender-se qualquer benefício ofertado pelo licitante, exceto as previstas expressamente no instrumento convocatório ou na lei.

O princípio da moralidade consubstancia-se no sentido de que a Administração deve agir com ética, boa-fé. Na concepção de Francisco Cavalcanti de Miranda:

O princípio da moralidade exige que o procedimento licitatório realize-se em conformidade aos padrões éticos prezáveis, o que impõe à Administração e licitantes, um comportamento escorreito, liso, honesto, consoante com a moral, os bons costumes, as regras da boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade<sup>15</sup>.

A publicidade baseia-se na transparência, ou seja, os atos praticados pela administração pública devem ser públicos, a fim de que haja o controle social, salvo quando versarem sobre a segurança nacional, privacidade ou certos interesses sociais. É através deste princípio que é garantido ao cidadão o acesso aos dados da administração pública sempre que desejar, e ainda constitui condição de eficiência dos atos administrativos. No campo das licitações, refere-se não somente a publicação do método para conhecimento de todos que se interessem, como igualmente as ações da administração realizadas nas mais diversas etapas do procedimento, que devem e podem ser acessíveis a todos.

Por fim, a eficiência que preza por um serviço rápido, perfeito e rentável por parte da Administração Pública. De acordo com Diogenes Gasparini, o princípio da eficiência estabelece que a administração pública direta e indireta o dever de

---

<sup>14</sup> 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 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2018.

<sup>15</sup> MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários a Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 19.

desempenhar suas responsabilidades com rendimento, perfeição e celeridade, bem como, corretamente, de verificar diferentes normas<sup>16</sup>.

Além de tais princípios, a Lei nº. 8.666/1993<sup>17</sup>, em seu artigo 3º demonstra que os princípios norteadores do procedimento licitatório são:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Ademais, a Administração Pública, no que tange a licitação, apresenta os princípios que norteiam esse procedimento administrativo. Dentre eles, o princípio da vinculação do instrumento convocatório, que nada mais é do que o edital, no qual devem estar previstas todas as regras e que serve para todas as modalidades licitatórias, exceto para o convite que fará uso da carta-convite. Sobre este princípio dispõe Hely Lopes de Meirelles que:

Nem se compreenderia que a Administração fixasse no edital a forma e o modo de participação dos licitantes e no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento se afastasse do estabelecido, ou admitisse documentação e propostas em desacordo com o solicitado. O edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu<sup>18</sup>.

Outro princípio é o do Julgamento objetivo que define o tipo de licitação que será utilizado para determinado caso, que pode ser sobre melhor preço, melhor técnica, melhor preço e técnica, e melhor lance. É esta a concepção de Hely Lopes de Meirelles, ao descrever que:

Em tema de licitação, a margem de valoração subjetiva e de discricionarismo no julgamento é reduzida e delimitada pelo estabelecido no edital. Se assim não fosse, a licitação perderia sua

---

<sup>16</sup> GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 19.

<sup>17</sup> 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 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2018.

<sup>18</sup> MEIRELLES, Hely Lopes de. **Licitação e Contrato Administrativo**. 13ª ed. São Paulo: Malheiro, 2004. p. 239.

finalidade seletiva, justificando-se a escolha direta do contratado pela Administração, independentemente do conforto das propostas<sup>19</sup>.

O terceiro princípio é o do procedimento formal que determina o respeito as formalidades da licitação previstas na lei e, por último, o princípio do sigilo das propostas que devem ser resguardadas até o momento da abertura.

Neste sentido, é competente para legislar sobre a licitação a União que trata das normas gerais, como se verifica no artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal<sup>20</sup>:

[...] normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

Já os Estados, Distrito Federal e Municípios apresentam a competência para legislar sobre as normas específicas.

Apesar de o procedimento licitatório ser obrigatório, existem casos em que é possível haver a sua inexigibilidade e dispensa, esta ocorre quando, apesar de haver viabilidade de competição, a lei determina que não há necessidade de sua realização, já aquela tem como característica uma competição inviável.

A dispensa de licitação limitar-se-á aquisição de bens e serviços indispensáveis ao atendimento da situação de emergência e não qualquer bem ou qualquer prazo está definida no artigo 24 da Lei nº. 8.666/1993<sup>21</sup>, como se verifica em seu recorte destacado do rol taxativo:

Art. 24. É dispensável a licitação:

I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente;

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para

<sup>19</sup> MEIRELLES, Hely Lopes de. **Licitação e Contrato Administrativo**. 13ª ed. São Paulo: Malheiro, 2004. p. 32.

<sup>20</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2018.

<sup>21</sup> 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 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2018.

alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;

III - nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem;

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

Assim, elucida Marçal Justen Filho que “a dispensa de licitação se verifica em situações em que, embora viável competição entre particulares, a licitação afigura-se inconveniente ao interesse público”<sup>22</sup>.

Em contrapartida, a inexigibilidade de licitação tem seu rol previsto no artigo 25 da Lei nº. 8.666/1993<sup>23</sup>, abaixo transcrito:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de

<sup>22</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 234.

<sup>23</sup> 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 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2018.

serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

Desta maneira, é perceptível que a licitação é um procedimento de extrema importância para a Administração Pública, pois visa assegurar a igualdade de condições aos participantes do certame, a fim de que se promovam os interesses da coletividade.

## 2.2 Momento Aquisitivo e Legitimidade

Quando se deve fazer um procedimento licitatório, o momento aquisitivo? De acordo com Pedro Durão, a saber:

En primer lugar, es crucial determinar lo que es esencial para la consecución de los objetivos de la administración pública y la satisfacción colectiva. Se debe establecer claramente lo que realmente se necesita y no licitar sin realizar un estudio criterioso de los requerimientos de la sociedad. Es preciso verificar la real necesidad del objeto contractual. Otra cuestión importante que debe ser tenida en cuenta en el momento de la adquisición es la distinción necesidad *versus* almacenamiento<sup>24</sup>.

A respeito da legitimidade, decorre o dever de licitar do que prevê a Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, inc. XXI, que possui a redação a seguir:

Art. 37. Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações<sup>25</sup>.

Não obstante tais situações, a Carta Magna igualmente demanda o procedimento licitatório para o desempenho de permissões e concessões de serviços públicos, segundo se verifica do que prevê a Constituição, em seu art. 175 “incumbe

---

<sup>24</sup> DURÃO, Pedro. **Licitación Pública**: parámetro y supracionalidad. Curitiba: Juruá, 2015. p. 30.

<sup>25</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2018.

ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”<sup>26</sup>.

Nesta direção, encontram-se compelidos a licitação pública, tanto as pessoas políticas quanto os entes da administração pública indireta, isto é, as sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações públicas, autarquias e as outras entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, independentemente da designação que lhes for conferido.

Destaca-se que a Carta Política de 88, nos dois dispositivos em que trata do dever de desempenho das licitações anteriores aos contratos, que seriam, o art. 22, inc. XXVII e o art. 37, inc. XXI<sup>27</sup>, não determina distinções em meio a sociedade de economia mista e empresas públicas que prestem serviços públicos ou que exporem atividades econômicas. Entretanto, estão compelidas estas de licitar, tal dever, contudo, por certo não atinge as ações caracteristicamente comerciais vinculadas a realização das atividades fins das empresas estatais.

É indispensável destacar que as empresas privadas, assim como as instituições designadas como paraestatais, não se encontram submetidas ao regime jurídico licitatório, tendo em vista a autonomia que detém para dispor abertamente perante seus comércios. Desta forma é que, ainda que as empresas permissionárias e concessionárias de serviços públicos, que são encarregadas pela realização de tais serviços por conta da delegação que lhes fora atribuída pelo Estado, não são em regras obrigadas a licitar.

Contudo, aquele que auferir recursos derivados do Poder Público submete-se as penalidades estabelecidas pela Lei federal n. 8.429, de 02 de junho de 1992<sup>28</sup>, Lei de Improbidade Administrativa, necessitando, desta forma, dar conta do uso de tais recursos.

Conforme já esclarecido, a licitação é aplicada a todas as ações de contratação de serviços ou bens por qualquer instituição pública nos três âmbitos da administração direta e indireta, sociedades de economia mista e fundacional as empresas públicas e suas subsidiárias que explorem práticas financeiras, ficam submetidas a uma norma

---

<sup>26</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2018.

<sup>27</sup> Idem.

<sup>28</sup> BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L8429.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2018.

específica, conforme prevê a Emenda Constitucional nº. 19/1998<sup>29</sup>, nos termos dados a redação do art. 173, que dispõe sobre o desempenho de contratação e licitações de obras, serviços, compras e alienações, serão disciplinados por regime jurídico específico.

Há no Brasil uma amplitude de normas sobre a temática, em meio a Decretos e Leis federais e estaduais, que demandam dos administradores públicos, permanente aprendizado a respeito dos métodos indispensáveis para o desempenho de uma licitação pública.

Em razão deste fato o treinamento a respeito das licitações públicas necessita corresponder uma prática contínua, onde os servidores públicos encarregados pelas licitações necessitam deixar a dedicação demasiada as regras em desfavor das consequências, começando a direcionar os métodos licitatórios baseados no princípio da eficiência, até mesmo no que diz respeito ao emprego da norma em vigência, para que venham a retirar desta, suas ferramentas de eficácia.

Nesta direção, é cada vez mais necessário que os agentes se revelem administradores, que adotem uma condição análoga a dos profissionais que atuam na empresa privada, que revelem uma conduta negociadora e ativa perante seus futuros negociadores, com o intuito de assegurar para o Estado os contratos mais vantajosos.

### 2.3 Função e Objeto da Compra Pública

É disciplinado pela Lei de Licitação, o processo de compras públicas, desta forma, procura a administração pública com fundamento nos dispositivos neste diploma legal, efetivar suas compras e suprir as necessidades da instituição. As compras públicas são conceituadas por André Lucirton Costa, como sendo:

A atividade de compras pode ser definida como uma função administrativa, dentro da organização, responsável por coordenar um sistema de controle e informação capaz de adquirir externamente, para garantir o fluxo de materiais necessários a missão da organização, bens e serviços na quantidade certa, na qualidade certa, da fonte certa, no exato momento e ao preço certo<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/688521.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2018.

<sup>30</sup> COSTA, André Lucirton. Sistemas de compras privadas e públicas no Brasil. **Revista de Administração**, Notas & Comunicações. São Paulo, v. 35, n. 4, p. 119-128, out/ dez. 2000. Disponível

O procedimento administrativo será celebrado por meio de um contrato administrativo entre a Administração Pública e uma Pessoa Jurídica, objetivando a escolha da proposta mais vantajosa, a fim de que se possa garantir o desenvolvimento nacional e o exercício da Isonomia.

Neste contexto, pela administração pública a contratação de um ente particular, denominada de contrato administrativo, de acordo com Marçal Justen Filho oferece importância nas particularidades a seguir:

Relevância política: “em um Estado Democrático, os bens ou serviços dos particulares somente poderão ser obtidos mediante a observância de certos procedimentos e dentro de limites específicos”. O Estado e o particular celebram o acordo mediante consenso de ambas as partes.

Relevância econômica: o contrato com o particular representa a satisfação das necessidades do Estado – “revela-se como economicamente mais vantajoso que o Estado promova a contratação de particulares para o desempenho de atividades necessárias à satisfação das necessidades coletivas. Ao invés de adquirir a propriedade de bens e instrumentos necessários à execução de serviços e à satisfação de necessidades coletivas, o Estado recorre à iniciativa privada”.

