



**ALINE APARECIDA DA SILVA SANTOS**

**LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS NA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE  
EXPLORATÓRIA**

**LAVRAS-MG  
2021**

**ALINE APARECIDA DA SILVA**

**LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS NA ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA**

Monografia apresentada a Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do curso de Administração Pública para obtenção do título de Bacharel.

Prof(a). Dr(a). Renato Silverio Campos  
Orientador

**LAVRAS-MG  
2021**

LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SILVA/ALINE. [ET al.]- 2020.30 f.

Trabalho de Conclusão de Curso ( Bacharel ) apresentado ao curso de Administração Pública da Universidade Federal de Lavras, Formiga-MG, 2020.

Orientador(a): Prof. : Renato Silverio Campos

1. Administração Pública.. 2. Contratos. 3. Licitações. I. SILVA, ALINE. II SILVERIO RENATO (orientador).

**LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:  
UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA**

Monografia apresentada a Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do curso de Administração Pública para obtenção do título de Bacharel.

Aprovado em:

**BANCA EXAMINADORA**

\_\_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Prof. Nome do Professor  
Universidade Federal de Lavras – UFLA

\_\_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Prof. Nome do Professor  
Universidade Federal de Lavras – UFLA

\_\_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Prof. Nome do Professor  
Universidade Federal de Lavras- UFLA

“A administração é a arte de aplicar as leis sem lesar os interesses” (Honoré de Balzac)

## RESUMO

Este trabalho contextualiza a importância da licitação, contratos e convênios para Administração Pública, visando o interesse público dos atos praticados pelos gestores públicos, tendo como objetivo, demonstrar o importante papel que exerce, como um instrumento de controle dos gastos públicos, considerando que todo dinheiro gasto por órgãos públicos tem como origem os tributos e contribuições da sociedade. Em decorrência disso, o poder público deve adotar critérios de contratação, sem que haja discriminação de fornecedores. O estudo tem, portanto, como objetivo geral demonstrar a importância da licitação, contratos e convênios não somente para os administradores, mas também, para os administrados e a sociedade, através da publicidade dos atos. O presente estudo é definido como exploratório, sendo realizado através de pesquisa bibliográfica e documental. Conforme aparato teórico do presente estudo demonstrou-se também que os princípios norteadores para o procedimento licitatório são de suma importância para concretização do processo, pois se não forem atendidos o processo torna-se ilegal. Conclui-se que a importância da licitação está no fato de proporcionar aos atores do processo licitatório, a obtenção da proposta mais vantajosa para a sociedade, e depois, dar a igual oportunidade aos que desejam contratar a Administração Pública. Sendo assim, a licitação é um instrumento de defesa dos princípios da isonomia, da legalidade e da moralidade, atendendo aos dispositivos que embasam todo o processo.

**Palavras-Chave:** Administração Pública. Licitação. Princípios.

## ABSTRACT

The following paper contextualizes the importance of public tender for Public Administration, which protects public interest through the transparency of procedures in order to demonstrate its role as a public expenditure control tool considering that all money spent by public agencies comes from taxpayers as taxes and contributions. Thus, public authorities should use a sorting criterion without discriminating suppliers. Therefore, the following papers focus end on public accounting and it investigates the importance of public tender for Public Administration. Its general objective is to show the importance of public tender not only for administrators, but also for the ones affected by such administrators, through the transparency of procedures. It is defined as an investigative study performed through a documentary and bibliographical research. The theory used in the study showed that the guiding public tender principles are paramount for the process to take place because without them the process is illegal. In conclusion, the importance of public tender is the fact that it gives its participants a fair opportunity with in the process as well as a fair opportunity to the ones who want to work with Public Agencies. Thus, public tender is a tool for the defense of equality, legality and morality, which chooses the best proposal for public agencies as well as serving the structure of the whole process.

**Keywords:** Public Agency. Public Tender. Principles.

**LISTA DE GRÁFICOS**

|   |    |
|---|----|
| <b>Gráfico 1</b> - Total de modalidades de licitação no período.....    | 31 |
| <b>Gráfico 2</b> - Processos Licitados na Presidência da República..... | 32 |
| <b>Gráfico 3</b> - Economicidade na modalidade pregão.....              | 33 |

## SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1 INTRODUÇÃO .....</b>   | <b>10</b> |
| <b>2 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>  | <b>13</b> |
| <b>2.1 LICITAÇÃO PÚBLICA: CONCEITO E FINALIDADE .....</b>                       | <b>13</b> |
| <b>2.1.1 FUNDAMENTOS E LEGISLAÇÃO DA LICITAÇÃO.....</b>                         | <b>14</b> |
| <b>2.1.2 MODALIDADE DE LICITAÇÃO .....</b>                                      | <b>17</b> |
| <b>2.1.3 CONTRATOS PÚBLICOS ADMINISTRATIVOS.....</b>                            | <b>19</b> |
| <b>2.1.4 CONTRATOS TERCEIRIZADOS .....</b>                                      | <b>20</b> |
| <b>2.1.4 CONVÊNIOS.....</b>   | <b>22</b> |
| <b>2.1.5 DIFERENÇAS ENTRE CONVÊNIOS, CONTRATOS E TERMOS DE COOPERAÇÃO .....</b> | <b>23</b> |
| <b>2.2 PRINCÍPIOS DA ADMINSTRAÇÃO PÚBLICA .....</b>                             | <b>24</b> |
| <b>2.2.1 LEGALIDADE.....</b>  | <b>25</b> |
| <b>2.2.2 MORALIDADE E DA PROBIDADE .....</b>                                    | <b>25</b> |
| <b>2.2.3 IMPESSOALIDADE .....</b>   | <b>26</b> |
| <b>2.2.4 PUBLICIDADE.....</b>   | <b>26</b> |
| <b>2.2.5 EFICIÊNCIA.....</b>  | <b>27</b> |
| <b>2.2.6 PRINCÍPIO DA ISONOMIA.....</b>   | <b>27</b> |
| <b>3 METODOLOGIA .....</b>  | <b>29</b> |
| <b>4 RESULTADOS E DISCUSSÕES .....</b>  | <b>30</b> |
| <b>4.1 COMPRAS PÚBLICAS NO BRASIL: ANÁLISE DESCRITIVA.....</b>                  | <b>30</b> |
| <b>4.2 ISONOMIA E MENOR CUSTO NAS COMPRAS PÚBLICAS BRASILEIRAS.....</b>         | <b>33</b> |
| <b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>   | <b>37</b> |
| <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>   | <b>38</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

O papel do Estado na economia é há muito tempo discutido. Algumas teorias apontam a intervenção ativa do Estado como fator essencial para a manutenção de um bom cenário econômico, enquanto outras correntes de pensamento acreditam na existência apenas de um Estado mínimo, na ideia de que o Estado deveria permanecer apenas como "observador", deixando com que as relações de mercado resolvam todos os problemas nele existentes, ou seja, nesta abordagem o mercado se ajusta automaticamente no que se refere às variações de preços e quantidades de qualquer tipo de produto.

Diante da necessidade advinda dos problemas gerados pelo capitalismo, das desigualdades sociais, as lutas de classes e busca pela democracia, surge uma abertura para um Estado intervencionista, garantidor do "Bem Estar Social", preocupado com questões sociais e econômicas. Nesse sentido a Administração Pública no intuito de suprir as necessidades básicas e assistenciais do coletivo, entra no cenário econômico como uma concorrente e também compradora que atende as demandas da sociedade no que diz respeito à prestação de serviços como saúde, educação e infraestrutura, com isso celebrando contratos de compra, venda e convênios em todas as suas esferas.

De acordo com Santana e Camarão (2015, p.13) considera-se Administração Pública, para efeito de formalização de um contrato administrativo, os órgãos e entidades da Administração Direta (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelas instituições do setor público.

No setor público há uma grande demanda por aquisição de bens e serviços para garantia do funcionamento e abastecimento das várias repartições. Por exemplo, uma prefeitura deve adquirir produtos e serviços essenciais para que as suas secretarias possam atender aos munícipes de forma adequada sendo necessário organizar um processo de compra pública.

A licitação representa o procedimento administrativo de compra pública destinado a escolher entre fornecedores previamente habilitados e qualificados, aquele que apresentar uma proposta mais vantajosa para a contratação de obras, serviços, compra e para realização de alienações (ARRUDA, 2006).

A licitação possui diversas modalidades definidas, em geral, pelos limites

financeiros estabelecidos pela Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. No processo licitatório, escolhida a melhor proposta e estando habilitada a empresa ou a instituição que prestará o serviço, esta entregará o produto ou realizará a obra. Caberá à Administração Pública providenciar a sua contratação e formalizá-la por meio de um contrato administrativo que, com suas cláusulas, é o ajuste que as partes celebram visando a execução do objeto, de um lado, a administração tem o dever de fiscalizar e de efetuar os pagamentos enquanto o outro, o particular assume o compromisso de cumprir o cronograma e de entregar o objeto nos termos em que foi contratado (BRASIL, 1993).

Sendo assim, as modalidades de contrato como o de Parceria Público Privada (PPP), de concessão ou gestão tornam essenciais nas formas de ajustes não descartando a possibilidade de a Administração Pública transferir, voluntariamente, recursos para entidades privadas sem fins lucrativos, ou mesmo para outras entidades públicas.

