

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REY**

**GESTÃO PÚBLICA**

**Andríssima Soares Inácio Vilela**

**MELHORIA DA EFICÊNCIA/EFICÁCIA DO PREGÃO NA ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA BRASILEIRA 1996-2007: uma revisão da literatura**

Timóteo  
2018

**ANDRÍSSIMA SOARES INÁCIO VILELA**

**MELHORIA DA EFICÊNCIA/EFICÁCIA DO PREGÃO NA ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA BRASILEIRA 1996-2007: uma revisão da literatura**

Monografia apresentada à Universidade Federal de São João  
Del- Rey como parte dos requisitos para obtenção do título de  
Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Professor Sérgio Magno Mendes

Timóteo  
2018

**ANDRÍSSIMA SOARES INÁCIO VILELA**

**MELHORIA DA EFICÊNCIA/EFICÁCIA DO PREGÃO NA ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA BRASILEIRA 1996-2007: uma revisão da literatura**

Monografia apresentada à Universidade Federal de São João  
Del-Rey como parte dos requisitos para obtenção do título de  
Especialista em Gestão Pública.

**Aprovada em , 13 Dezembro de 2018, por:**

---

Orientador: Professor Sérgio Magno Mendes

---

Membro: Professor Múcio Tosta Gonçalves

Timóteo  
2018

## AGRADECIMENTOS

À Deus e ao Universo, por terem me dado a vida;

À minha família, pela compreensão e torcida para que meus sonhos se realizem;

A todos os professores, tutores e orientadores, que sabiamente nos conduziram por esta caminhada;

À Universidade Federal de São João Del- Rey, pela oportunidade de cursar uma pós-graduação por meio de um processo seletivo pautado nos princípios que regem a Administração Pública;

E a todos que de alguma forma contribuíram para a minha formação.

## SUMÁRIO

|     |                                   |    |
|-----|-----------------------------------|----|
| 1.  | INTRODUÇÃO.....                   | 7  |
| 1.1 | O Problema e sua Importância..... | 20 |
| 1.2 | Hipótese.....                     | 22 |
| 1.3 | Objetivos.....                    | 22 |
| 2.  | FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....        | 23 |
| 3.  | METODOLOGIA.....                  | 25 |
| 4.  | RESULTADOS E DISCUSSÃO.....       | 26 |
| 5.  | CONCLUSÕES.....                   | 30 |
|     | REFERÊNCIAS.....                  | 31 |

## RESUMO

O presente trabalho trata da Licitação, especificamente na modalidade Pregão e tem por objetivos realizar uma análise sobre sua eficiência e eficácia na Administração Pública Brasileira no período compreendido entre 1996 a 2007. A metodologia utilizada foi um estudo de Revisão da Literatura para o qual foram pesquisados artigos científicos que embasassem a pesquisa. Com o estudo, verificou-se que a Administração Pública não só tem a necessidade de economizar cada vez mais, como também possui demanda crescente de serviços. Logo, é necessário que a administração pública torne os gastos públicos mais eficientes, com mecanismos que tornem as compras públicas mais econômicas e que o processo de aquisição de bens e serviços seja um processo célere, dinâmico e transparente. Conclui-se que o Pregão como modalidade licitatória, conseguiu viabilizar os dispêndios financeiros e temporais com sua praticidade, seja presencial ou virtual, por meio do Pregão Eletrônico, pois diminuiu para 8 dias o prazo de abertura, gerando redução dos preços cotados e propostas iniciais, bem como deu abertura de participação para o público de forma a ficar mais acessível.

Palavras-chave: Licitação; Pregão; Administração Pública.

## ABSTRACT

The present work deals with the Bidding, specifically in the Pregão modality and aims to carry out an analysis on its efficiency and effectiveness in the Brazilian Public Administration in the period between 1996 to 2007. The methodology used was a Literature Review study for which they were surveyed scientific papers that support the research. With the study, it was verified that the Public Administration not only has the need to save more and more, but also has an increasing demand for services. Therefore, public administration must make public spending more efficient, with mechanisms that make public procurement more economical and the process of acquiring goods and services to be a fast, dynamic and transparent process. It is concluded that the Pregão as a bidding modality, managed to make feasible the financial and temporal expenditures with its practicality, whether face-to-face or virtual, through the Electronic Bidding, as it reduced to 8 days the opening period, generating reduction of quoted prices and initial proposals , as well as gave open participation to the public in a way to become more accessible.

Keywords: Bidding; Trading; Public Administration.

## 1. INTRODUÇÃO

Podemos entender a Administração Pública (AP) como o conjunto de agências e servidores profissionais, mantidos com recursos públicos e encarregados da decisão da implantação das normas, necessárias ao bem-estar da sociedade que a mantém e de sua adequada gestão. A Constituição Federal (CF) de 1988 é a sétima do Brasil e foi promulgada no dia 5 de outubro daquele ano. Para que isto ocorresse, foram necessários, aproximadamente, 2 anos de discussão de um grupo de trabalho e que foi denominado Assembleia Constituinte. Essa Assembleia foi formada por deputados federais e senadores em exercício de seus mandatos, eleitos pelo povo de forma democrática (BRASIL, 1988).

A Constituição Federal de 1988 trouxe várias garantias constitucionais, para dar maior efetividade aos direitos fundamentais, permitindo a participação do Poder Judiciário sempre que houver lesão ou ameaça de lesão a direitos. Também qualificou como crimes inafiançáveis a tortura e as ações armadas contra o estado democrático e a ordem constitucional, criando dispositivos constitucionais para bloquear golpes de qualquer natureza (BRASIL, 1988). Com a nova Constituição, o direito maior do cidadão que vive na democracia representativa foi conquistado através da eleição direta para cargos de gestão. Neste sentido, toda a população tem o direito de votar e eleger o Presidente da República do Brasil, Governadores dos Estados e do Distrito Federal, Prefeitos, Deputados Federais, Estaduais e Distrital, Senadores e Vereadores (BRASIL, 1988).

A nova Constituição, também, previu maior responsabilidade fiscal. A Carta Magna trouxe, em seu artigo 37, que a Administração Pública (AP) direta e indireta de quaisquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerão aos Princípios Constitucionais e que são: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, popularmente conhecidos como LIMPE (BRASIL, 1988).

Para Di Pietro (2017), o Princípio da Legalidade em relação à Administração Pública é de suma relevância, em matéria de licitação, pois este constitui o procedimento inteiramente vinculado à lei; todas as suas fases estão rigorosamente disciplinadas na Lei no 8.666/93. Esta lei estabeleceu que todos quantos participem de licitações promovidas pelos órgãos ou entidades previstas no artigo 1º têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido na lei.

O Princípio da Impessoalidade, aparece na licitação, ligado aos princípios da isonomia e do julgamento objetivo, em que todos os licitantes devem ser tratados igualmente, em termos de direitos e obrigações. Neste sentido, deve a AP, em suas decisões, pautar-se por critérios objetivos, sem levar em consideração as condições pessoais do licitante ou as



vantagens por ele oferecidas, salvo as expressamente previstas na lei ou no instrumento convocatório (DI PIETRO, 2017).

Para Carvalho Filho (2011), o Princípio da Moralidade impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto. Tal forma de conduta deve existir não somente nas relações entre a AP e os administrados, em geral, como também internamente, ou seja, na relação entre a Administração e os agentes públicos que a integram.