Relevância político econômica: “os gastos públicos são um fator essencial para a promoção do desenvolvimento econômico e social”, na consecução das políticas públicas<sup>31</sup>.

Neste interim, a finalidade primordial da licitação é fazer cumprir o princípio da isonomia, este constitucional, pelos agentes administrativos no campo da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, empregando-se para isto, de ritos, disposições e regras da norma pertinente. Ou seja, a licitação objetiva a escolha da proposta mais benéfica, bem como, possibilitar semelhantes possibilidades àqueles que almejam contratar com a administração pública, através das modalidades consagradas pela lei.

O artigo 22 da Lei nº. 8.666/1993<sup>32</sup> lista as modalidades de licitação, ou seja, a forma como a contratação ocorrerá, que são:

Art. 22. São modalidades de licitação:  
I - concorrência;

---

em: <[https://edisdisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3816506/mod\\_resource/content/1/Artigo\\_Sistema\\_de\\_Compras\\_Publico\\_e\\_Provado.pdf](https://edisdisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3816506/mod_resource/content/1/Artigo_Sistema_de_Compras_Publico_e_Provado.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2018.

<sup>31</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 11-12.

<sup>32</sup> 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 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2018.

- II - tomada de preços;
- III - convite;
- IV - concurso;
- V - leilão.

Acerca desta lei, Geraldo Luiz Viera Ribeiro, em seu trabalho “A Evolução da Licitação”, revela que a promulgação da Lei nº. 8.666/1993:

[...] foi um marco na aplicação do processo licitatório no Brasil. No entanto as diversas modalidades instituídas por esta lei sofriam resquícios da administração burocrática, engessando o processo por meio dos prazos, análise documental prévia de todo licitante, recursos [...]; enfim a administração estava perdendo agilidade processual<sup>33</sup>.

Neste contexto, em igual sentido, descreve Pedro Durão, que o objeto da licitação seriam as “obras (construção), serviços (atividade), compras (aquisição), alienação (venda), permissão e locação (aluguel) da administração”<sup>34</sup>.

As modalidades diferenciam-se quanto ao valor do contrato (concorrência, tomada de preços e convite) e quanto ao objeto (concurso, leilão e pregão). Ademais, algumas apresentam procedimentos diferenciados como a tomada de preços, o convite e o pregão.

A modalidade concorrência, segundo demonstra a lei de licitação, em seu parágrafo 1º, que se aplica a “quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto”<sup>35</sup>.

A concorrência é obrigatória quando tratar de obras e serviços de engenharia que tenham valores acima de R\$1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), bem como no caso dos valores acima de R\$650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) para demais compras e serviços.

A tomada de preços é aquela na qual os interessados devem estar cadastrados ou atender a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia

---

<sup>33</sup> RIBEIRO, Geraldo Luiz Vieira. A Evolução da Licitação. **Egov**. 2007. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/21103-21104-1-PB.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2018.

<sup>34</sup> DURÃO, Pedro. **Direito Administrativo Objetivo**: resumos e aplicações. 5ª ed. rev. e ampl. Salvador: Via Jurídica, 2016. p. 77.

<sup>35</sup> 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 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2018.

anterior à data do recebimento das propostas observando a necessária qualificação, como esclarece o parágrafo §2º, da lei.

O Convite é a modalidade licitatória reservada a contratações de menor valor, ressaltando a participação dos licitantes convidados por Carta-convite, não havendo, neste caso, a publicação de edital, apenas ocorrerá a publicidade.

Estipula o parágrafo 3º da já mencionada lei que o convite é indicado para:

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<sup>36</sup>.

Os valores referentes a esta modalidade limitam-se até R\$150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) para obras e serviços de engenharia; e até R\$80.000,00 (oitenta mil reais) para demais compras e serviços.

O Concurso destina-se à escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, de forma personalíssima, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, ressaltando que para participar do certame faz-se necessário o cumprimento dos requisitos previstos pelo edital, como estabelece o §4º do artigo em comento.

Deste modo, explana Marçal Justen Filho o edital deverá ser publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias<sup>37</sup>.

Leilão, conforme previsto no §5º da Lei nº. 8.666/1993<sup>38</sup> é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

---

<sup>36</sup> 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 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2018.

<sup>37</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 198.

<sup>38</sup> 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 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2018.

Não há, nesta modalidade, a necessidade de habilitação prévia, pois a arrematação do bem será de quem apresentar o maior lance, seja este maior, igual ou superior ao estabelecido pelo avaliador.

O pregão foi instituído pela Lei nº. 10.520/2002<sup>39</sup>, sendo de acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro definida como a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços que se desenvolve através de uma variedade de atos da Administração e dos licitantes voltados a priorizar a compra ou contratação de serviços cujas propostas apresentam menor preço e são mais vantajosas para a Administração Pública<sup>40</sup>.

Esta modalidade é considerada como um leilão inverso, pois os lances são realizados em preços menores, e tendo a presença de um pregoeiro que irá reger o procedimento.

---

<sup>39</sup> BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: 30 mar. 2018.

<sup>40</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 416.

### 3 ATOS PREPARATÓRIOS AO PROCEDIMENTO AQUISITIVO

Diversas concepções são idealizadas desde a aquisição de material para o dia a dia da trabalho administrativo, a um puro contentamento da necessidade do Estado, até o mais difícil intricado de exigências e documentos burocráticos para a realização de obras e compras de serviços e bens. O procedimento licitatório, de um jeito ou de outro, possui semelhante e total valor, tanto para a administração pública, quanto para a coletividade a que está se direciona. Isso porque, “la licitación se fundamenta em la multiplicidad de proveedores, o mejor, en la competencia para permitir una mejor adquisición de lo que es necesario para el funcionamiento de los órganos públicos y la satisfacción del interés público”<sup>41</sup>.

Possuem definição específica, a abrangência das obras, serviços ou bens pelo administrador público, sugerida pela norma de licitações, que, em uma leitura célere nos dispositivos 6º e 23 deste diploma, é constatável, a saber:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se: I - Obra - toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta; II - Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais; III - Compra - toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente<sup>42</sup>.

Consequentemente, existe uma indispensabilidade de ser antecedido de um procedimento licitatório público qualquer contrato para alienações, compras, obras e serviços, que de forma obrigatória necessita ser disciplinado por certos preceitos essenciais, já descritos anteriormente, como a legalidade, publicidade, eficiência, a utilidade pública, sujeita-se a oportunidade da administração pública.

Contudo, existe diversas questões dentro destes preceitos que, verdadeiramente, serão verificados para que a licitação venha simbolizar a possibilidade de atendimento ao interesse público por particulares, de modo igualitário e licito.

<sup>41</sup> DURÃO, Pedro. **Licitación Pública**: parâmetro y supracionalidad. Curitiba: Juruá, 2015. p. 27.

<sup>42</sup> 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 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2018.

Para isso, aqueles particulares que competem em procedimentos de licitação devem sempre através de formas jurídicas garantir os seus direitos, garantindo a boa-fé e a eficiência para o desempenho do procedimento de licitação.

Sérgio Renato Dalla Costa, Nivaldo Ferreira e Reginaldo Aparecido Loss, a atividade compras como sendo “uma função administrativa dentro da organização, responsável por coordenar um sistema de informação e controle capaz de adquirir externamente, para garantir o fluxo de materiais necessário à missão da organização”<sup>43</sup>.

Aumentando a definição a respeito das compras pelo poder Público, descreve Márcio Zylberman que as compras públicas seriam “as aquisições e contratações do poder público brasileiro obedecem a critérios bem rígidos de seleção de fornecedores e de apreçamento”<sup>44</sup>.

Para que as compras de materiais ou contratações de serviços na administração pública sejam efetivadas, é fundamental que se empregue o processo de aquisição governamental consagrado pela Lei nº. 8.666/1993, denominada de Lei de licitações.

### 3.1 Etapa Preparatória e suas Nuances

No momento em que é verificada uma necessidade pública, independente do âmbito em que esta exigência encontre-se estabelecida, começa a realizar-se atos de uma licitação. Tais procedimentos começam pela idealização e se desdobram até a assinatura do contrato para a contratação de serviços ou compra de bens, até que seja atingida a finalidade e acatada a necessidade da administração.

Conforme descrito no capítulo anterior, corresponde a licitação em um processo administrativo, e por tal razão, desdobra-se em inúmeras etapas, que seriam estas, o edital, a habilitação, o julgamento, a homologação e a adjudicação. Conforme descreve em sua obra Pedro Durão, o procedimento da licitação divide-se em duas

---

<sup>43</sup> COSTA, Sérgio Renato Dalla. FERREIRA, Nivaldo. LOSS, Reginaldo Aparecido. A Precisa Definição do Objeto em Licitações como Requisito para a Aquisição de Bens e Serviços pela Administração Pública. **Jus Navigandi**, ano 18, n 3680. Teresina, 2013. Disponível em <<http://jus.com.br/artigos/24985>>. Acesso em: 17 mar. 2018.

<sup>44</sup> ZYLBERMAN, Márcio. A gestão das compras públicas dos estados brasileiros: a experiência do rio de janeiro com a opção pela descentralização. **Fundação Getúlio Vargas**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13712/TFC%20M%C3%A1rcio%20Zylberman.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2018.

etapas a fase interna, que corresponde ao planejamento, que seria a “definição do objeto, aprovação e previsão, definição do instrumento convocatório com objeto da licitação, condições, critérios de julgamento (qualidade ou preço) e recursos administrativos”, a segunda fase a externa, compreende ao “edital ou convocação dos interessados [...]; recebimento das propostas – habilitação [...], julgamento das propostas [...]; adjudicação [...]; homologação”<sup>45</sup>.

Corresponde o edital no ato através do qual se convoca aqueles pretensões em fazer parte do procedimento de licitação, assim como se determinam os critérios que irão discipliná-lo. O edital é conceituado por Celso Antônio Bandeira de Mello como sendo:

É o ato por cujo meio a Administração faz público seu propósito de licitar um objeto determinado, estabelece os requisitos exigidos dos proponentes e das propostas, regula os termos segundo os quais os avaliará e fixa as cláusulas do eventual contrato a ser travado<sup>46</sup>.

Para Hely Lopes de Meirelles corresponde a uma ferramenta por meio da qual o Poder Público “leva ao conhecimento público a abertura da concorrência ou da tomada de preços, fixa as condições de sua realização e convoca os interessados para a apresentação de suas propostas”<sup>47</sup>. Este instrumento vincula os proponentes/os interessados e a administração as suas normas, não sendo possível demandar nada além do que encontra-se no edital, é o que compreende Pedro Durão, ao destacar que: “Obsérvese que el pliego es una especie del género acto normativo, en el cual la administración pública establece los lineamientos de la licitación sobre determinado objeto o servicio a ser adquirido, vinculándose interna y externamente a sus parâmetros”<sup>48</sup>.

O edital possui as seguinte funções, oferecer publicidade ao procedimento licitatório, assinalar o objeto a ser licitado e restringir a natureza das propostas, limitar a natureza dos proponentes, determinar as condições para apreciação e verificação

---

<sup>45</sup> DURÃO, Pedro. **Direito Administrativo Objetivo**: resumos e aplicações. 5ª ed. rev. e ampl. Salvador: Via Jurídica, 2016. p. 82.

<sup>46</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Elementos de Direito Administrativo**. 10ª ed. Malheiros: São Paulo, 2014, p. 145.

