

**LICITAÇÃO, DISPENSA E INEXIGIBILIDADE: UMA ABORDAGEM
ACERCA DAS LICITAÇÕES NO BRASIL E A LEI 14133-2021**

SIMONE TELES DA SILVA COSTA (ORG.)



**SIMONE TELES DA SILVA COSTA
ISCLERIS WAGNER GONÇALVES MACHADO
MICHELE GAMA DINIZ
GILBERTO DONIZETE DE MELO JUNIOR
EDGAR PEREIRA DE JESUS
FRANCIELE CRISTINA ESPANHOL FERREIRA ALVES
DÊNIA APARECIDA DE AMORIM
ADRIANO MENDONÇA ROCHA
MAYARA APARECIDA D. DOS ANJOS
PAULO VICTOR ANTÔNIO CHAVES**

EDITORA FUCAMP

**LICITAÇÃO, DISPENSA E INEXIGIBILIDADE: UMA ABORDAGEM
ACERCA DAS LICITAÇÕES NO BRASIL E A LEI 14133-2021**

**SIMONE TELES DA SILVA COSTA
ISCLERIS WAGNER GONÇALVES MACHADO
MICHELE GAMA DINIZ
GILBERTO DONIZETE DE MELO JUNIOR
EDGAR PEREIRA DE JESUS
FRANCIELE CRISTINA ESPANHOL FERREIRA ALVES
DÊNIA APARECIDA DE AMORIM
ADRIANO MENDONÇA ROCHA
MAYARA APARECIDA D. DOS ANJOS
PAULO VICTOR ANTÔNIO CHAVES**

**EDITORA FUCAMP
ISBN 978-65-00-29736-2**

UNIFUCAMP

(Centro Universitário Mário Palmério)

Reitor do UNIFUCAMP: Prof. Me. Guilherme Marcos Ghelli

EDITORA DA FUCAMP

Coordenadora da Editora: Dra. Cristina Soares de Sousa

Comissão Editorial

- Dr. Guilherme Saramago de Oliveira** (Universidade Federal de Uberlândia)
Dr. Gustavo Araújo Batista (Universidade de Uberaba)
Dr. José Alberto Coraiola (Universidade Tecnológica Federal do Paraná – Faculdade Integradas Camões)
Dra. Kelma Gomes Mendonça Ghelli (Centro Universitário Mário Palmério)
Dr. Leandro de Souza Leão (Universidade Federal de São João del-Rei)
Dr. Luiz Carlos Figueira de Melo (Universidade Federal de Uberlândia)
Dra. Núbia dos Santos Saad (Universidade Federal de Uberlândia)
Dra. Raquel Rosan Christino Gitahy (Universidade do Oeste Paulista – Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul)
Dra. Roselaine das Chagas Fonseca (Centro Universitário Mário Palmério)
Dra. Tânia Nunes Davi (Centro Universitário Mário Palmério)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Licitação, dispensa e inexigibilidade : uma abordagem acerca das licitações no Brasil e a Lei 14133-2021 [livro eletrônico] / Simone Teles da Silva Costa, (org.). -- Monte Carmelo, MG : Ed. dos Autores, 2021.

PDF

Vários autores.
ISBN 978-65-00-29736-2

1. Licitações 2. Licitações - Brasil
3. Licitações - Leis e legislação - Brasil I. Costa, Simone Teles da Silva.

21-78853

CDU-351.712.2.032.3(81)(094)

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Leis : Licitações : Direito administrativo 351.712.2.032.3(81)(094)
2. Leis : Licitações : Brasil : Direito administrativo 351.712.2.032.3(81)(094)

Eliete Marques da Silva - Bibliotecária - CRB-8/9380

SUMÁRIO

Prefácio.....4

Capítulo 1

A IMPORTÂNCIA DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS NO SETOR PÚBLICO.....7

Gilberto Donizete de Melo Júnior

Simone Teles da Silva Costa

Dênia Aparecida de Amorim

Adriano Mendonça Rocha

Capítulo 2

**A RELEVÂNCIA DA LICITAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA
COM ENFOQUE NA ANÁLISE DA DISPENSA E INEXIGIBILIDADE.....24**

Michele Gama Diniz

Simone Teles da Silva Costa

Dênia Aparecida de Amorim

Mayara Abadia D. dos Anjos

Capítulo 3

LICITAÇÃO NA MODALIDADE PREGÃO, NA FORMA ELETRÔNICA.....44

Iscleris Wagner Gonçalves Machado

Simone Teles da Silva Costa

Dênia Aparecida de Amorim

Capítulo 4

**FRAUDES EM LICITAÇÕES: UM CRIME CONTRA A ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA.....65**

Edgar Pereira de Jesus

Simone Teles da Silva Costa

Franciele Cristina Espanhol Ferreira Alves

Dênia Aparecida de Amorim

Paulo Victor Antônio Chaves

PREFÁCIO

A licitação pública foi criada com propósito de equilibrar, entre o dever de tratar todos de forma isonômica aplicando regras à Administração Pública, assegurando a proposta mais vantajosa para o contrato que melhor atenda o interesse da coletividade, tendo em vista a preservação de vários princípios previstos em lei com o propósito de garantir a exequibilidade do futuro contrato. Nesse âmbito, os processos licitatórios possuem basicamente dois objetivos fundamentais: a garantia de competitividade entre os participantes e a busca de preços mais vantajosos para a Administração Pública.

Assim, a licitação é vista como um instrumento tradicional no direito brasileiro e mundial, definida como um procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público. O processo licitatório é obrigatório, exceto em alguns casos específicos na legislação. O contratado mediante processo de licitação pública assegura igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabelecem obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensável à garantia do cumprimento dessas obrigações.

Mas, em se tratando de licitações, também existem as fraudes. Elas estão caracterizadas sempre que houver alguma prática consciente com a intenção de causar danos, resultando do planejamento, da organização e da execução da prática ilícita, o que é reprovado legalmente, pela moral e pela ética, pois visam benefícios ilegais ou ilegítimos. As fraudes nas licitações são cometidas em sua maioria por agentes públicos, com intenção de obter vantagem para si ou para outrem.

Portanto, mesmo que a legislação de licitações possua rigidez procedimental com o objetivo de evitar fraudes, a Administração Pública está vulnerável a esse acontecimento. Como exemplos podem ser citados escândalos de corrupção no Brasil como o Mensalão, Petrobras, etc., que tiveram algum tipo de fraudes em licitações públicas. Assim, quando essas fraudes ocorrem o Estado perde, pois é uma verba que poderia estar investindo em outras áreas.

O presente livro pretende abordar de maneira didática e aprofundada temas relacionados às licitações e aos contratos administrativos, tais como a importância dos processos licitatórios no setor público que compreende como a licitação é abordada no setor público, demonstrando sua importância. No Brasil em 2019, foram realizadas mais de 145

mil licitações, cujo valor de contratações foi superior a 60 bilhões de reais. A grande maioria das contratações realizadas em 2019 e em 2020 foram dispensas de licitação ou inexigíveis. A modalidade mais utilizada nos dois anos foi o Pregão por registro de preços e Pregão eletrônico. Portanto, a licitação pública tem grande relevância para a Gestão Pública, pois por meio dela é possível estimular o comércio, fortalecer a competitividade, além de conseguir melhores preços na aquisição de produtos/serviços para suprir as necessidades da Administração Pública.

Por conseguinte, também será abordada a relevância da Licitação na Administração Pública brasileira com enfoque na dispensa e inexigibilidade que explana que a licitação é uma regra padrão e legalmente prevista nas contratações públicas e que existem exceções que permitem, em alguns casos, a contratação sem a necessidade de processo licitatório. Com a criação da Lei nº 8.666/1993 houve hipóteses em que não são necessárias a realização do processo licitatório, sendo elas: dispensa de licitação e inexigibilidade de licitação.

A principal diferença entre as duas modalidades é que, na situação de dispensa de licitação, há a chance de competição entre os interessados justificando assim a realização do processo, de modo que o legislador facultou a dispensa, inserida na competência de competição da Administração. Já na situação de inexigibilidade, não há a chance de competição, visto que não há alternativas de participantes, objeto ou serviço que atenda às necessidades da Administração.

Outro tema em destaque é a licitação na modalidade pregão na forma eletrônica utilizada para a aquisição de bens e serviços que proporciona vários benefícios, dentre eles a ampliação de oportunidades de participação, a redução dos preços, a transparência, competição e celeridade no processo de aquisição, redução dos custos e do período de duração do processo.

Assim, a versão eletrônica apresenta uma vasta gama de pontos positivos para a administração pública, principalmente considerando o aumento da concorrência e, consequentemente, a redução dos preços praticados pelos participantes do processo. Além disso, o pregão eletrônico é considerado a modalidade que apresenta menor risco quanto ao caráter do processo, uma vez que a combinação de preços praticados é dificultada.

Nesse âmbito, também é assunto do presente livro a existência de fraudes em licitações consideradas como crime contra a administração pública. Existem vários tipos de fraudes que podem ocorrer em um processo licitatório sendo eles: o superfaturamento de produtos ou serviços licitados; o direcionamento, que ocorre quando há favorecimento a alguma parte específica; a utilização de empresas de fachada, quando o licitante possui

alguma irregularidade ou impedimento relacionado ao seu nome e constituem pessoas jurídicas fantasmas para participarem do processo; e o conluio entre empresas, que acontece em ocasiões que empresas se unem para garantir benefícios ilícitos para ambas. Portanto, mesmo com a dificuldade imensa de extinguir as fraudes, é necessário reforçar a fiscalização e os cuidados nas análises para reduzir a ocorrência de fraudes nos processos licitatórios.

A intenção do livro é apresentar ao leitor um apanhado geral de licitações que vai desde a sua importância na administração pública e suas modalidades até os casos de fraudes representando um importante instrumento de consulta para pessoas da área acadêmica bem como aquelas que se relacionam com o Estado. Busca também demonstrar com linguagem clara e objetiva, a discussão do tema abordado na lei. Desta forma, o leitor tem a possibilidade de conhecer e compreender os principais argumentos no que diz respeito à legislação sobre licitação.

Com objetivo de tornar o livro atual e necessário, os quatro estudos abordam a Lei nº 8.666/1993, porém, são apresentados comparativos e atualizações com base na novíssima Lei de Licitações e Contratos Públicos, a Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021.

CAPÍTULO 1

A IMPORTÂNCIA DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS NO SETOR PÚBLICO

Gilberto Donizete de Melo Júnior

Simone Teles da Silva Costa

Dênia Aparecida de Amorim

Adriano Mendonça Rocha

1 INTRODUÇÃO

Para o desempenho das atividades do primeiro setor, as administrações públicas, assim como quaisquer outras empresas necessitam de produtos e serviços diversificados. Contudo, para a obtenção desses produtos e serviços deve-se seguir um conjunto de procedimentos administrativos chamados de licitação.

Devido à grande responsabilidade de se gerir recursos públicos esse conjunto de procedimentos deve seguir as leis pertinentes, seja para quaisquer órgãos, tanto da esfera Federal, Estadual, Distrital ou Municipal. Desta forma, a Administração Pública, não tem o poder de contratar livremente, tendo em vista a preservação do princípio da igualdade e também o princípio da moralidade, no qual a licitação é o processo formal e predispõe a competição entre os interessados.

Além de inúmeros decretos, instruções normativas, regulamentos, leis, dentre outros, a Lei nº 8.666, de junho de 1993, é a lei base que fundamentava o procedimento de compra pública na maioria das modalidades de licitação: Tomada de Preços; Concorrência Pública; Concurso; Convite e Leilão. A modalidade Pregão, modalidade comumente adotada na esfera pública, surgiu com a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e regulamentou a modalidade. As duas leis, juntamente com a Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011, regulamentavam as contratações e compras públicas, em consonância com o que prevê a Constituição Federal de 1988.

Embora, em 1º de abril de 2021, a Lei nº 14.133, atualização da legislação de contratações e compras públicas, tenha sido publicada, a transição se dará em dois anos, o que permite que até o vencimento desse prazo, as licitações poderão seguir os parâmetros das leis anteriores.

O procedimento licitatório é dividido em duas fases. A primeira é a fase interna no qual a administração pública faz o prévio planejamento para as aquisições e contratações

enquanto que a segunda fase é a externa, momento em que há a publicação do edital tornando o procedimento público a todos os interessados.

Durante o certame, na modalidade pregão presencial, o representante da empresa concorrente do processo, previamente credenciado à falar, poderá dar lances verbais de preço de seus produtos e serviços, gerando assim mais economia para a entidade pública em questão. Nas demais modalidades não há lances verbais, mas os demais procedimentos são seguidos à risca inclusive as análises financeiras, contábeis e técnicas para o cumprimento do contrato público.

O presente estudo teve por objetivo demonstrar a importância dos processos licitatórios no setor público. Para isso foram abordados conceitos, aplicabilidades e efeitos da licitação na Administração Pública com o intuito de demonstrar a importância dos processos de compras e contratações para o setor. Todos esses procedimentos são embasados nos princípios da Gestão Pública, descritos na Carta Magna de 1988, sendo eles a Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, visando assim a melhor e mais justa forma de gerir o dinheiro público.

A metodologia usada no estudo foi a pesquisa exploratória e bibliográfica com abordagem qualitativa, que teve por finalidade aprofundar o entendimento sobre o tema e compreender como a licitação é abordada no setor público, demonstrando sua importância. O trabalho foi estruturado em Introdução, no qual foi contextualizado o problema de pesquisa; Referencial Teórico, que se baseou na discussão de outros autores sobre o tema em questão; a Metodologia utilizada; a Discussão a cerca do tema; e as Considerações Finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Licitação: conceitos e modalidades antes da Lei nº 14.133/2021

A Licitação é caracterizada como o processo formal de competição entre partes interessadas, na qual é selecionada a melhor das propostas, garantindo a igualdade de oportunidades a todos os participantes (SOUZA, 2018). De acordo com Meirelles (2015), o procedimento dessa escolha é definido como “o procedimento administrativo mediante o qual a administração pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse”.

Segundo o Tribunal de Contas da União (2010), o processo de licitação tem como finalidade atender o interesse público e coletivo, com o objetivo de suprir uma necessidade da Administração Pública por bens ou serviços, devendo apresentar-se corretamente descrita e justificada nos autos do processo licitatório, apontando objetivamente os benefícios resultantes da contratação, evidenciando e garantindo que a aquisição seja plenamente

adequada ao seu objetivo.

Carvalho Filho (2015) afirma que a implantação dos processos de licitação busca obter a moralidade administrativa resultante da tentativa de prevenir condutas de má fé dos administradores e demais agentes públicos, estabelecendo e garantindo a imparcialidade, a impessoalidade, a publicidade e a transparência nos procedimentos, além de propiciar a igualdade de oportunidades a todos quantos se interessem em contratar com o setor público.

O processo licitatório possui modalidades que representam a forma como o procedimento de compra de produtos e contratação de serviços públicos deve ser conduzido, as quais se encontram descritas no art. 22 da Lei nº 8.666/1993. Tais modalidades são Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso e Leilão. A essas modalidades foram acrescentadas mais duas: o Pregão, regulado pela Lei Federal nº 10.520/2002, e a Consulta, prevista no art. 37 da Lei nº 9.986/2000 para licitações realizadas por agências reguladoras (DE OLIVEIRA, GOMES, 2015 *apud* SOUZA, 2018).

A Concorrência é definida pelo art. 22, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, como “a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto”.

Conforme Carvalho (2016), a licitação por concorrência é utilizada para as contratações que preveem grande impacto financeiro, garantindo a competição das empresas, sem limite de ingresso, com procedimento amplo, abrangendo todas as fases licitatórias, desde a análise de documentos até a escolha das propostas. Dessa forma, podem participar qualquer empresa interessada, sendo essa, a principal característica dessa modalidade.

Já a tomada de preço é utilizada para contratar serviços ou adquirir produtos cujos valores previstos estejam de acordo com o limite da modalidade (BARBOSA; LÓI, 2018). Essa modalidade é prevista no inciso II do art. 22 da lei nº 8.666/1993. Para participação os interessados devem estar inscritos em cadastro público, admitindo-se, ainda, aqueles que atendam as condições do cadastramento, desde que seja até o terceiro dia anterior ao recebimento das propostas. Esta modalidade é suprida pelo cadastramento público, fase prévia necessária para que os licitantes possam participar do processo.

A modalidade Convite é prevista no inciso III do art. 22 da Lei nº 8.666/1993, e é a modalidade mais simples prevista na legislação, pois é utilizada para contratações de pequeno impacto e comporta menor formalismo. No âmbito da lei, pequenos vultos são aquelas obras e serviços cujo valor seja até R\$ 330 mil, e em relação a compras de bens e aquisição de outros serviços, o limite é de R\$ 176 mil, valores esses atualizados pelo Decreto nº

9.412/2018 (BARBOSA; LÓI, 2018).

Barbosa e Lói (2018) citam que, diferentemente das demais modalidades, o convite não utiliza o edital como instrumento convocatório, e sim, a carta convite, sendo esta publicada após o convite da administração pública, no Diário Oficial, pois todo ato do Estado deve respeitar o princípio da publicidade. Quanto à participação dos licitantes no processo em que é utilizada essa modalidade, o envio dos convites é feita de forma discricionária pela Administração Pública, devendo-se observar as peculiaridades previstas em lei.

Essa modalidade não consta na Lei nº 14.133/2021, nova lei de licitações e contratações públicas, que manteve apenas as modalidades de Concorrência, Concurso, Leilão e Pregão, e acrescentou o Diálogo Competitivo.

A quarta modalidade prevista na lei federal é o Concurso. O § 4º do artigo 22 conceitua essa modalidade como sendo a que objetiva a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios previstos no instrumento convocatório.

Não se pode confundir essa modalidade de licitação com o concurso público, pois este tem o escopo de prover cargos públicos no arranjo da Administração Pública Direta e Indireta, tornando o selecionado um servidor público, ao estabelecer um liame de trabalho com o Poder Público, enquanto que a modalidade licitatória não pressupõe qualquer contratação de emprego.

A modalidade Leilão é prevista pelo inciso V do artigo 22 da lei nº 8.666/1993, e conceituado no § 5º como a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis da administração, ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação preestabelecido no edital público (BRASIL, 1993).

Essa modalidade serve para alienar bens móveis e bens imóveis que formam objetos de decisão judicial ou pagamento, segundo previsão legal, empenhado pelo particular ao ente público com o intuito de gerar renda. Será realizado por leiloeiro, que pode ser oficial ou servidor designado pela administração para cumprir esta função. Observa-se que esta modalidade não possui comissão de licitação visto que é regido pela figura do leiloeiro, procedendo esta modalidade sempre pelo tipo maior lance (BARBOSA; LÓI, 2018).

Já o Pregão, de acordo com Costa *et al.* (2020), é uma modalidade de licitação mais recente, prevista pela Lei nº 10.502, de 17 de julho de 2002, que se destacou por sua rapidez no processo e eficiência gerada pela inversão das etapas de habilitação e julgamento e a apresentação de propostas escritas, seguidas de uma fase de lances sucessivos para a escolha

da melhor proposta. Isso fez a modalidade ser a mais utilizada pelo setor público para efetuar compras. Contudo, mesmo com esses benefícios, podem ocorrer casos de insucesso nos pregões realizados, o que leva ao desperdício de recursos e onera a gestão pública.

A escolha da modalidade de licitação está relacionada ao valor estimado para contratação, com exceção do pregão, que não se limita a valores, porém, é necessário atentar-se também à função do objeto pretendido para que seja feita a escolha ideal para a eficiência da contratação ou compra pública (SOUZA, 2018).

Outro fator necessário, além da escolha da modalidade de licitação, é eleger o critério de julgamento adequado para que o julgamento utilizado pela administração possa propiciar a seleção da proposta mais vantajosa. O artigo 45 da Lei nº 8.666/1993 apresenta a relação com os tipos de licitação utilizados para o julgamento das propostas, sendo eles o menor preço, a melhor técnica, a de técnica e preço e a de maior lance ou oferta, nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso (SOUZA, 2018).

A Lei nº 14.133/2021, promulgada em 2021, em seu artigo 33 apresenta seis critérios de julgamento, sendo eles o menor preço, o maior desconto, a melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e preço, maior lance, no caso de leilão e o maior retorno econômico, proporcionando assim a inovação da legislação pertinente às compras e contratações do setor público (BRASIL, 2021).

Em algumas situações a licitação se torna inviável, mesmo que a Administração queira realizar o processo, o certame é fadado ao insucesso por inviabilidade de competição. Quando não é possível garantir a pluralidade de interessados e critérios objetivos de julgamento, a disputa proposta pela licitação torna-se inviável por não existir um dos elementos da isonomia, ou seja, o critério objetivo de julgamento (TRIERVEILER, 2011). Nesses casos é possível recorrer a contratações diretas, desde que a dispensa seja embasada na legislação e com justificativas plausíveis.

2.2 Utilização de informações contábeis em processos licitatórios

A contabilidade tem por finalidade analisar, reconhecer, mensurar e divulgar as informações econômicas e financeiras para assim cumprir as funções de orientação, controle e de registro relativas à administração econômica, uma vez que é uma ciência social que tem como objeto analisar as variações quantitativas e qualitativas ocorridas no patrimônio das entidades econômicas, administrativas ou aziendas. Assim, o Patrimônio é conceituado como o conjunto de bens, direitos e obrigações vinculadas à entidade (CARVALHO, 2016).

A materialização da contabilidade se dá por meio de suas técnicas contábeis, sendo

elas a Escrituração, as Demonstrações Contábeis, a Análise e a Auditoria (COSTA; OLIVEIRA; ROCQUE, 2016) e estas são pré-determinadas por normatização específica expedida por órgãos oficiais.

A escrituração, de acordo com Ribeiro (2013), é a técnica contábil que consiste em registrar nos livros próprios, como o Diário, o Razão, o Caixa, entre outros, todos os acontecimentos ocorridos na entidade e que modifiquem ou possam modificar a situação patrimonial, seja qualitativa ou quantitativamente. Conforme o Código Civil Brasileiro, essa técnica é obrigatória devido a sua importância, não só para fins fiscais, mais também para fins gerenciais.

O Código Civil, no artigo 1.182, esclarece que o contabilista, devidamente registrado no Conselho Regional de Contabilidade, deve ser o responsável pela escrituração, por meio de contrato com a empresa, no qual devem ser estabelecidos os serviços a serem prestados, como emissão de relatórios, análises e mapas demonstrativos, demonstrações contábeis, além da indicação de todas as suas responsabilidades (SILVA; COSTA; SILVA, 2017)

As Demonstrações Contábeis, conforme Bittencourt (2018), são relatórios que apresentam os quesitos que demonstram a situação da empresa em determinado momento, visando fornecer informações atualizadas da empresa. Os usuários das demonstrações contábeis são os indivíduos com interesse em obter informações patrimoniais e financeiras da empresa, chamados de usuários internos (dentro da empresa) e usuários externos (fora da empresa).

Já as Análises visam oferecer diagnósticos sobre a real situação das entidades, utilizando relatórios gerados pela contabilidade e outras informações necessárias à apreciação. Seu produto é apresentado por relatório específico que inclui a análise da estrutura, a composição do patrimônio e um conjunto de índices e indicadores que são cuidadosamente estudados e analisados, e por meio disso, é formada a conclusão do analista (CONTABILIDADE, 2019).