Carvalho Filho (2011) também define que a Publicidade indica que os atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados, e isso porque constitui fundamento do princípio propiciar-lhes a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos. Só com a transparência dessa conduta é que poderão os indivíduos avaliar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem. É para observar esse princípio que os atos administrativos são publicados em órgãos de imprensa ou afixados em determinado local das repartições administrativas.

Já a partir da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, foi acrescentado à Constituição Federal o Princípio da Eficiência. Para Di Pietro (2017), o princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Segundo REGO (2003), o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal de 1988 determina que a Administração Pública somente poderá contratar obras, serviços, efetuar compras e alienações, através de procedimento licitatório com vistas a obter a proposta mais vantajosa e proporcionar tratamento igualitário entre aqueles interessados em contratar com a Administração.

A Lei Federal nº 8.666 (1993), conhecida também como Lei de Licitações, definiu o procedimento administrativo que visa selecionar a proposta mais vantajosa à administração pública, podendo ter diversos fornecedores dispostos a vender seus produtos a AP. Esta lei regulamenta que a regra é este processo, impedindo a AP de optar por outra regra. Este fato é importante, pois regulamenta todos os procedimentos da AP nas diversas formas de organização do Estado.

A regra, na lei brasileira, é a obrigatoriedade de prévia licitação para celebração de contratos administrativos. Entretanto, a própria Constituição Federal atribui ao legislador a competência para definir casos excepcionais em que a licitação não é realizada. Assim, excepcionalmente, a legislação autoriza a realização de contratação direta sem licitação (MAZZA, 2013).

A lei previu, também, a dispensa nos casos de emergência. Em ambos os casos, as situações devem caracterizar-se pela urgência no atendimento, de modo que não causem prejuízo ou comprometam a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens públicos ou particulares. Os contratos, nessas hipóteses, não podem ser prorrogados e somente podem abranger os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e, assim mesmo, devendo concluir-se as obras e serviços no prazo máximo de 180 dias. O prazo, em princípio, deve ser considerado decisivo, impedindo-se o cometimento de desvios de finalidade, mas, atendendo ao espírito da norma, tem-se admitido a sua flexibilização quando inviável a sua observância sem culpa da Administração (CARVALHO FILHO, 2014).

Uma hipótese de dispensa de Licitação é dada quando obras e serviços de engenharia, por exemplo, de valor máximo até R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), desde que não se refiram a parcelas da mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente (BRASIL, 1993).

Hipótese que guarda relação com a anterior é a que consta do art. 24, XXVIII - inciso incluído pela Lei nº 1 1.484, de 31.5.2007. Segundo o dispositivo, é dispensável a licitação para o fornecimento de bens e serviços, produzidos ou prestados no país, que, cumulativamente, tenham alta complexidade tecnológica e envolvam defesa nacional, devendo cada caso, porém, ser admitido mediante parecer de comissão especificamente nomeada pela máxima autoridade do órgão interessado. Esse novo caso está em harmonia com o objetivo do texto Legal, que dispõe sobre os incentivos às indústrias de equipamentos, tais como a TV Digital e de componentes eletrônicos semicondutores e sobre a proteção à propriedade intelectual das topografias de circuitos integrados, inclusive instituindo programas de apoio ao desenvolvimento tecnológico de tais produtos (CARVALHO FILHO, 2014).

Se a AP quiser adquirir ou restaurar obras de arte e objetos históricos, por exemplo, dispensável será a licitação, a autenticidade deverá ser certificada, desde que compatíveis ou inerentes às finalidades do órgão ou entidade. Também será dispensável para a aquisição de componentes ou peças de origem nacional ou estrangeira, necessários à manutenção de

equipamentos durante o período de garantia técnica, junto ao fornecedor original desses equipamentos, quando tal condição de exclusividade for indispensável para a vigência da garantia (BRASIL, 1993).

Pelo artigo 38 da Lei nº 8.666/93, o procedimento da licitação será iniciado com a abertura do processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente todos os atos da administração e dos licitantes, como edital, propostas, atas, pareceres, recursos etc. O dispositivo repete a mesma impropriedade que constava do Decreto-lei nº 2.300/86, ao falar em procedimento da licitação, quando, pelos termos em que está redigido, faz referência, na realidade, ao processo, considerado em seu sentido material, ou seja, como conjunto de documentos autuados, protocolados e numerados, formando uma pasta na qual se arquivam tudo o que se refere ao procedimento. Além disso, a autorização, a indicação do objeto e dos recursos próprios para a despesa são atos prévios, internos, preparatórios do procedimento da licitação, que, tecnicamente falando, somente se inicia pela convocação dos interessados por meio do instrumento adequado (DI PIETRO, 2017).

A CF, em seu artigo 37 e inciso XXI, normatizou que, exceto em casos previstos em lei, as obras, os serviços, as compras e as alienações serão contratados mediante processo de licitação pública. Este procedimento deve assegurar a igualdade de condições a todos os interessados, denominados licitantes. Deverá ter preceitos 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 (CF, 1988).

A natureza jurídica da licitação é o procedimento administrativo, uma vez que se trata do conjunto ordenado de atos e atuações estatais que antecedem e constituem o fundamento da decisão administrativa. No Brasil, este procedimento tem por objetivos a aplicação da isonomia<sup>1</sup> que assegura, aos administrados interessados, a oportunidade de formalizar contratos de prestação de serviços ou fornecimento de bens para o Estado. Este processo tem, por base, as regras previamente estipuladas e aplicáveis, de forma indistinta, a todos os eventuais interessados; seleção da proposta mais vantajosa para a AP. Para que isto ocorra, a competição que se estabelece entre os interessados, que preencham os atributos e requisitos

---

<sup>1</sup> Princípio geral do direito segundo o qual todos são iguais perante a lei.

necessários para contratar, resulta na obtenção da melhor proposta para a AP e tem como base a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. (BRASIL,1993).

Na tentativa de melhorias da AP, houve a inclusão promovida pela Lei 12.349, de 2010, que teve por objetivo o desenvolvimento nacional sustentável. Quanto aos pressupostos, deve haver pluralidades de objetos e de ofertantes, uma vez que, diante da inexistência de concorrência e variedade de objetos a serem ofertados, a realização de licitação não tem o menor sentido. É oportuno salientar que a edição da Lei 8.666, de 1993, não exauriu a competência legislativa da União para editar normas gerais sobre licitação. Não há qualquer obstáculo para que a União discipline o assunto de outra forma (BRASIL, 1993).

Neste sentido, a obrigação de licitar abrange todos os órgãos administrativos dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, dos Tribunais de Contas e do Ministério Público (Lei 8.666, 1993). Ademais, estão obrigadas a realizar licitação pública as entidades integrantes das Administrações Públicas diretas e indiretas dos entes federativos, dentre as quais se podem citar autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 1988).

A licitação pública é anterior à celebração dos contratos da AP com o particular, obedecendo a princípios como a Indisponibilidade do Interesse Público e a Igualdade aos administrados (CF, 1988). Segundo Carvalho (2015), a AP possui a tarefa intensa e complicada de manter o equilíbrio social e conduzir a máquina pública. Por esse motivo, a lei não deixou a critério do administrador a preferência das pessoas a serem contratadas, porque essa liberdade daria margem a escolhas impróprias e escusas, desvirtuadas do interesse coletivo.

Já para Justen Filho (2016), a licitação é o método administrativo disciplinado por lei e por ato administrativo anterior, que estabeleceu critérios objetivos buscando a seleção da proposta de contratação mais vantajosa e a promoção do desenvolvimento sustentável da AP, contemplando o princípio da isonomia, conduzido por órgão dotado de competência específica.