<sup>47</sup> MEIRELLES, Hely Lopes de. **Licitação e Contrato Administrativo**. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 99.

<sup>48</sup> DURÃO, Pedro. **Licitación Pública**: parâmetro y supracionalidad. Curitiba: Juruá, 2015. p. 42.

dos proponentes e propostas, disciplinar atos e condições processuais do procedimento e, estabelecer as cláusulas do possível contrato.

Apresenta a Lei de Licitação, em seu art. 40, e nos quatorze incisos e alíneas, as cláusulas que precisar constar de forma obrigatória no edital. Por sua vez, o dispositivo 41, atribui legitimidade a qualquer indivíduo para questionar o edital que se encontre em total desacordo com a lei<sup>49</sup>.

Em relação ao edital é indispensável que exista total publicidade, segundo determina a Lei de Licitação, em seu art. 3º, uma das indispensáveis que disciplinam as licitações e os contratos administrativos, que seria o princípio da publicidade, conforme visto anteriormente<sup>50</sup>.

Através deste, estabelece-se total publicação dos métodos licitatórios, desta forma, é que, a Lei nº. 8.666/1993, em seu art. 21, inc. I, demanda a divulgação dos lembretes no Diário Oficial da União, possuindo o resumo do edital, ao menos uma vez, isso se referir a licitação realizada por órgão ou entidade da Administração Pública Federal ou na situação em que referir-se a obras patrocinada parcial ou totalmente com recursos federais ou asseguradas por organizações federais. Quanto a licitações municipais, distritais ou estaduais, a divulgação realizar-se-á no Diário Oficial do Estado ou do Distrito Federal, conforme previsão do mesmo dispositivo, em seu inc. II<sup>51</sup>.

O dispositivo 21, inc. III, demanda a divulgação, da mesma forma, por ao menos uma vez, em um jornal diário que possua enorme circulação no Estado e igualmente, se existir, um jornal que possua enorme circulação na região ou no município onde será desempenhada a prestação do serviço, a realização da obra, alugado, alienado ou fornecido o bem, sendo possível também a Administração, segundo o embasamento da licitação, empregar-se de outras formas de publicação para aumentar o âmbito de concorrência, sempre acatando o princípio da proporcionalidade, com direção a impedir exageros e o desempenho de custos desnecessários<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> 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 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2018.

<sup>50</sup> Idem.

<sup>51</sup> Idem.

<sup>52</sup> Idem.

Entende-se como encarregados pelo procedimento licitatório, os agentes públicos escolhidos pela autoridade encarregada, perante ato administrativo, a exemplo da portaria, para fazer parte da Comissão de Abertura e Julgamento de Processos Licitatórios.

É estabelecida a comissão de licitação pelo Poder Público com o intuito de receber, apreciar e avaliar todos os documentos e processos relacionados ao cadastramento de licitantes e das licitações nos tipos Convite, Tomada de Preços, Concorrência, podendo a mesma ser especial ou permanente. Esta será permanente na situação em que a competência alcançar o desempenho de licitações por um tempo estabelecido e especial na situação em que as licitações forem específicas. Esta é formada por ao menos três integrantes, sendo ao menos dois destes servidores públicos qualificados que façam parte do quadro permanente das instituições do Poder Público encarregadas pela licitação, conforme a Lei de Licitação, em seu art. 51<sup>53</sup>.

Dispõe a Lei de Licitação, em seu art. 51, § 4º que: “A investidura dos membros das Comissões permanentes não excederá a 1 (um) ano, vedada a recondução da totalidade de seus membros para a mesma comissão no período subsequente”<sup>54</sup>.

De acordo com a Lei de Licitação, em seu art. 51, § 3º, todos os integrantes da comissão respondem de forma solidaria pelas ações por estes realizados, necessitando qualquer integrante que estiver em desacordo com a deliberação tomada por esta, manifestar sua discordância de forma expressa, tanto em documento ou ata avulso, já que se assim não o fizer pode vir a responder juntamente com os outros integrantes, por possível irregularidade inserido no ato impugnado<sup>55</sup>.

A etapa da habilitação refere-se a forma pela qual o proponente em contratar com a administração pública revela deter as condições e designações demandadas pelo edital, somente isto. Não é demandado, como regra, dos interessados nas licitações o desempenho de um cadastro anterior, restando a análise das demandas legais para a contratação do Poder Público para esta etapa, posterior a divulgação do edital e entrega dos envelopes possuindo as propostas e documentação. Sendo

---

<sup>53</sup> 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 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2018.

<sup>54</sup> Idem.

<sup>55</sup> Idem.

possível a habilitação no momento apropriado, estabelecido no edital pela administração.

A ressalva a esta possibilidade seria a chamada “tomada de preços”, que demanda um cadastro anterior dos proponentes, em um banco de dados chamado de registro cadastral. Em tal situação, a etapa de habilitação seria a primeira fase da licitação, antecedendo a divulgação do edital. É o que compreende Marçal Justen Filho ao assegurar que a demanda pelo cadastro anterior dos interessados da tomada de preços teria como objetivo tornar o método mais sumário e célere, neste contexto, descreve que:

O prévio cadastramento corresponde à fase de habilitação. No cadastramento, a habilitação é antecipada para um momento anterior ao início da licitação. Os requisitos de idoneidade e de capacidade, em vez de serem examinados no curso da licitação e com efeitos para o caso concreto, são apurados previamente, com efeitos gerais. A Administração, independentemente de uma licitação específica, examina se estão presentes os pressupostos de idoneidade necessários a que uma pessoa contrate com ela. A aprovação corresponde ao cadastramento do interessado. No momento posterior, quando deliberar a realização da licitação na modalidade de tomada de preços, a Administração não necessita promover uma fase de habilitação específica. A licitação seria mais sumária e rápida, porque as atividades correspondentes a uma das fases já teria sido esgotada previamente<sup>56</sup>.

Sobre a fase da habilitação, dispõe Diógenes Gasparini que:

Nessa fase, em local, dia e hora designados no edital, a comissão de licitação, em ato público e na presença de interessados, pede aos presentes que examinem os envelopes-propostas recebidos, e os rubriquem, pois serão mantidos sob sua guarda e responsabilidade para serem oportunamente abertos. Após, inicia-se a abertura dos envelopes-documentação, cujos conteúdos são examinados e rubricados pelos membros da comissão de licitação e pelos proponentes presentes. O julgamento dos documentos apresentados é normalmente feito na mesma sessão pública em que foram abertos os respectivos envelopes<sup>57</sup>.

Conforme determina a Lei nº. 8.666/1993, em seu art. 27, demandar-se-á dos proponentes, unicamente, a documentação relacionada a habilitação jurídica,

<sup>56</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 16 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 147.

<sup>57</sup> GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 467.

qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal, bem como do cumprimento do que prevê a Constituição Federal, em seu art. 7º, inc. XXXIII<sup>58</sup>. Desta forma, qualquer outra demanda além desta, nesta etapa, será inoportuna e pode ser entendido como uma violação ao princípio da isonomia.

Quanto a habilitação jurídica esta pode ser definida como uma exigência da confirmação da identidade e, em relação a pessoa jurídica, da satisfatória formação de quem deseje contratar com o Estado. Corresponde a habilitação jurídica na capacidade concreta para desempenhar direitos e contrair deveres, sendo levar em conta sempre o ramo de atividade da organização com o elemento a ser licitado. Corresponderá no oferecimento da cédula de identidade ou carteira profissional, caso refira-se a pessoa física, ou ainda pelo registro na repartição correspondente, se tratar-se de pessoa jurídica, junta comercial, referindo-se as sociedades comerciais, e ainda do registro civil, tratando-se de sociedades e associações civis, conforme prevê a Lei nº. 8.666/1993, em seu art. 28, inc. I, a IV<sup>59</sup>.

Sobre a regularidade fiscal, conforme prevê a Lei de Licitação, em seu art. 29, incisos I a IV, expressa o adimplemento das demandas das Fazendas Federal, Estadual e Municipal, confirmação da inscrição no CPF - Cadastro de Pessoas Físicas ou do CGC – Cadastro Geral de Contribuintes, do INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social e em relação ao FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço<sup>60</sup>.

A respeito da capacidade ou qualificação técnica, dispõe a Lei nº. 8.666/1993, art. 30, inc. I a IV, §§ 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 8º, 9º e 10º, que corresponde ao conjunto de condições profissionais que o proponente oferece para realizar o elemento licitado. Abrange o registro profissional do interessado na entidade profissional correspondente, certidões que confirmem que o proponente já realizou serviço ou obra de particularidades semelhantes e também, se preciso, segundo o elemento licitado, confirmação da competência operativa da organização, disponibilidade de recursos pessoal, materiais, dentre outros indispensáveis aos correto atendimento do elemento a ser licitado<sup>61</sup>.

---

<sup>58</sup> 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 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2018.

<sup>59</sup> Idem.

<sup>60</sup> Idem.

<sup>61</sup> Idem.

Já a qualificação financeira-econômica, revela a competência para acatar as responsabilidades financeiras derivadas do acordo, que necessitará ser confirmada por meio de documentação que confirmem a falta de processos judiciais que venham atingir o bem do licitante, do oferecimento de certidões negativas de concordata e falência e pelo oferecimento do balanço do patrimônio, revelando a ótima situação econômica do licitante, é o que dispõe a Lei de Licitação, em seu art. 31, incisos I ao II, §§ 1º ao 5º.<sup>62</sup> A finalidade seria de permitir ao Poder Público de ter certeza de que o possível contratado possui uma condição financeira e econômica estável, e esta revela-se por meio do patrimônio, tendo em vista que, a condição econômica da organização corresponde na competência desta de dar cumprimento com os deveres assumidos.

Aquele que possui interesse em contratar com a Administração Pública, necessitará igualmente cumprir com o que prevê a Constituição Federal, em seu art. 7º, inc. XXXIII, que dispõe que na atividade empresarial não deve este favorecer-se de trabalho infantil. Desta forma, é proibido que se conserve, entre seus funcionários, crianças com menos de 14 anos, os com mais de 14 anos precisam efetivar-se, apenas como aprendizes, sendo que, depois dos 16 anos podem vir a trabalhar, se não for em período noturno, nem em condições entendidas como insalubres ou perigosas, até que alcancem seus 18 anos.

Quanto a etapa de julgamento das propostas, este corresponde a ação pela qual a comissão de licitação apreciará as propostas, classificando os licitantes e escolhendo o ganhador, a quem necessitará ser adjudicado o elemento da licitação. Determina a Lei de Licitação, em seu art. 44 que, a comissão de licitação, ao apreciar as propostas, necessitará adotar as condições objetivas estabelecidas no convite ou edital, sendo vedada, pela respectiva lei, o uso de condições ou questões sigilosas, subjetivas ou reservadas que venham a violar o princípio da igualdade entre os proponentes<sup>63</sup>.

De acordo com Pedro Durão:

Es en el juzgamiento de las propuestas que se examina concretamente la elección de la mejor oferta para la administración pública, identificando, juzgando, comparando y analizando. Al evaluar

---

<sup>62</sup> 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 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2018.

<sup>63</sup> Idem.

con criterios objetivos el producto o servicio a ser adquirido por la administración pública se está efectuando una clasificación<sup>64</sup>.