Para Frederici (2018), a auditoria consiste em um conjunto de técnicas e procedimentos exercidos de forma sistematizada numa entidade, por qual são feitas a avaliação e o exame dos procedimentos e das operações praticadas, além de ser responsável pela apuração da exatidão dos registros contábeis e a realidade das operações, e, após isso emitir uma opinião. Tem como principal objetivo, verificar se as demonstrações contábeis refletem adequadamente a situação patrimonial, financeira e econômica das empresas e se as normas vigentes foram aplicadas adequadamente.

As Demonstrações Financeiras devem, ainda, ser complementadas por notas

explicativas, sendo estas elaboradas para destacar e interpretar, informações adicionais sobre fatos passados, presentes e futuros, significativos aos negócios e aos resultados da empresa, de importância para as pessoas nela interessadas (IUDÍCIBUS *et al.*, 2010).

O Balanço Patrimonial evidencia, de forma resumida, o patrimônio de uma entidade e representa, graficamente, a estática patrimonial, evidenciando claramente as informações de maneira qualitativa e quantitativa com a finalidade de prestar informações referentes às posições financeiras da empresa em determinada data (SOUZA, 2018).

Para Marion (2012), a Demonstração do Resultado do Exercício (DRE) é um resumo ordenado das receitas obtidas e das despesas incorridas pela empresa durante o exercício social, dispostas graficamente de forma vertical e dedutiva, isto é, das receitas subtraem-se as despesas, no intuito de apurar o resultado econômico do período, em seguida, indica-se o resultado de lucro ou prejuízo.

Logo, as demonstrações contábeis são analisadas pela comissão de licitação do órgão licitante, com intuito de constatar se o licitante possui capacidade de suportar os encargos econômicos decorrentes do contrato e também verificar a saúde financeira da empresa (PEIXOTO, 2010). Uma demonstração isolada pode passar uma informação incompleta ou imprecisa, por isso é necessário o conjunto de demonstrações e um servidor capacitado para a análise, evitando a ineficiência dos gastos públicos.

2.3 Princípios aplicáveis aos processos de compras e contratações públicas

Os princípios são comparáveis à estrutura que mantém firme uma edificação, agindo como uma garantia sólida de determinado juízo ou verdade. São verdades lógicas e evidentes, pressupostos, pontos referenciais para a ciência jurídica. Nesse contexto, entende-se que os princípios são as estruturas sob as quais, como normas reguladoras, as leis se sustentam. Ao mesmo tempo em que atuam como fundamento das normas, os princípios mostram ser critérios de compreensão e inteligência do sistema jurídico (GARCIA, 2016).

O princípio da legalidade, presente no art. 37 da Constituição Federal de 1988, conduz toda a atividade relacionada à parte administrativa da entidade pública, definindo que todo ato público deve seguir estritamente o que determina a lei. De acordo com o art. 4º da Lei nº 8.666/1993 todos que participem de licitação promovida por órgãos ou entidades regidos pelo direito público devem seguir fielmente os procedimentos estabelecidos na legislação, podendo qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não perturbe ou impeça a realização dos trabalhos (BRASIL, 1993).

Para França (2007), este artigo determina o direito cabível ao licitante, referente à

subordinação ao processo de licitação legal, assim como o direito de todo e qualquer cidadão de fiscalizar a juridicidade de seu desenvolvimento pela administração pública. Essas ideias são naturalmente decorrentes da legalidade, além de também vislumbrar o aspecto do controle social elencado na Carta Magna de 1988.

Em resumo, o princípio da legalidade consiste no fato da Administração Pública fazer estritamente o que a lei permitir, o que não vale nas relações entre particulares, nas quais o princípio aplicável é o da autonomia da vontade, que permite fazer tudo o que não for vedado pela lei (HOFFMANN, 2017).

O segundo princípio, o da impessoalidade tem como objetivo inibir as condutas que beneficiam algum licitante ou o próprio administrador, por motivo pessoal que relacione-se aos envolvidos, partindo sempre da premissa que o interesse público deve ser preservado e preterido em detrimento do interesse individual ou de minorias (HOFFMANN, 2017).

Medauar (2018) expõe que o princípio da impessoalidade serve como obstáculo contra as atuações por antipatias, simpatias, objetivo de vingança, represálias e diversos tipos de favorecimento ou beneficiamento, predominando o sentido da licitação, permanecendo o interesse da coletividade, e sem conexão a interesses pessoais. Para Meirelles (2003), o esse princípio exige que os administrados sejam tratados de igual maneira, sem perseguições ou favorecimentos. O interesse público deve ser o único objetivo certo e pretendido por qualquer ato administrativo.

Com isso, tal princípio é fundamental para o ato licitatório, pois, sua aplicação é crucial para o interesse público, uma vez que favorecimentos, direcionamentos e preferências pessoais devem ser inexistentes nos trâmites públicos. As vantagens pessoais daqueles que detém o poder no procedimento são ilícitos e por isso os processos licitatórios são passíveis de frequente fiscalização para evitar fraudes (HOFFMANN, 2017).

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos foi aprovada justamente para assegurar o cumprimento dos princípios públicos e para isso apresenta a tipificação de crimes com previsão de penas e tratamento específico das irregularidades, inclusive da utilização da pessoalidade em benefício próprio (BRASIL, 2021).

Em relação ao princípio da moralidade, para Hoffmann (2017), ele deve ser visto como uma qualidade essencial às pessoas que estão envolvidas nas movimentações e destinações dos recursos públicos, e é ligado ao caráter de todo ser humano, não nascendo por meio da legislação. A moralidade deve estar presente no exercício das ações executadas pelos agentes públicos e políticos, pois a sua existência possibilita controlar e frear as arbitrariedades tão comuns nos negócios públicos.

Para Medauar (2018), a moralidade se constitui na observância de todos os preceitos que as leis de licitações e contratações públicas determinam, de forma a não contrariar a licitude e não desviá-las das suas verdadeiras finalidade.

O princípio da publicidade está relacionado à disponibilização de informações para a sociedade e é responsável pela verificação do processo licitatório, no sentido de analisar se os procedimentos legais foram de fatos seguidos e divulgados. A partir da publicação dos atos licitatórios é possível determinar se as etapas estão sendo cumpridas, além de possibilitar aos licitantes a elaboração e planejamento de recurso administrativo em caso de insatisfação com alguma decisão que possa ser tomada pela comissão, e ainda, se existir alguma ilegalidade ou irregularidade no certame (HOFFMANN, 2017).

O princípio da eficiência, incluído na CF/1988 pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, é visto como a exigência jurídica imposta à administração pública e àqueles que integram o serviço público ou, simplesmente, recebem recursos públicos na forma de subvenção ou fomento, de atuação idônea, econômica e satisfatória na realização das finalidades públicas que lhe foram confiadas (MODESTO, 2000).

Rocha (2017) aponta que um dos principais objetivos da licitação é a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, para isso, o seu resultado está diretamente ligado ao princípio da eficiência. A eficiência representa um resultado adequado à Administração Pública, e este resultado pode ser composto de diversas variáveis, tais como, valor, qualidade, segurança, durabilidade etc. Equivocadamente, alguns gestores compreendem o princípio da eficiência como sendo apenas o menor valor possível.

Especificamente aos processos licitatórios, o art. 41 da Lei nº 8.666/1993 apresenta o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, sendo específico aos processos que possuem natureza concorrencial. Ele afirma que a administração não pode descumprir as normas e condições previstas no edital, visto que o certame é estritamente vinculado a ele, o que consiste na exigência da gestão e dos licitantes seguirem as formalidades que dispõem no edital ou na carta-convite, cumprindo as normas e condições nele previamente estabelecidas.

França (2007), afirma que por meio do princípio a abertura da licitação se torna pública, sendo fixadas as condições de sua realização, bem como a convocação dos interessados para apresentarem propostas. A aplicação das regras a serem estipuladas nesse ato deverá ser contextualizada conforme ordenamento jurídico em vigor. Além disso, esse princípio revela a importância da excelência na formulação de um edital, pois possui a capacidade de reduzir as chances de fraudes, sendo um instrumento que deve ser considerado para o combate de falhas que porventura existam na lei (HOFFMANN, 2017).

O princípio constitucional da isonomia é outro dos alicerces do processo licitatório, encontrado não só na Constituição Federal do Brasil, mas também na Lei nº 8.666/93. Preza pela igualdade absoluta entre os participantes do procedimento e veda o estabelecimento de condições que impliquem preferência em favor de determinados licitantes em detrimento dos demais (DI PIETRO, 2008).

Além dos princípios apresentados, o art. 5º da Lei nº 14.133/2021 ainda traz os princípios do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, todos eles com intuito de combater a corrupção e em defesa da excelente utilização dos recursos públicos.

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa foi realizada por meio de pesquisa exploratória. De acordo com Gil (2008), uma pesquisa exploratória visa aprofundar-se em um assunto ainda pouco conhecido ou explorado, com a adoção de alguma obra ou entrevista com pessoas que tiveram experiências práticas com problemas semelhantes ou análise de exemplos análogos que podem estimular a compreensão.

Em relação à natureza da pesquisa foi aplicada uma abordagem qualitativa. Conforme Gerhardt e Silveira (2009), a pesquisa qualitativa se preocupa com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização, etc., e não com representatividade numérica ou estatística.

Para a elaboração da pesquisa, foram coletadas informações por meio da pesquisa bibliográfica com base em materiais publicados em livros e na internet com buscas nos bancos de dados do Google Acadêmico e Scielo. Essas informações foram expostas com a finalidade de auxiliar no entendimento sobre o tema abordado. Assim, foi possível obter uma visão mais clara sobre o tema abordado para alcançar os objetivos pretendidos no estudo.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Percebe-se pelas pesquisas realizadas e pelos pressupostos das leis específicas ao tema de contratações e compras públicas que o desenvolvimento do processo licitatório acontece em duas fases, sendo a interna e a externa. Cada fase ocorre em etapas e, no Quadro 01 são apresentadas as da fase interna:

Quadro 01: Etapas da fase interna do processo licitatório

FASE DA LICITAÇÃO	DESCRIÇÃO
Análise, planejamento e controle financeiro	Delimitação da necessidade e indicação de possível solução.
Termo de referência ou projeto básico	Termo de Referência, para aquisição de bens e serviços comuns; Projetos Básicos, para o caso de obras e serviços em geral. Ambos são elaborados a partir de estudos técnicos preliminares, devem conter os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto da licitação.
Orçamento detalhado dos gastos	Planilhas de composição de custos e formação de preços, instrumento utilizado para pesquisa de mercado.
Revisão de recursos orçamentários	Departamento Financeiro deverá informar a existência de créditos orçamentários e indicará a dotação orçamentária através da qual se dará a despesa.
Escolha da modalidade de licitação	Convite, tomada de preços, concorrência, leilão, concurso, pregão e Consultas.
Formação da comissão de licitação	Designação do pregoeiro, que conduzirá a fase externa, o qual possui as funções de receber as propostas e lances, analisar sua aceitabilidade e classificação e, ainda, decidir sobre a habilitação e proceder à adjudicação do objeto ao licitante vencedor. Deverá contar com equipe de apoio, integrantes em sua maioria de servidores efetivos ou trabalhistas, preferencialmente do quadro permanente.
Verificar se o gasto está previsto no PPA	Fundamental a existência da previsão de despesa no Plano Plurianual, para que seja realizada a licitação.
Elaboração do edital ou ato convocatório	Instrumento pelo qual constam todas as normas e critérios aplicáveis à licitação, por meio do qual o Poder Público apresenta o objeto a ser licitado. Nele devem constar os critérios de aceitabilidade e julgamento das propostas, bem como as formas de execução do futuro contrato.
Análise e aprovação da assessoria jurídica	O processo deve ser submetido à análise e aprovação da assessoria jurídica do órgão que está promovendo a licitação, para propiciar o prévio controle de legalidade do instrumento que respaldará toda a licitação, evitando, dessa maneira, futuros infortúnios.

Fonte: Adaptado de E3 Licitações (2015).

No decorrer da fase interna do processo licitatório pode ocorrer a omissão de informações importantes, a inobservância dos dispositivos legais, o estabelecimento de condições restritivas, entre outras irregularidades e, antes do início da fase externa a Administração Pública terá a oportunidade de corrigir os erros cometidos que, porventura serão identificados no processo, sem comprometer o ato licitatório (TCU, 2006).

A nova Lei de Licitações (BRASIL, 2021) apresenta em seu Art. 17 as fases que o processo licitatório observará a partir do momento em que se tornar obrigatória, seguindo a sequência apresentada: preparatória; de divulgação do edital de licitação; de apresentação de propostas e lances, quando for o caso; de julgamento; de habilitação; recursal; de homologação. A fase de Habilitação poderá, mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes, anteceder as fases de apresentação de propostas e lances e julgamento, desde que esteja previsto no edital de licitação. Em comparação, as etapas internas descritas no Quadro 01 estão inclusas na fase preparatória do certame.

Após a fase interna, parte-se para a fase externa do processo, que terá início quando o instrumento convocatório for divulgado, seguindo os requisitos previstos na Lei nº 8.666/1993, descritos no Quadro 02.

Quadro 02: Etapas da fase externa do processo licitatório.

FASE DA LICITAÇÃO	DESCRIÇÃO
Edital	Ato pelo qual são convocados os interessados, bem como estabelecidas as condições que regerão o certame (art. 21).
Habilitação	Ato pelo qual são admitidos os proponentes aptos, tais como: habilitação jurídica; qualificação técnica; regularidade fiscal e trabalhista; e, principalmente, na qualificação econômico-financeira (exigência conforme descrita no edital; arts. 27 a 31).
Impugnação	A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada. Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação da Lei (art. 41).
Rito obrigatório da comissão	Abertura dos envelopes contendo a documentação relativa à habilitação; Devolução dos envelopes fechados aos concorrentes inabilitados e abertura dos envelopes contendo as propostas dos concorrentes habilitados (art. 43).
Julgamento da comissão	Ato pelo qual são ordenadas as propostas admitidas (arts. 3, 43, 45, 51).
Adjudicação	Ato pelo qual é selecionado o proponente que haja apresentado proposta havida como satisfatória (art. 109).
Homologação	Ato pelo qual se examina a regularidade do desenvolvimento do procedimento anterior (art. 109).
Recursos administrativos	Instrumento utilizado por aquele que participa da licitação, em regra, o licitante. Não possui legitimidade recursal o terceiro que não participou do certame (art. 109).

Fonte: Adaptado da Lei nº 8.666/1993.

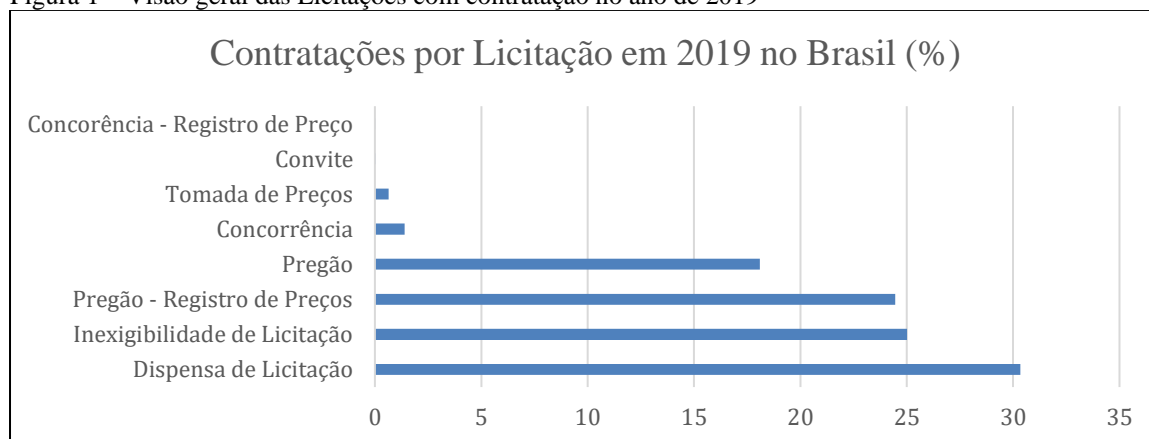
De acordo com Bittencourt (2016), a fase externa é constituída de atos e atividades que contam com a participação da Administração e de terceiros, possibilitando a escolha da proposta mais viável e do futuro contratado. Qualquer erro ou falha identificada nessa fase ocasionará a anulação do procedimento.

Para a realização do certame, existem princípios constitucionais e administrativos que têm fundamental importância no sistema de fontes e no ordenamento jurídico brasileiro, tanto por sua posição hierárquica, quanto por determinarem a estrutura do sistema jurídico. Tais princípios que regem as licitações, por meio do estabelecido na Constituição Federal de 1988 e das leis específicas para contratos administrativos e compras públicas, têm a finalidade de possibilitar a posterior averiguação da eficácia nos processos licitatórios e na vedação de fraudes nestes contratos (HOFFMANN, 2017).

Conforme Gandolfy (2018), os principais princípios que devem ser praticados nos processos licitatórios são os princípios da igualdade, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, necessário não só nas negociações, mas também em todos os atos e fatos que envolvam os recursos públicos. O Portal da Transparência, em 2019, divulgou que no Brasil foram realizadas mais de 145 mil licitações, cujo valor de contratações foi superior a 60

bilhões de reais. Na Figura 01 estão apresentados os percentuais de contratos firmados no ano de 2019, em âmbito federal, por modalidade.

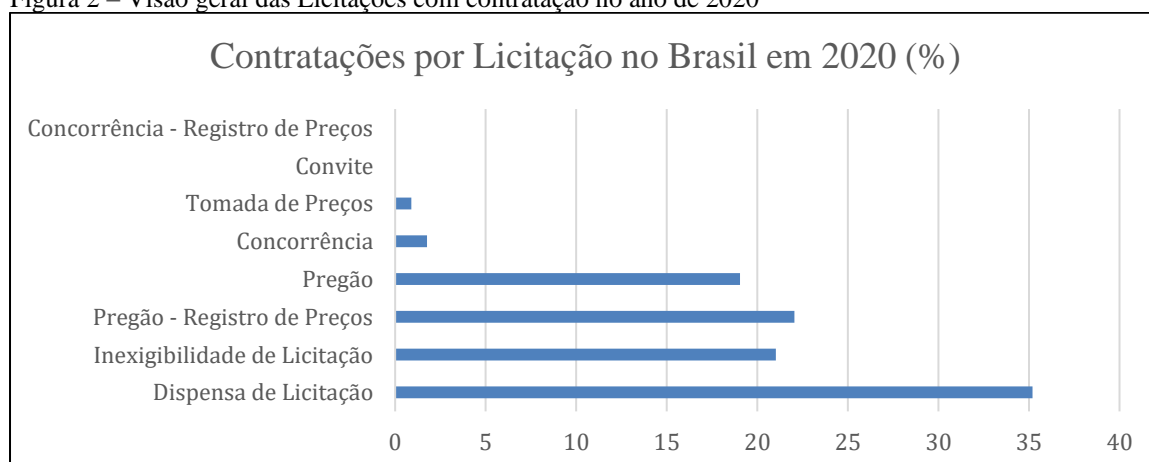
Figura 1 – Visão geral das Licitações com contratação no ano de 2019



Fonte: Portal da Transparência (2020).

Nota-se que a grande maioria das contratações realizadas em 2019 foram os contratos dispensados de licitação (30,34%) ou foram inexigíveis (25,02%). Dentre os processos licitatórios realizados, o destaque foi para as modalidades Pregão – Registro de Preços, que representou 24,46% das licitações, e para o Pregão com 18,10% dos certames realizados. A Figura 02 apresenta a visão geral das contratações públicas, no âmbito federal, referentes ao ano de 2020, conforme divulgado pelo Portal da Transparência.

Figura 2 – Visão geral das Licitações com contratação no ano de 2020



Fonte: Portal da Transparência (2020).

Em 2020 houve aumento percentual de dispensa de licitação, alcançando 35,2% das contratações. Ocorreu queda na inexigibilidade de licitação (21,03%), porém as duas formas ainda representaram a maioria das contratações no período. Considerando os processos realizados, as modalidades Pregão – Registro de preços e Pregão continua com maior

incidência, representando 22,04% e 19,05%, respectivamente. A modalidade Concurso não figura entre as contratações, pois sua participação foi irrisória (menos de 0,01%, correspondente ao valor em reais de R\$1.320.300,00).

A atualização da legislação pertinente às contratações e compras públicas, por meio da Lei nº 14.133/2021 reduziu as modalidades com o intuito de propiciar agilidade nas transações públicas, aumentar a eficiência e transparência, logo, durante o período de transição de dois anos da sua publicação até se tornar obrigatória, os entes públicos poderão adotar o aparato legislativo anterior. A partir de 02 de abril de 2023, a nova lei substituirá as Leis nº 8.666/1993, nº 10.520/2002 e parte da Lei nº 12.462/2011, passando a concentrar todos os aspectos pertinentes aos contratos administrativos e licitações públicas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo teve como objetivo demonstrar a importância dos processos licitatórios no setor público. Para isso, foi realizada uma abordagem sobre o conceito, aplicabilidade e os efeitos que a licitação reflete na Administração Pública, além de abordar os principais princípios que regem os processos para garantir o sucesso do certame. Esses princípios devem ser seguidos, uma vez que a justiça e a probidade do processo dependem da adoção de todos os princípios éticos e legais.

Mesmo com os princípios sendo claros, existe a necessidade dos participantes de ambas as partes, tanto da Administração quanto os licitantes, obterem conhecimento necessário sobre todos os processos, para durante a realização do processo, poderem além de participarem, também fiscalizarem os procedimentos, para assim evitar irregularidades nas licitações, fraudes e corrupção no ente público.

Considerando os anos de 2019 e 2020, em âmbito federal, as licitações dispensadas ou inexigidas representaram a grande maioria dos processos realizados no Brasil. Em relação aos processos licitados, o Pregão por Registro de Preços e Pregão são os mais populares entre as modalidades utilizadas.

O ano de 2021 foi marcado pela promulgação da Lei nº 14.133/2021, nova lei de contratos administrativos e licitações, assim, sugerem-se para estudos futuros a aplicação e os impactos que a atualização da legislação das compras públicas causará nas esferas federal, distrital, estadual e municipal.

Concluiu-se que a licitação pública tem grande relevância para a Gestão Pública, pois por meio dela é possível estimular o comércio, fortalecer a competitividade, além de conseguir melhores preços na aquisição de produtos/serviços para suprir as necessidades da

Administração Pública e também contribuir para o combate da corrupção, para o incentivo à participação e controle social e para o aumento da transparência dos atos públicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFIAS

BARBOSA, M. M. S.; LÓI, B. C. **A inversão das Fases Licitatórias na Modalidade Concorrência: um comparativo entre a Lei Estadual Baiana 9.433/05 e a Lei Federal 8.666/93, e a proposta do Projeto de Lei nº. 6.814/2017.** 2018. 20 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Contábeis) – Universidade Católica de Salvador, Salvador, 2018.

BARROS, Sergio Resende. Lei nº 8.666: Lei Federativa. **Revista de Direito Administrativo**, v. 197, p. 74-80, 1994.

BITTENCOURT, S. **Licitação Passo a Passo.** 8. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BITTENCOURT, L. S. C. **O uso dos relatórios gerenciais e demonstrações contábeis aplicados as pequenas empresas.** 2018. 55 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Contábeis) – Universidade Católica de Salvador, Salvador, 2018.