Meireles (2003) relatou que licitação é o processo administrativo em que a administração pública elege a proposta mais proveitosa para o contrato de seu interesse. Como método, acontece através de atos vinculantes para a AP e para os licitantes, o que assegura igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. Gasparini (1995) definiu licitação como metodologia administrativa vinculada, por meio do qual a pessoa ou ente a isso juridicamente

obrigado opta, em razão de critérios previamente estabelecidos, de interessados que tenham atendido à sua convocação, a proposta mais vantajosa para o contrato ou ato de seu interesse.

A licitação deve ocorrer após a definição do tipo de licitação, como o de menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance ou oferta (BRASIL, 1993). As modalidades gerais de licitação são concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão (lei 8666, 1993), já o Pregão é regulamentado pela lei 10.520 (BRASIL, 2002).

A Lei 8.666/93 aduz que existem cinco tipos de modalidades de licitação. E apenas três, que são Concorrência, a Tomada de Preços e o Convite têm objetivo de contratação de obras, serviços e fornecimento. Já o Concurso e o Leilão têm objetivos próprios e diferenciados. Não cabe à AP, criação de trâmites diferente. Nem também podem sofrer combinações entre si.

A Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto. As contratações podem com valores acima de R\$ 1,5 milhão, para obras e serviços de engenharia e de R\$ 650 mil (Lei 8.666, 1993).

Já a Tomada de Preços é a modalidade de licitação entre interessados, devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação. É usada para contratos de até R\$ 1,5 milhão para obras e serviços de engenharia e até R\$ 650 mil para os demais casos (BRASIL, 1993).

Regulamentada pela lei 8.666 (1993), o Convite<sup>2</sup> é a forma mais simplificada da AP fazer contratações, tendo em vista que sua forma licitatória dispõe de menos trâmites que as demais modalidades. O Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de três pela unidade administrativa, que 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 vinte e quatro (24) horas das apresentações das propostas. A contratação poderá ser feita até o limite de R\$ 330 mil para obras e serviços de engenharia e de R\$ 176 mil para outros serviços e compras.

O pregão é constituído por duas fases, uma interna e outra externa, previstas, respectivamente, nos artigos 3º e 4º da Lei 10.520/02 que são de observação obrigatória no procedimento licitatório (BRASIL, 2002).

---

<sup>2</sup> Anteriormente conhecida como Carta Convite (BRASIL, 1993).

A fase interna é composta pelas ações e atividades preparatórias. São providências administrativas que precedem a realização das atividades abertas a terceiros. Tratam fundamentalmente sobre: justificativa da necessidade de contratação; definição do objeto do certame; exigências de habilitação; critérios para a aceitação das propostas; sanções por inadimplemento; cláusulas do contrato. Nesta fase também será designado o pregoeiro e a equipe de apoio, bem como elaboração do edital (BRASIL, 2002). A fase externa é composta dos atos e atividades que demandam, além da participação da Administração, a de terceiros. É nesta fase, que acontece a convocação dos interessados, por meio de avisos públicos, que de fato se consuma o processo de escolha da melhor proposta. Compreende: o julgamento e classificação; a habilitação do licitante vencedor; a adjudicação e a homologação (BRASIL, 2002).

A fase externa inicia-se com a publicação do aviso do edital, que deve ter, necessariamente, antecedência mínima de oito dias úteis da entrega das propostas. A convocação dos interessados em participar do certame será efetuada através do diário oficial do ente federado ou, não existindo, em jornal de circulação local e, facultativamente, por meio eletrônico. Conforme o vulto da licitação deve ser publicado em jornal de grande circulação (BRASIL, 2002). Após o transcurso do prazo previsto no edital de convocação, passa-se ao julgamento e classificação das propostas que devem ser feitas em sessão pública, conduzida pelo pregoeiro. E posteriormente, homologado, publicado, e assinados os contratos, conforme objeto do Pregão (BRASIL, 2002).

O registro de preços foi previsto no artigo 15, II, da Lei nº 8.666/93, como procedimento a ser utilizado preferencialmente para as compras efetuadas pela Administração Pública. Seu regulamento é o que consta do Decreto nº 7.892, de 23-1-13. 31 Nele, foi prevista a utilização do sistema de registro de preços também para as contratações de serviços, ultrapassando os termos do disposto em lei; houve afronta, portanto, ao princípio da legalidade, ainda que tal norma venha sendo aceita e aplicada, sem impugnação, pelos órgãos de controle, talvez pelo fato de que o sistema de registro de preços é organizado mediante procedimento licitatório (DI PIETRO, 2017).

Pelos termos do Regulamento, suas normas somente são aplicáveis na esfera federal, abrangendo a Administração Direta, autárquica e fundacional, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente pela União. Cada ente federativo deverá ter seu próprio regulamento, sendo possível que, por meio de decreto, optem por adotar as normas do mesmo regulamento federal. O objetivo do registro de preços é facilitar as contratações futuras, evitando que, a

cada vez, seja realizado novo procedimento de licitação. O fato de existir o registro de preços não obriga a Administração Pública a utilizá-lo em todas as contratações; se preferir, poderá utilizar outros meios previstos na Lei de Licitações, hipótese em que será assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições com outros possíveis interessados (DI PIETRO, 2017).

São apontados no Estatuto os tipos de licitação: a de menor preço, a de melhor técnica, a de técnica e preço e a de maior lance ou oferta, este último adotado para alienação de bens ou concessão de direito real de uso de bens públicos. Nos três primeiros, como o próprio nome indica, leva-se em conta o fator pertinente, embora, como vimos, possam ser considerados outros para a fixação do critério (CARVALHO FILHO, 2014).

Trata-se, na verdade, do contrato comum de prestação de serviços com peculiaridades no procedimento licitatório, que antecede a contratação, como a inversão das fases naturais do certame, de modo que o julgamento das propostas antecede a fase de habilitação e, especialmente, no que se refere à nova figura da multiadjudicação, que consiste na possibilidade de o objeto da licitação ser adjudicado a mais de uma empresa licitante. Após a multiadjudicação, será promovido um novo processo seletivo, com regras fixadas pelo órgão público ou entidade contratante, somente entre as agências adjudicatárias, tendo a finalidade de selecionar quem irá celebrar o contrato. É uma outra competição após a licitação (MAZZA, 2013).

O critério de julgamento pelo menor preço ou maior desconto considerará o menor dispêndio para a Administração Pública, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no instrumento convocatório. Os custos indiretos, relacionados com as despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental, entre outros fatores, poderão ser considerados para a definição do menor dispêndio, sempre que objetivamente mensuráveis, conforme dispuser o regulamento (DI PIETRO, 2017).

Na licitação de melhor técnica o que a Administração pretende é a obra, o serviço, o equipamento ou o material mais eficiente, mais durável, mais aperfeiçoado, mais rápido, mais rentável, mais adequado, enfim, aos objetivos de determinado empreendimento ou programa administrativo. Em face desses objetivos, é lícito à Administração dar prevalência a outros fatores sobre o preço, porque nem sempre se pode obter a melhor técnica pelo menor preço. O vencedor será, portanto, o proponente que apresentar a melhor técnica, dentro das especificações e do preço negociado pela Administração (MEIRELLES, 2016).