Esta etapa é definida por Hely Lopes de Meirelles como sendo:

O ato pelo qual se confrontam as ofertas, classificam-se os proponentes e escolhe-se o vencedor, a quem deverá ser adjudicado o objeto da licitação, para o subsequente contrato com a Administração. Esse julgamento não é discricionário; é vinculado ao critério que for fixado pela Administração, levando-se em conta, no interesse do serviço público, os fatores qualidade, rendimento, preço, condições de pagamento, prazos e outros pertinentes à licitação, indicados no edital ou no convite. É o que se denomina julgamento objetivo<sup>65</sup>.

Vale destacar que a apreciação disciplinar das propostas não acarreta, para aquele que oferece a melhor proposta, direito subjetivo a adjudicação ao elemento da licitação. Entretanto, conforme disposição da Lei de Licitação, em seu art. 50, não poderá o Poder Público “celebrar o contrato com a preterição da ordem de classificação das propostas ou com terceiros estranhos ao procedimento licitatório, sob pena de nulidade”<sup>66</sup>.

De acordo com o art. 48, inc. I e II da Lei de Licitação, a comissão poderá desclassificar as propostas, essa desclassificação, seria a designação empregada no momento em que a comissão elimina certa proposta por não acatar as normas do edital, sendo desclassificadas as propostas que, não acatarem as demandas do ato convocatório e que ofereçam valores demasiados ou claramente impraticáveis<sup>67</sup>.

A etapa da homologação corresponde ao ato administrativo anterior a etapa da adjudicação, oferecendo-se como a forma pela qual a autoridade correspondente ratifica a classificação final da apreciação realizada pela comissão. Desta forma, apreciadas e classificadas as propostas finaliza-se o trabalho da comissão, que tratou das etapas de julgamento e habilitação, realizando-se o procedimento para que a autoridade encarregado, ou quem estabeleça a lei, norma ou regulamento, antes da

---

<sup>64</sup> DURÃO, Pedro. **Licitación Pública**: parámetro y supracionalidad. Curitiba: Juruá, 2015. p. 54.

<sup>65</sup> MEIRELLES, Hely Lopes de. **Licitação e Contrato Administrativo**. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 99.

<sup>66</sup> 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 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2018.

<sup>67</sup> 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 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2018.

homologação e em seguida a adjudicação do elemento ao vencedor. Sobre esta etapa expõe Hely Lopes de Meirelles que:

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). [...] 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<sup>68</sup>.

Por fim, tem a etapa da adjudicação que constitui no ato pelo qual a autoridade administrativa confere de modo formal o elemento àquele que ganhou a licitação e chama-o para que este assine o contrato, em relação a mesma dispõe Hely Lopes de Meirelles que:

Feita a homologação e determinada a adjudicação, a respectiva autoridade passa a responder por todos os efeitos e consequências da licitação, notadamente o mandado de segurança contra o julgamento. Isto porque, com a homologação, ocorre a superação da decisão inferior pela superior, e, conseqüentemente, a elevação da instância administrativa<sup>69</sup>.

Destaca-se ainda que mesmo que a lei não disponha sobre o despacho homologatório e adjudicatório, sendo de consequência externa, como é, necessita ser publicado de forma obrigatória na imprensa oficial e, se admissível, através da convocação adjudicatória para assegurar o contrato nos requisitos e prazos determinados. Por meio deste ato finaliza-se o procedimento licitatório.

### 3.2 Montagem Procedimental

Após ser estabelecido o elemento que se deseja contratar, é indispensável estabelecer a importância integral da obra, do serviço ou do bem a ser licitado, perante o desempenho de um estudo de mercado. Também, é indispensável constatar se

---

<sup>68</sup> MEIRELLES, Hely Lopes de. **Licitação e Contrato Administrativo**. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 150.

<sup>69</sup> Idem. p. 151.

existe previsão de recursos orçamentários para a liquidação dos gastos e se a mesma estará em consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Depois de ser verificada a avaliação, necessita ser consagrada a modalidade de licitação apropriada ao objeto, dando preferência especial para o pregão, na situação em que o elemento desejado aludir-se a serviços e bens comuns dispostos pelo Decreto nº. 3.555/00, que disciplina esta espécie de licitação<sup>70</sup>.

Estabelece a Lei de Licitação em seu art. 22 a presença de cinco espécies de licitação, que seriam: a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão<sup>71</sup>. Já o pregão corresponde a uma modalidade de compra pública estabelecida pela Lei nº. 10.520/2002<sup>72</sup>. Contudo, conforme descreve Marçal Justen Filho “a ausência de referência no art. 22 à figura do pregão não significa a ausência de submissão dessa modalidade licitatória as normais gerais contidas na Lei nº. 8.666/1993”<sup>73</sup>. Existe ainda, o entendimento de certos autores de que existe uma outra modalidade denominada de consulta, entretanto, conforme Marinela Fernanda “não se trata de modalidade prevista na lei de Licitações, tendo aplicação somente para as agências reguladoras, com procedimento por elas definido”<sup>74</sup>.

Por regra, as três primeiras modalidades dependem do valor do elemento a ser contratado, já as outras duas últimas referem-se a alienação de bens do Poder Público ou na situação em que o elemento a ser contratado precise de um serviço artístico, científico ou técnico, propriamente.

Sem qualquer imprecisão, o convite, a tomada de preços e a concorrência, as três primeiras modalidades consagradas, são as mais imprescindíveis. Em geral, dependem do valor que o Poder Público irá provavelmente gastar com o vínculo jurídico posterior, isto é, por meio dos embasamentos do valor determinados em lei,

---

<sup>70</sup> BRASIL. **Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000**. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3555.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2018.

<sup>71</sup> 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 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2018.

<sup>72</sup> BRASIL. **Lei nº. 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2018.

<sup>73</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 16 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 361.

<sup>74</sup> FERNANDA, Marinela. **Direito Administrativo**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 560.

obedecerão as diferentes modalidades, sendo estas examinadas posteriormente no próximo tópico.

Constitui o concurso em uma modalidade de licitação em meio a quaisquer pretensões para seleção de trabalho artístico, científico ou técnico, perante o estabelecimento de remuneração ou prêmio aos vencedores, conforme condições presentes no edital divulgado na imprensa oficial. É utilizado comumente na escola de projetos, onde se procura a melhor técnica, e não o menor valor.

A modalidade concurso, na concepção de Hely Lopes de Meirelles seria uma espécie de licitação de origem específica, já que, mesmo que seja disciplinada pelos princípios da igualdade e da publicidade em meio aos concorrentes, com o intuito de selecionar o melhor trabalho, isenta-se das formalidades próprias da concorrência<sup>75</sup>.

Para Marçal Justen Filho implica o concurso na pretensão do Poder Público em escolher “o trabalho técnico ou artístico, exteriorizado de habilidade físico-intelectual ou revelador de certas capacidades personalíssimas, seja para fins de incentivo ao desenvolvimento cultural seja para obtenção de resultado prático imediato”<sup>76</sup>.

Necessita ser divulgado o concurso com ampla publicação pela imprensa oficial e privada, por meio do edital, divulgado com uma antecedência de ao menos 45 dias para o desempenho do evento.

Já o leilão corresponde a espécie de licitação onde se unifica em uma exclusiva possibilidade diversas ações direcionadas a seleção da melhor proposta desempenhada etapa aos bens móveis disponibilizados pelo Poder Público. Pode vir a participar, na modalidade leilão, quaisquer pretensões para a aquisição de bens móveis que não servem para o Estado ou de produtos penhorados ou apreendidos legalmente, ou para a compra de bens imóveis, consagrados pelo art. 19 da legislação, a quem venha atribuir o maior valor, semelhante ou acima da sua avaliação<sup>77</sup>.

Em relação a modalidade pregão, corresponde a uma nova modalidade da licitação, estabelecida pela Lei nº. 10.520/2002, conforme mencionado anteriormente. Distintamente das outras modalidades de licitação, onde a modalidade é determinada em razão do valor do elemento a ser licitado, direciona-se a compra de bens e serviços

---

<sup>75</sup> MEIRELLES, Hely Lopes de. **Licitação e Contrato Administrativo**. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

<sup>76</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 16ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 361.

<sup>77</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 315.

comuns, independentemente do valor estabelecido da contratação, onde a concorrência pela atribuição é realizado através de lances e propostas em sessão pública. E na concepção de Jorge Jacoby Fernandes:

Pode ser conceituado como o procedimento administrativo por meio do qual a Administração Pública, garantindo a isonomia, seleciona fornecedor ou prestador de serviço, visando a execução de objeto comum no mercado, permitindo aos licitantes, em sessão pública, reduzir o valor da proposta por meio de lances verbais sucessivos<sup>78</sup>.

Esta atual modalidade de procedimento licitatório junta-se aos modos já regulamentados e conhecidas formas da Lei de Licitação. Este oferece inúmeras particularidades que o diferencia das outras espécies, em meio a qual compete ressaltar, a restrição da utilização de compras e serviços, probabilidade de o licitante diminuir verbalmente a importância da proposta durante a sessão, mudança das etapas da apreciação da habilitação e da proposta e a diminuição dos recursos a somente um, que necessita ser oferecido no fim do processo.

Diante do que se pode verificar, cada uma destas modalidades adota um rito diversificado, cuja principal finalidade desta distinção seria ampliar certos prazos, assim como aumentar a publicação do procedimento, assegurando maior concorrência. De acordo com o que descreve Marco Aurélio Ventura Peixoto, os períodos estabelecidos na Lei de Licitação, dizem respeito ao mínimo a ser acatado, sendo possível ao Poder Público, utilizar-se da discricionariedade para aumentar esses períodos, no momento em que verificada a maior dificuldade do objeto ou para atingir os mais propensos<sup>79</sup>.

### 3.3 Modalidades de Valor

Conforme disposição da Lei nº. 9.648/1998, em seu art. 23, as modalidades de licitação que dizem respeito aos incisos I ao III do mencionado dispositivo serão estabelecidos em razão dos limites a seguir, em razão da importância estabelecida na contratação, a saber:

---

<sup>78</sup> FERNANDES, Jorge Jacoby. **Sistema de Registro de Preços e Pregão**. São Paulo: Atlas, 2012. p. 419.

<sup>79</sup> PEIXOTO, Marco Aurélio Ventura. **Modalidades de Licitação**: da concorrência ao pregão. 2001. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/DOCTRINA/TEXTOS/ASP?ID=2363>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

I – para obras e serviços de engenharia:

- a) convite – até R\$150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);
- b) tomada de preços – até R\$1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);
- c) concorrência – acima de R\$1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);

II – para compras e serviços não referidos no inciso anterior:

- a) convite – até R\$80.000,00 (oitenta mil reais);
- b) tomada de preços – até R\$650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais);
- c) Concorrência – acima de R\$650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais)<sup>80</sup>.

Como se pode perceber são modalidades de licitação consagradas em razão do valor a concorrência, a tomada de preços e o convite, analisadas a seguir.

Constitui a concorrência na modalidade de licitação que se desempenha, com total publicidade, para garantir a colaboração de quaisquer pretensões que completem as condições consagradas no edital de convocação. Encontra-se consagrada na Lei de Licitação, em seu art. 22, § 1º, assim prevê: “§ 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”<sup>81</sup>.

Conforme se verifica, a concorrência corresponde a modalidade licitação em meio a quaisquer interessados que, na etapa inicial de habilitação preliminar, confirmam deter as condições mínimas de qualificação demandados no edital para a realização de seu objeto.