BRASIL. **Lei nº. 14.133, de 01 de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 15 jun. 2021.

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. Acesso em: 02 mai. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06 mai. 2020.

CARVALHO, A. **Contabilidade - Conceito, Objeto, Objetivo e Finalidade.** 2011. Disponível em: <http://contabilidadecarvalho.blogspot.com/2011/09/contabilidade-conceito-objeto-objetivo.html>. Acesso em: 12 abr. 2020.

CARVALHO FILHO, J. D. S. **Manual de direito administrativo.** São Paulo: Atlas, 2015.

CARVALHO, M. **Manual de Direito Administrativo.** Salvador: JusPodvm, 2016.

CONTABILIDADE, Portal da. **O que é uma auditoria independente.** 2019.

COSTA, R. A. T.; OLIVERIA, L. U. A. D.; ROCQUE, A. C. B. D. O Papel das Técnicas Contábeis no Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas de Atividades Comerciais. **Revista de Empreendedorismo e Gestão de Micro e Pequenas Empresas**, v. 1, n. 1, p. 47-56. 2016.

COSTA, E. R. et al. Sucesso e insucesso nas licitações da modalidade pregão. *Gestão em*

Organizações de Saúde, Ribeirão Preto, v. 53, n. 1, p. 97-106, jan./mar. 2020.

DE OLIVEIRA GOMES, Thiago Eliandro; DOS SANTOS, Fladimir Fernandes; DOS SANTOS CULAU, Lucas. Pregão eletrônico: uma análise de sua aplicabilidade na Universidade Federal do Pampa. **Iberoamerican Journal of Industrial Engineering**, v. 7, n. 13, p. 175-195, 2015.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 21 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

E3 LICITAÇÕES. Licitações para leigos – os princípios e as fases das licitações. 2015. Disponível em: <http://e3licitacoes.com.br/artigos-assessoria-em-licitacoes/licitacao-para-leigos-principios-fases-das-licitacoes/>. Acesso em: 07 out. 2020.

FRANÇA, V. R. A Licitação e seus princípios. **Revista da Procuradoria Geral do Estado**, Porto Alegre, v. 31, n. 66, p. 47-67, jul./dez. 2007.

FREDERICI, Dorival Hamilton *et al.* Auditoria Contábil Independente e a Importância da sua Aplicação nas Empresas. **Revista de Contabilidade Dom Alberto**, v. 7, n. 14, 2018.

GANDOLFY, P. **Quais são os Princípios das Licitações?** 2018. Disponível em: <https://www.rcc.com.br/blog/quais-sao-os-principios-das-licitacoes/>. Acesso em: 26 nov. 2020.

GARCIA, T. **O princípio da eficiência nas licitações públicas como instrumento de desenvolvimento**. 2016. 79 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Caicó, 2016.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de Pesquisa**. 1 ed. Porto Alegre: UFRGS, 2009. 122 p.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HOFFMANN, A. C. C. **Os princípios administrativos aplicáveis à administração pública: fraude nas licitações**. 2017. 52 f. Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - UNIJUÍ, Três Passos, 2017.

IUDÍCIBUS, S. D. **Contabilidade Introdutória**. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARION, J. C. Análise das demonstrações contábeis. **Contabilidade Empresarial**, v. 7, n. 83. 2012.

MEDAUAR, O. **Direito administrativo moderno**. 21 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003.

MEIRELLES, H. L.; BURLE FILHO, J. E.; BURLE, C. R. **Direito administrativo brasileiro**. 42 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MODESTO, P. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, ano 52, n. 2, p. 105-120, abr./jun. 2000.

PEIXOTO, A. M. **Índices de liquidez ou endividamento para fins de análise do Balanço**. 2010. Disponível em: <http://www.portaldelicitacao.com.br/site/questoes-sobre-licitacoes/indices-de-liquidez-ou-endividamento-para-fins-de-analise-do-balanco/>. Acesso em: 18 abr. 2020.

PORTAL DE AUDITORIA. **Introdução à Auditoria Contábil**. 2017. Disponível em: <https://portaldeauditoria.com.br/introducao-auditoria-contabil/>. Acesso em: 03 mai. 2020.

PORTAL DA CONTABILIDADE. **Análise das Demonstrações Financeiras**. 2019. Disponível em: <http://www.portaldecontabilidade.com.br/tematicas/analisedemonstracoesfinanceiras.htm>. Acesso em: 02 mai. 2020.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Licitações com contratação realizada**. 2020. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/licitacoes>. Acesso em 08 out. 2020.

RIBEIRO, O. M. **Contabilidade Geral Fácil**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2013. 544 p.

ROCHA, L. C. **O princípio da eficiência no sistema de registro de preços em licitação pública**. 2017. 100 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Centro Universitário de Toledo, Araçatuba, 2017.

SILVA, S. E. S. P.; COSTA, S. T. F.; SILVA, C. R. A evolução da Escrituração Contábil à era digital, com foco na Escrituração Contábil Digital e Escrituração Contábil Fiscal: desafios dos contadores no cenário atual. **Revista Saber Eletrônico On-Line**, Jussara, v. 1, n. 3, p. 19-56, out./dez. 2017.

SOUZA, M. T. **As informações contábeis e a qualificação econômico-financeira em processos de licitação: um estudo nas tomadas de preços da Câmara Municipal de Cacoal-RO**. 2018. 52 f. Artigo (Bacharelado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal de Rondônia, Cacoal, 2018.

SOUZA, T. A. O tratamento diferenciado para as micro empresas e empresas de pequeno porte no processo licitatório: Uma pesquisa para Lucas do Rio Verde/MT. **Revista GEDECON - Gestão e Desenvolvimento em Contexto**, v. 6, n. 2, p. 61-77. 2018.

TRANSPARÊNCIA, Portal. **Portal da Transparência do Governo Federal**. Recuperado de <http://www.portaltransparencia.gov>, 2020.

Tribunal de Contas da União. **Licitações e Contratos: Orientação Básicas/Tribunal de Conta da União**. 3 ed. 2006. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/>. Acesso em: 08 abr. 2020.

TRIERVEILER, L. **O pressuposto e a inviabilidade da licitação**. 2011. Disponível em: <https://www.zenite.blog.br/o-pressuposto-e-a-inviabilidade-da-licitacao/>. Acesso em: 14 abr. 2020.

CAPÍTULO 2

A RELEVÂNCIA DA LICITAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA COM ENFOQUE NA ANÁLISE DA DISPENSA E INEXIGIBILIDADE

Michele Gama Diniz

Simone Teles da Silva Costa

Dênia Aparecida de Amorim

Mayara Abadia D. dos Anjos

1 INTRODUÇÃO

A licitação é um instrumento tradicional no direito brasileiro e mundial e é definida como o procedimento administrativo formal pelo qual um ente governamental, que tem a pretensão de alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou contratar serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviços ou de uso exclusivo de bem público, utiliza-o para a validação legal do ato. Assim, segundo as condições por ela estipuladas previamente, é possível a convocação dos interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros estabelecidos e divulgados para atender as necessidades da sociedade (MELLO, 2009, p. 519).

O planejamento de aquisições de bens e contratações de serviços, por parte da gestão pública, é fundamental no que tange aos reflexos diretos ao orçamento de cada órgão (MACHADO; DE OLIVEIRA, 2017) e aos recursos públicos dispendidos para a prestação de serviços públicos. Ao contrário das organizações do setor privado, os órgãos públicos devem cumprir uma série de exigências legais para realizar a contratação de serviços e a aquisição de produtos. Diante dessa situação, deve-se fazer o procedimento administrativo Licitação, que tem por finalidade buscar sempre a melhor proposta e garantir direitos iguais para todos os licitantes.

Devido à importância da excelente gestão dos recursos públicos, dos conceitos de participação e controle social presentes na Constituição Federal de 1988 e dos crescentes movimentos de transparência e prestação de contas, impulsionados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000) e Lei da Transparência Fiscal (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), os processos que visam os contratos administrativos e as compras públicas são cada vez mais fiscalizados.

Assim, esse estudo teve como objetivo desenvolver um estudo sobre a relevância da licitação na administração pública brasileira, avaliando o processo licitatório como mecanismo de controle dos recursos públicos, com foco na dispensa e na inexigibilidade. Conceitos, modalidades e princípios aplicáveis à licitação também foram analisados. A avaliação dos casos em que ocorrem a dispensa e inexigibilidade de licitação e o desenvolvimento de análise crítica sobre as vantagens e desvantagens dos processos licitatórios para empresas e os órgãos públicos foram parte importante para a conclusão da pesquisa.

A metodologia de pesquisa foi a bibliográfica e consistiu no levantamento da bibliografia relevante já publicada, por meio da consulta em livros, revistas, publicações avulsas, impressas e online, na busca de informações acerca do assunto de interesse no estudo e essencial para o desenvolvimento de qualquer pesquisa científica (MEDEIROS; DE NORONHA 2016). Quanto à abordagem, o estudo foi desenvolvido de forma qualitativa, o qual os pesquisadores procuraram entender os fenômenos conforme as perspectivas abordadas e, a partir daí, elaboraram suas interpretações dos fenômenos e achados científicos (NEVES, 1996).

O estudo foi estruturado em Introdução, Referencial Teórico, subdividido em itens acerca dos conceitos e legislação relativos ao tema de pesquisa, Metodologia, Resultados e Discussões e as Considerações Finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Conforme o art. 22 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, são citadas cinco modalidades de licitação: Tomada de preço, convite, leilão, concurso, concorrência e pregão. Já os tipos de licitação, determinados na mesma lei são: menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance ou oferta.

Com efeito, a obrigação de licitar abrange todos os órgãos administrativos dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, dos Tribunais de Contas e do Ministério Público (BRASIL, 1993). Já a Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021, cita as modalidades de licitação como Concorrência, Concurso, Leilão, Pregão e Diálogo Competitivo (BRASIL, 2021).

Segundo Moreira e Guimarães (2012), a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e deve ser 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.

Desde 1993, quando a Lei nº 8.666 foi promulgada, surgiram novas modalidades licitatórias e outras leis para tornar os processos de compras públicas mais eficientes e menos morosas para os entes públicos, como a Lei nº 10.520/2002, que estabeleceu a modalidade Pregão (BRASIL, 2002).

Amorim (2020) explica que em um processo licitatório a busca do poder público pelo menor preço é um fator de grande importância, pois esse gera economia visível. Entretanto, o menor preço nem sempre é vantajoso, sendo necessário observar outros critérios, como as condições de pagamento, objeto, tempo de execução, técnica utilizada e outros fatores, para decidir qual será a proposta mais vantajosa.

A legislação pertinente apresenta a opção da contratação direta que é aquela que ocorre sem a realização de um processo licitatório formal. Isso não quer dizer que os trâmites legais não seguem os princípios básicos que orientam a atuação administrativa. Mesmo com a dispensa do processo licitatório é dever do poder estatal a realização da melhor contratação possível, dando tratamento igualitário a todos os interessados em contratar com o ente público.

Para que se realize a contratação direta é necessário respeitar a legislação vigente, considerando a proposta mais vantajosa para o órgão público, que, conseqüentemente, refletirá a melhor opção para a população por meio do princípio da isonomia (LEPPER, 2020).

A Lei nº 8.666/1993 já previa a dispensa e a inexigibilidade nos contratos administrativos, e a Lei nº 14.133/2021, Lei de Licitações e Contratos Administrativos, manteve a compra direta por dispensa ou inexigibilidade, acrescentando parâmetros mais atuais para aumentar a eficiência e a transparência pública.

Outros aspectos que devem ser contemplados nas contratações diretas são os instrumentos legais que a Lei Complementar nº. 123, de 14 de dezembro de 2006, que estabelece viabilização para o desenvolvimento nacional sustentável nas compras desenvolvidas pelo Estado por meio da contratação preferencial das micro e pequenas empresas. O Estado possui poder de compra capaz de impactar a economia e, de outro lado, as pequenas e microempresas representam do ponto de vista quantitativo, a grande maioria das empresas brasileiras (BRASIL, 2006).

Com a sanção da Lei nº. 123/2006, um elevado número de empresas passou a internalizar, de maneira formal e material, as condutas de sustentabilidade para poderem

acessar as oportunidades propiciadas pelos contratos públicos. Essa lei foi promulgada como norma geral para criação do tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (SOUTO; CASTRO, 2017).

2.1 O Conceitos de Licitação

Segundo Rosa (2019), o processo licitatório é um processo administrativo formado por um conjunto de atos que tem como objetivo maior proporcionar à administração pública a possibilidade de aquisição de bens ou serviços da maneira mais vantajosa possível. Além da sucessão de atos e fases presentes no processo, há atores diversos, como os licitantes, interessados no processo, que dele podem participar, perante a administração. Todos os envolvidos possuem papel específico com direitos, deveres, ônus e sujeições específicos para cada um.

Para Mello (2009), o processo licitatório é um certame que as entidades governamentais devem promover, no qual elas abrem a disputa entre os interessados para poderem escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Justen Filho (2010) expõe que a licitação é um procedimento administrativo disciplinado por lei e por ato administrativo prévio, que determina critérios, objetivos para a seleção da proposta mais vantajosa, observando-se o princípio da isonomia. O certame deve ser conduzido por um órgão dotado de competência específica.

O processo licitatório público é obrigatório, segundo o art. 37 da Constituição Federal de 1988, porém, apenas em alguns casos específicos a administração tem a autorização para a contratação sem a licitação. Assim, as obras, serviços, compras e alienações serão contratadas 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 indispensável à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988).

Nesse contexto, a licitação é realizada seguindo alguns princípios previstos na Constituição Federal de 1988 e na legislação específica para as contratações públicas. São eles: a legalidade, impessoalidade (igualdade), moralidade (probidade administrativa), publicidade e eficiência, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1988).

2.2 Princípios administrativos aplicados à licitação pública

Segundo Di Pietro (2010) não há como falar dos princípios administrativos concernentes à licitação pública sem que antes se efetue uma correta conceituação do que é o procedimento administrativo de contratação e compra por meio do qual os entes governamentais e aqueles por eles controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos – a celebração do contrato ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico. A licitação destina-se a garantir a observância dos princípios da administração pública apresentados na Constituição Brasileira de 1988 e na legislação pertinente.

A Carta Magna de 1988 menciona que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Trata-se de norma-princípio voltada exclusivamente para o particular, recebendo a denominação de princípio da autonomia da vontade. Ao particular é possível fazer ou deixar de fazer tudo que a lei não vedar. Se não há lei proibitiva, portanto, permite-se qualquer forma de atuação, sob pena de aquele que interferir, responder, no mínimo, por constrangimento ilegal (BRASIL, 1988). Para o setor público não é tão simples assim, pois, a ele cabe fazer apenas o que a legislação determina, ou seja, todo ato ou fato público deve ser respaldado por lei própria.

De acordo com Lima (2017), a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 8.666/93 e a Lei nº 14.133/2021, nova lei de contratações e compras públicas, trazem os princípios norteadores da atividade exercida pelos administradores durante o certame público. O exame da validade ou invalidade dos atos praticados durante o processo de licitação, por diversas vezes, passará antes pela análise à luz destes princípios, enumerados e divididos em princípios básicos e correlatos, sendo os primeiros o princípio da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, enquanto que os correlatos são o princípio da competitividade, da indistinção, da inalterabilidade do edital, do sigilo das propostas, do formalismo procedimental, da vedação à oferta de vantagens e da obrigatoriedade.

A inovadora lei de licitações e contratos administrativos, o artigo 5º esclarece que em sua aplicação devem ser observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da

razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável (BRASIL, 2021).

O gestor público está submetido aos ditames da lei para poder atuar, ou seja, o princípio da legalidade. Já, quando se trata de analisar o modo de atuar das autoridades administrativas, não se pode fazer aplicação do mesmo princípio, segundo o qual tudo o que não for proibido é permitido. Com relação à administração, não há princípio de liberdade a ser obedecido. Assim sendo, o gestor público cumprirá melhor seu papel quanto mais atrelado estiver à própria lei, cuja vontade deve sempre prevalecer (MACEDO, 2018).

Para Arruda *et al.* (2017) quando se retira o princípio da legalidade do campo da abstração e o traz para a aplicação prática no caso da licitação, pode-se dizer que ao administrador cabe observar todas as etapas descritas em lei para a escolha da proposta mais vantajosa (ou mesmo dispensar a licitação, nos casos descritos no art. 24 da Lei nº 8.666/93). Ao comparar com o Direito Processual Civil, pode-se afirmar que se trata de questão de respeito, na qual a não observância de algum comando previsto em lei é capaz de gerar vícios insanáveis ou até de nulidade absoluta. Logo, se observada ilegalidade em ato administrativo ou de algum procedimento licitatório, este deve ser anulado.

O princípio da moralidade, conforme Rigamonti (2016), para ser exigível não precisaria ser transcrito em norma constitucional, pois a moralidade deve ser vista como atributo ínsito e necessário à atuação de qualquer pessoa que lide com verba pública. A lei não faz nascer a moral, esta deve preexistir e ser inerente ao caráter de cada um. Contudo, a Constituição Federal de 1988 incluiu a moralidade como princípio de combate à corrupção, justificado pelo quadro político brasileiro estar sempre às voltas com escândalos envolvendo o Erário Público.

O interessante é que muitos dos que aprovaram a Constituição e contribuíram para a inclusão em texto constitucional do princípio da moralidade, por vezes são pegos em situações vexatórias e escusas em flagrante agressão à Carta Magna. Mesmo assim, o princípio da moralidade administrativa não é suficiente ao gestor, pois o estrito cumprimento da legalidade no exercício de sua função pública não é suficiente. O respeito aos princípios éticos de razoabilidade e justiça, além da moralidade, constitui, a partir da CF/1988, pressuposto de validade de todo ato da administração pública (MACEDO, 2018).

O princípio da impessoalidade é a verdadeira consequência do princípio da legalidade, pois sua observância é de primordial valia quando o ato visado for de ordem discricionária. É nesses atos que ocorre a maior probabilidade de o administrador incorrer em arbitrariedade, abusando dos vagos conceitos de conveniência e oportunidade. Toda vez que o gestor pratica

alguma manobra na legislação para abranger uma situação por ela não colhida ou para deixar de abarcar outra inclusa no modelo legal, a administração está se desviando da trilha da legalidade. Neste desvio verifica-se, na maioria das vezes, a pessoalidade na conduta do gestor público (SANTOS, 2017).

No que diz respeito à igualdade, as Leis de Licitações, tanto a Lei nº 8.666/1993, quanto a Lei nº 14.133/2021, trazem dispositivos que vedam a prática de atos atentatórios à igualdade entre os competidores, à medida que veda aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ou mesmo estabeleça tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra, entre empresas brasileiras e estrangeiras (SOUTO; CASTRO, 2017).

De acordo com Amorim (2020), além dos princípios correlatos da competitividade e da indistinção, do princípio da igualdade origina outro princípio, ou seja, o princípio correlato do sigilo das propostas, identicamente afeto também ao princípio da probidade administrativa.

O princípio da publicidade dos atos administrativos, no campo da licitação pública, é de suma importância para os concorrentes, pois dá a eles a certeza do que está ocorrendo nas diversas etapas do processo, bem como os possibilita a elaboração de seus planejamentos e recursos administrativos em caso de descontentamento com alguma decisão que venha a ser tomada pela comissão de licitação, ou mesmo se houver alguma irregularidade ou ilegalidade no certame (VICENTE, 2018). Para o ente público a publicidade confere a certeza de que a competitividade estará garantida, para a seleção da proposta mais vantajosa (LEPPER, 2020).

A Lei nº 8.666/1993 prevê a obrigatoriedade da publicação dos avisos contendo os resumos dos editais das concorrências e das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, mesmo que sejam realizados no local da repartição interessada, por pelo menos uma vez, no Diário Oficial da União, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal, no Diário Oficial do Estado, ou do Distrito Federal, quando se tratar, respectivamente, de licitação feita por órgão ou entidade estadual, municipal ou distrital, bem como em jornal de grande circulação no estado e, se houver, em jornal de circulação no município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo, ainda, a administração, conforme o vulto da

licitação, utilizar outros meios de divulgação para ampliar a área de competição (LEPPER, 2020).

A Lei nº 14.133/2021 atualizou a obrigação da publicação dos extratos de editais, e delimitou o prazo de seis anos a contar da publicação da lei para os municípios com até 20 mil habitantes adequarem a realização de licitação sob a forma eletrônica e a disponibilização das informações de compras e contratações públicas em sítio eletrônico (BRASIL, 2021).

Já o princípio da probidade administrativa tem o sentido de honestidade, boa-fé, moralidade por parte dos administradores. O exercício honrado, honesto, probo da função pública leva à confiança que o cidadão comum deve ter em seus dirigentes. Estabelece que o administrador deva atuar com honestidade para com os licitantes, e, sobretudo para com a própria administração, e concorra para que sua atividade esteja de fato voltada para o interesse administrativo, para promover a seleção mais acertada possível (LEPPER, 2020).

Correspondente ao princípio da probidade administrativa, no campo da licitação, é o princípio do sigilo das propostas. A Lei nº 8.666/1993 determina que a abertura dos envelopes contendo a documentação para habilitação e proposta deve ser realizada sempre em ato público previamente designado, do qual se lavrará ata circunstanciada, assinada pelos licitantes presentes e pela Comissão. Este princípio visa à competitividade entre os concorrentes, bem como a manutenção da probidade durante o processo licitatório (SOUTO; CASTRO, 2017).

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório segue o mesmo preceito do princípio da legalidade e da objetividade das obrigações de habilitação, impondo à administração e ao licitante a observância das normas estabelecidas no edital de forma objetiva, mas sempre velando pelo princípio da competitividade. Devem-se interpretar os preceitos do ato convocatório em conformidade com as leis e a Constituição Federal de 1988 e, antes do condicionamento ao edital publicado, os licitantes devem verificar a sua legalidade, legitimidade e constitucionalidade (MARTINS, 2015).

Para Nery (2016), a nulidade do processo pode ser explícita ou virtual, sendo explícita quando a lei comina expressamente, indicando os vícios que lhe dão origem, e é virtual quando a invalidade decorre da infringência de princípios específicos do direito público, reconhecidos por interpretação das normas concernentes ao ato. Em qualquer dos casos o ato é ilegítimo ou ilegal e não produz qualquer efeito válido entre as partes, pela evidente razão de que não se podem adquirir direitos contra a lei. Logo, os envolvidos podem proceder à anulação do ato administrativo. Pode ainda o gestor revogar seus próprios atos, por motivo de conveniência e oportunidade.

2.3 Modalidades de licitação

Conforme a Lei nº 8.666/1993, facultada até 2023, as modalidades de licitação compreendem a Concorrência, a Tomada de Preços, o Convite ou Carta Convite, o Leilão. A Lei nº 10.520/2002 estabeleceu o Pregão e a Lei nº 14.133/2021, que substituirá gradativamente as outras duas leis, abrange as modalidades de Concorrência, Concurso, Leilão, Pregão e Diálogo Competitivo.