O tipo de técnica e preço caracteriza-se pelo fato de que o resultado do certame se faz de acordo com a média ponderada das valorizações das propostas técnicas e de preço, de

acordo com os pesos preestabelecidos no instrumento convocatório (art. 46, § 2º, I e II). Aqui o grande cuidado do administrador reside na confecção do instrumento convocatório. Pela grande complexidade de certas contratações, os administradores frequentemente se valem da experiência e do conhecimento de técnicos para a elaboração do edital, que terá que conter fundo detalhamento para possibilitar a seleção da melhor proposta (CARVALHO FILHO, 2014).

A vinculação ao edital é princípio básico de toda licitação. Nem se compreenderia que a Administração fixasse no edital a forma e o modo de participação dos licitantes e no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento se afastasse do estabelecido, ou admitisse documentação e propostas em desacordo com o solicitado. O edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu. Assim, estabelecidas as regras do certame, tomam-se inalteráveis para aquela licitação, durante todo o procedimento. Se no decorrer da licitação a Administração verificar sua inviabilidade, deverá invalidá-la e reabri-la em novos moldes, mas, enquanto vigente o edital ou convite, não poderá desviar-se de suas prescrições, quer quanto à tramitação, quer quanto ao julgamento (MEIRELLES, 2016).

O edital é o ato pelo qual a Administração divulga a abertura da concorrência, fixa os requisitos para participação, define o objeto e as condições básicas do contrato e convida a todos os interessados para que apresentem suas propostas. Em síntese, o edital é o ato pelo qual a Administração faz uma oferta de contrato a todos os interessados que atendam às exigências nele estabelecidas. Costuma-se dizer que o edital é a lei da licitação; é preferível dizer que é a lei da licitação e do contrato, pois o que nele se contiver deve ser rigorosamente cumprido, sob pena de nulidade; trata-se de aplicação do princípio da vinculação ao instrumento convocatório (DI PIETRO, 2017).

Vários dados devem figurar no edital, como o objeto da licitação, o preço e as condições de reajuste, o prazo, o critério de julgamento etc., todos constantes do art. 40 do Estatuto. Como se trata de peça detalhada e longa, o edital deve ser divulgado através de aviso resumido, publicado no Diário Oficial, sendo indicado o local onde pode ser conseguido o inteiro teor do ato. O edital deve obrigatoriamente ter alguns anexos: a minuta do contrato a ser firmado futuramente; o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários; o projeto básico e, se for o caso, o projeto executivo; e as especificações complementares e as normas de execução. Observa-se que todas essas imposições têm o escopo de permitir inteira aplicação do princípio da publicidade, dando oportunidade aos



interessados de conhecerem os detalhes que cercam a licitação e o futuro contrato (CARVALHO FILHO, 2014).

Popularmente, costuma-se dizer que o edital é a lei da licitação; é preferível dizer que é a lei da licitação e do contrato, pois o que nele se contiver deve ser rigorosamente cumprido, sob pena de nulidade; trata-se de aplicação do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no artigo na Lei 8.666/93.

O artigo 40 estabeleceu os requisitos que deve observar o edital, alguns deles concernindo ao próprio procedimento da licitação objeto, condições para participação, forma de apresentação das propostas, critérios para julgamento e outros referentes ao contrato, prazo e condições para assinatura do contrato, para execução e para entrega do objeto da licitação, condições de pagamento e, quando for o caso, de reajuste de preços, condições de recebimento do objeto da licitação. Na redação do termo do contrato ou instrumento equivalente, nada pode ser inserido em discordância com o que determina o edital. Publicado o edital, com observância das normas de publicidade, o interessado que tenha alguma objeção deve argui-la até o momento da abertura dos envelopes de habilitação, pois o artigo 41, § 2o, estabelece que decairá do direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a Administração o licitante que não o fizer até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação em concorrência, a abertura dos envelopes com as propostas em convite, tomada de preços ou concurso, ou a realização do leilão, as falhas ou irregularidades que viciariam esse edital, hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso (DI PIETRO, 2017).

A norma tem o evidente intuito de evitar que os licitantes deixem transcorrer o procedimento da licitação sem levantar objeções ao edital, somente as arguindo, posteriormente, quando as decisões da Comissão lhes sejam desfavoráveis. De acordo com o § 3o do mesmo dispositivo, a impugnação feita tempestivamente pelo licitante não o impedirá de participar do processo licitatório até o trânsito em julgado da decisão a ela pertinente. Embora a lei fale em trânsito em julgado, parece, na realidade, referir-se à decisão final da própria Administração e não do Poder Judiciário; a terminologia é, evidentemente, inadequada. Também ao cidadão é dado o direito de impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação da lei, devendo protocolar o pedido até cinco dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, cabendo à Administração julgar e responder à impugnação em até três dias úteis (DI PIETRO, 2017).

Na fase de habilitação, há a abertura dos envelopes e sua apreciação, em ato público, a Administração recebe os envelopes contendo a documentação referente à habilitação dos

licitantes e a proposta. Nessa fase são abertos os envelopes contendo os documentos exigidos no edital, que devem ser assinados pelos licitantes presentes e pela Comissão. Essa exigência atende aos interesses dos próprios licitantes, pois impede qualquer substituição posterior, em benefício ou em prejuízo de um ou outro. Os documentos exigíveis para a habilitação estão indicados no artigo 27 da Lei 8.666/93 e somente podem referir-se à habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e trabalhista e cumprimento do disposto na Constituição Federal. Esta última exigência foi inserida pela Lei nº 9.854, de 27-10-99, e visa impedir que participem de licitações empresas que descumpram a proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito anos e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo sob a condição de aprendiz, a partir dos quatorze anos (DI PIETRO, 2017).

Pode a Comissão, em qualquer fase da licitação, promover diligências para completar ou esclarecer a instrução do processo. Mas, para evitar o favorecimento a algum participante e a violação ao princípio da igualdade dos licitantes, é vedado aceitar a inclusão de qualquer documento ou informação que já deveria ter constado ao momento do oferecimento da proposta. Essas regras aplicam-se sempre à concorrência, e, no que couber, às demais modalidades de licitação. Antes de examinar as propostas oferecidas, cabe à Comissão analisar os documentos necessários à habilitação dos candidatos. Os candidatos devem fornecer dois envelopes, um contendo os documentos necessários à habilitação, e outro, com as propostas. Por isso, a primeira providência na sessão é a abertura dos envelopes contendo os documentos para a habilitação; nesse momento, ainda não se abrem os envelopes das propostas (CARVALHO FILHO, 2014).

Os documentos podem ser apresentados em original, por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da Administração, ou publicação em órgão de imprensa oficial. A documentação pode ser dispensada, no todo ou em parte, nos casos de convite, concurso, fornecimento de bens para pronta entrega e leilão. Em qualquer modalidade de licitação, o certificado de registro cadastral substitui os documentos necessários à habilitação, quanto às informações disponibilizadas em sistema informatizado de consulta direta indicado no edital, obrigando-se a parte a declarar, sob as penalidades legais, a superveniência de fato impeditivo da habilitação (DI PIETRO, 2017).

A autoridade competente superior, que usualmente tem a função de ordenador de despesas e poder de decisão para as hipóteses de contratação, tão logo receba o processo de licitação, encaminhado pela Comissão, pode decidir de acordo com uma das seguintes alternativas: determinar o retorno dos autos para a correção de irregularidades, se estas forem

supríveis; invalidar o procedimento, no todo ou em parte, se estiver inquinado de vício insanável; revogar a licitação por razões de ordem administrativa, observadas as condições do art. 49 do Estatuto; ou homologar o ato de resultado final da Comissão, considerando implicitamente a legalidade da licitação (CARVALHO DILHO, 2014).