A concorrência no entendimento de Hely Lopes de Meirelles:

[...] é a modalidade de licitação própria para contratos de grande valor, em que se admite participação de quaisquer interessados, cadastrados ou não, que satisfaçam as condições do edital, convocados com a antecedência mínima prevista na lei, com ampla publicidade pelo órgão oficial e pela imprensa particular<sup>82</sup>.

<sup>80</sup> BRASIL. **Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998**. Altera dispositivos das Leis nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961, nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, nº 9.074, de 7 de julho de 1995, nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e autoriza o Poder Executivo a promover a reestruturação da Centrais Elétricas Brasileiras - ELETROBRÁS e de suas subsidiárias e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9648cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9648cons.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2018.

<sup>81</sup> 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 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2018.

<sup>82</sup> MEIRELLES, Hely Lopes de. **Licitação e Contrato Administrativo**. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 288.

Nesta direção, caracteriza-se como uma modalidade adequada para os contratos de maior importância, de grande vulto, não se demandando registro anterior ou cadastro dos pretendentes, desde que acatem os requisitos estabelecidos em edital, que necessita ser divulgado com, ao menos, trinta dias de intervalo entre a divulgação e o recebimento das propostas, com total divulgação pela imprensa e pelo órgão oficial.

Já a tomada de preços corresponde a modalidade de licitação assinalada para contratos de importância média, desempenhada em meio aos pretendentes anteriormente cadastrados ou que completem as condições para cadastramento até o terceiro dia antes da data do recebimento das propostas, verificada a indispensável qualificação.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a tomada de preços seria “a modalidade de licitação realizada entre interessados previamente cadastrados ou que preencham os requisitos para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação (art. 22, § 2º)”<sup>83</sup>. Na concepção de Hely Lopes de Meirelles, é admissível a tomada de preços “nas contratações de obras, serviços e compras dentro dos limites de valor estabelecidos no ato administrativo competente”<sup>84</sup>.

A respeito do objetivo desta modalidade de licitação, dispõe Maria Sylvia Zanella Di Pietro que seria:

[...] tornar a licitação mais sumária e rápida. O objeto evidente da alteração que a nova lei introduziu foi o de abrir as portas para um maior número de licitantes. Entretanto, não resta dúvida que o procedimento da tomada de preços acaba por se tornar tão complexo quanto o da concorrência<sup>85</sup>.

Ocorre que a maior particularidade desta espécie de licitação, que a diferencia da concorrência é a presença de uma habilitação anterior dos licitantes, por meio de registro cadastral, tais cadastros são documentos dos fornecedores de bens, executores de serviços e obras que ali se registrem, conservados por entidades e órgãos administrativos que constantemente desempenham licitações.

---

<sup>83</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 317.

<sup>84</sup> MEIRELLES, Hely Lopes de. **Licitação e Contrato Administrativo**. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 317.

<sup>85</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 317.

Necessitará acontecer, na tomada de preços, um período de quinze dias, ao menos entre a divulgação e o período estabelecido para o recebimento das propostas. Entretanto, se o procedimento for apreciado na consonância das modalidades, isto é, pelas condições de técnica e preço ou melhor técnica, o prazo será de, ao menos, trinta dias, sendo a contagem realizada do mesmo modo que na concorrência.

Por fim, o convite constitui na modalidade de licitação realizada em meio, ao menos, a três pretensões da área respectiva a seu elemento, cadastrado ou não, selecionados e escolhidos pela unidade administrativa. Maria Sylvia Zanella Di Pietro descreve que “podem também participar aqueles que, mesmo não sendo convidados, estiverem cadastrados na correspondente especialidade e manifestarem seu interesse com antecedência de 24 horas de apresentação das propostas”<sup>86</sup>.

Conforme concepção de Hely Lopes de Meirelles, corresponde a tomada de preços na: “modalidade de licitação mais simples, destinada às contratações de pequeno valor, consistindo na solicitação escrita e pelo menos três interessados do ramo, registrados ou não, para que apresentem suas propostas no prazo mínimo de 5 dias úteis”<sup>87</sup>.

Conforme destaca Antônio Roque Citadini, o convite corresponde, entretanto, em meio as modalidades de licitação, na mais simples, sendo apropriada para pequenas contratações, onde o objeto não possua maiores dificuldades, isto é, de menor valor<sup>88</sup>.

Como se pode constatar, a restrição do valor estabelece a modalidade que se amolda na importância do contrato desejado. Contudo, não é selecionado, conforme analisado previamente, o pregão pelo valor, mas sim pelo elemento que estabelece o procedimento licitatório.

Segundo afirmativa de Marçal Justen Filho, o que verdadeiramente estabelece a modalidade da licitação é a mais apropriada para certo uso nos próprios procedimentos é a restrição de valor determinado pela Lei de Licitação<sup>89</sup>. Entretanto, outro requisito muito importante refere-se a complexidade do elemento da licitação.

---

<sup>86</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 318.

<sup>87</sup> MEIRELLES, Hely Lopes de. **Licitação e Contrato Administrativo**. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 290.

<sup>88</sup> CITADINI, Antônio Roque. **Comentários e Jurisprudência Sobre a Lei de Licitações Públicas**. 6ª ed. São Paulo: Max Limonad, 2009. p. 136.

<sup>89</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 16 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

## 4 VISÃO PROGRAMÁTICA NA EXECUÇÃO

### 4.1 Vantagens e Desvantagens na Utilização dos Processos Licitatórios

Levando em conta o regime jurídico do direito administrativo, de acordo com o qual a licitação direciona-se a assegurar a verificação do princípio constitucional da isonomia, a escolha da proposta mais benéfica para o Poder Público, assim como a elevação do desenvolvimento nacional sustentável, sendo apreciada e processada em total consonância com os princípios fundamentais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e daqueles que se encontram vinculados, seria possível, inicialmente, entender que neste existem apenas vantagens, ocorre que não. Diante deste contexto é imprescindível avaliar algumas vantagens e desvantagens de alguns procedimentos licitatórios.

Em relação a modalidade convite, tendo em vista ser esta um tipo de licitação mais simples, demanda do órgão administrativo que selecione e convide ao menos três possíveis pretendentes, do âmbito referente ao elemento a ser licitado, cadastrados ou não na instituição administrativa. Este convite amplia-se aos outros cadastrados do ramo que revelem pretensão até vinte e quatro (24) horas anteriores ao oferecimento das propostas. Tal probabilidade de participação de um licitante, não convidado de modo formal é sem qualquer imprecisão um apoio para a participação de todos aqueles que possuam interesse na licitação.

Entretanto, deve ser afixado em espaço adequado uma cópia do instrumento convocatório, a exemplo do quadro de avisos da instituição pública, fato que restringe o índice de concorrentes, já que a norma não obriga uma maior extensão na publicação, como ocorre nos outros tipos de licitação.

Em razão da ausência dessa magnitude da publicação, resta limitado, o princípio da publicidade estabelecido na Constituição Federal, já que não é divulgado o edital em jornais com maior circulação, assim como não é feito nos Diários do Estado e da União. Por conta desta redução de participantes no procedimento de licitação, acarreta um maior beneficiamento aos licitantes que foram convidados pelo órgão licitante.

É mais fácil nesta modalidade ocorrerem fraudes, por haverem poucos participantes, as denominadas “cartas marcadas”, conforme a designação significa que a entidade pública, descreve o licitante ganhador, em um acordo realizado pelo Ordenador de Despeja, juntamente com a Comissão Permanente de Licitação, que em grande parte das situações acaba se beneficiando, violando o princípio da supremacia do interesse público, conforme o qual se aplica aquele que melhor acate a pretensão da sociedade diante da pretensão do particular.

Diversamente, esta modalidade de licitação, favorece o Poder Público através da sua facilidade e a menor severidade aos meandros do procedimento de licitação. Esclarece Marçal Justen Filho o método simplificado desta modalidade descrevendo que: “O Convite é o procedimento mais simplificado dentre as modalidades comuns de licitação. Tal como se passou com a tomada de preços, a Lei introduziu alterações para permitir mais ampla participação nas licitações desenvolvidas sob a modalidade convite”<sup>90</sup>. É esta a concepção de Pedro Durão ao descrever que: “Las hipóteses que excluyen la regla, sea por dispensa ou inexigibilidade, permiten un procedimiento simplificado, llamado contratación directa”<sup>91</sup>.

Não obriga a legislação que a entidade pública crie um edital, contudo, recomenda-se uma melhor especificação do convite, oferecendo a este um perfil de ferramenta convocatória, já que simplifica e possibilita maior extensão e descrição das normas para um julgamento objetivo. Diferente particularidade que simplifica e estabelece um trabalho mais rápido na modalidade convite seria a probabilidade de recusar certos documentos de habilitação demandados pela Lei de Licitação, segundo destaca o art. 32, § 1º, poderão ser dispensados os documentos em parte ou todos no processo licitatório<sup>92</sup>.

Quanto a modalidade de menor preço, onde se opta pela proposta onde o valor é menor, para a instituição pública, que busca a licitação, a aquisição de produtos com qualidade apresenta economia e os serviços realizados a sociedade serão sempre os de melhor qualidade, a exemplo da compra de material de expediente, medicamentos, equipamentos e máquinas, um serviço realizado de forma eficaz. Além disso, a

---

<sup>90</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 16 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 231.

<sup>91</sup> DURÃO, Pedro. **Licitación Pública**: parámetro y supracionalidad. Curitiba: Juruá, 2015. p. 33.

<sup>92</sup> 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 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2018.

aquisição de uma tinta para impressora de melhor qualidade, trará o benefício de que poderá ser impresso mais cópias de melhor qualidade, e aquele que não possui qualidade não será da mesma forma, podendo inclusive serem imperfeitas. É importante destacar que algo com qualidade, possui segurança, durabilidade e garantia na realização de serviços ou compra de algo. Ocorre que, há uma desvantagem nessa aquisição com qualidade que seria o elevado preço das compras, um desperdício pela ausência de cuidado e treinamento do patrimônio público por parte dos servidores. É esta a concepção de Marco Aurélio Pereira Dias ao descrever que:

A qualidade de um produto define-se através da comparação de suas características com os desejos do consumidor ou com as normas e especificações de fabricação. Um produto pode ter alta qualidade para o consumidor e qualidade apenas regular para os departamentos técnicos que o fabricam<sup>93</sup>.

É ainda dispõe o autor que:

A definição da qualidade pode ser muito simples ou muito complexa, porém o importante é que seja criteriosamente estabelecida. As definições dos padrões de qualidade devem ser precedidas de uma descrição sumária, em termos técnicos adequados e usuais, que serão informados ao fornecedor. Elas podem ser: por marca; por especificações: por desenhos; por influência de mercado; por amostra ou por combinação de duas ou mais modalidades mencionadas<sup>94</sup>.

Nesta mesma linha de pensamento, encontra-se o entendimento de Hamilton Pozo, ao relatar que:

Uma definição de responsabilidade de compras, muito utilizada é a capacidade de comprar materiais e produtos na qualidade certa, na quantidade exata, no tempo certo, no preço correto e na fonte adequada. Uma das metas é fundamentar e comprar materiais e produtos aos mais baixos custos, dentro das especificações predeterminadas em qualidade, prazo e preço<sup>95</sup>.

---

<sup>93</sup> DIAS, Marco Aurélio Pereira. **Administração de Materiais**: princípios, conceitos e gestão. 5<sup>o</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 262.

<sup>94</sup> Idem. p. 265-266.