A Concorrência é uma modalidade ampla, que pode ser utilizada para compras de qualquer valor e não exige pré-requisito nem procedimento preambular junto ao órgão público. É obrigatória no caso de obras e serviços de engenharia, em contratos acima de R\$ 3.300.000,00 e licitações gerais, com valor acima de R\$ 1.430.000,00. A Concorrência é utilizada ainda em compras e alienação de bens públicos (SANTOS, 2017).

Na tomada de Preços, modalidade que deixará de existir a partir de 2023, é necessária a realização de um cadastro prévio dos participantes que devem apresentar os documentos solicitados ao órgão público, para avaliação e emissão de certificado. Pode ser utilizado para contratos de até R\$ 3.300.000,00, no caso de obras e serviços de engenharia e para os demais casos, no limite de até R\$ 1.430.000,00 (LIMA, 2017).

Conforme Lima (2017), o Convite ou Carta-Convite é a mais simples de todas as modalidades de licitação, utilizada para compras e contratos de até R\$ 330.000,00 para obras e serviços de engenharia e até R\$ 176.000,00 para outras contratações. Nela, o licitante é convidado a participar por meio de uma carta-convite, sendo exigida a participação de pelo menos três concorrentes no certame. Essa modalidade será extinta também a partir do momento em que a Lei nº 14.133/2021 passar a vigorar totalmente.

Já o Leilão é relacionado à venda de bens imóveis e inservíveis da administração pública, podendo ser realizada também para bens apreendidos ou penhorados judicialmente pelo poder público. Nesta modalidade, vence o participante que der o maior lance (ARAÚJO 2018). O Concurso, para Lima (2017), é uma modalidade utilizada para selecionar e premiar trabalhos de cunho técnico, científico e até artístico mediante a instituição de prêmio ou remuneração. Os critérios desta licitação, cujo objetivo é incentivar atividades ligadas à ciência, arte ou tecnologia, são definidos pelo edital.

O Pregão é uma modalidade mais recente, prevista inicialmente na Lei nº 10.520/2002. É própria para contratação de bens e serviços comuns, independentemente de seu valor, muito útil para desburocratizar os procedimentos de compras públicas já existentes. É realizado nas versões presencial e eletrônica.

O pregão não determina limites para os valores e a disputa ocorre durante sessão pública em que o vencedor é o concorrente que oferece o menor preço (DI PIETRO, 2010). Para Carvalho (2016), existem os princípios que não podem ser esquecidos, como a competitividade, sigilo das propostas, economicidade, proposta mais vantajosa, formalismo moderado e adjudicação compulsória que também devem ser observados nessa modalidade.

As licitações funcionam em duas fases, sendo uma interna e uma externa. A fase interna é composta pela escolha da modalidade da licitação e pela elaboração do instrumento convocatório, enquanto que a fase externa é composta pela habilitação, julgamento, homologação e adjudicação. A opção da modalidade da licitação se dá por meio de análise da legislação e o respeito ao princípio da legalidade tributária. Após a escolha da modalidade pelo ente público, é momento de analisar o instrumento convocatório para aquele tipo de licitação (DI PIETRO, 2010).

2.4 Dispensa e inexigibilidade de licitação

A dispensa de licitação é a circunstância em que o legislador decidiu que o procedimento licitatório não é obrigatório, ocorrendo em determinados casos, devido ao fato de que nessas hipóteses, excepcionais e enumeradas em lei, não há compatibilidade com o processo licitatório, ou seja, é toda aquela que a administração pode dispensar se assim lhe convier.

Alguns casos de dispensa ocorrem, conforme descrito no artigo 75 da Lei nº 14.133/2021, na contratação que envolva valores inferiores a R\$ 100 mil reais, no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores ou em contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50 mil reais, no caso de outros serviços e compras (BRASIL, 2021). Podem ocorrer também em casos e situações de emergência, que necessitam de uma rápida atuação estatal, como em casos de guerra, casos em que a União intervir no domínio econômico para regulação de preço e normalização do abastecimento ou na ausência de pessoas interessadas.

Para haver dispensa da licitação são dois os fundamentos exigidos pela CF/1988, sendo eles procurar saber se o fato se ajusta à previsão taxativa da legislação ordinária ou se, presente a urgência e, uma vez existente a adequação, há conveniência e oportunidade da administração para o afastamento do procedimento licitatório (DOS SANTOS, 2016). Segundo Lima (2017), para que o ente público dispense o procedimento licitatório, exige-se a explicação dos motivos que comprovem, além da especialização dos serviços contratados, a absoluta necessidade desses serviços.

Na inexigibilidade de licitação, diferente licitação dispensada, as hipóteses de utilização ocorrem quando houver a impossibilidade jurídica de competição entre diversos contratantes. É a circunstância em que o legislador decidiu que o procedimento licitatório não pode ser realizado devido ao fato de ser inviável. A impossibilidade jurídica de competição entre licitantes deve-se a natureza específica do negócio ou pelos objetivos sociais visados pela administração. O artigo 25 da Lei nº 8.666/1993 prevê que a licitação é inexigível nos casos de fornecedor exclusivo, serviços técnicos especializados e atividades artísticas.

A Lei nº 14.133/2021, no artigo 74, menciona alguns casos de licitação inexigível, como a aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, a contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública e a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação (BRASIL, 2021).

Para entes públicos de pequeno porte, da administração direta ou indireta, as licitações dispensadas são opções viáveis para a melhoria da eficiência e para a rapidez nas contratações ou aquisições, pois, devido aos contratos apresentarem valores pequenos, se ganha muito na economia dos custos de elaboração, divulgação e realização do processo licitatório convencional.

3 METODOLOGIA

O estudo foi realizado por meio de pesquisa bibliográfica que consistiu em busca, leitura e análise por meio de levantamento bibliográfico relevante de publicações com a utilização de livros, revistas, publicações avulsas impressas e eletrônicas. Sua finalidade foi fazer com que o pesquisador entrasse em contato direto com todo o material sobre assunto compras e contratações dos entes públicos e as dispensas de licitação autorizadas pela legislação vigente.

Quanto à abordagem, foi utilizada a pesquisa qualitativa, na qual os pesquisadores procuraram entender os fenômenos segundo a perspectiva dos participantes da situação estudada e, a partir daí, desenvolveram suas percepções e interpretações dos fenômenos estudados (NEVES, 1996).

Após a conclusão da redação do artigo, foi realizada nova revisão de conteúdo devido à promulgação da nova lei de compras públicas e contratos administrativos, a Lei nº

14.133/2021, para que os resultados fossem atualizados para a nova realidade. Ressalta-se que, apesar da lei começar a vigorar na data da publicação, primeiro de abril de 2021, os entes públicos são facultados à adoção gradativa durante dois anos, ou seja, apenas em abril de 2023 a nova lei será obrigatória integralmente a todas as entidades públicas.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Em 21 de junho de 1993 foi promulgada a Lei nº 8.666, que estabeleceu normas e diretrizes para as licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Visava garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração. Entretanto, já se encontravam no texto original da lei alguns requisitos socioambientais, como a previsão de um adequado tratamento do impacto ambiental nos projetos básicos de obras e serviços (BRASIL, 1993).

Além das modalidades de licitação apresentadas em 1993, existe outra modalidade chamada Pregão que foi instituída em 17 de julho de 2002 pela Lei nº 10.520. A escolha da modalidade de licitação é determinada em função da finalidade, como obras e serviços de engenharia ou compras e serviços, tendo em vista o valor estimado da compra, obra e/ou contratação. A Lei nº 14.133/2021 incorporou as modalidades mais adequadas à realidade atual, incluindo as Leis nº 8.666/1993, nº 10.520/2002 e também a Lei nº 12.462/2011 (Regime Diferenciado de Contratações Públicas), para proporcionar mais transparência e eficiência para a administração pública.

Os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação envolvem procedimento especial e simplificado para a seleção do contrato mais vantajoso para a administração pública. Há uma série de atos, com intuito de selecionar a melhor proposta e o contratante mais adequado para cada situação. Ambas, tanto a dispensa quanto a inexigibilidade, são formas de contratação direta sem licitação, sendo essa a única semelhança entre elas, e só podem ser vinculadas por lei federal, porque se trata de norma geral. Importante salientar que é crime dispensar ou exigir licitação fora das hipóteses descritas na legislação ou deixar de observar as formalidades pertinentes. Assim o gestor deve agir com cautela ao decidir pela contratação direta (COELHO, 2015).

Em consulta ao Portal da Transparência (2020) foi constatado que nas compras e contratações públicas, do ano de 2020, as dispensas de licitação chegaram a 36,69% do total, contra 22,60% de utilização da modalidade pregão, 19,50% de inexigibilidade de licitação e

18,91% das compras feitas por meio do pregão com registro de preço, conforme dados apresentados na Tabela 01.

Tabela 01: Contratações no setor público no Brasil.

FORMA DE CONTRATAÇÃO	VALOR CONTRATADO	% RELATIVO AO TODO
Dispensa de Licitação	R\$ 8.439.743.048,64	36.69%
Pregão	R\$ 5.199.106.101,71	22.60%
Inexigibilidade de Licitação	R\$ 4.484.795.366,30	19.50%
Pregão - Registro de Preço	R\$ 4.349.427.229,09	18.91%
Concorrência	R\$ 360.468.629,16	1.57%
Tomada de Preços	R\$ 162.177.972,24	0.71%
Convite	R\$ 4.797.730,60	0.02%
Concorrência - Registro de Preço	R\$ 1.371.074,32	0.01%
Concorrência Internacional	R\$ 424.872,94	0.00%
Concurso	R\$ 4.300,00	0.00%
TOTAL	R\$ 23.002.316.325,00	100,00%

Fonte: Portal Transparência, 2020.

Já a Tabela 02 demonstra que, em relação a dados comparativos entre os anos de 2013 a 2020 sobre as compras com dispensa de licitação no Brasil, observa-se que os valores aumentaram discretamente de 2013 a 2016. Em 2017 houve um pico com aumento de mais de quatro vezes em comparação com o ano anterior (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2020). A partir de 2018, os valores dos contratos dispensados voltaram a ter redução.

Tabela 02: Comparativos de dispensa de licitação no Brasil.

ANO	VALOR
2013	17.791.054.748,3
2014	18.101.200.759,93
2015	23.227.541.629,02
2016	21.693.254.168,97
2017	103.242.828.722,56
2018	37.904.350.289,87
2019	18.445.312.422,67
2020	8.439.743.048,64

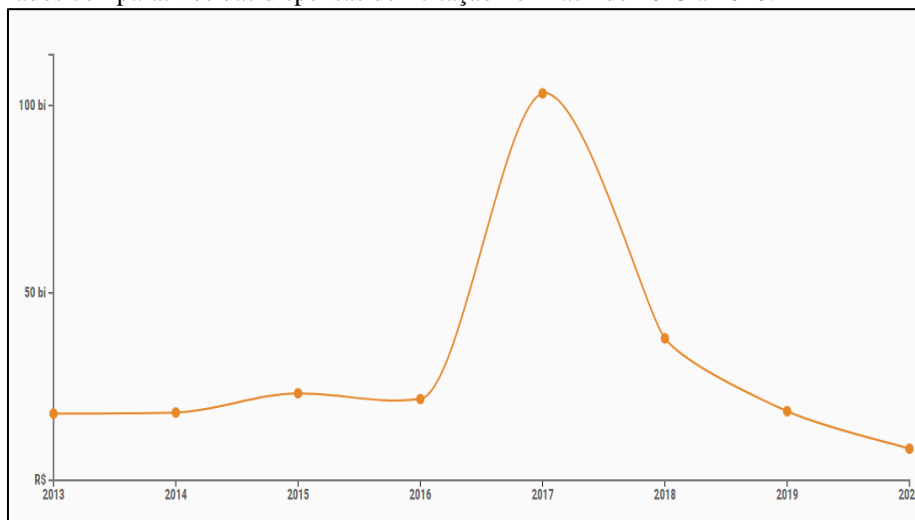
Fonte: Fonte: Portal da Transparência, 2020.

A dispensa é permitida somente para os casos elencados no artigo 24 da Lei nº 8.666/1993 até abril de 2023. A partir de 2023, passa a vigorar obrigatoriamente os casos enumerados no artigo 75 da Lei nº 14.133/2021. A licitação dispensável é aquela em que a competição é possível, porém cabe à administração pública escolher se realiza ou não o procedimento, ou seja, tudo depende da discricionariedade, que será analisada conforme a oportunidade e conveniência em cada caso. A diferença entre a licitação dispensada e

dispensável está na determinação da lei. Se ela dá ao administrador a opção de fazer ou não, está é dispensável, se por outro lado ela pode ser feita, mas a própria lei a dispensa é um caso de licitação dispensada (SILVANO, 2020).

O Gráfico 01 apresenta com maior clareza o pico das dispensas de licitação observadas no ano de 2017. A explicação para tal discrepância pode ser uma sugestão para pesquisas futuras.

Gráfico 01: Dados comparativos das dispensas de licitação no Brasil de 2013 a 2020.



Fonte: Portal da Transparência, 2020.

O conteúdo do contrato dispensado deve atender ao interesse público, limitando a autonomia de vontade da administração. Não há dúvida de que, quando da contratação, o administrador dispõe de certa discricionariedade para estipular as regras a serem seguidas pelo particular contratado. Contudo, essas regras devem atender ao interesse coletivo dos cidadãos, titulares da soberania e não ao secundário do gestor, o que determina que a margem discricionária seja restrita (BINENBOJM, 2005).

A liberdade ou não de contratar se dá para evitar o arbítrio do administrador, que, se não estivesse vinculado a requisitos mínimos expressos em lei, poderia agir de forma distinta ao interesse público, assim, à vontade na formação do contrato administrativo, não permite a liberdade de ação administrativa, pois este é vinculado à legislação vigente. Já a restrição na liberdade de escolha da pessoa com quem contratar está intimamente ligada à obrigatoriedade do procedimento licitatório, visto que a administração deve contratar junto àquele que oferecer a proposta mais vantajosa, de acordo com o tipo licitatório, e desde que tenha cumprido todos os requisitos legais e do edital (MASTRODI; DE BRITO, 2017).

Já a Inexigibilidade na licitação, segundo Costa (2010), se dá quando há impossibilidade de competição e pode ser caracterizada tanto em casos de exclusividade do produto ou para serviço técnico em que haja inviabilidade de seleção de proposta mais vantajosa por meio de critérios objetivos, consistentes no esforço humano, de difícil comparação. Mesmo com estes parâmetros, é preciso seguir os princípios da administração pública e comprovar a idoneidade da empresa. A Tabela 03 apresenta a evolução histórica, no período de 2013 a 2020, da contratação por inexigibilidade de licitação.

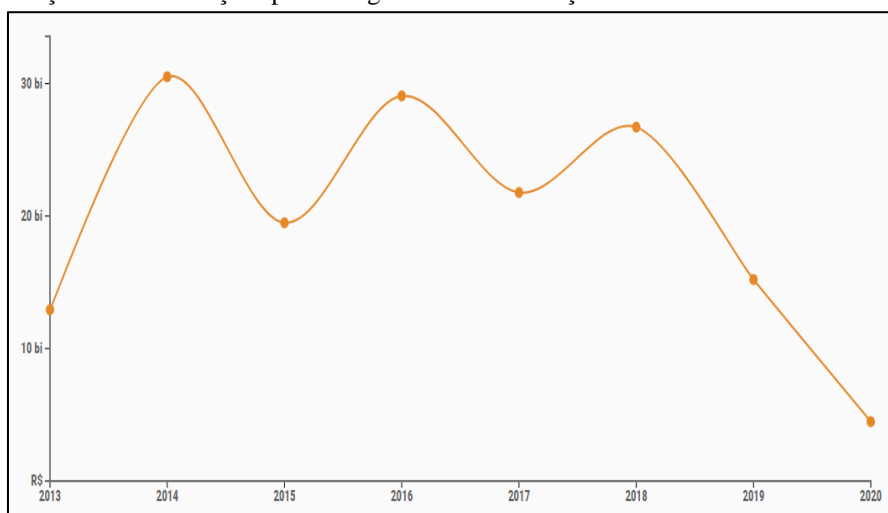
Tabela 03: Evolução histórica da modalidade inexigibilidade de Licitação

ANO	VALOR
2013	12.930.629.341,32
2014	30.512.951.809,10
2015	19.492.678.371,57
2016	29.066.426.373,94
2017	21.777.354.456,18
2018	26.711.968.513,79
2019	15.209.174.442,83
2020	4.484.795.366,30

Fonte: Portal da Transparência, 2020.

Na Tabela 03 é possível observar que o ano em que mais ocorreram contratos públicos por inexigibilidade de licitação foi em 2014, com um montante de mais de R\$ 30 bilhões de reais. Já em 2019 o valor chegou a pouco mais de R\$15 bilhões de reais. O Gráfico 02 demonstra mais nitidamente a evolução da contratação pública por meio da inexigibilidade de licitação. É possível verificar altas e baixas, porém, sem um padrão identificável.

Gráfico 02: Evolução das contratações por inexigibilidade de licitação.



Fonte: Portal da Transparência, 2020.

A interpretação combinada dos artigos 25 e 13, da Lei nº 8.666/1993 autoriza, em caráter excepcional, a contratação de serviços técnicos advocatícios, por meio de procedimento de inexigibilidade de licitação, para patrocínio de questões de interesse da administração pública, nas quais o objeto seja singular e o advogado ou a sociedade de advogados a ser contratada ostente notória especialização. Desse modo, em situações particularizadas que exigem elevado grau de expertise profissional, de relevante interesse para determinado órgão público, justifica-se tal contratação para patrocínio numa determinada demanda ou mesmo para assessoria jurídica específica, sendo esse um exemplo da escolha de inexigibilidade (BRASIL, 1993).

A ausência de previsão legal expressa quanto à singularidade do exercício profissional tem ensejado interpretações desfocadas, que geram certo desconforto e, até mesmo, violação às prerrogativas profissionais, principalmente no que diz respeito à prestação de serviços técnicos. Não raro, depara-se com o entendimento de que serviços advocatícios, contábeis, especializados, entre outros, de um modo geral, podem ser efetivados por qualquer profissional, premissa essa que desconhece as múltiplas e complexas áreas de especialização, que impõem, atualmente, qualificação intelectual e técnica de quem for contratado.

Em relação à nova lei de contratos e compras públicas, a inexigibilidade de licitação está elencada no artigo 74, e, para serviços de notória especialização, a combinação para justificativa na lei está descrita no artigo 2º. Porém, a Lei nº 14.133/2021 apresenta mais detalhes e especificações para atender situações que anteriormente não estavam previstas nas diversas leis para contratações públicas. Os administradores devem então atentar-se aos novos casos descritos e observar a adesão gradativa que passa a ser obrigatória em abril de 2023.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo da pesquisa foi desenvolver um estudo sobre a relevância da licitação na administração pública brasileira com foco na dispensa e na inexigibilidade. Foram apresentados conceitos, modalidades e princípios aplicáveis à licitação alcançando, assim os resultados esperados. O processo de licitação é um procedimento obrigatório utilizado para aquisição de bens, vendas e serviços.

Tanto a inexigibilidade quanto a dispensa de licitação são formas de contratação direta na administração pública. A dispensa de licitação será utilizada em casos que a licitação se

mostrar menos vantajosa para a entidade pública. Desta forma, pode se dizer que é a solução cabível sempre que se apresenta um problema insolúvel de seleção do contrato por licitação.

Alguns casos do uso da dispensa de licitação podem acontecer quando o processo de licitação se mostrar mais caro do que o serviço ou aquisição a ser contratado ou quando o que se busca são vantagens de fins não econômicos. A dispensa de licitação é considerada uma escolha polêmica por se utilizar de critérios subjetivos além de não haver limite estabelecido para o seu emprego, desde que haja comprovação legal.

No contexto da inexigibilidade de licitação, ela é caracterizada pela inviabilidade de competição quando há exclusividade do objeto a ser contratado ou quando não existe outro de igual equivalência. Pode ocorrer também por falta de concorrência e por ausência de critério de julgamento.

A contratação direta não segue os mesmos procedimentos da licitação, mas é importante que sejam observados os princípios norteadores da administração pública. Portanto, deve-se instruir o processo por meio de documentos que comprovem a contratação sendo preservada a satisfação do interesse público, optando sempre pela opção mais vantajosa.

O gestor público deve prover de cuidados ao dispensar ou tornar como inexigível o procedimento licitatório, pois detém de limites de poder de discricionariedade sob a consciência de que poderá ser punido quando deixar de observar as formalidades exigíveis para os processos. Como sugestão para pesquisas futuras cita-se a grande elevação do valor de compras dispensadas no ano de 2017 e quais as razões levaram a discrepância.

As compras e contratações públicas são assuntos que comumente geram polêmicas e discussões, porém, a promulgação da Lei nº 14.133/2021 apresentou alternativas atuais e transparentes para o aumento da eficiência dos entes governamentais. Cabe aos gestores acatarem as inovações para melhorar cada vez mais os processos realizados pelas entidades públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Michele. **A importância da licitação na administração pública: preceitos fundamentais**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/74882/a-importancia-da-licitacao-na-administracao-publica-preceitos-fundamentais>. Acesso em: 04 jul. 2020.

ARAÚJO, Késia Cristina Gonçalves. **Os cinco princípios constitucionais norteadores da administração pública e a corrupção no Brasil**. 2018.

ARRUDA, Daniel Gomes; ARAUJO, Inaldo da Paixão Santos. **Contabilidade pública**. Saraiva Educação SA, 2017. 623 p.

BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, v. 239, 2005. p. 1-32.

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/18666cons.htm. Acesso em: 02 mai. 2020.

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/2002/110520.htm. Acesso em: 21 mai. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 123, de 23 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp123.htm. Acesso em 20 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº. 12.462, de 04 de agosto de 2011**. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm. Acesso em: 18 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº. 14.133, de 01 de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 19 jun. 2021.

CARVALHO FILHO, J. D. S. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2015.

CARVALHO, M. **Manual de Direito Administrativo**. Salvador: Juspodvm, 2016.

COELHO, Eleniza Camargo. **Contratações públicas de pequenas obras e serviços na administração direta**. 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/133939>. Acesso em: 20 set. 2020.

COSTA, Priscila Maria Moreira Nova da. **Subcontratação nos processos oriundos de inexigibilidade de licitação**. 2010. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/123456789/129>. Acesso em: 25 set. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010.

DANTAS, Nezilda de Araújo. **Princípios licitatórios: estudo do seu atendimento nas contratações de uma Instituição Federal de Ensino Superior**. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. 2016. 103 p.

BRASIL. Constituição da república federativa do Brasil. **Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico**, 1988.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 14 ed. São Paulo: Dialética, 2010.

LEPPER, Luiz Fernando. **Contratação Direta Pela Administração Pública: Hipóteses de Contratação pela Administração Pública sem licitação**. Disponível em: <https://luizlepper.jusbrasil.com.br/artigos/352098905/contratacao-direta-pela-administracao-publica>. Acesso em: 07 jul. 2020.

LIMA, Maurício Fernandes. TERMO DE REFERÊNCIA: O SUCESSO ESTÁ NA FASE PREPARATÓRIA DA LICITAÇÃO. **Revista da Esmam**, v. 11, n. 11, p. 165-173, 2017.

MACEDO, Hanna de Assis. **Acordo de leniência na lei anticorrupção: o conflito de atribuição para celebrar acordos**. 2018.