Uma inovação importante da Lei 8.666/93 diz respeito aos crimes e às penas relacionados com a licitação e o contrato administrativo. Os artigos 89 a 98 tipificam as condutas criminosas e as respectivas penas, que sempre são as de detenção e de multa. A primeira varia de seis meses a dois anos e a segunda consiste no pagamento de quantia fixada entre dois a cinco por cento do valor do contrato, revertendo à Fazenda da entidade licitante. Os crimes definidos na lei, ainda que tentados, sujeitam seus autores, quando servidores públicos, à perda do cargo, emprego ou mandato eletivo (MEIRELLES, 2016).

Vale a pena destacar, ainda, que todos os tipos somente são puníveis a título de dolo. Em consequência, não haverá conduta punível se o fato decorrer de culpa do agente. A propósito, em caso de inexigibilidade de licitação, já se decidiu que crimes previstos no Estatuto não são formais ou de mera conduta e que a autoridade que assim decide, com lastro em parecer jurídico por ela solicitado, não pode, em princípio, ser considerada como impelida por dolo para a prática de infração penal - tudo isso somado ao fato de ter inexistido prejuízo para o erário (CARVALHO FILHO, 2014).

As condutas definidas como crime são as seguintes: dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade ; frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação; patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a Administração, dando causa à instauração de licitação ou à celebração de contrato, cuja invalidação vier a ser decretada pelo Poder Judiciário (MAZZA, 2013).

A União, sensível à necessidade de acelerar o processo seletivo para contratações, tornou obrigatória a adoção da modalidade de pregão para a aquisição de bens e serviços comuns, estabelecendo, ainda, que a preferência deverá recair sobre a modalidade na forma eletrônica. Consignou-se, igualmente, que a opção pela forma não eletrônica deverá ser necessariamente justificada pela autoridade competente. A diretriz da Administração federal teve por fundamento a necessidade de dar maior transparência ao processo seletivo, observar os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, probidade administrativa e todos os demais aplicáveis às licitações em geral, e, finalmente, evitar a

ocorrência de corrupção e outras condutas qualificadas como de improbidade administrativa (CARVALHO FILHO, 2014).

Diferentemente das outras espécies de licitação, em que a modalidade é estabelecida em função do valor do objeto licitado, o pregão destina-se à aquisição de bens e serviços comuns. Nos da Lei 10.520/2002, consideram-se bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. O conceito legal é insuficiente, visto que, a rigor, todos os bens licitados devem ser objetivamente definidos, em descrição sucinta e clara. O que caracteriza os bens e serviços comuns é sua padronização, ou seja, a possibilidade de substituição de uns por outros com o mesmo padrão de qualidade e eficiência. Isto afasta desde logo os serviços de Engenharia que não sejam comuns, os quais permitem o pregão, bem como todos aqueles que devam ser objeto de licitação nas modalidades de melhor técnica ou de técnica e preço. No pregão o fator técnico não é levado em consideração, mas apenas o fator preço. O essencial é que o objeto licitado possa ser definido por meio de especificações usuais no mercado, o que não impede a exigência de requisitos mínimos de qualidade, como acontece, por exemplo, com o denominado material de escritório (MEIRELLES, 2016).

São duas as modalidades de pregão: o pregão presencial e o pregão eletrônico. O primeiro se caracteriza pela presença, em ambiente físico, de agentes da Administração e dos interessados em determinadas etapas do procedimento. O segundo é o que se processa, em ambiente virtual, por meio da tecnologia da informação (CARVALHO FILHO, 2014).

O pregão eletrônico apresenta algumas vantagens em relação ao presencial. Primeiramente, reduz-se o uso de papel, já que os atos se produzem pela Internet. Depois, há menor sobrecarga para o pregoeiro, já que há menos documentos para analisar. Ainda: o pregão eletrônico é mais célere e eficaz quando se trata de licitação por itens ou lotes. Por fim, os recursos da tecnologia da informação aproximam as pessoas e encurtam as distâncias, permitindo atuação com maior eficiência por parte da Administração. Como desvantagens, cite-se o fato de que várias pessoas federativas não têm ainda o sistema que lhes permita utilizar a modalidade eletrônica. O mesmo se diga de empresas de menor porte, que também não têm acesso à rede de informações. Da mesma forma, o pregão presencial será mais adequado quando houver necessidade de exibição de produtos ou de análise mais detalhada de planilhas de composição de custos, tarefa usualmente de grande complexidade (CARVALHO FILHO, 2014).

Como todas as modalidades de licitação, o pregão é um procedimento que se desenvolve por meio de vários atos da Administração e dos licitantes, todos eles constando do

processo respectivo; compreende uma fase interna, que precede a abertura do procedimento ao público, e uma fase externa, que se inicia com a publicação do aviso do edital de convocação. As normas sobre a fase interna constam do artigo 3º da Lei nº 10.520 e exigem basicamente: justificativa da necessidade de contratação, definição do objeto do certame, exigências de habilitação, critérios de aceitação das propostas, sanções por inadimplemento e cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento. Quanto à fase externa, está disciplinada no artigo 4º, em 23 incisos, que descrevem os vários atos do procedimento, que compreende basicamente as seguintes fases: edital, julgamento e classificação, habilitação do licitante vencedor, adjudicação e homologação. Ainda nessa fase, será designado o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição consiste em receber as propostas e lances, analisar sua aceitabilidade e sua classificação, fazer a habilitação e a adjudicação do objeto da licitação ao vencedor (DI PIETRO, 2017).

O Manual de Despesa Nacional (2008) determina que o processo de licitação abrange um conjunto de procedimentos administrativos que objetivam adquirir materiais, contratarem obras e serviços, alienar ou ceder bens para terceiros, bem como fazer concessões de serviços públicos com as melhores condições para a Administração Pública, observando os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e de outros que lhe são correlatos (STN, 2008).

A modalidade pregão busca consagrar o princípio da celeridade nas licitações públicas, visando simplificar procedimentos excessivamente rigorosos, eliminar formalidades desnecessárias e possibilitar que as decisões, sempre que possível, sejam tomadas no momento da sessão (BRASIL, 2010).

### **1.1 O Problema e sua Importância**

O Estado, com a Democratização, buscava novas formas de governar, com isso, surge o Decreto-Lei nº 2.300/86, com grandes avanços em relação à licitação, pois, foi instituído o Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos, com normas gerais e específicas relacionadas ao processo licitatório. A Constituição de 1988, no art. 37, em seu inciso XXI, concede à licitação status de princípio constitucional, onde aduz que ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de

qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988).

Com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social e a vinculação com os objetivos da licitação, há tratamento diferenciado à microempresa e empresa de pequeno porte. Logo, a Lei Complementar 147/2014 dá nova redação ao art. 47 da Lei Complementar 123/06 onde aduz que nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica. O Parágrafo único, também incluído pela Lei Complementar nº 147, de 2014, diz que a respeito das compras públicas, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal (BRASIL, 2014).