<sup>95</sup> POZO, Hamilton. **Administração de Recursos Materiais e Patrimoniais**: uma abordagem logística. 4<sup>o</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 150.

Na concepção de Hamilton Pozo, no momento em que se adquire certo produto, o que se procura é a melhor qualidade com um preço menor e que este acate a sua adaptação”<sup>96</sup>.

Igualmente compreende Marco Aurélio Pereira Dias ao relatar que “Comprar materiais e insumos aos menores preços, obedecendo a padrões de quantidade e qualidade definidos”<sup>97</sup>.

Geralmente a administração pública direciona-se a comprar produtos sem qualidade por conta do menor valor e ausência de treinamento do funcionário público, que no momento em que cria o edital e recebe o produto apenas pelo menor valor. O benefício é que a entidade pública adquire muito mais pelo menor preço, já as desvantagens seriam em razão de quem um produto que não tem qualidade pode não possuir durabilidade, a segurança é menor, na sustentação por poder não haver peças ou mão de obra para ajustamento ou reposição de determinados produtos.

Reiteradamente se tem propalado que a Lei de Licitações obriga a Administração a comprar produtos de baixa qualidade, face ter estabelecido a regra geral da aquisição pelo Menor Preço. Esse equívoco tem por causa três diferentes fatores, quais sejam a ausência de treinamento, o equívoco de que comprar pelo menor preço obriga a aceitar qualquer produto e a errada compreensão de decisões dos órgãos de controle. Percebe-se, entretanto, que em estudo mais aprofundado da precitada Legislação, verifica-se inclusive a possibilidade jurídica da indicação e exclusão de marcas, exigência de amostras de produtos, indicação de características definidoras de qualidade do produto, dentre outros recursos que permitem que a Lei de Licitações, seja cumprida e ainda que o processo licitatório seja realizado com qualidade<sup>98</sup>.

São as mais corriqueiras, as licitações de menor valor, sendo que através destas o fator principal seria a seleção da proposta mais benéfica seria o valor. Sendo assim, a apreciação se realizará pelo menor preço oferecido, desde que sejam acatadas as demandas do edital. A escolha do requisito de julgamento pelo menor valor não será uma ação discricionária do servidor e necessitará ser especialmente consagrado licitações onde o elemento se ofereça de modo mais fácil, sem grandes

---

<sup>96</sup> POZO, Hamilton. **Administração de Recursos Materiais e Patrimoniais**: uma abordagem logística. 4<sup>o</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 167.

<sup>97</sup> DIAS, Marco Aurélio Pereira. **Administração de Materiais**: princípios, conceitos e gestão. 5<sup>o</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 262.

<sup>98</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. A qualidade na Lei de Licitação: o equívoco de comprar pelo menor preço, sem garantir a qualidade. **Jus Navigandi**. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutorina/texto.asp?d=429> - 0 texto inserido no Jus Navigandi nº 38 (01.2000)>. Acesso em: 20 abr. 2018.

complicações técnicas, e que possibilitem uma apreciação igualitária em meio as sugestões. Contudo, tal fato não quer dizer que o administrador não deverá atender as condições procedimentais para estabelecer a licitação de menor valor e, conseqüentemente, comprar produtos de péssima qualidade. Perante esta dificuldades, é indispensável que o edital determine de forma objetiva e clara todos os requisitos do elemento a ser licitado, como modo de assegurar que as obras, serviços ou bem a ser contratado acatem as necessidades do órgão administrativo<sup>99</sup>.

Por ser realizado através da internet e aberto a todos os interessados, o pregão evita arranjos entre os concorrentes, contribuindo de forma significativa com a transparência do processo. A espécie de licitação pregão se sujeita, uma vez que, da origem do bem a ser licitado, o qual necessita adequar-se na capacitação de bens ou serviços ordinários.

Na concepção de Suzana Naiditch a tecnologia deve, e necessita, ser uma ferramenta vantajosa para os administradores públicas, e conforme exemplo menciona como benefício do pregão eletrônico a probabilidade de total publicação e a ampliação da quantidade de colaboradores. “Mais empresas participam, o que aumenta a oferta, e com isso há redução nos valores”<sup>100</sup>.

Diferente benefício ponderado seria da conservação do segredo dos dados e da probidade, seja dos agentes públicos no método, seja dos competidores. O segredo e a impessoalidade impedem enganos e trapaceio do regime, tendo em vista que a ausência de comunicação entre os competidores impede convênios que prejudiquem o Estado.

Diferente benefício seria a facilitação das práticas do pregoeiro já que, no pregão eletrônico, seria o regime que adota todos os lances e prontamente os classifica, o que torna o exercício do pregoeiro mais fácil do que no pregão presencial.

Diante do oferecimento de inúmeros benefícios do pregão eletrônico que explicam sua inserção e emprego, igualmente, oferece este determinadas questões negativas a serem derrotadas por esta nova modalidade de licitação, sejam a respeito da natureza tecnológica do método, que seria, o atraso no download, as dificuldades de procura, a ausência de garantia na rede e o despreparo tecnológico dos

---

<sup>99</sup> ZANOTELLO, Simone. **Tipos de Licitação – Menor preço**. Licitações.com. Disponível em: <<http://licitacao.uol.com.br/artdescricao.asp?cod.=82>>. 2008. Acesso em: 25 abr. 2018.

<sup>100</sup> NAIDITCH, Suzana. O Brasil Descobre a Bolsa. **Revista Exame**, ed. 864, ano 40, n.6, março. São Paulo: Abril, 2006.

fornecedores, em relação a natureza jurídica, já que os distintos conteúdos em que são introduzidos essa espécie de licitação demandam disciplinamentos e métodos diferentes. Deste modo, precisam de ações e métodos dessemelhantes que assegurem os mesmos direitos e obrigações em todas as condições.

Na concepção de Joel de Menezes Niebuhr, se de um lado, o pregão eletrônico aumenta a concorrência, de outro, se empregado de forma nebulosa, para elementos onde os fornecedores igualmente não possuem tecnologia, a consequência tende a ser oposto, limitando-se a concorrência. Igualmente para o doutrinador “tal desvantagem pode ser perfeitamente contornada, desde que haja sensibilidade para saber quando e em que situação utilizar o pregão eletrônico”<sup>101</sup>.

A falta da norma dos 10% igualmente é compreendida como uma desvantagem, já que a intenção dos licitantes vem sendo realizar a valor inicial pelo maior preço admissível, tudo quanto não se publica o preço indicador ou pela restrição do preço indicador, no momento em que é publicado.

Como se pode perceber são grandes os benefícios do pregão eletrônico. Contudo, o que mais demanda a atenção é que esta espécie é competente para possibilitar o compartilhamento da sociedade no domínio das licitações públicas, já que possibilita que cada indivíduo fiscalize as licitações de modo concreto pela internet. Os efeitos dessa concretização da cidadania são melhores plausíveis, isso porque prudentemente as situações de improbidade são mínimas quando existe um domínio concreto pela coletividade.

Diante do que fora exposto, verifica-se que existem algumas vantagens e desvantagens de alguns procedimentos licitatórios, entretanto, na administração pública, o fundamental é a pretensão em favorecer a sociedade, sendo indispensável que os representantes, realizem a sua administração e o seu trabalho, do melhor modo possível para a coletividade.

#### 4.2 Dificuldade e Obstáculos Corriqueiros

Comprar bem é sempre complicado, sendo indispensável admitir que as complexidades não se limitam apenas a administração pública, mas encontram-se

---

<sup>101</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. **Pregão Presencial e Eletrônico**. 5. ed. Curitiba: Zênite, 2008. p. 54.

igualmente existentes nas empresas particulares, sendo estas de grande ou pequeno porte.

Na situação de compras públicas, é forçoso destacar que no Brasil, a legislação a respeito das licitações vem suportando permanentes mudanças nos últimos trinta anos, e o Estado as vem realizando sempre explicando que as compras serão mais eficientes e ágeis, sem dano dos resultados, onde estes, em todas as situações necessitam revelar-se na compra de serviços e bens que acatem as necessidades do Poder Público.

Tendo em vista que esta finalidade nem sempre vem sendo alcançada, compreende-se que está longe de ser atingida a fórmula ideal. Em cada fase de mudança do conteúdo legal, existe sempre os que descrevem ser a procura pela desburocratização da legislação. Ainda que seja, inicialmente uma ótima medida, não se deve esquecer que diante da vantagem de aceleração, a excessiva simplificação dos métodos na licitação pode simbolizar grandes riscos e com devastas consequências do que aquelas acarretadas pelos denominados problemas legais e burocráticos estabelecidos pela entidade pública para acatar a norma e disciplinar os métodos de compra<sup>102</sup>.

São muito semelhantes, em todos os países democráticos, as dificuldades para conseguir-se uma realização garantida nos procedimentos licitatórios permitidos pelos órgãos públicos. Sintetizam-se no dever de se determinar métodos de compras com normas que garantam as compras acatando o “melhor interesse público”. De tal fato deriva a indispensabilidade de o sistema possibilitar as instituições do governo o desempenho de negócios de forma eficiente, fazendo-o acatar os princípios legais e constitucionais, ou seja, da economicidade, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, conforme disposição da Lei de Licitação, em seu art. 3º<sup>103</sup>.

A maior dificuldade enfrentada pelo procedimento administrativo, é precisamente esta denominada burocracia, que encontra-se vinculada a cada ação que relaciona a contratação, exigindo protocolos, comprovantes, pareceres, recursos,

---

<sup>102</sup> CITADINI, Antônio Roque. Dificuldades nas compras públicas. **Citadini**. 2006. Disponível em: <<http://www.citadini.com.br/artigos/gm990326.htm>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

<sup>103</sup> 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 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2018.

autorizações, assinaturas, por fim, tudo necessita encontrar-se corretamente justificado e documentado no processo administrativo.

Essa burocracia que vincula a contratação pela administração pública decorre da imprescindibilidade de regulamentar os procedimentos para impossibilitar que uma apreciação defeituosa venha ocasionar o desconhecimento de certos requisitos, é esta a concepção de Ricardo Corrêa Coelho ao descrever que:

[...] o conjunto de normas que rege as relações do poder público com o setor privado não foi criado pelo legislador para dificultar a ação do gestor público, mas para garantir a primazia do interesse público nas relações que o Estado estabelece com os agentes privados e que são custeados com o dinheiro do contribuinte<sup>104</sup>.

Todas essas condições, de certo modo, acabam tornando mais dificultoso e lento todo o procedimento. Contudo, ainda que em diversas situações possa parecer demasiada, essa burocracia desempenha uma função essencial no gerenciamento do erário público. É, através desta cautela, por meio do registro de todas as fases do procedimento de contratação que se procura destacar clareza nos atos do procedimento, revelar a boa-fé das instituições públicas, reduzir o perigo de uma responsabilização e simplificar o monitoramento pelas instituições encarregadas pelo controle<sup>105</sup>.

Esta é também a concepção do Tribunal de Contas da União, órgão fiscalizador, segundo demonstrado, exemplificativamente no Acórdão nº 93/2008, onde este estabelece que o Poder Público que “formalize devidamente os seus processos de contratação, fazendo constar as informações e documentos necessários a sua compreensão, inclusive os registros, documentos e fundamentos relativos às negociações entabuladas com o contratado, de forma a garantir a transparência e a identificação dos atos e fatos ocorridos durante o processo”<sup>106</sup>.