MACHADO, Cacildo; DE OLIVEIRA, Rodrigo. Termo de Referência: Sua Relevância às Licitações Públicas. **Anais do Salão Internacional de Ensino, Pesquisa e Extensão**, v. 9, n. 2, 2017.

MARTINS, Artenia Francisca Costa. **Contratações em condições diversas do instrumento convocatório**. Monografia (Bacharelado em Direito) - Universidade Federal de Rondônia, Cacoal, 2015. 64 f.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 10 ed. São Paulo: Saraiva Educação SA, 2020.

MÉDICI, Fernando Henrique. A obrigatoriedade constitucional de licitar e a aplicação de astreintes na tutela judicial do direito à saúde. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, p. 31, 2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009.

MASTRODI, Josué; DE BRITO, Beatriz Duarte Correa. Licitações públicas sustentáveis: vinculação ou discricionariedade do administrador? **Revista de Direito Administrativo**, v. 274, p. 81-112, 2017.

MOREIRA, E. B.; GUIMARÃES, F. V. **Licitação pública**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2012

NERY, Rosa Maria Andrade. Código de processo civil comentado. Thomson Reuters, **Revista dos Tribunais**, 2016.

NEVES, José Luis. Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades. **Caderno de pesquisas em administração, São Paulo**, v. 1, n. 3, p. 1-5, 1996.

RIGAMONTI, Thiago Reis Augusto. **Inexigibilidade de Licitação Pública**. Monografia apresentada a PUC/SP (COGEAE), v. 8, n. 11, 2016. 123 p.

ROSA, Cristiano Conceição da. **A obrigatoriedade de licitação das entidades do terceiro setor que recebem recursos públicos mediante convênio**. 2019.

SANTOS, José Anacleto Abduch. **Licitações e o Estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2008, p. 38.

SANTOS, Rayanne Vieira. **Vinculação da administração pública aos precedentes judiciais à luz do código de processo civil brasileiro: uma análise sobre os princípios da legalidade e juridicidade administrativa**. 2017.

SILVANO, Douglas Ricardo. **Análise dos limites e pressupostos da dispensa de licitação emergencial, prevista no inciso IV, artigo 24 da Lei 8.666/93**. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/124926>. Acesso em: 24 set. 2020.

SOUTO, Marinésia Lemos; CASTRO, LFP. **O Princípio do desenvolvimento nacional sustentável pelas regras da lei complementar nº 123/2006: o tratamento legal das micro e pequenas empresas**. Luziânia-GO: Núcleo integrado multidisciplinar-Unidesc, 2017, 86 p.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Portal da Transparência do Governo Federal**. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 19 set. 2020.

VICENTE, Igor Fernandes. **A responsabilização da pessoa jurídica na Lei Anticorrupção: Uma análise da Lei 12.846/13 e seus aspectos controversos**. 2018.

CAPÍTULO 3

LICITAÇÃO NA MODALIDADE PREGÃO, NA FORMA ELETRÔNICA.

Iscleris Wagner Gonçalves Machado

Simone Teles da Silva Costa

Dênia Aparecida de Amorim

1 INTRODUÇÃO

A licitação é o procedimento por meio do qual os órgãos públicos adquirem bens e contratam serviços necessários para suas atividades. Em outras palavras, é selecionada a proposta mais vantajosa para a administração pública, mediante condições estabelecidas por Edital ou Carta Convite. O propósito de se fazer uma licitação é a escolha da melhor proposta, portanto, todos são iguais para a administração pública, possuem a mesma oportunidade de participar do processo e de ser contratado.

O processo licitatório é de suma importância e obrigatoriedade e atende ao objetivo de garantir a moralidade do ato público. É praticado em todas as esferas públicas, seja a administração direta ou indireta, da União, Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios. Possui a finalidade de contratação ou aquisição de forma eficiente e eficaz, além da promoção de maior transparência na área administrativa. Desta forma, a licitação evita supostos beneficiamentos quando ocorre a necessidade de uma aquisição ou execução de um serviço.

Portanto, tendo em vista o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e o art. 5º da Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021, a escolha da proposta será processada e julgada em conformidade com os princípios básicos da Legalidade, da Impessoalidade, da Moralidade, da Igualdade, da Publicidade, da Eficiência, do Interesse Público, da Probidade Administrativa, da Transparência, da Eficácia, da Vinculação ao Instrumento Convocatório, do Julgamento Objetivo, do planejamento, da segregação de funções, da motivação, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável e dos que lhes são correlatos.

Existem algumas modalidades de licitação nas quais são definidas as funções e características do objeto a ser licitado e, os critérios quantitativos para a função do valor para a contratação. Nesse âmbito, este estudo visou apresentar uma análise detalhada da eficiência do pregão na forma eletrônico como modalidade de licitação, para a aquisição de bens e a

contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia. Estendeu-se a análise para os problemas encontrados na modalidade, quanto a fornecedores e prestadores de serviços locais, que se sentem prejudicados, pela dificuldade de acesso, manuseio e operação das plataformas de pregão eletrônico, bem como as normas e regras da modalidade.

O tema central do estudo refletiu sobre o procedimento licitatório, especificamente a modalidade Pregão na forma Eletrônica, que foi criado por meio da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, passando-se por diversas alterações e adaptações, até que foi regulamentado e disciplinado pelo Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019 e subsidiariamente naquilo que não é estabelecido na legislação específica do pregão, aplica-se a Lei Federal nº 8.666/1993, a lei das Licitações e Contratos da Administração Pública, e, mais recente, a Lei nº 14.133/2021.

O estudo foi desenvolvido com metodologia bibliográfica com análise qualitativa, e apresentou a conceituação geral de licitações, a análise histórica do procedimento licitatório na legislação brasileira, desde sua criação e a inserção no texto constitucional, com breve apreciação dos princípios norteadores do processo licitatório para, então, a partir do estudo do contexto, socioeconômico brasileiro e das transformações por que passaram a administração pública, abordar o estatuto das licitações e o Decreto nº 10.024/2019, que revolucionou a modalidade de Licitação, denominada Pregão Eletrônico.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Existem algumas modalidades de licitação, conforme legislação vigente. Cada modalidade define as funções e características do objeto a ser licitado e, o critério quantitativo para a função do valor para a contratação. Nos termos da Lei nº 8.666/1993 são consideradas como modalidades de licitação: Convite ou Carta Convite; Concorrência; Tomada de Preços; Concurso e Leilão.

O Convite é a modalidade entre interessados do ramo pertinente ao objeto licitado, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de três. A Tomada de Preços é a modalidade destinada a interessados que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data fixada para o recebimento das propostas. A Concorrência é a modalidade entre quaisquer interessados que comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto (BRASIL, 1993).

Já o Concurso é utilizado para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, por meio da instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes

de edital, enquanto que o Leilão é a modalidade adotada para a venda de bens móveis inservíveis da administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação (BRASIL, 1993).

Já o Pregão, citado primeiramente pela Lei nº 9.472/1997, instituído pela Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, independentemente do valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances.

A Lei nº 14.133/2021 substituirá, após dois anos de transição, as leis de licitações e contratos administrativos. Em seu enredo apresenta como modalidades de licitação pública a Concorrência, o Concurso, o Leilão, o Pregão e o Diálogo Competitivo. Essa lei foi idealizada para aumentar a transparência e a eficiência das aquisições dos entes públicos, e, por ser moderna, manteve os aspectos desejáveis das leis anteriores e implementou novos princípios e conceitos, além da tipificação de crimes em licitações e contratos administrativos e a previsão de punições (BRASIL, 2021).

2.1 Os Princípios Norteadores do Processo Licitatório

O Processo Licitatório é um procedimento administrativo pelo qual o órgão público, por meio de seus agentes, no exercício da função, abre a todos os interessados, que se sujeitarem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais vantajosa para a administração, desde que atendam todas as exigências, inclusive quanto à habilitação (BRASIL, 1993).

Para Moreira e Guimarães (2012), a licitação possui basicamente dois objetivos fundamentais, que é a garantia da competitividade entre os interessados e a busca da melhor proposta para a administração pública. Carvalho Filho *apud* Barros (2003, p. 3) conceitua licitação como "o procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos – a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico".

O Processo Licitatório está previsto na Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 37, inciso XXI, dispõe que:

“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” (BRASIL, 1988).

A Lei nº 8.666/1993 foi criada justamente para regulamentar o artigo 37, inciso XXI, da Carta Magna e institui normas para licitações e contratos da administração pública e outras providências.

Assim, a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa para a gestão e deve ser processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, proibição administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e outros correlatos, além da transparência e eficiência. Os princípios básicos devem ser observados nos procedimentos licitatórios, sob a pena de anulação do certame.

O princípio da legalidade, segundo Barros (2003), é definido como o princípio que diz que o administrador público está sujeito aos mandamentos da lei, e o que exige o bem comum, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e criminal. Desta forma, o gestor público não pode agir como o proprietário, mas sim fazer o que a lei autoriza, de forma prévia e expressa, ou seja, não há liberdade nem vontade pessoal.

Para Justen Filho (2010), o princípio visa coibir práticas abusivas e discricionárias da Administração que podem contaminar os certames e torná-los nulos, no entanto, a legalidade não é incompatível com a atribuição de uma margem de escolha, a discricionariedade para a autoridade administrativa. Nesse princípio é possível ver a representação total da subordinação do Poder Público à previsão legal, logo, devem atuar dentro da lei não podendo fazer concessão de direitos, impor obrigações ou proibições aos cidadãos.

O princípio da legalidade é de suma importância para o bom funcionamento da administração pública, pois evita que o gestor haja por conta própria, além de evitar a falta de vinculação a regras previstas em lei e, por consequência, combate a corrupção.

Já o princípio da moralidade é um atributo que deve ser visto como fundamental à atuação de qualquer pessoa que esteja lidando com verba pública, visto que é pertencente ao caráter de cada pessoa. A moralidade administrativa exige total respeito aos padrões éticos, decoro, boa-fé, honestidade, lealdade e proibição. É de extrema importância que o

administrador público faça a distinção do que é honesto e do que não é, não desprezando a ética da sua conduta (MEIRELLES, 2012).

Vale ressaltar a Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, como um progresso para o princípio da moralidade, pois proporcionou uma base sólida ao que é exigido pelo princípio da moralidade. É evidente que a administração pública deve agir com preceitos éticos e o seu não cumprimento causará uma transgressão do próprio Direito, logo, a Lei da Improbidade dispôs as sanções aplicáveis aos agentes públicos que possam agir em desconformidade com a moralidade (BRASIL, 1992).

Desta forma, o princípio da moralidade evidencia que a conduta dos licitantes e dos agentes públicos deve ser compatível com a moral e a licitude, pautadas pela ética e pelos bons costumes. De acordo com Justen Filho (2010), na licitação, a conduta moralmente reprovável acarreta a nulidade do ato ou do procedimento. Existindo imoralidade, afasta-se a aparência de cumprimento à lei ou ao ato convocatório. A conduta do administrador público deve atentar para o disposto na regra legal e nas condições do ato convocatório.

O princípio da impessoalidade, para Barros (2012), é a verdadeira consequência do princípio da legalidade. Sua observância é de primordial valia quando o ato visado for de ordem discricionária, pois são nesses em que ocorre a maior probabilidade de o administrador incorrer em arbitrariedade, abusando dos vagos conceitos de conveniência e oportunidade. A administração deve ter como objetivo principal a realização dos interesses da coletividade, não havendo espaço para a incidência de motivos e interesses pessoais.

Na visão de Justen Filho (2010) a impessoalidade é emanção da isonomia, da vinculação à lei e ao ato convocatório e da moralidade. Indica vedação a distinções fundadas em caracteres pessoais dos interessados, não refletindo diferenças efetivas e concretas e que possam interferir para os fins da licitação. A decisão será impessoal quando derivar racionalmente de fatores alheios à vontade do julgador. A impessoalidade conduz para que a decisão independa da identidade do julgador.

No que diz respeito ao Princípio da Igualdade, segundo Carvalho Filho *apud* Barros (2003) é importante para a retidão do processo licitatório e significa que todos os interessados em contratar com a administração devem competir em igualdade de condições, sem que se ofereça vantagem ou tratamento diferenciado para algum dos participantes.

Para Araújo (2003) a igualdade prevista na lei é a igualdade formal, o tratamento que não possui privilégios, não se admitindo discriminações injustificadas. Este princípio representa um direito e garantia fundamental, ou seja, ao tratar de licitação determina que o procedimento licitatório deva assegurar igualdade de condições a todos os concorrentes.

A Isonomia, conforme Justen Filho (2010), significa o livre acesso de todo e qualquer interessado à disputa pela contratação com a administração. Como decorrência da isonomia, é vedado à administração contratar um particular sem a observância do procedimento seletivo adequado e prévio, em que sejam estabelecidas exigências proporcionadas à natureza do objeto a ser executado. Consiste na igual aplicação da lei àqueles que a ele se submetem. Portanto, a igualdade possui a forma de um tratamento amplo igualitário e a isonomia aplica-se especificamente às normas. Desta forma, o que é válido juridicamente para um tem que ser válido também para todos os que preencham as condições de aplicação de determinada norma.

O princípio da publicidade é de extrema importância para os concorrentes, pois nesse sentido dá-se a certeza do que está ocorrendo nas diversas etapas do processo. Desta forma, há a possibilidade de elaboração de planejamentos e recursos administrativos em caso de descontentamento com alguma decisão que possa ser tomada pela comissão de licitação, ou mesmo se houver alguma irregularidade ou ilegalidade no certame (BARROS, 2003). Por meio da publicidade dos processos licitatórios, a gestão pública garante a competitividade para que seja acatada a proposta mais vantajosa.

Nesse âmbito, a publicidade dá o direito a qualquer interessado a ter acesso às licitações, mediante divulgação dos atos praticados pelos administradores em todas as fases do processo, para possibilitar a atuação de modo transparente em todos os atos do ente público.

Para Carvalho Filho (2009), a licitação deve ser amplamente divulgada, de modo a possibilitar o conhecimento de suas regras ao maior número possível de pessoas, pois quanto maior a quantidade de pessoas que tiverem conhecimento da licitação, mais eficiente será a forma de seleção, e mais vantajosa será a proposta vencedora.

O princípio da Economicidade e Eficiência estabelece que os processos licitatórios devam ocorrer com celeridade, ou seja, com agilidade. Tem por finalidade a obtenção do melhor resultado estratégico para uma determinada alocação de recursos financeiros, econômicos ou patrimoniais em um cenário socioeconômico.

Para Bugarin (2001), quanto à valoração da economicidade, o gestor público deve, por meio de um comportamento ativo, criativo e desburocratizante, tornar possível a eficiência por parte do servidor e a economicidade como resultado das atividades, a fim de conseguir a economicidade das escolhas por parte do ente público.

Já no princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, a administração e o licitante devem observar as normas e condições estabelecidas no ato convocatório, ou seja,

não pode ser criado ou feito algo sem que haja previsão no edital de convocação. Medauar (2008), explica que o edital e a carta-convite são instrumentos convocatórios da licitação e contêm as regras a serem seguidas no processo licitatório que nortearão o futuro contrato. O instrumento convocatório é a lei do processo licitatório que anuncia os parâmetros do ato, com a exigência de sua observância durante todo o processo.

O princípio do Julgamento Objetivo determina que o administrador deva observar critérios objetivos definidos no ato convocatório para o julgamento das propostas. Segundo Justen Filho (2010), o julgamento objetivo exclui a parcialidade, ou seja, a tomada de posição segundo o ponto de vista de uma parte. Além da imparcialidade, o julgamento tem de ser formulado à luz dos valores protegidos pelo Direito.

A tutela aos interesses além do individual não autoriza, contudo, que se ignorem as disposições norteadoras do ato convocatório e da Lei. Desta forma, não se admite que, a pretexto de selecionar a melhor proposta, sejam amesquinhadas, as garantias e os interesses dos licitantes e ignorado o disposto no ato convocatório.

2.2 A História da Modalidade Pregão

Tendo em vista o aprimoramento e a modernização das compras e contratações públicas, o pregão inicialmente foi criado no Brasil por meio da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, conhecida como Lei Geral de Telecomunicações - LGT. Essa lei trouxe o primeiro texto normativo sobre contratações por meio do pregão. Em seu contexto, no Título VI, dedicado às contratações, a lei autorizou a administração pública a realizar licitações pela modalidade pregão para a aquisição de bens e serviços (BRASIL, 1997).

Em 1998 surgiu o pregão como nova modalidade licitatória de aplicabilidade restrita à entidade Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, que é uma agência reguladora com natureza de autarquia especial e que, com a promulgação da LGT ficou estabelecido o regime próprio de contratações para a entidade. Nos artigos 54 a 59, a lei estabeleceu a forma pela qual a ANATEL realizaria suas contratações, que são, até hoje, as normas legais de observância obrigatória pela Agência nos seus procedimentos de aquisição. O dispositivo exclui a aplicabilidade da Lei nº 8.666/1993 às licitações feitas pela ANATEL, salvo, nos casos em que se tratar de licitação para contratações de obras e serviços de engenharia.

Assim, o pregão foi definido no artigo 56 da LGT como a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, sendo disputada por meio de lances em sessão pública. Tem como característica principal a inversão das fases em relação às licitações definidas e regidas pela Lei nº 8666/1993. No Pregão primeiro obtém-se a melhor proposta,

que é a vencedora, e, somente depois se verifica os documentos de habilitação do licitante vencedor.

A modalidade Pregão evoluiu sequencialmente com a publicação da Medida Provisória nº 2.026/2000, que estendeu a modalidade às demais agências reguladoras federais. A modalidade pregão foi regulamentada pelo Decreto Federal nº 3.555, de 08 de agosto de 2000, que aprovou o regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. O Decreto Federal nº 3.697, de 21 de dezembro de 2000 regulamentou o pregão na forma eletrônica, durante a vigência da MP nº 2.026-07.

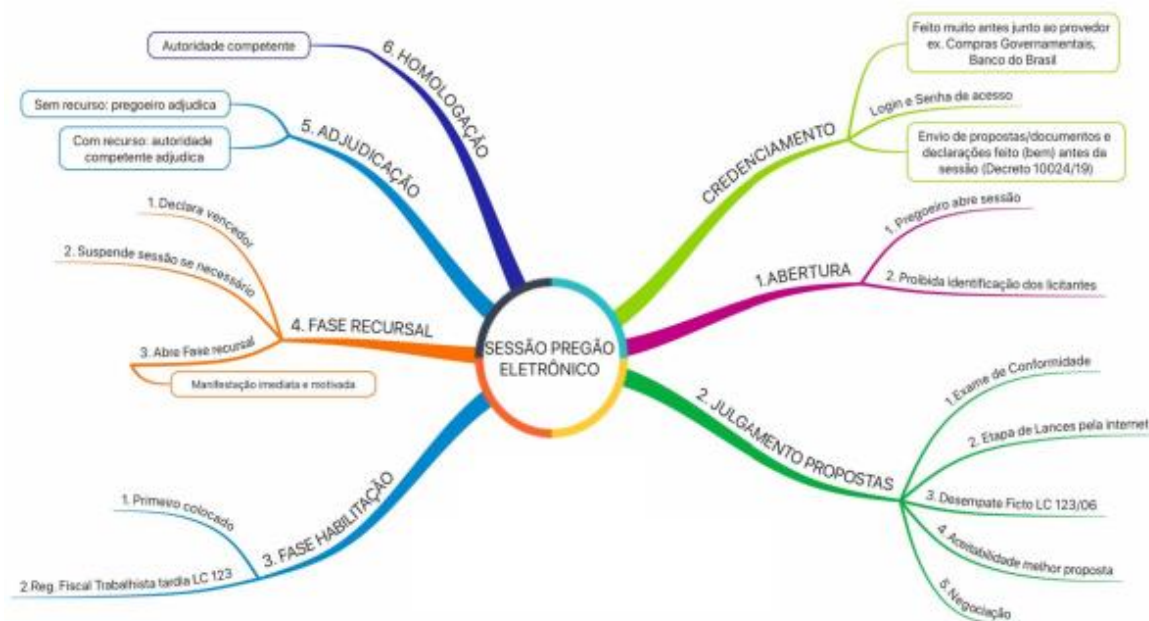
Em seguida, a Medida Provisória nº 2.182-18, de 23 de agosto de 2001, institui, no âmbito da União, a modalidade e, posteriormente, com a promulgação da Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002, o pregão foi adicionado à legislação que disciplinam a modalidade. Com a publicação da Lei nº 14.133/2021, nova lei de compras e contratos administrativos, a modalidade foi incorporada ao grupo de cinco opções, sendo elas a Concorrência, o Concurso, o Leilão, o Pregão e o Diálogo competitivo.

O conceito de bens e serviços comuns é definido por produtos padronizados, seja em decorrência de normas técnicas, como as emitidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, ou por práticas de mercado ou ainda em virtude de procedimentos internos à própria administração. A padronização decorre a fungibilidade do objeto, ou seja, a possibilidade de ele ser substituído por outros de mesma espécie, qualidade e quantidade. É o oposto de produto com especialidades, ou produzido conforme encomenda, pois o bem comum tem um perfil qualitativo definido e conhecido no mercado (JUSTEN FILHO, 2010).

O Pregão na forma eletrônica surgiu juntamente com a criação da modalidade na forma presencial, porém formalmente foi instituído pelo Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, que estabeleceu o uso obrigatório da modalidade pregão, preferencialmente em forma eletrônica e posteriormente, regulamentado pelo Decreto nº 5.504, de 05 de agosto de 2005, que estabeleceu a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União ou decorrentes de convênios, instrumentos congêneres ou consórcios públicos.

É importante que os interessados em participar de processos licitatórios tomem conhecimento detalhado sobre cada etapa do certame, e que esteja atento a qualquer equívoco do órgão responsável no decorrer da licitação. Na Figura 01, Vianna (2020) apresenta o mapa mental das etapas do processo licitatório realizado pela modalidade pregão eletrônico.

Figura 01: Mapa mental das etapas que são realizadas em um pregão eletrônico.



Fonte: Vianna (2020).

Conforme Vianna (2020), as etapas do pregão eletrônico são executadas com riqueza de detalhes, e para isso, o responsável pelo processo deve ter adequado conhecimento a respeito. Entretanto, em muitos casos o governo não oferece capacitação adequada aos servidores, o que pode comprometer o processo e prejudicar servidores e entidade. A falta de conhecimento pode levar o servidor a cometer erros no momento do julgamento, sendo esse o ponto crucial da licitação, logo, quando os envolvidos conhecem os detalhes do processo, é possível à identificação de erros e vícios procedimentais.

Segundo Vasconcelos (2006), os atos administrativos realizados *on line* nos processos licitatórios devem ser controlados e fiscalizados. É necessário o aperfeiçoamento das atribuições dos pregoeiros visando à promoção de um controle definitivo. Por outro lado, a própria sociedade civil e os licitantes em geral têm a tecnologia da informação em seu favor, sendo essa uma ferramenta de fiscalização. O comprometimento com a seriedade do pregão eletrônico é dever dos participantes em geral, e o envolvimento de ambas as partes é fundamental para o sucesso do processo licitatório.