Assim, o pregão foi criado para licitação de bens e serviços comuns, em 2002, e é uma modalidade aberta para todo o público. Nele, quaisquer cidadãos interessados podem seguir o processo licitatório em curso, os valores de cada lance efetuado, o vencedor e inclusive a duração da disputa, alargando assim a transparência e o controle social. A grande inovação do pregão se dá pela inversão das fases de habilitação e análise das propostas. Sendo assim, somente a documentação do licitante que tenha apresentado a melhor proposta, no caso, o menor preço para dada qualidade será analisada, reduzindo-se assim, por objetivo, a burocracia e os custos aos cofres públicos (BRASIL, 2002).

O pregão pode ser adotado para os mesmos tipos de compras e contratações realizadas por meio das modalidades concorrência, tomada de preços e convite. Podendo ser adquiridos por meio de pregão os bens e serviços comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade sejam objetivamente definidos por edital, por meio de especificações de uso corrente no mercado. Incluem-se nesta categoria as peças de reposição de equipamentos, mobiliário padronizado, combustíveis e material de escritório e serviços, tais como limpeza, vigilância, conservação, locação e manutenção de equipamentos, agenciamento de viagem, vale-refeição, bens e serviços de informática, transporte e seguro saúde (BRASIL, 2002).

O Pregão trouxe diversas vantagens para AP, pois permitiu que as compras fossem realizadas de maneira mais rápida e com menor nível de burocracia, além de ajudar a combater a corrupção, pois garante mais transparência ao processo licitatório. Outro benefício do pregão é ampliar a competição entre os fornecedores, fazendo com que o Órgão Público

obtenha economia real nas suas compras. Essa modalidade, inclusive, possibilita maior organização do setor de compras, que é um requisito essencial para boas prestações de contas (FERNANDES, 2010).

Diante do exposto, esta pesquisa se propõe a analisar, através da Revisão da Literatura, a melhoria da eficiência/eficácia do processo de licitação por pregão, na AP brasileira no período de 1996 e 2007.

## **1.2 Hipótese**

O Pregão reduziu os custos do processo de licitação na Administração Pública brasileira.

## **1.3 Objetivos**

### **1.3.1 Objetivo Geral**

- Analisar, através da Revisão da Literatura, a melhoria da eficiência/eficácia do processo de licitação por pregão, na Administração Pública brasileira, no período de 1996 a 2007.

### **1.3.2 Objetivos Específicos**

- Identificar os procedimentos para construção dos processos licitatórios;
- Analisar os marcos regulatórios nos processos licitatórios no período analisado;
- Indicar possíveis soluções para os problemas encontrados e dar sugestões a fim de tornar o processo de compras públicas mais dinâmico e eficiente.

Além desta Introdução, a pesquisa segue apresentando a Fundamentação Teórica (Cap. 2), Metodologia (Cap. 3), Resultados e Discussão (Cap. 4) e, finalmente, Conclusões (Cap. 5).

## 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Apesar de muitas falhas ainda existentes, os benefícios proporcionados pela tecnologia da informação, no caso dos pregões, são de extrema importância: menor custo no procedimento licitatório, maior agilidade, desburocratização, melhor gerenciamento das despesas públicas, publicidade e transparência do procedimento, ampliação da disputa entre os fornecedores e prestadores de serviço, maiores vantagens econômicas (DANTAS, 2016).

A economia gerada pelo pregão constitui uma vantagem vultosa aos cofres públicos, que poderão investir em outras atividades da administração. Ademais, o pregão também alcança sensíveis reduções de preços, uma vez que, após as propostas escritas, os licitantes, que atenderem aos critérios estipulados em lei, podem cobrir o preço mais baixo oferecido, até se alcançar o menor preço exequível. Sendo assim, a maior celeridade no processo licitatório, conduz à economia processual e, logo, uma maior eficiência do processo. Um procedimento licitatório tradicional se prolonga em média por 40 dias, enquanto que, no Pregão, o período é apenas 8 dias (BRASIL, 2002).

É de suma importância, ainda, atentar-se para a questão da transparência nos atos da AP, tendo em vista que o pregão influencia de maneira positiva para uma maior transparência nos procedimentos licitatórios, pois, em sua forma presencial, os licitantes estão presentes na disputa, e, em sua forma eletrônica, o certame é acompanhado pela internet (JUSTEN, 2005).

Do mesmo modo, a transparência é de grande valia para coibir a corrupção, mal sempre presente, infelizmente, na AP do Brasil. Dessa forma, evitar a corrupção, é preservar a sociedade, tendo em vista que o dinheiro público é contribuição dos cidadãos (ROCHA, 2015).

Ademais, somente na sessão de julgamento os licitantes poderão exercer o seu direito de recurso, e, mesmo assim, desde que solicitem expressa e motivadamente. Além disso, o prazo de recurso, de 03 (três) dias, é inferior ao previsto na Lei nº 8.666 para as licitações realizadas nas modalidades de tomada de preços e concorrência, de 05 (cinco) dias úteis (Lei 8.666, 1993).

A inversão das fases de habilitação e classificação dos proponentes foi a maior novidade trazida por essa recente modalidade. Diferente do que acontece nas demais modalidades de licitação (concorrência, tomada de preço, convite), no Pregão, o preço é o primeiro requisito a ser analisado e, só depois passa a se verificar a habilitação (BRASIL, 2002).



A habilitação dos licitantes representa o recebimento das propostas e documentações, em envelopes distintos, como também, da capacidade jurídica, técnica, a idoneidade financeira e a regularidade fiscal e trabalhista do licitante (Lei 8.666, 1993).

Essa inovação causada pela inversão das fases do certame traz uma maior celeridade ao processo licitatório, já que só haverá a análise da documentação do proponente que tiver oferecido a oferta de menor preço, ao contrário do que ocorre nas demais modalidades. Decorrendo-se, então, aos lances verbais e sucessivos a serem feitos pelo licitante que ofereceu o menor preço e pelos demais que tenham apresentado preços até 10% (dez por cento) acima, até que se classifique a proposta mais vantajosa para a AP. Caso o pregão seja eletrônico, existem ainda outras vantagens, tais como a redução no uso de papel e a menor sobrecarga do pregoeiro, tornando-o ainda mais célere e eficaz do que o presencial, além de ampliar a concorrência, já que se realiza em um espaço virtual (BRASIL, 2002).

### 3. METODOLOGIA

Trata-se de estudo de Revisão da Literatura, para o qual foram pesquisadas, no banco de dados da biblioteca da Universidade Federal de São João del Rei (UFSJ) e no site Scielo, artigos científicos que embasassem a pesquisa. Dessa forma, esta pesquisa foi direcionada pelas palavras chaves Pregão e Administração Pública, sendo encontrados os artigos científicos descritos no Quadro 1, no período de 1996 a 2018.

| <b>NOME DO LIVRO/OBRA</b>  | <b>AUTOR</b>   | <b>ANO</b> |
|--|--|------------|
| Função compras no setor público: desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos.                    | Almeida, Alessandro Anibal Martins de and Sano, Hironobu                       | 2018       |
| *Da administração pública burocrática à gerencial  | Bresser Pereira, Luiz Carlos.  | 1996       |
| A liberdade e a administração pública na Constituição Federal  | Correa, Univaldo.  | 1989       |
| Limitações constitucionais da atividade contratual da administração pública.                                       | Dotti, Marinês Restelatto; Junior, Jessé Torres Pereira.                       | 2010       |
| Administração pública e políticas públicas   | Farah , Marta Ferreira Santos  | 2011       |
| Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por pregão eletrônico                        | Faria, Evandro Rodrigues de et al.   | 2010       |
| O pregão eletrônico e as contratações de serviços contínuos.   | Freitas, Marcelo de and Maldonado, José Manuel Santos de Varge                 | 2013       |
| *A importância da melhoria da qualidade do gasto público no Brasil: Propostas práticas para alcançar este objetivo | MAIA, A. VALLE, A. FROSSARD, L. B. M, CAMPOS, L.K, MÉLO, L. CARVALHO, M. A. B. | 2007       |
| *A evolução da licitação   | Ribeiro, G. L. V.  | 2007       |

Quadro 1 – Obras encontradas relacionadas a Quarteirização e Administração Pública  
Fonte: Elaborado pelo autor.