Sendo assim, compreende-se que, o procedimento de licitação é melhor conceituado como ferramenta jurídica para o desempenho de valores essenciais, necessita-se ter o entendimento de que a licitação não oferece fins em si próprios. E

---

<sup>104</sup> COELHO, Ricardo Corrêa. **O Público e o Privado na Gestão Pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, Brasília. CAPES: UAB, 2009.

<sup>105</sup> REBELO, Carine. Processo de Contratação Pública: burocracia excessiva X transparência. **Blog Zenite**. Licitação 22/09/2010. Disponível em: < <https://www.zenite.blog.br/processo-de-contratacao-publica-burocracia-excessiva-x-transparencia/>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

<sup>106</sup> BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 93/2008**. Disponível em: <[www.tcu.gov.br/consultas/juris/docs/judoc/acord/TC-008-417-2006-5.doc](http://www.tcu.gov.br/consultas/juris/docs/judoc/acord/TC-008-417-2006-5.doc)>. Acesso em: 20 abr. 2018.

por testa razão, o desempenho das formalidades que lhe são próprias não acatam as pretensões amparadas pela norma de modo automático, ainda que ofereçam alguns obstáculos corriqueiros. O entendimento central seria de que a verificação de formalidades legais ocasiona o mais satisfatório e apropriado desempenho dos objetos procurados pela lei.

#### 4.3 (In)definições do Objeto Licitatório

Diante do que fora exposto anteriormente, o objeto do procedimento licitatório constitui uma exigência da Administração Pública. Pode ser esta uma permissão, alienação, obras, serviço ou produto o núcleo da razão para a aquisição. De acordo com o Tribunal de Contas “objeto da licitação é condição essencial do ato convocatório e do contrato. Deve conter descrição detalhada do bem, da obra ou do serviço. A partir do objeto são definidas as demais condições licitatórias e contratuais”<sup>107</sup>.

Tornar específico o objeto da licitação corresponde a assinalar o serviço ou bem almejado, esclarecer do melhor modo plausível a aquisição a ser desempenhada, elaborando requisitos para a escolha da proposta que melhor acate a exigência do Poder Público, levando em conta que um dos preceitos da licitação seria o julgamento objetivo, que distancia o livre convencimento e a subjetividade do julgador na escolha do melhor produto. Na concepção de Marçal Justen Filho “a autorização para licitar não surge do nada. É necessariamente precedida dos estudos para definição do objeto da licitação, da existência de recursos para tanto”<sup>108</sup>.

A definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, afastando-se as especificações irrelevantes e desnecessárias. Os elementos indispensáveis para a definição do objeto deverão constar de um termo de referência e do respectivo orçamento, considerando os preços praticados no mercado, a descrição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato<sup>109</sup>.

---

<sup>107</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU / **Tribunal de Contas da União**. 4. edição. Brasília: TCU, 2010. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A>>.

Acesso em: 20 abr. 2018.

<sup>108</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 16 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

<sup>109</sup> VASCONCELOS, Fernanda. Licitação Pública: Análise dos Aspectos Relevantes do Pregão. **Prima Facie** - ano 4, n. 7, jul/dez 2005. p. 158. Disponível em <<http://www.ies.ufpb.br/ojs2/index.php/primafacie/issue/view/519>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

Conforme entendimento de Hely Lopes de Meirelles, o objeto da licitação constitui uma “obra, o serviço, a compra, a alienação, a concessão, a permissão e a locação que afinal, será contratada com o particular”<sup>110</sup>.

O art. 14 da Lei de Licitação prevê sobre a conceituação do objeto do procedimento de licitação, estabelecendo que “Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa”<sup>111</sup>.

A descrição do objeto do procedimento licitatório ocorre na etapa interna da licitação, o Poder Público possui a obrigação de estabelecê-lo com muita responsabilidade e sabedoria, impedindo que posteriormente o processo venha a ser anulado, ocasionando diversas dificuldades como a falta do serviço ou do bem que necessitaria ser conseguida, a utilização de recursos públicos em procedimentos sem êxito, compra de produtos defeituosos, dentre outros. Na concepção de Marçal Justen Filho “A descrição do objeto da licitação contida no edital não pode deixar margem a qualquer dúvida nem admite complementação a posteriori”<sup>112</sup>.

Assegura ainda o autor que “grande parte das dificuldades e a quase totalidade dos problemas enfrentados pela Administração ao longo da licitação e durante a execução do contrato podem ser evitados por meio de autuação cuidadosa e diligente nessa etapa interna”<sup>113</sup>.

Em relação a especificação do objeto do procedimento licitatório, se manifesta o Tribunal de Contas da União, dispondo na Súmula nº. 177 os benefícios de uma apropriada delimitação, em conformidade com os princípios do procedimento de licitação<sup>114</sup>.

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o

---

<sup>110</sup> MEIRELLES, Hely Lopes de. **Licitação e Contrato Administrativo**. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 250.

<sup>111</sup> 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 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2018.

<sup>112</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 16 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 680.

<sup>113</sup> Idem. p. 680.

<sup>114</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Súmula nº. 177**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/resolucoespresidencia/626-gestao-planejamento-e-pesquisa/contr-ole-interno/sumulas/18300-sumula-177-tcu>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão<sup>115</sup>.

O procedimento licitatório serve muito mais do que para a compra de bens, existe, igualmente para a contratação de serviços que não podem ser desempenhados pelo Poder Público. Em tal situação, a especificação do objeto a ser licitado é ainda mais importante no método de aquisição, já que corresponde ao programa fundamental do serviço que será desempenhado e, se o detalhamento do mesmo for incorreto, ocasiona a impossibilidade da realização do serviço. O dispositivo 7º, § 2º, inc. I, da Lei de Licitação, expõe que: “§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando: I- Houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;”<sup>116</sup>.

É possível constatar que é unânime dentre as concepções mencionadas, assim como pelo entendimento do Poder Público quanto a correta e apropriada especificação do objeto que se deseja comprar em um procedimento de licitação, que as incoerências e as falhas neste momento do procedimento acarretam inúmeros prejuízos aos envolvidos no procedimento.

#### 4.4 (In)regularidade dos Ritos e na Definição dos Objetos

A contratação pela administração pública, qualquer uma delas, seja de bens ou serviços, acarreta um gasto e que, em razão disto, consagrada tem que se encontrar no orçamento do concernente órgão contratante para que venha ser realizada. Essa mencionada contratação, por corresponder a um procedimento administrativo, a exemplo de qualquer ato da administração, encontra-se submetida as formulações da norma, desta não devendo se separar. A norma dispõe o encadeamento de diversas

---

<sup>115</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU / **Tribunal de Contas da União**. 4. edição. Brasília: TCU, 2010. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

<sup>116</sup> 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 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2018.

ações realizadas de modo sequencial para a eficiência da licitação, certos destes de responsabilidade da respectiva administração, outros de encargo dos envolvidos.

O começo de um procedimento administrativo da licitação realiza-se através de uma abertura, na instituição encarregada, do concernente processo administrativo. O mencionado procedimento começa por meio da solicitação ou demanda estabelecida pelo âmbito pretendido, que apenas possuirá legitimidade com a liberação expressa da autoridade com responsabilidade para isto. Apresenta Pedro Durão, o seguinte entendimento:

A modo de sugerencia, se mencionam los requisitos de estilo para el mejor entendimiento del pliego. Respetando las características de cada redactor, se valor el equilibrio de las particularidades léxicas y gramaticales del texto.

a) Armonía. Un texto armónico es fácil de entender. Contribuye a la claridade y es agradable, cambia de asunto cuando el anterior ya se agotó. Cuando dos partes o párrafos son semejantes, deben ser enunciados de manera similar.

b) Concisión. Se debe ser breve, pero sin abusos. Evitar la repetición innecesaria. Eliminar exceso de palabras en un texto largo, así se evita ser cansador o fastidioso.

c) Corrección. Un texto correcto es de fácil comprensión, en un marco de lengua culta. Esto eleva el concepto del órgano que lo realiza.

d) Claridad. Incluye casi todas la otras cualidades. No puede ser claro um texto incorrecto y sin armonía. No usar palabras difíciles para no caer en un “preciosismo” antipático.

f) Coherencia. La conciliación del desarrollo licitatorio permite una fácil comprensión del raciocínio aplicado, sin tergiversar o huir de los presupuestos fácticos, lógicos y jurídicos.

g) Certeza. Huir de términos equivocados o imprecisos. Requiere buscar informaciones exactas<sup>117</sup>.

Neste contexto, conforme recomendado pelo autor acima, para que seja valido, necessitará conter o processo a descrição resumida do objeto a ser licitado, de forma clara, harmônica, a descrição da presença de reserva de recursos orçamentários para o desempenho daquele gasto, se carecer de qualquer destas questões ou for inadequada sua indicação, pode vir a ser invalidade o procedimento ou na situação de acarretar danos ao erário, o agente pode vir a incidir nas sanções da lei compatíveis a modalidade<sup>118</sup>.

---

<sup>117</sup> DURÃO, Pedro. **Licitación Pública**: parâmetro y supracionalidad. Curitiba: Juruá, 2015. p. 51-52.

<sup>118</sup> COSTA, Alexandre Massarana da. A Despesa Pública nas Licitações: fases, hipóteses de incorreção e possibilidades de retificação e convalidação administrativa. **Jus.com.br**. Publicado em 07/2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/59180/a-despesa-publica-nas-licitacoes-fases-hipoteses-de-incorrecao-e-possibilidades-de-retificacao-e-convalidacao-administrativa>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

No momento em que a administração pública deseja fazer uma aquisição, atua de modo vinculado a lei, empregando, entretanto, a discricionariedade só que de modo bem menos abarcante. Não obstante, as fases do procedimento licitatório necessitam acatar o rito formal estabelecido na legislação, para melhor assegurar o monitoramento das ações realizadas, tanto por parte dos diretamente interessados na licitação, quanto por parte da sociedade como um todo. Este monitoramento, que é realizado em benefício do atendimento dos princípios constitucionais e determinações legais, possibilita a refutação, a retificação e inclusive a invalidação das ações irregulares, se desacatados aqueles<sup>119</sup>.

Durante o planejamento da realização de serviços e obras de engenharia é indispensável a criação do elemento fundamental pelo Poder Público, que será efetivado em programa executivo, não obstante, é indispensável a criação de um orçamento discriminado, assinalando os concernentes gastos exclusivos, para que venha a ser calculado o gasto da contratação<sup>120</sup>. É esta a concepção de Pedro Durão ao dispor que:

El planeamiento debe prestar especial atención a la definición detallada de la licitación para definir plazos, determinar criterios claros de juzgamiento y condiciones a los licitantes, permisos y licencias requeridas, formas de pago, eventuales ajustes y otras indicaciones obligatorias, estableciendo claramente los elementos decisivos y esenciales para la elaboración del pliego de condiciones. Todo esto se esenciales para la elaboración del pliego de condiciones. Todo esto se racionaliza em la perspectiva del futuro contrato para evitar imprevistos o dificultades, determinando las características precisas del objeto em los trámites licitatorios<sup>121</sup>.

A respeito do rito no procedimento licitatório dispõe ainda o autor que:

No basta con seguir simplemente lo que establecen las normas licitatorias. Es fundamental obedecer el rito establecido para cada procedimiento pensando em hacer valer las exigencias legales con claridade y precisión, pero sin que estas sean innecesarias o excesivas. Por eso, el estudio previo de todos sus matices y de los posibles infortunios eleva considerablemente las posibilidades de éxito de la licitación<sup>122</sup>.