Figueiredo e Costa (2019) destacam algumas vantagens da utilização do pregão eletrônico na realização dos processos licitatórios. A transparência do certame reduz o risco de corrupção, oferecendo maior segurança, pois o processo pode ser acompanhado na íntegra via internet, o que facilita a fiscalização. Outra vantagem é a ordem dos lances, em que os participantes do processo devem ofertar lances sucessivos, não sendo considerada a ordem de

classificação, ao contrário do pregão presencial, em que os licitantes são classificados sequencialmente e apresentam seus lances de forma verbal.

Já um fator negativo é a aquisição de bens e serviços de baixa qualidade, ofertados por empresas, usando de má-fé, com valores que estão muito abaixo do preço de mercado e da estimativa de preços elaborada pelo órgão público licitador. A demora na entrega dos bens e serviços, já que na maioria das vezes, participam empresas de diversas partes do país, influenciadas pela facilidade do sistema eletrônico, que muitas vezes assumem compromissos que não podem ser cumpridos e assim prejudicam a entidade pública.

3 METODOLOGIA

No referencial teórico foram apresentados os conceitos, justificativas e características sobre o assunto abordado. Segundo Vergara (2007), para a elaboração do referencial teórico, é interessante levantar o que já foi publicado a respeito do objeto sob sua investigação, identificando-se as várias posições teóricas sobre o assunto. A argumentação direcionada para o problema deve ser construída com profundidade, coerência, clareza e elegância. Desta forma, o referencial teórico possibilitou fundamentar e dar consistência ao trabalho, além de ter norteado a pesquisa.

A metodologia utilizada para o trabalho foi desenvolvida por meio da pesquisa bibliográfica, pois permitiu ampliar o campo de estudo do assunto, por meio de consultas em livros, periódicos, artigos, sites e outros materiais cientificamente confiáveis. Conforme Boccato (2006), a pesquisa bibliográfica busca a resolução de um problema, por meio de referenciais teóricos publicados, analisando e discutindo as várias contribuições científicas. Esse tipo de pesquisa traz subsídios para o conhecimento sobre o que foi pesquisado, como e sob que enfoque e/ou perspectivas ao qual foi tratado o assunto apresentado na literatura científica.

Gil (2002) assegura que a principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente. Essa vantagem torna-se particularmente importante quando o problema de pesquisa requer dados muito dispersos pelo espaço. Para a análise dos dados foi adotada a interpretação qualitativa, na qual os pesquisadores analisaram as informações obtidas pela pesquisa bibliográfica e apresentaram suas observações e argumentações.

Para coleta de informações e exemplificação da discrepância entre as contratações públicas com utilização da modalidade Pregão, nas formas presencial e eletrônica, na seção

destinada aos resultados foram apresentados dados do município de Monte Carmelo – MG, extraídos do sítio eletrônico do município, e informações em nível nacional, consultados no Portal da Transparência da Controladoria Geral da União.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nota-se que os diversos setores da sociedade estão submetidos aos desafios oriundos da convivência contemporânea. De acordo com Angelin e Zborowski (2020), as buscas da adequação às necessidades da sociedade pela administração pública vêm sendo cada vez mais intensas, uma vez que o atual modelo de gestão administrativa, proposto pela Constituição Federal de 1988, contempla várias atividades e serviços, visando uma gestão de interesse público voltado à satisfação da coletividade.

Para que se inicie o processo licitatório, a reserva de recursos para despesas deverá ser efetuada pela administração, logo, se houver a pesquisa prévia de mercado já estabelecida, com o objetivo de analisar os preços praticados, o valor da reserva será o mais próximo da realidade. Entretanto, para o sucesso da licitação, é necessária uma pesquisa ampla e adequada, a fim de adotar um valor referencial coerente e atualizado, visando redução dos riscos de comprometimento do processo licitatório (COSTA *et al.*, 2020).

O pregão é a modalidade de licitação utilizada para a aquisição de bens e serviços que proporciona vários benefícios, dentre eles a ampliação de oportunidades de participação, a redução dos preços, a transparência, competição e celeridade no processo de aquisição, redução dos custos e do período de duração do processo (VIEIRA, 2010). Para Silva (2007), a utilização de uma versão eletrônica de licitação pode tornar o processo mais eficiente e simples, possibilitando aos empresários interessados a identificação das oportunidades para participar do certame com outras organizações, tanto no setor público quanto no privado.

Instituído pelo Decreto Federal nº 5.450/2005, o pregão eletrônico teve como objetivo regulamentar a modalidade na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns. Conforme o artigo 4º, em aquisições de bens e serviços comuns, o pregão será obrigatório, sendo preferencial a utilização da forma eletrônica. Essa modalidade deve ser utilizada na forma eletrônica, exceto em casos de comprovada inviabilidade que será justificada pela autoridade competente. Devido a isso, o pregão fica subentendido como facultativo e a maioria dos processos licitatórios, nas esferas estaduais e municipais, são realizados na forma presencial.

Pelo pregão eletrônico os atos são praticados em um ambiente virtual, por meio de tecnologia da informação, no qual os proponentes devem credenciar-se, previamente, junto ao

provedor do sistema eletrônico, no prazo estabelecido. A inclusão da proposta e seus anexos também devem ser feitas no sistema online. Já o presencial pressupõe a presença física, momento em que ocorre o ato da abertura das propostas, oferecimento de lances e abertura dos documentos. O processo é realizado em sessão pública, com a presença do pregoeiro, membros da equipe de apoio e licitantes ou seus representantes presentes.

A publicação do edital do pregão possui prazo e forma própria em relação às outras modalidades. A Lei nº 8.666/93 determina os prazos mínimos entre a publicação do edital e a data do certame, sendo que na modalidade pregão, presencial ou eletrônico, o prazo mínimo entre a publicação do edital e a data do certame é de oito dias úteis. Portanto, da data de publicação do edital e efetiva disponibilização aos interessados, até a data marcada para a sessão de abertura do pregão, não pode haver prazo inferior a oito dias úteis, podendo ser superior a isto (BRASIL, 1993).

Uma ferramenta bastante utilizada em junção ao pregão eletrônico ou presencial é o sistema Registro de Preços, em que a administração seleciona as melhores propostas e registra os preços para a celebração de contratações futuras. Compreende-se que o órgão tem uma estimativa de aquisição e faz um edital com base nessa estimativa, e, ao final da licitação, a empresa vencedora assina uma Ata de Registro de Preços, no qual terá efeito de compromisso e responsabilidade. Os licitantes terão que cumprir as condições ofertadas e estipuladas no Edital, com validade de seis a doze meses após a assinatura, conforme definido no momento do acordo.

O Registro de Preços está previsto na Lei nº 8.666/1993, que determina que as compras, sempre que possível, devem ser processadas por meio do sistema de registro de preços. Na Lei nº 10.520/2002 o Registro de Preços também está previsto em seu artigo 11. A nova lei de licitações manteve o sistema de registro para a aquisição como uma forma de planejamento das aquisições públicas. As compras e contratações de bens e serviços comuns, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando efetuadas pelo sistema de registro de preços poderão adotar a modalidade de pregão.

O Sistema de Registro de Preços tem a finalidade de registrar o preço de determinado material ou serviço em ata, com vistas às futuras compras a serem realizadas pela entidade pública. Outra característica exclusiva do Registro de Preços é a possibilidade da participação de mais de um órgão na mesma licitação, tornando possível que em uma mesma ata de Registro de Preços figure um ou mais órgãos como beneficiários, os quais são intitulados de Órgão Gerenciador e Órgão Participante.

Com a promulgação do Decreto nº 10.024/2019, o pregão eletrônico passou a ser obrigatório para os Estados, Distrito Federal e entidades da respectiva administração indireta, a partir 28 de outubro de 2019. Para municípios com mais de 50.000 habitantes e entidades da respectiva administração indireta a obrigação passou a valer a partir de três de fevereiro de 2020. Já os municípios entre 15.000 e 50.000 habitantes e entidades da respectiva administração indireta foi a partir de seis de abril de 2020 enquanto que para os municípios com menos de 15.000 habitantes e entidades da respectiva administração indireta, a data para adequação e a adesão à modalidade foi o dia primeiro de junho de 2020 (BRASIL, 2019).

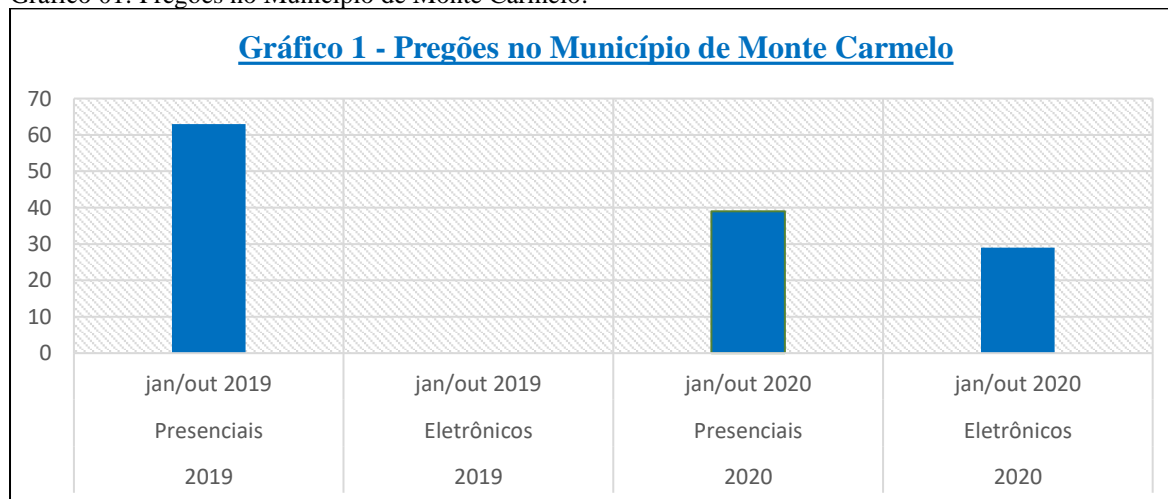
O Quadro 01 e o Gráfico 01 demonstram, para exemplificação e melhor entendimento, uma comparação de dados referente às contratações, realizadas pelo Município de Monte Carmelo - MG, na modalidade pregão.

Quadro 01: Contratações, realizadas pelo Município de Monte Carmelo - MG, na modalidade pregão.

Ano	Forma do Pregão	Período	Quantidade	Total
2019	Presenciais	jan./out 2019	63	63
2019	Eletrônicos	jan./out 2019	0	
2020	Presenciais	jan./out 2020	39	68
2020	Eletrônicos	jan./out 2020	29	

Fonte: PREFEITURA DE MONTE CARMELO, 2020.

Gráfico 01: Pregões no Município de Monte Carmelo.



Fonte: PREFEITURA DE MONTE CARMELO, 2020.

Nota-se que em 2019, até a data de 07 de outubro de 2019, foram realizados 63 pregões presenciais, que corresponderam a 100% do total de contratações do período. Já em 2020, sob a perspectiva do Decreto nº 10.024/2019, até a data de 07 de outubro de 2020, verifica-se que foram realizados 39 pregões presenciais, que representam 57,35%, 29 pregões foram realizados na modalidade eletrônica, representando 42,65% do total de licitações realizadas no município de Monte Carmelo - MG.

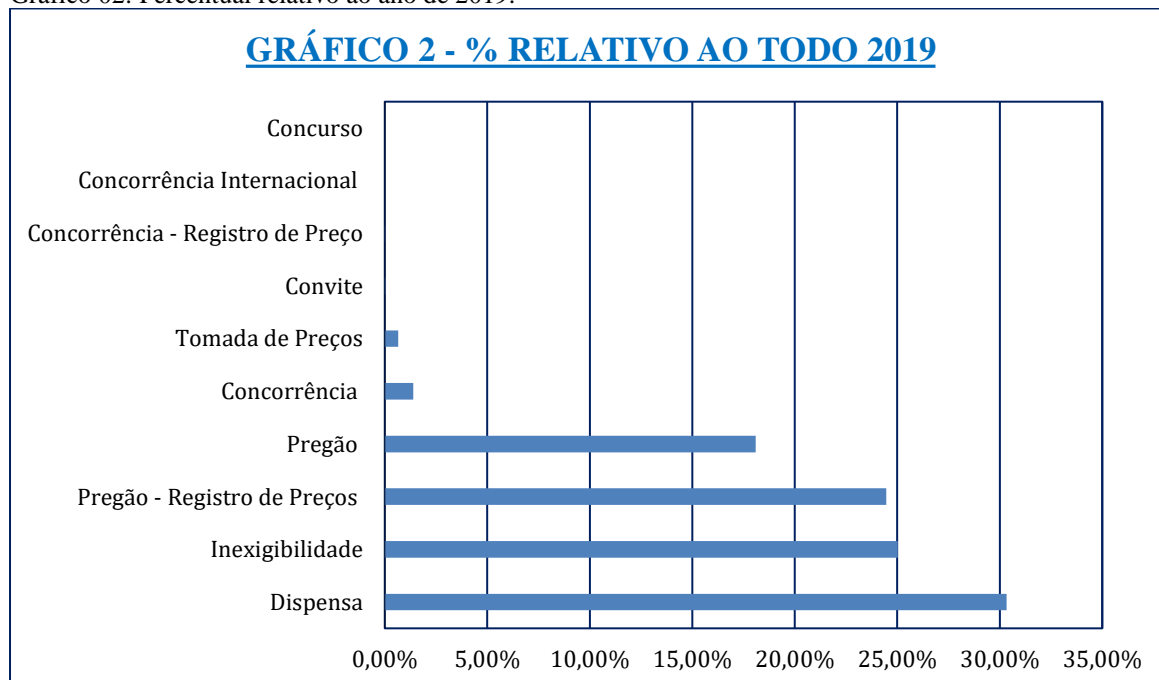
Neste sentido, fazendo uma comparação com os dados em nível nacional, o Quadro 02 e o Quadro 03 apresentam as contratações públicas dos anos 2019 e 2020, consultados no Portal da transparência da Controladoria Geral da União. Em seguida aos Quadros, são apresentados Gráficos para a melhor visualização das informações.

Quadro 02: Contratações a nível nacional de licitações no ano de 2019.

Forma de Contratação	Porcentagem Correspondente
Dispensa	30,34%
Inexigibilidade	25,02%
Pregão - Registro de Preços	24,46%
Pregão	18,10%
Concorrência	1,39%
Tomada de Preços	0,65%
Convite	0,03%
Concorrência - Registro de Preço	0,01%
Concorrência Internacional	0,00%
Concurso	0,00%

Fonte: PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2020.

Gráfico 02: Percentual relativo ao ano de 2019.



Fonte: PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2020.

Verificou-se que, no ano de 2019, foram realizadas o total de 145.892 licitações, nas quais a modalidade dispensa foi a de maior proporção, correspondendo a 30,34% do total de contratações. Em seguida a contratação por inexigibilidade correspondeu a 25,02%, seguido do pregão pelo sistema de registro de preços com 24,46%. O pregão foi utilizado por 18,10% e a modalidade concorrência foi adotada em 1,39% dos processos. As modalidades de tomada

de preços, convite, concorrência pelo sistema registro de preços, corresponderam a percentuais menores que 1%.

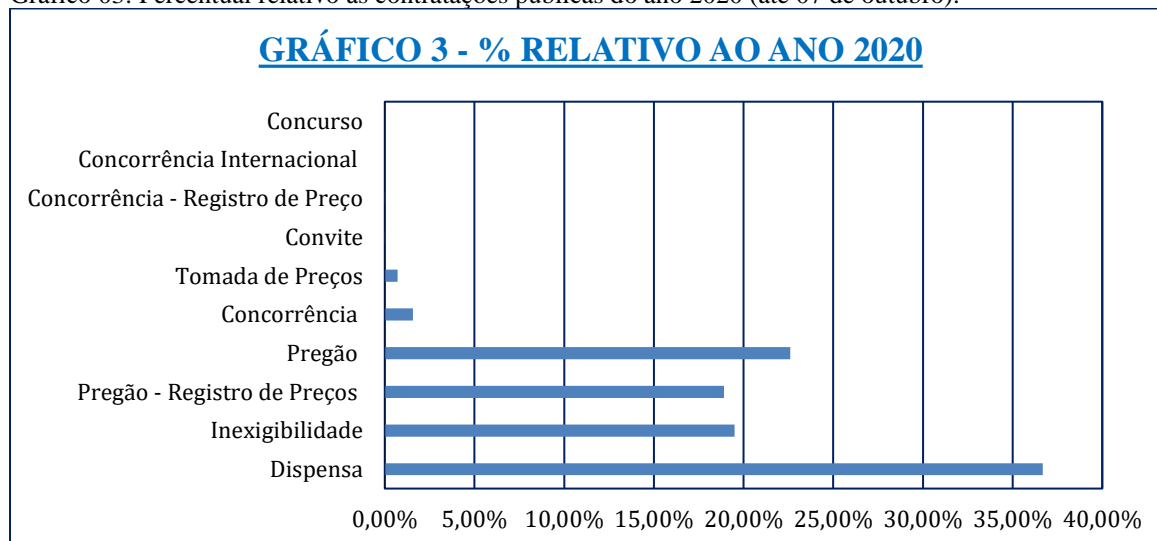
Já no ano de 2020, até o dia sete de outubro, foram realizadas 60.203 licitações em nível nacional, demonstradas no Quadro e no Gráfico 03.

Quadro 03: Contratações, a nível nacional, até 07 de outubro de 2020.

Forma de Contratação	Porcentagem Correspondente
Dispensa	36,69%
Inexigibilidade	19,50%
Pregão - Registro de Preços	18,91%
Pregão	22,60%
Concorrência	1,57%
Tomada de Preços	0,71%
Convite	0,02%
Concorrência - Registro de Preço	0,01%
Concorrência Internacional	0,00%
Concurso	0,00%

Fonte: PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2020.

Gráfico 03: Percentual relativo às contratações públicas do ano 2020 (até 07 de outubro).



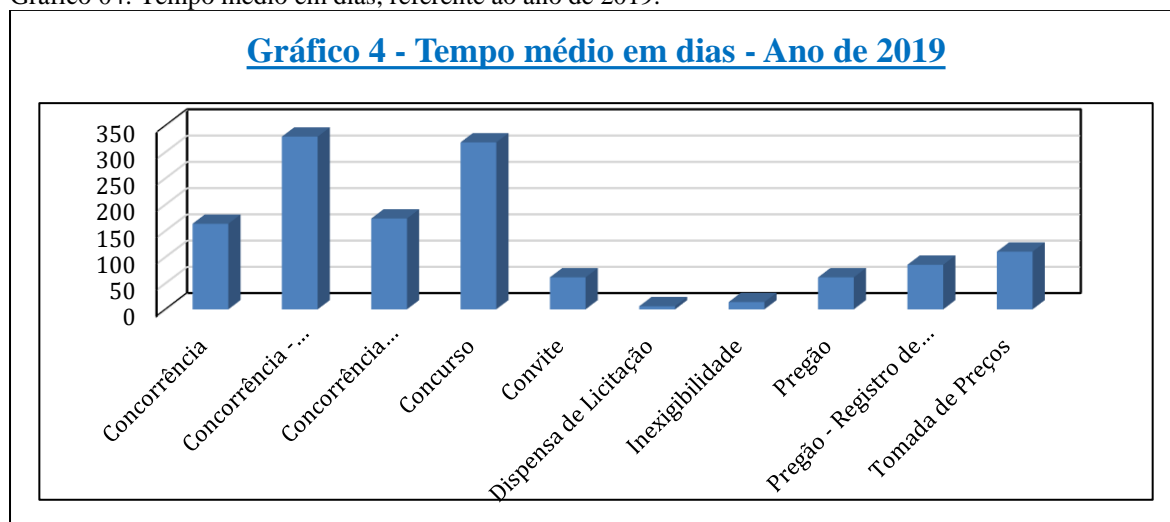
Fonte: PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2020.

No ano de 2020, até sete de outubro, foram realizadas 60.203 licitações, e novamente a modalidade com maior proporção foi compra por dispensa, que correspondeu a 36,69% do total. As contratações por inexigibilidade corresponderam a 19,50%, seguido pelo pregão com sistema registro de preços que corresponderam a 18,91%, o pregão com 22,60% e a concorrência com 1,57%. As modalidades de tomada de preços, convite, concorrência com registro de preços corresponderam a percentuais menores que 1%.

Para melhor compreensão dos dados apresentados. O Gráfico 04 demonstra o tempo médio em dias da publicação do Edital da licitação até a assinatura do contrato, por cada

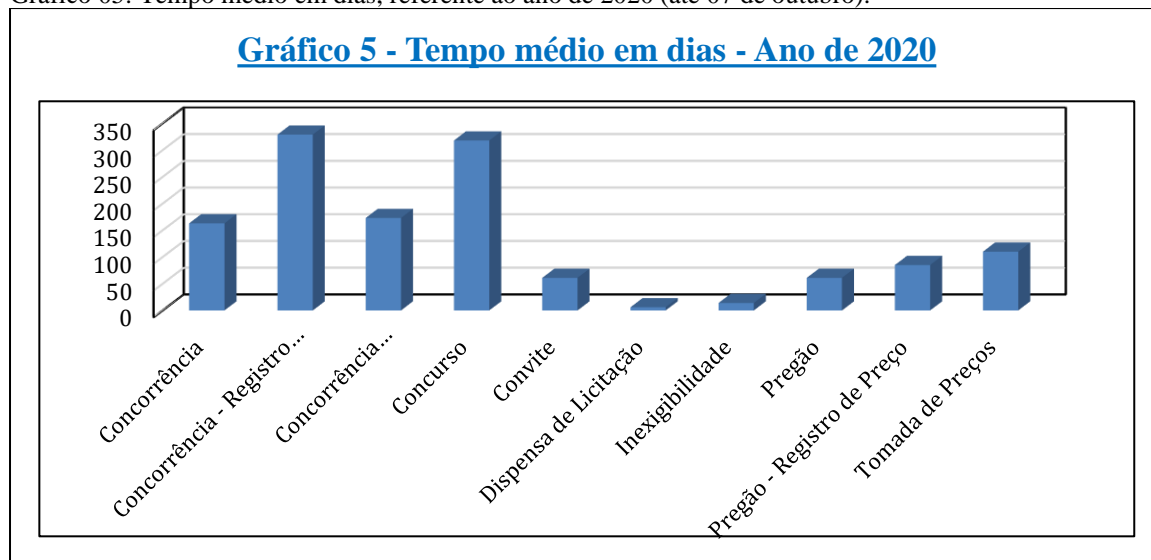
modalidade em âmbito nacional, no ano de 2019, enquanto que o Gráfico 05 apresenta o tempo médio no ano de 2020, até sete de outubro.

Gráfico 04: Tempo médio em dias, referente ao ano de 2019.



Fonte: PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2020.

Gráfico 05: Tempo médio em dias, referente ao ano de 2020 (até 07 de outubro).



Fonte: PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2020.

Nota-se que, nos anos de 2019 e 2020, a modalidade que mais despence de tempo desde a publicação do edital até a assinatura do contrato ou ata, é a concorrência com sistema registro de preços, que em 2019 a média foi em torno de 180 dias. Já em 2020 foram 329 dias, aumento esse que talvez possa se relacionar a pandemia Corona vírus Covid-19, porém esse é um assunto para estudos futuros. Vale ressaltar que a concorrência é a modalidade mais ampla de licitação, pois permite a participação de qualquer licitante interessado na realização de obras e serviços e na aquisição de qualquer tipo de produto. Porém é a

modalidade que apresenta exigências mais rígidas para a fase de habilitação, com limites específicos determinados na legislação.