Para análise, procedeu-se à categorização por similaridade dos temas encontrados nas publicações. Os artigos marcados com asteriscos serão utilizados para responder os objetivos desta pesquisa, em função da similaridade do problema proposto. São eles, em ordem cronológica Bresser Pereira (1996), Maia *et al.* (2007) e Ribeiro (2007).

#### 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A Carta Magna de 1988, pela primeira vez, trouxe menção ao dever de licitar, como aduz em seu inciso XXI, do art. 37, tratando dos princípios e normas gerais da Administração Pública. Também já se passaram 25 anos do marco regulatório brasileiro sobre licitação e contratos administrativos (Lei nº 8.666/93), as transformações econômicas e socioculturais ocorridas no Brasil deram forma a um Estado moderno. O complemento deste marco regulatório veio com a implantação da modalidade Pregão, por meio da Lei Federal 10.520/2002 (BRASIL, 1988).

A lei nº 8.666 (1993) regula o certame licitatório e instituiu cinco modalidades de Licitação: concorrência, concurso, convite, leilão e tomada de preço. A Lei Federal nº 10.520 de 2002 dispõe especificamente sobre a licitação na modalidade de pregão. O controle do gasto público é regulamentado pela lei 4.320 (BRASIL, 1964). Tal lei diz que o Poder Executivo é responsável por controlar a arrecadação e a despesa e fazer o controle de legalidade. A lei ainda diz que a fiscalização da execução será prévia, concomitante e subsequente. Mesmo com o Poder Executivo sendo responsável por fazer o controle e a fiscalização do gasto público, a lei 4.320 (BRASIL, 1964) diz que este poder deve prestar contas anualmente ao Poder Legislativo com parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado.

Uma vez estabelecidos os objetivos e os indicadores de desempenho, não apenas qualitativos, mas também quantitativos, o dirigente terá ampla liberdade para gerir o orçamento global recebido e poderá realizar compras apenas obedecendo aos princípios gerais de licitação (BRESSER PEREIRA, 1996).

Como se pode perceber existe vasta lei e burocracia para os gastos e compras pública e estas são pagas com as verbas públicas que são arrecadadas através dos impostos que as famílias e as empresas pagam (MAIA *et al.*, 2007).

Existem registros que a AP realiza compras desde a monarquia absolutista, na Europa, na Idade Média. Durante essa época o Estado emitia avisos informando a intenção de realizar as compras ou a intenção de executar obras, em tais avisos constava onde aconteceria o procedimento de licitação, a data e horário para que todos interessados em fazer negócios com o Estado comparecessem para participar do certame (RIBEIRO, 2007).

Em contraposição ao patrimonialismo dominante XIX, surge a administração pública burocrática. A administração pública burocrática objetiva trazer a impessoalidade para a administração e diferencia o que é público do que é privado. (BRESSER PEREIRA, 1996).

A administração pública burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado. Entretanto o pressuposto de

eficiência no qual se baseava não se revelou real, verificou-se que a administração burocrática não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos (BRESSER PEREIRA, 1996).

A obtenção de um serviço público de qualidade com valores de eficiência e eficácia é um desafio, particularmente no que se diz respeito ao bom uso de recursos públicos (MAIA *et al.*, 2007).

Por outro lado, a combinação de princípios gerenciais e burocráticos deverá variar de acordo com o setor. A grande qualidade da administração pública burocrática é a sua segurança e efetividade. Por isso, no núcleo estratégico, onde essas características são muito importantes, ela deverá estar ainda presente, em conjunto com a administração pública gerencial. Já nos demais setores, onde o requisito de eficiência é fundamental dado o grande número de servidores e de cidadãos ou usuários envolvidos, o peso da administração pública burocrática deverá ir diminuindo até praticamente desaparecer no setor das empresas estatais (BRESSER PEREIRA, 1996).

No que tange o caso brasileiro, o país conta com normas que regulamentam os certames licitatórios desde o ano de 1862. Tais normas vêm se alterando conforme o contexto histórico de desenvolvimento do país (RIBEIRO, 2007).

Nesse paradigma do Estado gerencial o processo de compras públicas foi alterado, visando aperfeiçoar a qualidade das compras e a produtividade dos seus respectivos gastos (VILHENA; HIRLE, 2013).

No âmbito das reformas vivenciadas pelo Estado, a partir do ano de 1995, a licitação também está incluída nesse processo. Fernandes (1998) afirma que a legislação sobre contratos e licitações possuía procedimentos complexos e demasiados formais e detalhistas, capazes de encarecer as contratações governamentais. Tais características eram consequência da preocupação com o combate à corrupção e limitavam até mesmo a ampla autonomia de gestão da administração direta.

Justen Filho (2016) reforça o que é dito pela Constituição brasileira dizendo que a licitação é importante, pois traz consigo a igualdade de oportunidades entre todos os que estão interessados em contratar com a Administração Pública, fugindo-se assim de favorecimentos ilegais como o apadrinhamento ou perseguições.

Duarte *et al.* (2013) complementam o que foi citado anteriormente afirmando que a licitação possibilita que a administração pública consiga planejar e controlar os seus dispêndios, portanto, permitindo uma gestão voltada para resultados, os autores ressaltam

também a importância da licitação para se fazer análise baseada em critérios técnicos e legais das propostas e dos licitantes.

Os processos licitatórios são realizados por entes da administração direta como o Governo Federal, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Também estão sujeitos a realizar os processos licitatórios os entes da administração indireta do Estado como, por exemplo, as autarquias, empresas públicas e empresas de economia mista (BRASIL, 1988).

O processo licitatório é regido pela Lei Federal nº 8.666 (BRASIL, 1993). Para a modalidade Pregão, existe a Lei Federal nº 10.520 (BRASIL, 2002). Essas são leis e diversas outras devem ser observadas por todos os entes citados anteriormente, como a Lei Complementar nº 123 (BRASIL, 2006), que trata sobre a participação de empresas de pequeno porte e microempresa em licitações.

O procedimento licitatório se inicia na fase interna, quando se tem conhecimento da necessidade de compra de algum bem ou serviço pela AP. Essa necessidade deve ser justificada. Em seguida, a comissão de licitação começa a trabalhar, definindo qual será a modalidade de licitação a ser usada e desenvolvimento do edital (BRASIL, 2002).

O edital é a lei interna dos processos licitatórios e é ele que irá reger individualmente cada certame. O edital deve ser claro, informar a data e o local de realização do certame. Na redação do edital não devem estar inclusas cláusulas ou condições que prejudique a competição entre os fornecedores. Além disso, o edital deve conter quais serão os critérios para julgamento das propostas, definição das exigências para habilitação das empresas e os sanções aplicáveis no caso de descumprimento do edital (BRASIL, 2002).