---

<sup>119</sup> CITADINI, Antônio Roque. Dificuldades nas Compras Públicas. **Citadini**. 2006. Disponível em: <<http://www.citadini.com.br/artigos/gm990326.htm>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

<sup>120</sup> GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 500.

<sup>121</sup> DURÃO, Pedro. **Licitación Pública**: parâmetro y supracionalidad. Curitiba: Juruá, 2015. p. 117.

<sup>122</sup> Idem. p. 118.

Enquanto que no planejamento para a realização de compras, não obstante terem que ser verificadas as particularidades da apropriada assimilação do objeto e descrição dos recursos orçamentários para a sua liquidação, conforme dispõe o art. 14, da mesma forma que nas obras, deve ser verificado o princípio da padronização, a compra através de registro de valores, determinação de requisitos de liquidação análogas ao setor particular e liquidação objetivando o princípio da economicidade<sup>123</sup>. Como se pode perceber, deve ser seguido o rito do procedimento de forma correta bem como deve ser definido o objeto da licitação, do contrário acarretará invalidação do mesmo.

---

<sup>123</sup> PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

## 5 APTO CONCLUSIVO

Para finalizar a discussão aqui desejada, é indispensável reforçar a concepção de que o procedimento de licitação, embasado nos princípios constitucionais que direcionam os atos que deverão ser realizados pela administração pública, constitui requisição formal a ser consagrada quando o Poder Público desejar fazer uma contratação.

Tem-se o conhecimento de que, para poder realizar obras ou serviços, alienar, comprar ou locar bens, realizar concessões, permissões de serviço, obra ou de utilização exclusiva de patrimônio público, a entidade administrativa necessitará acatar a um método assegurado pela Constituição Federal que é a licitação. Por meio deste procedimento da administração, o Poder Público convida os pretensos ao oferecimento de propostas, com a finalidade de escolher aquela que se revelar mais benéfica em razão dos padrões anteriormente estabelecidos.

Igualmente sabe-se que, seja qual for a razão anterior ao projeto que originou a Lei de Licitação, possui a sociedade brasileira uma ferramenta legal que pode beneficiar mudanças importantes nos modos de planejamento, realização e administração dos recursos, obrigatoriamente direcionada para o interesse público e admissível de controle sistemático.

Perante o que fora demonstrado nesse estudo, verifica-se a indispensabilidade do correto adimplemento da Lei nº. 8.666/1993 como modo de diminuir a corrupção, direcionar os métodos de gasto público impedindo o desperdício do dinheiro público, bem como de possibilitar a entidade pública condições para uma administração eficaz no procedimento de compras como igualmente na compra de produtos de qualidade, a partir do entendimento de que as licitações interferem de forma expressiva nos processos de decisões.

Conforme verificado durante a pesquisa, em algumas situações o modalidade licitatória pode ser vantajosa ou não para a administração, a exemplo da modalidade de menor preço, bastante utilizada pelo menor custo, esquecendo-se que o valor baixo nem sempre traz econômica, já que a compra pelo menor valor constitui uma baixa qualidade dos produtos, o menor valor nem sempre apresenta qualidade, e a sua desvantagem seria que a sua utilização as vezes é apenas da metade ou que se usa de uma vez só para finalizá-la. Com isso, a pouca qualidade dos produtos pode oferecer desperdícios para o órgão público, que aparecem em razão da ausência de

qualidade, isso por existir preferência da compra de produtos pelo menor valor em razão da quantidade do produto, como por exemplo, a caneta esferográfica, já que estas acabam secando nas caixas pela falta de utilização.

Em razão deste fato, deve-se procurar avaliar e procurar a melhor modalidade de licitação, para melhor emprego do erário público, o gasto deve ser executado e planejado com responsabilidade e com qualidade pelos administradores, no acolhimento a sociedade como um todo e não acatando uma pequena parte esquecendo os princípios da isonomia, moralidade e interesse público.

Como uma possível solução a estas dificuldades a modalidade de licitação Pregão surgiu para facilitar e dar economia com a compra de bens e solicitação de serviços comuns de qualquer preço, e a sugestão dos fornecedores pretensões e realiza uma concorrência de lances públicos. Os bens e serviços comuns com as descrições utilizadas e realizadas no mercado podem ser sucintos com os determinados no edital para uma compra com menor valor e ainda com qualidade.

Diante deste contexto, enquanto no Poder Público nenhuma aquisição ou serviço pode ser contratado sem que o mesmo seja antecedido de uma licitação, as empresas particulares detêm liberdade para adquirir ou contratar com fornecedores e valores que lhes sejam atraentes ou que lhes ofereçam benefícios. Tal distinção no modo de contratação ocasiona ao administrador público um gasto de tempo na programação e realização até a concreta atribuição do bem. Qualquer imprevisto ou falha durante o processo de licitação pode ocasionar atraso e por conseguinte ficar sem material ou realização de um serviço fundamental.

Nesta diapasão, compreende-se que para se realizar uma boa compra é necessário fazer uma comparação, e esta demanda uma cautela específica já que apenas se encontrará correta e oferecerá efeitos se forem comparados objetos com semelhantes particularidades. Em tal fato atuou de forma correta o legislador, no momento em que determinou na lei de licitações públicas a demanda de um projeto fundamental a ser realizado anteriormente ao procedimento licitatório. Ainda que a norma demanda um projeto essencial somente para obras e serviços, seria totalmente correto e apropriado que as entidades da administração, igualmente o beneficiem em relação as compras públicas, especialmente as que dizem respeito aquelas de maior quantidade e vulto.

Não obstante, a seleção, pelas instituições públicas, do melhor direcionamento para as compras públicas, necessita passar por um continuo planejamento de médio

e longo prazo, onde as particularidades de maior benefício para o órgão público necessitam submeter-se, sempre, a anterior pesquisa de viabilidade econômica e adaptação aos orçamentos aprovados, bem como deve atender aos princípios constitucionais, e próprios da Lei de Licitação.

## REFERÊNCIAS

BORGES, Aline de Vasconcelos. E-Commerce Governamental: Um estudo de caso sobre pregões eletrônicos. **Administradores**. 2008. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/informese/artigos/e-commerce-governamental-um-estudo-de-caso-sobre-os-pregoeseletronicos/23073/>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Emenda constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/688521.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/L10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **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 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L8429.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União**. 4. edição. Brasília: TCU, 2010.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 93/2008**. Disponível em: <[www.tcu.gov.br/consultas/juris/docs/judoc/acord/TC-008-417-2006-5.doc](http://www.tcu.gov.br/consultas/juris/docs/judoc/acord/TC-008-417-2006-5.doc)>. Acesso em: 20 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União**. 4. edição. Brasília: TCU, 2010.

Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Súmula nº. 177**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/resolucoespresidencia/626-gestao-planejamento-e-pesquisa/controle-interno/sumulas/18300-sumula-177-tcu>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU / **Tribunal de Contas da União**. 4. edição. Brasília: TCU, 2010. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

CITADINI, Antônio Roque. **Comentários e jurisprudência sobre a Lei de Licitações Públicas**. 6ª ed. São Paulo: Max Limonad, 2009.

\_\_\_\_\_. Dificuldades nas compras públicas. **Citadini**. 2006. Disponível em: <<http://www.citadini.com.br/artigos/gm990326.htm>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

COELHO, Ricardo Corrêa. **O público e o privado na gestão pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, Brasília. CAPES: UAB, 2009.

COSTA, Alexandre Massarana da. A despesa pública nas licitações: fases, hipóteses de incorreção e possibilidades de retificação e convalidação administrativa. **Jus.com.br**. Publicado em 07/2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/59180/a-despesa-publica-nas-licitacoes-fases-hipoteses-de-incorrecao-e-possibilidades-de-retificacao-e-convalidacao-administrativa>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

COSTA, André Lucirton. Sistemas de compras privadas e públicas no Brasil. **Revista de Administração**, Notas & Comunicações. São Paulo, v. 35, n. 4, p. 119-128, out/dez. 2000. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3816506/mod\\_resource/content/1/Artigo\\_Sistema\\_de\\_Compras\\_Publico\\_e\\_Provado.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3816506/mod_resource/content/1/Artigo_Sistema_de_Compras_Publico_e_Provado.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2018.

COSTA, Sérgio Renato Dalla. FERREIRA, Nivaldo. LOSS, Reginaldo Aparecido. A Precisa Definição do Objeto em Licitações como Requisito para a Aquisição de Bens e Serviços pela Administração Pública. **Jus Navigandi**, ano 18, n 3680. Teresina, 2013. Disponível em <<http://jus.com.br/artigos/24985>>. Acesso em: 17 mar. 2018.

CRETELLA JUNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1975.

DIAS, Marco Aurélio Pereira. **Administração de Materiais**: princípios, conceitos e gestão. 5º ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DURÃO, Pedro. **Direito Administrativo Objetivo**: resumos e aplicações. 5ª ed. rev. e ampl. Salvador: Via Jurídica, 2016.

\_\_\_\_\_. **Licitación pública**: parâmetro y supracionalidad. Curitiba: Juruá, 2015.

FERNANDA, Marinela. **Direito Administrativo**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. A qualidade na Lei de Licitação: o equívoco de comprar pelo menor preço, sem garantir a qualidade. **Jus Navigandi**. Disponível em: <[http://jus2.uol.com.br/dout\\_rina/texto.asp?d=429](http://jus2.uol.com.br/dout_rina/texto.asp?d=429) - O texto inserido no Jus Navigandi nº 38 (01.2000)>. Acesso em: 20 abr. 2018.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade administrativa**. São Paulo: Malheiros, 2000.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 16 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes de. **Licitação e contrato Administrativo**. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários a Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

NAIDITCH, Suzana. O Brasil Descobre a Bolsa. **Revista Exame**, ed. 864, ano 40, n.6, março. São Paulo: Abril, 2006.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Pregão Presencial e Eletrônico**. 5. ed. Curitiba: Zênite, 2008.

PEIXOTO, Marco Aurélio Ventura. **Modalidades de licitação**: da concorrência ao pregão. 2001. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2363>>. Acesso em: 30 mar. 2018.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

POZO, Hamilton. **Administração de Recursos Materiais e Patrimoniais**: uma abordagem logística. 4º ed. São Paulo: Atlas, 2007.

REBELO, Carine. Processo de contratação pública: burocracia excessiva X transparência. **Blog Zenite**. Licitação 22/09/2010. Disponível em: <<https://www.zenite.blog.br/processo-de-contratacao-publica-burocracia-excessiva-x-transparencia/>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

RIBEIRO, Geraldo Luiz Vieira. A Evolução da Licitação. **Egov**. 2007. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/21103-21104-1-PB.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2018.

VASCONCELOS, Fernanda. Licitação pública: Análise dos Aspectos Relevantes do Pregão. **Prima Facie** - ano 4, n. 7, jul/dez 2005. Disponível em: <<http://www.ies.ufpb.br/ojs2/index.php/primafacie/issue/view/519>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

ZANOTELLO, Simone. **Tipos de Licitação – Menor preço**. Licitações.com. Disponível em: <<http://licitacao.uol.com.br/artdescricao.asp?cod.=82>>. 2008. Acesso em: 25 abr. 2018.

ZYLBERMAN, Márcio. A gestão das compras públicas dos estados brasileiros: a experiência do rio de janeiro com a opção pela descentralização. **Fundação Getúlio Vargas**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13712/TFC%20M%C3%A1rcio%20Zylberman.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2018.