A contratação por dispensa, tanto em 2019 quanto em 2020, foram gastos, em média, seis dias desde a publicação até a assinatura do contrato. Compreende-se que a dispensa de licitação serve e deve ser usada para desburocratizar o processo licitatório, tornando a contratação mais rápida, pois visa atender necessidades iminentes, de forma isonômica e segue os princípios de publicidade e transparência.

O pregão, como as outras modalidades de licitação, tem como um dos seus objetivos obter a melhor e mais vantajosa proposta à Administração Pública. Segundo Justen Filho (2010), uma das singularidades deste procedimento, é a inversão das fases de habilitação e julgamento, pois a autoridade competente primeiro analisa a aceitabilidade da proposta e em seguida, promove a habilitação do concorrente. Outra particularidade é referente à possibilidade de apresentação de novos lances pelos licitantes, até que se alcance a proposta mais vantajosa. E o pregão aceita propostas por escrito, diferente dos lances que podem ser feitos de forma verbal ou eletrônica.

Percebe-se que o pregão eletrônico tende a atrair mais participantes para o processo por ser realizado via internet, proporcionando maior índice de competitividade entre os participantes e gerando uma redução de preços, o que possibilita mais economia aos contratantes, que buscam a proposta mais vantajosa dentre as escolhidas (FIGUEIREDO; COSTA, 2019). O pregão pode ser utilizado para aquisição de bens e serviços comuns independentemente do valor estimado na contratação, de modo diverso das outras modalidades, cuja utilização depende do valor total orçado do bem a ser obtido, salvo exceções descritas na legislação.

O pregão eletrônico destaca-se frente à ampla publicidade do processo e transparência dos atos administrativos e dos documentos que oficializam a legalidade do processo licitatório, devido ao fato de qualquer cidadão pode acompanhar o desenvolvimento da sessão e ter acesso às propostas e preços praticados pelos participantes do processo. Para isso basta o acesso gratuito ao provedor responsável pelo gerenciamento dos atos licitatórios. Tal modalidade é vantajosa por aumentar a transparência dos processos, além de diminuir o risco de fraudes e a incidência de casos de improbidade e imoralidade administrativa (VASCONCELOS, 2006).

A legislação para contratações públicas foi inovada com a publicação da Lei 14.133/2021, porém sua adoção se dará gradativamente durante dois anos o que proporcionou tempo para que os órgãos públicos se adequem aos parâmetros e alterações propostos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo teve como objetivo apresentar uma análise detalhada da eficiência do pregão na forma eletrônico como modalidade de licitação, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns. Para isso a pesquisa apresentou a legislação pertinente e sua evolução até a publicação da Lei nº 14.133/2021. Foram alcançados os propósitos predefinidos e, diante do exposto, pode se dizer que o pregão eletrônico foi um passo muito importante para a inovação das compras públicas, acompanhando a evolução da tecnologia, trazendo mais transparência para as contratações governamentais, com aumento da competitividade, economicidade e rapidez.

Dentre as modalidades de licitação, o pregão é o mais utilizado nos processos licitatórios no Brasil. Outro ponto importante a ressaltar no pregão eletrônico é que os agentes públicos se tornam menos responsabilizados por atos, omissões ou infrações nos certames, tendo em vista que os procedimentos não têm interferências dos agentes. Além de que o pregão, especialmente na sua forma eletrônica, proporciona à licitantes de todas as regiões do país a participação em processos licitatórios, ampliando a competitividade e expandido a oportunidade para maior participação de empresas nestes processos.

Além do incremento da competitividade, o pregão oferece maior transparência, pois qualquer cidadão pode averiguar os processos, bastando apenas ter acesso à internet. Outro fator de destaque no pregão é a economia gerada ao erário público, visto que, por meio dos lances, é possível adquirir produtos ou serviços de qualidade por preços vantajosos para a administração.

Desta forma, conclui-se que é muito interessante que todos os órgãos da administração pública utilizem o pregão eletrônico como modalidade licitatória sempre que for aplicável, pois assim é possível selecionar propostas vantajosas, ter agilidade no processo, eficiência na contratação e proporcionar economia aos cofres públicos. Identifica-se a importância de estudos posteriores relacionados à objetividade do pregão na forma eletrônica, e as atualizações legislativas que tornam esta modalidade de processo licitatório cada vez mais utilizado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANGELIN, R.; ZBOROWSKI, J. Democracia e acesso à informação nas compras públicas municipais por meio do pregão eletrônico. **Revista de Gestão Estratégica de Organizações**, Santo Ângelo, v. 8, n. 2, p. 43-55, jul./dez. 2020.

ARANTES, T.; SFORCIN, A. C. P.; PINTO, V. B.; MARTINS, M. C. Avaliação dos desfechos em processos licitatórios na modalidade pregão eletrônico de um hospital universitário. **Revista de Administração em Saúde**, São Paulo, v. 19, n. 76, jul./set. 2019.

BARROS, F. L. M. Princípios administrativos aplicados à licitação pública. **Revista Jus Navigandi**, v. 6, n. 58, 2003.

BOCCATO, V. R. C. Metodologia da pesquisa bibliográfica na área odontológica e o artigo científico como forma de comunicação. **Revista de Odontologia da Universidade Cidade de São Paulo**, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 265-274, set./dez. 2006.

BRASIL. **Portal de Compras do Governo Federal**. Disponível em: http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/decretos/de5450_2005.html. Acesso em: 15 ago. de 2020.

BRASIL. **Lei nº. 14.133, de 01 de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm.

BRASIL. **Decreto nº. 10.024, de 20 de setembro de 2019**. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm.

BRASIL. **Decreto nº. 5.504, de 05 de agosto de 2005**. Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos (Revogado). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5504.htm.

BRASIL. **Decreto nº. 5.450, de 31 de maio de 2005**. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências (Revogado). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm#art33

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/2002/110520.htm.

BRASIL. **Decreto nº. 3.697, de 21 de dezembro de 2000**. Regulamenta o parágrafo único do art. 2º da Medida Provisória nº 2.026-7, de 23 de novembro de 2000, que trata do pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação (Revogado). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3697.htm.

BRASIL. **Decreto nº. 3.555, de 08 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.

BRASIL. Lei nº. 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19472.htm.

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/18666cons.htm. Acesso em: 02 mai. 2020

BRASIL. Lei nº. 8.429, de 02 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/18429.htm.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06 mai. 2020.

BUGARIN, P. S. O Princípio Constitucional da Eficiência: Um Enfoque Doutrinário Multidisciplinar. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 32, n. 87, p. 39-50, jan./mar. 2001.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de Direito Administrativo**. 20. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009. 238 p.

COSTA, E. R.; CHAVES, L. D. P.; COSTA, A. L.; MAZZO, A. Sucesso e insucesso nas licitações da modalidade pregão: revisão scoping review. **Gestão em Organização de Saúde**, Ribeirão Preto, v. 53, n. 1, p. 97-106, 2020.

FARIA, M. A. A.; OLIVEIRA, I. L. de M. C. Licitação Pública: análise da utilização da modalidade pregão na forma eletrônica – pregão eletrônico. **Revista Eletrônica de Educação da Faculdade Araguaia**, v. 9, p. 349-366, 2016.

FIGUEIREDO, J. I. E.; COSTA, A. V. Vantagens do Pregão Eletrônico. **Id on Line Revista Multidisciplinar e de Psicologia**, v. 13, n. 43, p. 241-263, 2019.

FREITAS, A. F.; DAL MORO, B. da C. O pregão eletrônico como mecanismo de consagração da eficiência no sistem de licitações públicas. **Anuário Pesquisa e Extensão UNOESC**, São Miguel do Oeste, v. 4, 2019.

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

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

_____, Marçal. **Pregão: comentários à legislação do Pregão comum e eletrônico**. 4ª ed. São Paulo: Editora Dialética, 2005.

_____, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 14 ed. São Paulo: Dialética, 2010.

_____, Marçal. **Pregão: comentários à legislação do Pregão comum e eletrônico**. 4ª edição. São Paulo: Editora Dialética, 2005.

_____, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 14 ed. São Paulo: Dialética, 2010.

MAIS BRASIL. **Plataforma Mais Brasil: O que é?** Disponível em: <https://siconv.com.br/plataforma-mais-brasil-o-que-e>. Acesso em 15 mai. 2020.

MEDAUAR, O. **Direito Administrativo Moderno**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 2. ed. Revista dos Tribunais, 1966.

MOREIRA, E. B.; GUIMARÃES, F. V. **Licitação pública**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Controladoria Geral da União**. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/licitacoes>. Acesso em: 07 out. 2020.

SILVA, A. A. da. **Economia das compras governamentais em decorrência do pregão eletrônico – uma abordagem econométrica**. 2007. 50 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Centro de Aperfeiçoamento dos Economistas do Nordeste – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2007.

TEODORO, E. **A Eficiência do Pregão Eletrônico como Modalidade de Licitação Pública – Aspectos Jurídicos**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2015.

VASCONCELOS, G. G. do V. A Garantia Constitucional da Licitação da Modalidade Pregão na Forma Eletrônica. **Direito Público**, n. 13, p. 134-154, jul./set. 2006.

VERGARA, S.C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2007.

VIANNA, F. **Guia Definitivo do Analista de Licitações**. 2020. Disponível em: https://rdstation-static.s3.amazonaws.com/cms%2Ffiles%2F88462%2F1587554340GUIA_DEFINITIVO_DO_ANALISTA_DE_LICITACAO.pdf?utm_campaign=pdf_do_guiado_analista_em_licitacoes&utm_medium=email&utm_source=RD+Station. Acesso em: 15 out. 2020.

VIEIRA, M. R. **Licitações: a vantagem do pregão eletrônico nas licitações**. 2010. 29 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, Porto Alegre, 2010.

CAPÍTULO 4

FRAUDES EM LICITAÇÕES: CRIME CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Edgar Pereira de Jesus

Franciele Cristina Espanhol Ferreira Alves

Simone Teles da Silva Costa

Dênia Aparecida de Amorim

Paulo Victor Antônio Chaves

1 INTRODUÇÃO

Os órgãos e entidade que compõem a administração pública devem seguir normas legais e preceitos previstos na Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988 (CF/1988), a qual expõe os princípios da Administração Pública (BARROS NETO, 2019). A Carta Magna, no artigo 37, inciso XXI, destaca a obrigatoriedade da licitação, ou seja, as contratações realizadas pelo ente governamental devem ser realizadas por meio de licitações, exceto em casos avulsos regidos na legislação (GOMES, 2017).

Diante da importância do processo licitatório para o setor público, tais processos requerem maior atenção em suas realizações, uma vez que, desde a década de 1960 a corrupção e as fraudes comprometem o interesse público, dificultando ou impossibilitando uma boa gestão do erário público. Conforme Bartel e Ranhe (2019), o processo licitatório consiste na compra de produtos, equipamentos, materiais, ou contratação de serviços úteis ao setor público, visando o menor custo sem deixar de lado a qualidade do produto ou serviço.

Nos últimos anos a corrupção e fraudes em licitações por meio de gastos excessivos do governo, superfaturamentos e desvios de verbas é um assunto que ganhou forte repercussão social, pois implica em desrespeito com o dinheiro público e com a sociedade em si, além de descumprir os preceitos de integridade, moralidade, probidade e ética previstos na própria Constituição Federal de 1988. Para solucionar essa situação, a sociedade necessita da implantação de projetos eficazes no combate às práticas corruptas relacionadas à Administração Pública que, especialmente após a promulgação da CF/1988, que passou a ser regida de forma mais intensa no âmbito jurídico (FREITAS, 2016).

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 estabelece algumas modalidades de licitação, e a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, criou a modalidade pregão nas formas presencial e eletrônico, que começaram a ser utilizadas para garantir maior transparência nos processos.

Para atuar no âmbito das contratações públicas é muito importante agir com licitude, legitimidade e respeitabilidade, seguindo rigorosamente a lei que rege as licitações (OLIVEIRA, 2009).

Santos e Souza (2016) citam que as fraudes em licitações são caracterizadas sempre que houver alguma prática consciente com a intenção de causar danos, resultando do planejamento, da organização e da execução da prática ilícita, visando benefícios ilegais ou ilegítimos, o que é reprovado legalmente, pela moral e pela ética. Com a promulgação da Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021, nova lei destinada às licitações e contratos administrativos, a legislação passa a prever sanções e punições para os crimes ligados à corrupção e dano ao erário.

Diante do exposto, este estudo foi desenvolvido para responder o seguinte problema de pesquisa: Qual o impacto das atitudes fraudulentas em processos licitatórios para a Administração Pública? O objetivo geral foi abordar as fraudes nas licitações, assunto que tem se tornado cada vez mais frequente em notícias relacionadas à Administração Pública. Os objetivos específicos foram analisar a importância dos princípios das licitações para a Administração Pública e identificar as principais fraudes que ocorrem em processos licitatórios no Brasil.

Este estudo justifica-se pelo fato de ser uma contribuição para a sociedade e para o meio acadêmico, por meio da busca do conhecimento a respeito de um tema polêmico e a cada vez mais falado, e que preocupa muito o poder público. Além disso, a discussão alerta sobre a importância da intensificação da fiscalização dos processos licitatórios para se evitar possíveis fraudes no certame.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Licitações e seus Princípios

As licitações são previstas na CF/1988, especificadas por meio de leis e regulamentadas por decretos federais. A Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 10.520/2020 regem os processos realizados por órgãos da administração pública direta e indireta, fundações, empresas públicas, autarquias, sociedades de economia mista e fundos especiais (BARTEL; RANHE, 2019). Em 2021 foi sancionada a Lei nº 14.133, Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que será adotada de forma gradativa, no período de dois anos, a partir de abril de 2021. Após esse período, passa a ser obrigatória para todos os entes públicos nas três esferas governamentais, com a revogação das duas outras leis.

O processo licitatório consiste em um certame administrativo legal e aberto a todos os interessados que são submetidos a critérios estabelecidos no instrumento convocatório, os quais apresentam suas propostas e cabe ao ente público, selecionar e contratar a mais vantajosa. Para Gomes (2017), nem sempre a melhor proposta é o menor preço, pois devem ser considerados outros quesitos, o que possibilita a todos os interessados uma concorrência igualitária. Faz-se necessário uma sequência de atos de ambas as partes, devidamente formalizados, além da plena observação dos princípios da Administração Pública e da licitação em todas as fases do processo.

A licitação pública deve manter a conduta de imparcialidade, pois se fundamenta na indisponibilidade do interesse público, ou seja, deve ser um processo isonômico. A isonomia é o principal princípio da licitação.

“O princípio da isonomia é o fundamento conceitual da licitação pública. Sem ela, salienta-se, pode haver qualquer coisa, inclusive licitação privada; mas, em hipótese alguma licitação pública. Aliás, se não fosse para garantir o princípio da isonomia seria desnecessária e descabida a exigência da licitação pública. Somente se explica um procedimento administrativo antecedente e condicional à celebração de um contrato administrativo, se este assegura a igualdade de todos os interessados. Caso contrário, bastaria ser feita uma pesquisa de preços, adequando-se às necessidades da Administração. Toda a formalidade que é inerente à licitação pública, só tem sentido, se é respaldar na isonomia”. (NIEBUHR, 2000, p. 73).

Conforme Novaes (2005), o princípio da isonomia rege o dever de garantir a oportunidade de disputa no processo licitatório, sem restrições a quaisquer interessados. O parágrafo 1º do artigo 3º da Lei nº 8.666/1993 proíbe que o ato do certame admita, preveja, inclua ou tolere situações capazes de comprometer o caráter competitivo do processo, e determina a imparcialidade referente aos licitantes.

O princípio da legalidade surgiu para impor maior rigidez contra atos antidemocráticos. Quanto a Administração Pública, a função deste princípio é a orientação a seguir estritamente o que a lei autoriza ou determina. Assim, as partes podem fazer tudo o que quiserem, exceto atos proibidos por leis (LENZA, 2016).

O princípio da impessoalidade prevê que todos os licitantes devem ser tratados da mesma forma, considerando-se direitos e obrigações. A administração deve pautar-se por critérios objetivos para a tomada de decisões, independente das condições pessoais do licitante ou qualquer benefício oferecido, seguindo sempre o que está expressamente previsto na lei ou no instrumento convocatório (NOVAES, 2005).

Já o Princípio da Moralidade, segundo Medeiros e Noronha (2016), foi inserido com o intuito de combater a corrupção e a impunidade existente no setor público, trazendo inovações ao inserir o ato de improbidade no que se refere à gestão pública, visando a boa coordenação dos bens públicos, tanto quanto aspectos de adequação à ordem jurídica. Ferreira (2019) complementa que, o controle jurisdicional não se limita ao exame estrito da legalidade do ato administrativo, e sim, deve observar a adequação legal, como expressão da legalidade, buscando a adequação moral administrativa relativa ao interesse público.

Para Salgado (2017), o Princípio da Publicidade é um elo fundamental de relação entre os princípios estruturantes do estado. A publicidade permite que o poder público seja controlado pelos cidadãos. De acordo com Zanella (2018), a publicação dos atos da administração pública é importante para que todos tenham conhecimento, uma vez que possibilita a participação de todos os que são habilitados à participar, além de servir para que os cidadãos tenham ciência do que está sendo feito com os bens e recursos públicos. Com isso, a sociedade pode atuar de forma fiscalizadora exercendo o controle social previsto na CF/1988.

2.2 Modalidades de Licitação

Para atender à legislação referente às contratações e compras públicas é necessário conhecer as modalidades de licitação. O certame licitatório é uma maneira de realizar um contrato entre o ente público e o privado, seja pessoa física ou jurídica, seguindo-se as especificidades de cada modalidade de licitação. Cabe a cada interessado obter conhecimento a respeito das mesmas e se enquadrar nos requisitos de cada uma. O ente público pode realizar licitações visando contratar obras, serviços e compras, além da concessão e permissão de serviços públicos. Aos interessados em participar de um processo, resta o conhecimento das modalidades (SILVA; MORAES; PEPECE JÚNIOR, 2018).

Segundo Justen Filho (2014), pela lei das licitações de 1993 são previstas cinco modalidades de licitação, sendo elas a concorrência, o convite, o leilão, a tomada de preços e o concurso. Em 2002, foi sancionada a Lei nº 10.520 que criou a sexta modalidade de licitação, denominada pregão. Com a sanção da Lei nº 14.133/2021 o rol de modalidades passou a ser a concorrência, o concurso, o leilão, o pregão e o diálogo competitivo.

A concorrência permite que todos os interessados em participar de um processo licitatório apresentem as ofertas visando concorrer com os demais participantes do processo, estabelecendo assim uma linha de comércio com a entidade em questão (SANTOS, 2017). A Lei nº 8.666/1993, em seu artigo 22 diz que:

Art. 22. [...] § 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.

O convite, de acordo com Mazza (2018), é a modalidade em que os interessados pertencem a um ramo específico em relação ao seu objeto, sendo escolhidos e convidados a participar do certame, sendo necessário um número mínimo de três participantes. Segundo Di Pietro (2010), essa é a única modalidade que não exige a publicação de edital, uma vez que os participantes são convidados e convocados por escrito, com antecedência de cinco dias úteis.

O leilão, segundo Gomes (2017), é a modalidade utilizada para venda de bens móveis ou imóveis que não possuem mais serventia para o ente público, ou bens que foram fruto de apreensões ou que foram penhorados. Conforme Hoffmann (2017), os interessados no processo licitatório apresentam suas propostas ao conhecimento de todos, verbalmente ou de forma eletrônica. Sua peculiaridade consiste na concentração de pessoas interessadas na seleção da melhor proposta, onde não há limites de ofertas a um só participante.

A modalidade tomada de preços é indicada para contratos de médio valor, que admitem interessados cadastrados seja pelo sistema de registro cadastral, ou pela apresentação da documentação necessária, além de atender a todos os requisitos exigidos para o cadastramento até o terceiro dia que antecede ao recebimento da documentação e proposta. Além de ser destinada a contratos de médio valor, é caracterizada por permitir exclusivamente os participantes previamente cadastrados, além de requerer a qualificação dos interessados e exigir a publicidade (GASPARINI, 2004).

Outra modalidade regida pelas leis das licitações, tanto a de 1993, quanto a de 2021, é o concurso. De acordo com Hoffmann (2017), nesta modalidade podem participar qualquer interessado, ainda que não seja cadastrado, tendo como única exigência atender aos requisitos do edital. Essa modalidade é utilizada para eleição do melhor trabalho, mediante premiações ou remunerações.

Sancionada em 2002, a Lei nº 10.520 rege a modalidade de licitação denominada pregão, que pode ser utilizada de forma presencial ou eletrônica. Tal modalidade foi criada com o intuito de contribuir na transparência nos processos licitatórios, além de contribuir para a atuação com licitude, legitimidade e respeitabilidade a compra de produtos, seguindo rigorosamente o que é previsto na lei (NOTARI, 2018).

O pregão na forma presencial consiste na apresentação das propostas por parte das empresas participantes, e no dia marcado para a abertura dos envelopes, é permitido que as empresas ofereçam outros lances, reduzindo os preços de aquisição de materiais pela administração pública. Já o pregão na forma eletrônica consiste basicamente no mesmo procedimento presencial, porém, a diferença é que no pregão eletrônico há o auxílio da internet. Os concorrentes realizam seus cadastros no ambiente virtual e, no dia marcado, acessam e fazem suas ofertas (OLIVEIRA, 2009).

2.3 Crimes e Penas nos processos licitatórios

A Lei nº 8.666/1993 estabelece nos artigos 89 a 99, os crimes e respectivas penas remetidas a indivíduos que cometam irregularidades na administração pública por meio das licitações. Estes crimes podem ser cometidos por servidores públicos, por contratados, ou por terceiros não envolvidos diretamente nos procedimentos (OLIVEIRA, 2009).

Há alguns anos a transparência efetiva era um fator pouco frequente no que envolvia as coisas públicas. Segundo Melo (2019), os procedimentos eram realizados em recintos fechados no qual não era permitido o acesso à população, não obstante pudessem já ter sido catalogadas e divulgadas, até didaticamente, à coletividade. O processo licitatório era a maneira de comprar ou contratar para o ente público, porém não tinha tanta segurança e atenção, o que abriu brechas para a ocorrência de vários crimes licitatórios.

De acordo com Bacila (2015), a lei das licitações define crimes de ação penal pública incondicionada, aplicando o princípio da divisibilidade, culminando ao Ministério Público promovê-la, por iniciativa de terceiros ou própria. O crime foge da alçada da polícia, não sendo determinado pelo que esta faz ou pelo número de policiais disponíveis, mas considera outros fatores de maior importância, como fatores sociais e econômicos. A Lei nº 14.133/2021 trouxe em seu escopo a tipificação de crime, atualizando e acrescentando sanções, punições e penas aos que lesarem o patrimônio público.

A Lei nº 8.666/1993 já estabelece algumas hipóteses criminais que caracterizam o denominado crime instantâneo, e outras, crime complexo. Há também a inexistência de possibilidade de existir tentativa, na qual não há a consumação integral. Em todas as situações estabelecidas, os crimes são classificados como dolosos, ou seja, com a intenção de cometer a irregularidade ou ter ciência do risco de produzi-lo, somente assim sendo preenchida a hipótese criminal ciente da necessidade de satisfazer os requisitos legais, pois não há disposições de penas para condutas culposas (PESTANA, 2014). A nova lei de

licitações melhorou a redação e ampliou as penas e as situações que se caracterizam como crime contra a administração pública.