Após a publicação do edital inicia-se a fase externa do processo licitatório. Nesta etapa do processo existem as subfases da habilitação, apresentação das propostas, classificação e julgamento, homologação e a última subfase que é adjudicação (BRASIL, 2002).

Quando a AP vai realizar a licitação, ela tem a discricionariedade para escolher qual modalidade será utilizada para realizar o processo licitatório. No entanto, o decreto número 5.540 (BRASIL, 2005) determina que toda aquisição, de bens e serviços comuns, feita pelo Órgão Público deve ser realizada na modalidade pregão.

Utilizar a modalidade pregão traz mais economicidade para a AP, pois nessa modalidade os licitantes podem dar lances, o que possibilita abaixar os preços durante o certame. A documentação do licitante vencedor é conferida apenas no final da realização do certame. Essa inversão de fases é a principal diferença entre o Pregão e as demais modalidades de licitação e contribui para a celeridade do certame (BRASIL, 2002).

Os prazos da modalidade pregão também contribuem para a celeridade do processo,

pois o certame pode ocorrer 8 dias após a publicação do edital e de três dias para apresentar os recursos quando houver algum (BRASIL, 2002).

Quando há a intenção de recurso, no pregão, após o licitante vencedor ser declarado, os demais licitantes podem manifestar interesse em apresentar recursos e estes possuem o prazo de três dias para apresentar as razões do recurso (BRASIL, 2002).

No Pregão, não só há vantagens até agora mencionadas, como também desvantagens, há perda na transparência do procedimento, uma vez que o condutor da licitação tenderia a ser mais flexível na análise dos documentos habilitatórios do proponente que sabidamente apresenta oferta favorável à Administração Pública. Ou de outra parte, mais rígido no caso de a proposta classificada em primeiro lugar consignar preço consideravelmente reduzido, tornando a proposta inexequível (SCARPINELLA, 2002).

É preciso verificar, nos casos concretos, a utilidade da contratação de certo objeto por pregão. Considerando que o procedimento do pregão é abreviado, que o critério de julgamento é objetivo (sempre pelo menor preço) e que a inversão das fases de habilitação e julgamento impossibilita aferição especial a respeito do fornecedor ou do objeto licitado, somente serão compatíveis com esta modalidade as aquisições de bens e serviços comuns que garantam a celebração de contratos em total consonância com as necessidades da Administração Pública. Assim é que o objeto comum para fins de cabimento da licitação por pregão não é mero sinônimo de simples, padronizado e de aquisição rotineira. Bens e serviços com tais características estão incluídos na categoria de comuns da Lei 10.520/2002, mas não só. Bens e serviços com complexidade técnica, seja na sua definição ou na sua execução, também são passíveis de serem contratados por meio de pregão. O que se exige é que a técnica neles envolvida seja conhecida no mercado do objeto ofertado, possibilitando, por isso, sua descrição de forma objetiva no edital (MEIRELLES, 2016).

Para (Lima,2008), um dos pontos negativos a serem vencidos, é em relação ao caráter tecnológico e ao caráter jurídico do processo, pois pontos como a demora para download, problemas de busca, a falta de segurança na rede e o despreparo tecnológico dos fornecedores que devem ser corrigidos; no campo jurídico, deve a obediência da lei, uma vez que os diferentes contextos em que se inserem essas modalidades de licitação exigem regulamentações. Portanto necessitam de atos e procedimentos que garantam os mesmos direitos e deveres em ambas as situações.

## 5. CONCLUSÕES

Pode-se concluir com esse estudo que, a necessidade de compra pela AP, sempre existiu e que diariamente, essa demanda cresce. Percebeu-se ao longo dessa revisão bibliográfica que, a AP vem se preocupando em trazer economicidade para suas aquisições e tomadas de serviço, e que a população vem se interessando por assuntos ligados à transparência desses trâmites.

Vale ressaltar que esse estudo, demonstrou a facilidade trazida pela instituição do Pregão, que aconteceu em 2002, e que deu cara nova aos processos licitatórios, antes, mais burocráticos mesmo para compras e serviços comuns.

Por fim, o Pregão como modalidade licitatória, conseguiu viabilizar os dispêndios financeiros e temporais com sua praticidade, seja presencial ou virtual (através do Pregão Eletrônico), pois diminuiu para 8 dias o prazo de abertura, permitiu lances durante a sessão gerando assim redução dos preços cotados e propostas iniciais, bem como deu abertura de participação para o público de forma a ficar mais acessível.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. LEI 8.666 de 21 de junho de 1993. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 10 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei 10.520 de 17 de julho de 2002. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 23 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei 4.320 de 17 de março de 1964. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei 12.349 de 15 de dezembro de 2010. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 05 out. 2018.

BRASIL. LEI COMPLEMENTAR Nº 147, DE 07 DE AGOSTO DE 2014. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

Meirelles, Hely Lopes, José Emmanuel Burle Filho. **Direito administrativo**. 42. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2016.

REGO, Sílvio Roberto Seixas. **Processo Licitatório**: contraditório e ampla defesa: doutrina e jurisprudência. São Paulo: Editora EDIPRO, 2003.

Mazza, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

LIMA, Lindalva Lima Silva Reis, Maria das Graças de Moraes Rêgo. Vantagens e desvantagens das aquisições na modalidade Pregão para a Administração Pública. Monografia de Conclusão do Curso de Pós Graduação em Planejamento Tributário, Gestão, Auditoria Tributária e Docência Superior. São Luís: Universidade Tuiuti do Paraná, 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço público**, v. 47, n. 1, p. 7, 1996.

Carvalho Filho, José dos Santos. **Manual do Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2017.

Carvalho Filho, José dos Santos. **Manual do Direito Administrativo**. 24. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.

SCARPINELLA, Vera. **Licitação na Modalidade de Pregão**. 1. São Paulo: Editora Malheiros, 2002.

\_\_\_\_\_. A Reforma Gerencial do Estado de 1995. **Revista de administração pública**, v. 34, n. 4, p. 7-26, 2000.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL - CF -1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 10 out. 2018.

DUARTE, JEAN; MATTOS, HIRLE, ANA LUIZA CAMARGO. DUMOND, LUCIANA VIANNA DE SALES. TEIXEIRA, RODRIGO SOARES VASCONCELOS. Artigo. Compras Públicas. Governo do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, 2013.

FERNANDES, C. C. C. Política de compras e contratações: trajetória e mudanças na administração pública federal brasileira. Rio de Janeiro, 2010. Tese (Doutorado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.



JUSTEN FILHO, Marçal. Artigo. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. São Paulo. Editora Dialética, 2016.

MAIA, A. VALLE, A. FROSSARD, L. B. M, CAMPOS, L.K, MÉLO, L. CARVALHO, M. A. B. A importância da melhoria da qualidade do gasto público no Brasil: Propostas práticas para alcançar este objetivo. In: II Congresso CONSAD de Gestão Pública, Paineis. 2007.

RECH, A. T.; COMUNELLO, A. L.; GODARTH, KAL. Análise da eficiência dos gastos públicos na educação fundamental dos municípios do sudoeste do estado do Paraná. Encontro da ANPAD, v. 38, 2014.

RIBEIRO, G. L. V. A evolução da licitação. Revista contábil e empresarial, 2007.

VILHENA, R. M. P. de; HIRLE, A. L. C. Gestão de compras e qualidade do gasto público: A experiência de Minas Gerais com o planejamento de compras e a integração da gestão de compras à gestão orçamentária. 2013.