O Quadro 01 lista as penas cabíveis a cada crime cometido em processos licitatórios, de acordo com o disposto na Lei nº 8.666/1993.

Quadro 01: Crimes e penalidades aplicados em processos licitatórios.

Penalidades	Crimes
Detenção, de seis meses a dois anos, e multa.	<ul style="list-style-type: none"> - Patrocinar direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração, dando causa a instauração de licitação ou a celebração de contrato, cuja invalidação vier a ser decretada pelo poder judiciário; - Impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório; - Admitir à licitação ou celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo. O mesmo acontece no caso contrário, quando o inidôneo vier a participar do processo; - Obstar, impedir ou dificultar, injustamente, a inscrição de qualquer interessado nos registros cadastrais ou promover indevidamente a alteração, suspensão ou cancelamento de registro do inscrito.
Detenção de dois a três anos, e multa.	<ul style="list-style-type: none"> - Devassar o sigilo de proposta apresentada em procedimento licitatório, ou proporcionar a terceiro o ensejo de devassá-lo.
Detenção de dois a quatro anos, e multa.	<ul style="list-style-type: none"> - 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; - Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos celebrados com o poder público, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou, ainda, pagar fatura com preterição de ordem cronológica de sua exigibilidade; - Afastar ou procurar afastar licitante, por meio de violência, grave ameaça, fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo, incorrendo na mesma pena quem se abstém ou desiste de licitar, em razão de vantagem oferecida, somando-se, ainda, a pena correspondente à violência.
Detenção, de três a cinco anos, e multa.	<ul style="list-style-type: none"> - Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade, incorrendo também aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público.
Detenção de três a seis anos, e multa.	<ul style="list-style-type: none"> - Fraudar em prejuízo da Fazenda Pública, licitação instaurada para aquisição ou venda de bens ou mercadorias, ou contrato dela decorrente: elevando arbitrariamente os preços; vendendo, como verdadeira ou perfeita, mercadoria falsificada ou deteriorada; entregando uma mercadoria por outra; alterando substância, qualidade ou quantidade da mercadoria fornecida; tornando, por qualquer modo, injustamente, mais onerosa a proposta ou a execução do contrato.

Fonte: BRASIL, 1993.

Em 2021, com a Nova Lei de Licitações, os crimes de licitação que antes eram previstos nos artigos 89 a 99 da Lei nº 8.666/1993, foram totalmente transferidos para o Código Penal Brasileiro. Com a inclusão no Código Penal, dos artigos 337-E a 337-O, Capítulo II-B, nomeado de “Dos crimes contra licitação e contratos administrativos”, os crimes praticados contra o erário público passam a ter maior possibilidade de julgamento na esfera judicial. Além da realocação para o Código Penal, houve alterações na descrição das condutas típicas, gerando significativas mudanças.

A Lei das Licitações de 1993 fornece informações relacionadas às multas que podem ser aplicadas e que correspondem no pagamento fixo na sentença e calculada em índices entre 2% e 5% do valor total do contrato licitado ou celebrado com dispensa ou inexigibilidade de licitação. Os valores arrecadados oriundos das multas são revertidos, conforme o caso, à Secretaria da Fazenda da esfera em que for incorrida, seja federal, distrital, estadual ou municipal (OLIVEIRA, 2009).

2.4 Fraudes

A ocorrência de fraudes em processos licitatórios no Brasil está cada vez mais frequente no âmbito da administração pública em todos os níveis governamentais, originando um histórico de corrupção prejudicial ao erário público. Para tentar combater o dano ao erário, no contexto municipal, a Controladoria Geral da União realiza programas de auditoria considerando-se os recursos repassados aos municípios, porém, devido ao imenso número de municípios brasileiros essa atitude não consegue eliminar os desvios (SILVA *et al.*, 2020).

Segundo Bartel e Ranhe (2019), a frequência na ocorrência de fraudes em licitações tem ganhado repercussão social e na mídia, aumentando os gastos indevidos e excessivos da administração por pagamento de propinas, desvios de valores para fins particulares, superfaturamentos, desrespeitando o dinheiro público direta e indiretamente. A disseminação de notícias relacionadas à corrupção nas compras públicas pode ser explicada pela evolução da mídia jornalística e das tecnologias de informação.

As irregularidades na administração pública ocorrem quando os responsáveis ou os participantes dos processos licitatórios cometem erros que não são abordados pela legislação vigente. A partir destes atos desacordados com a legislação surgem as fraudes (OLIVEIRA, 2009). Para Silva e Schwenck (2018), a ocorrência dessas irregularidades na Administração Pública compromete à sociedade. Tais atitudes ilícitas são mascaradas, de forma a ferir a boa conduta e ética do ente público que deveria zelar pelo que é de todos.

3 METODOLOGIA

A metodologia é constituída por uma pesquisa bibliográfica, com natureza básica. De acordo com Pizzani *et al.* (2012), pesquisa bibliográfica consiste numa revisão que pode ser realizada em livros, periódicos, artigos de jornais, sites da internet entre outras fontes. Boccato (2006) esclarece que a pesquisa bibliográfica busca a resolução de um problema por meio de referenciais teóricos publicados anteriormente, para a análise e discussão das várias

contribuições científicas. É importante que os pesquisadores planejem o processo de pesquisa, desde a definição temática, construção lógica a forma de divulgação.

Quanto aos procedimentos técnicos, foi realizada uma pesquisa na qual foram utilizados artigos publicados em revistas, jornais acadêmicos e congressos, monografias, teses e dissertações. Esses artigos foram encontrados por meio de pesquisas nos repositórios de dados Google Acadêmico e Scielo.

Do ponto de vista da abordagem do problema, a pesquisa realizada é classificada como qualitativa, com uso do método dedutivo. Conforme Ludke e André (1986), a pesquisa qualitativa tem o ambiente natural como sua fonte direta de dados, o pesquisador como seu principal instrumento, enquanto que os dados coletados são predominantemente descritivos.

Portanto, é perceptível que, apesar de todo o esforço para levantar os pontos de vista dos atores sociais envolvidos no processo ao qual a pesquisa se propõe a estudar, tem-se que o embasamento teórico por meio do levantamento bibliográfico, se torna o alicerce para a compreensão da pesquisa, também contribuindo para o arcabouço da mesma, fortalecendo sua credibilidade e seriedade.

4 RESULTADOS

As licitações no Brasil representam cerca de 20% do PIB nacional, movimentando cerca de 700 bilhões de reais anualmente. A lei nº 8.666/1993 foi editada para atribuir índices de eficiência e moralidade nas licitações e contratações administrativas, entretanto, mesmo com a fiscalização e o controle social estabelecido pela CF/1988, o índice de fraudes é alto (ROSA, 2012).

Evangelista e Cury (2018) citam que a ONG Contas Abertas realizou um estudo, motivada pelas denúncias relacionadas a fraudes em processos licitatórios, e identificou os tipos de fraudes mais comuns ocorrentes em processos públicos de contratação, sendo eles o Superfaturamento; o Direcionamento; a Utilização de empresas de fachada; e o Conluio entre empresas.

4.1 Superfaturamento

O superfaturamento de contratos consiste no pagamento efetuado pela administração, de um preço superior ao de mercado pelo produto licitado. É comum também a ocorrência da contratação de serviços fantasmas, ou seja, que não existem, para adquirir lucros com os recursos que seriam gastos (GOMES, 2017).

Segundo Santos, Costa e Braga (2020), antes da execução do contrato de licitação, o superfaturamento é materializado por uma proposta realizada com preço superior ao aceitável e pela homologação de quantidades acima do necessário, ou mesmo por especificações que não são atendidas na execução, preparadas para serem substituídas por requisitos de menor qualidade. O objetivo principal de todos os casos é gerar lucro ilegítimo quando o contrato for executado. Esses riscos são associados à etapa de planejamento da contratação, mas se materializa após a assinatura do contrato.

O superfaturamento está associado a despesas irregulares ocorrentes durante a execução do contrato licitatório, ao passo que o sobrepreço envolve falhas no processo de contratação, o que viabiliza o superfaturamento na etapa de execução. O sobrepreço ocorre quando o preço praticado em um contrato ou os preços unitários constantes na sua composição não podem ser justificados frente aos praticados no mercado (MARESI; REIS, 2018).

4.2 Direcionamento

O direcionamento ocorre quando as regras do processo não são observadas, e os agentes públicos não respeitam as vedações de admitir, prever, incluir ou tolerar, as cláusulas ou condições que possam comprometer o caráter competitivo, estabelecendo preferências ou distinções em razão da naturalidade, sede ou domicílios dos licitantes, ou de qualquer outra situação que favoreça uma das partes (FIDELIS, 2018).

Para Evangelista e Cury (2018), o direcionamento é usado como estratégia à exigência de qualificações técnicas que são requisitos para a compra do produto ou serviço fornecido. Assim, apenas um determinado participante é beneficiado. Dessa forma, a consecutiva escolha de uma empresa pode facilitar a ocorrência de fraudes nas dispensas de licitações, visto que o responsável pela escolha é um servidor público e pode escolher alguma empresa com base em preferências pessoais.

4.3 Utilização de empresas de fachada

Existem situações em que os licitantes contam com irregularidades envolvendo seu nome, o que pode impossibilitar sua participação no certame. De acordo com Bartel e Ranhe (2019), para participar sem que sejam impedidos, os empresários abrem novas empresas utilizando nomes de outras pessoas, os chamados “laranjas”.

Oliveira (2009) destaca situações em que há o envolvimento de servidores públicos ou empresários na criação de empresas que não existem em sua forma física, só no papel, ou em

algumas vezes nem no papel, com a utilização de documentos falsificados. Tais empresas são criadas para participar dos processos licitatórios, com intuito de formalizar uma concorrência que só existe na teoria, pois na prática, são apenas empresas de fachada, legitimando o processo ao vencedor do certame.

Entretanto, Ribeiro (2017) lembra que quando há a constatação da inexistência de sede administrativa, sede incompatível com a atividade realizada ou a existência de “laranjas” entre os sócios, o ato ilícito é descortinado pelos órgãos de controle. Assim, Torchia (2017) destaca que, após a apuração e confirmação do ato ilícito, as pessoas jurídicas envolvidas estarão sujeitas a pena de dissolução compulsória, conforme previsto na legislação.

4.4 Conluio entre empresas

O Conluio consiste em uma associação mútua de interesses dos agentes ativos e passivos, quando os mesmos agem juntos e com consciência para fraudar o sistema de Administração Pública (OLIVEIRA, 2009). Motta e Anyfantis (2017) destacam algumas estratégias de conluio mais utilizadas para fraudar processos licitatórios. A primeira se constitui com propostas fictícias ou de coberturas, nas hipóteses em que os concorrentes apresentam propostas mais elevadas do que a do candidato escolhido ou proposta com condições inaceitáveis para o comprador.

A supressão de propostas, com a abstenção de empresas em concorrer ou retirar propostas previamente apresentadas é outro exemplo. Propostas rotativas, nas quais as empresas combinam qual proposta será a vencedora e a divisão do mercado, situação em que empresas concordam em não concorrer para determinados clientes ou em determinado espaço geográfico são outros exemplos de conluio.

No entanto, é possível que os fornecedores e adquirentes envolvidos no processo tenham conhecimento de conspirações de conluio de longa duração. Em diversos setores, é necessário averiguar a existência de pistas ou padrões incomuns de preços ou propostas. Deve-se prestar muita atenção em todo o decorrer do processo licitatório, desde a fase prévia até a fase de contratação (OCDE, 2009).

4.5 Processo de detecção de fraudes

A frequência de ocorrência de fraudes no Brasil é alta, o que faz com que o Estado busque maneiras de minimizar ou detectar atos fraudulentos para evitar os prejuízos ao erário. A detecção consiste na análise e obtenção de informações pertinentes que garantam uma investigação completa. Essas informações podem resultar de controles oriundos de processos

de auditoria, fontes internas e externas à organização, com o intuito de evidenciar a fraude que está ocorrendo ou que já ocorreu (ARAÚJO, 2020).

Para Bartel e Ranhe (2019), o foco principal da detecção são as atividades e técnicas de identificação tempestiva em situações que há a ocorrência de fraude ou corrupção, caso as medidas preventivas não sejam eficazes. Para analisar e identificar a fraude ocorrente, Santos e Souza (2016) sugerem uma sequência de passos a serem realizados, conforme descrito no Quadro 02.

Quadro 02: Sequência de passos para a identificação de fraudes em licitações.

Passos	Funções
Avaliação das Cláusulas de habilitação do edital	Identificar os critérios restritivos à competitividade.
Avaliar a especificações do objeto	Identificar descrição imprecisa, insuficiente, incompreensível, defeituosa ou restritiva que pode direcionar o certame e identificar o autor do projeto.
Verificar o Nível de Publicidade	Identificar se houve restrição a divulgação, acesso ao edital ou redução do prazo útil no certame.
Avaliar o Julgamento	Identificar incoerências, restrição de direitos, interpretações equivocadas, afastamento indevido de licitante ou aceitação irregular de outros, bem como o formalismo exagerado.
Analisar os Documentos das Licitantes	Identificar indícios de falsidade, elaboração em conluio, combinação de propostas.

Fonte: SANTOS; SOUZA, 2016.

Araújo (2020) ressalta a dificuldade imensa de acabar com a ocorrência de fraudes em processos licitatórios, porém pode-se melhorar e avançar no desenvolvimento de estratégias, reforçando a fiscalização para reduzir a incidência ou tentar extinguir a ocorrência de fraudes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do estudo foi abordar os principais tipos de fraudes ocorrentes em processos de licitações públicas. O assunto é cada vez mais presente na rotina da sociedade brasileira e da administração pública, entretanto, por mais preocupante que seja, o índice de ocorrência continua aumentando, causando prejuízos ao setor público.

Existem vários tipos de fraudes que podem ocorrer em um processo licitatório. Os mais comuns são: o superfaturamento de produtos ou serviços licitados, o direcionamento, que ocorre quando há favorecimento a alguma parte específica, a utilização de empresas de fachada, quando o licitante possui alguma irregularidade ou impedimento relacionado ao seu nome e constituem pessoas jurídicas fantasmas para participarem do processo e o conluio entre empresas, que acontece em ocasiões que empresas se unem para garantir benefícios ilícitos para ambas.

Em meio a tantos recursos fraudulentos, existem alguns passos a serem seguidos para combater as fraudes nas licitações públicas. Para se detectar atos ilícitos deve ser feita a avaliação das cláusulas de habilitação do edital para verificação dos requisitos de participação do certame. Avaliação das especificações do objeto para verificar se todas as informações estão claras e concisas e avaliação do nível de publicidade para garantir que a publicação foi feita corretamente para conhecimento de todos os interessados são outras formas de fiscalização do certame.

Acompanhar o julgamento das propostas para identificar se não houve favorecimento, verificar se todos os requisitos foram atendidos e analisar os documentos dos licitantes para confirmação de veracidade e inexistência de falsificações são outras atitudes que diminuem os riscos de fraudes.

Nesse contexto, para estudos futuros sugere-se abordar prejuízos e danos causados por atos ilícitos contra a Administração Pública, e as consequências que tais atos podem causar na sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, E. L. M. **Análise das principais fraudes da licitação e procedimentos preventivos**. 2020. Disponível em: <https://monografias.brasilecola.uol.com.br/administracao-financas/analise-das-principais-fraudes-da-licitacao-e-procedimentos-preventivos.htm>. Acesso em: 18 nov. 2020.

BACILA, C. R. **Teoria da Imputação objetiva no direito Penal, Criminologia e Estigmas**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

BARROS NETO, J. G. **Crimes contra a Administração Pública: fraudes em licitações e contratos**. 2019. 6 f. Artigo de Opinião – Academia Militar das Agulhas Negras, Resende, 2019.

BARTEL, M. R.; RANHE, C. R. A problemática das fraudes em licitação: medidas e estratégias de combate. **Revista de Direito da Faculdade Estácio do Pará**, Belém, v. 6, n. 9, p. 124-161, jun. 2019.

BOCCATO, V. R. C. Metodologia da pesquisa bibliográfica na área odontológica e o artigo científico como forma de comunicação. **Revista de Odontologia da Universidade Cidade de São Paulo**, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 265-274, set./dez. 2006.

BRASIL. **Lei nº. 14.133, de 01 de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 15 jul. 2021.

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/18666cons.htm. Acesso em: 21 nov. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 nov. 2020.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

EVANGELISTA, A. F. M; CURI, F. **Fraude em Licitação por Contratação Direta**. 2018. 13 f. Monografia (Bacharelado em Direito) – Centro Universitário de Várzea Grande - UNIVAG, Várzea Grande, 2018.

FERREIRA, J. R. P. **Ação Civil Pública contra comportamento improbo do agente público a partir do princípio da moralidade administrativa**. 2019. 31 f. Monografia (Bacharelado em Direito) – Centro Universitário Presidente Antônio Carlos - UNIPAC, Barbacena, 2019.

FIDELIS, N. F. **Direcionamento de Licitação Pública**. 2018. Disponível em:
<http://www.inclublicita.com.br/direcionamento-de-licitacao-publica/>. Acesso: 27 nov. 2020.

FREITAS, L. P. A questão da improbidade administrativa por fraude à licitação. **ÂNIMA: Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET**, Curitiba, ano VII, n. 15, jul./dez. 2016.

GASPARINI, D. **Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

GOMES, Y. P. Fraude em Licitação no Regime Militar de 1964. In: Simpósio de História do Direito, 5, 22 a 24 de novembro de 2017, Diamantina. **Anais [...]**. Diamantina: UEMG, 2017.

HOFFMANN, A. C. C. **Os princípios administrativos aplicáveis à administração pública: fraude nas licitações**. 2017. 52 f. Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - UNIJUÍ, Três Passos, 2017.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

LENZA, P. **Direito Constitucional Esquematizado**. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

LUDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo, Editora Pedagógica e Universitária, 1986.

MAREZI, T.; REIS, C. O. **O combate às fraudes em licitações na modalidade do pregão eletrônico**. 2018. Disponível em:
<https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/3187/1/THALES%20LEONARDO%20MAREZI.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2020.

MAZZA, A. **Manual do Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MEDEIROS, Alexsandro Melo; DE NORONHA, Nelson Matos. Ética e Corrupção no Brasil: considerações e análises a partir do princípio da moralidade constitucional. **Revista Eletrônica Mutações**, v. 7, n. 13, p. 122-136, 2016.

MELO, B. C. **Crimes na Licitação**. 2019. 45 f. Monografia (Bacharelado em Direito) – Centro Universitário de Anápolis - UniEvangélica, Anápolis, 2019.

MOTTA, F.; ANYFANTIS, S. N. Comentários ao art. 5º. In: DI PIETRO, M. S. Z.; MARRARA, T. **Lei Anticorrupção comentada**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

NIEBUHR, J. M. **Princípio da Isonomia na Licitação Pública**. Florianópolis: Obra Jurídica, 2000. 197 p.

NOTARI, M. B. A participação cidadã nas fraudes à licitação como meio de controle social e combate à corrupção. **E-Civitas – Revista Científica do Curso de Direito do UNIBH**, Belo Horizonte, v. 11, n. 2, p. 108-132, dez. 2018. Disponível em: <http://revistas.unibh.br/index.php/dcjpg/index>. Acesso em: 12 nov. 2020.

NOVAES, A. C. Princípios da Licitação de acordo com a Lei n.º 8.66/93. **Boletim Jurídico**, Uberaba/MG, ano 2, n. 138. Disponível em: <https://www.boletimjuridico.com.br/artigos/direito-administrativo/727/principios-licitacao-acordo-com-lei-n-8-6693>. Acesso em: 18 nov. 2020.

OCDE. **Diretrizes para combater o conluio entre concorrentes em contratações públicas**. 2009. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/banner/seguro/diretrizes-ocde.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2020.

OLIVEIRA, A. **Licitações: fraudes comuns nas aquisições de bens, enquadramento legal e procedimentos preventivos**. 2009. 107 f. Monografia (Bacharelado em Ciências Contábeis) – Centro Socioeconômico – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

PESTANA, M. **Licitações públicas no Brasil: exame integrado das Leis 8.666/1993 e 10.520/2002**. São Paulo: Atlas, 2014.

PIZZANI, L. et al. A arte da Pesquisa Bibliográfica na busca do conhecimento. **Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação**, Campinas, v. 10, n. 1, p. 53-66, jul./dez. 2012.

RIBEIRO, M. A. **Responsabilização administrativa de pessoas jurídicas à luz da lei anticorrupção empresarial**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

ROSA, M. F. E. Fraudes em Licitações e Contratos. **Temas de Patrimônio Público**, São Paulo, v. 1, 2012. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilha_Eletronica/fraudesLicitacoes/FraudesLicitacoes.html#:~:text=As%20an%C3%A1lises%20incluem%3A%20aspectos%20gerais,fraude%20na%20execu%C3%A7%C3%A3o%3B%20altera%C3%A7%C3%A3o%20contratual. Acesso em: 16 nov. 2020.

SALGADO, E. D. **Princípio da Publicidade**. 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/37/edicao-1/principio-da-publicidade>. Acesso em: 15 nov. 2020.

SANTOS, D. O. B. **Da licitação pública e da aplicação do princípio da publicidade na modalidade convite**. 2017. 64 f. Monografia (Bacharelado em Direito) – Faculdade Campo Real, Guarapuava, 2017.

SANTOS, F. B.; COSTA, G. P. C. L.; BRAGA, M. V. A. **Corrupção em licitações: cinco conselhos no tempo de um cafezinho**. 2020. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/212716/Corrup%C3%A7%C3%A3o%20em%20licita%C3%A7%C3%B5es_%20cinco%20conselhos%20no%20tempo%20de%20um%20cafezinho%20_%20JOTA%20Info.pdf?sequence=1. Acesso em: 28 nov. 2020.

SANTOS, F. B.; SOUZA, K. R. D. **Como Combater a Corrupção em Licitações: Detecção e Prevenção de Fraudes**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016. 154 p.

SILVA, B. B. et al. O Perfil e Determinantes das Fraudes em Licitação nos Municípios do Brasil. In: Congresso UFSC de Controladoria e Finanças, 10, 07 a 09 de setembro de 2020. **Anais [...]**. UFSC, 2020.

SILVA, C. G.; MORAES, F. A. L.; PEPECE JÚNIOR, A. R. **Administração Pública: as modalidades de Licitação**. Assis: FATEC, 2018.

SILVA, S. J. F.; SCHWENCK, T. C. Reflexo das fraudes em licitações para a sociedade e o combate à corrupção nas Prefeituras. *Revista Eletrônica de Ciências Jurídicas*, v. 1, n. 3, 2018.

TORCHIA, B. M. **Corrupção e fraude às licitações: o particular em face das sanções penais e do direito administrativo sancionador**. 2017. 137 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas, Sociais e da Saúde, Belo Horizonte, 2017.

ZANELLA, A. T. **Interesse privado e fraude nas licitações: o interesse público em segundo plano**. 2018. 51 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - UNIJUÍ, Ijuí, 2018.