Essa transferência se realiza por meio de convênios, ou contratos de repasse, cujas regras gerais também estão na Lei n. 8.666/93, e que foram disciplinados pelo Decreto n. 6.170, de 25 de julho de 2007 e pela Portaria Interministerial MP/MF/MCT n. 127, de 29 de maio de 2008, a partir da necessidade de uniformizar procedimentos tendo em vista as possibilidades criadas pelas tecnologias da informação. Destaque-se que a Portaria 127 foi revogada pela Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011, mantendo-se, entretanto, os seus princípios básicos.

No que tange a definição de contratos administrativos, na concepção de Di Pietro (2012, p. 299) são ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público.

No caso específico das empresas públicas e sociedades de economia mista que exploram atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou prestação de serviços, o art. 173, parágrafo 1º, da Constituição Federal previu que lei específica irá regular suas contratações e é possível perceber que até a presente data essa lei não foi editada.

Dada as suas características de concepção, esse trabalho questiona se as formas de licitação, contratos e convênios garantem isonomia e menor custo nas compras públicas. Em adjacente, o presente trabalho tem por objetivo analisar se as formas de licitação, contratos e convênios, como instrumentos de gestão pública, são

garantidores de isonomia e menor custo. Especificamente, espera-se descrever as formas de licitação, contratos e convênios no setor público brasileiro; e analisar os conceitos de isonomia e menor custo nas compras públicas.

Com isso, aguarda-se que esse estudo possibilite maiores discussões quanto à licitação, convênios e contratos especificamente na Administração Pública no Brasil, ampliando o entendimento em torno do uso dos recursos públicos. Para tanto, é estruturado em quatro capítulos, além desta introdução. O segundo capítulo refere-se ao referencial teórico utilizado, oferecendo a fundamentação teórica do estudo, discutindo os principais construtos que gravitam a criação das obras públicas, em especial a Lei 8.666/93 que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública entre outras providências (BRASIL, 1993).

A metodologia utilizada para a pesquisa é descrita no terceiro capítulo e no capítulo quarto são apresentados os resultados e discussões. Por fim, no quinto capítulo é apresentada a conclusão da pesquisa.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo buscou abordar concepções de autores para fortalecer os argumentos do tema central desta pesquisa. Assim, abordou conteúdos desde os princípios constitucionais, conceito de licitação, suas diferentes modalidades, processo de compras públicas e a instrumentalização dos contratos administrativos, e, por fim, pela sua fiscalização.

### 2.1 LICITAÇÃO PÚBLICA: CONCEITO E FINALIDADE

Conforme previsto no artigo 37, inciso XXI, da CF/88, o processo licitatório, deve, exceto os casos específicos na legislação, realizar mediante contrato celebrado pela Administração Pública, para adquirir determinado bem ou serviço de particular capaz de fornecer, observando a forma mais vantajosa à Administração Pública.

O processo de licitação no Brasil é regulado pela lei ordinária brasileira nº 8.666/93. O 1º artigo da Lei 8.666/93 caracteriza a licitação como: o procedimento administrativo pela qual o Poder Público, pretendendo alienar, adquirir, ou locar bens, realizar obras, executar ou conceder serviços, convoca interessados na apresentação de proposta para fins, como o fito de selecionar dentre a que se revele mais conveniente de acordo com parâmetros antecipadamente estabelecidos.

Também de acordo com a Lei 8666/93, no seu Artigo Terceiro, a “licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da Isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.”

São inúmeras as conceituações para o termo Licitação. Reportam-se, a seguir, algumas definições. Em linhas gerais, licitação parte do leilão em que se fazem as ofertas de preços, precedendo a arrematação, feita pelo preço mais elevado. Concorrência para a escolha de fornecedores de produtos ou serviços (SACCONI, 2001).

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos (MEIRELLES, 2007).

Outra doutrina compreende licitação como procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato (DI PIETRO, 2009).

Licitação representa o procedimento administrativo destinado a escolher entre fornecedores previamente habilitados e qualificados, aquele que apresentar uma proposta mais vantajosa para a contratação de obras, serviços, compra e para realização de alienações (ARRUDA, 2006).

A licitação pode ser conceituada da seguinte forma: é o procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados (MELLO, 2010).

Baseado nos conceitos elencados entende-se que licitação é a forma mais concisa e transparente de se adquirir bens e serviços para a Administração Pública, tornando mais fácil a prestação de contas e acentuando a legalidade na coisa pública, observando os princípios constitucionais e específicos da licitação, no intuito de garantir um resultado justo e satisfatório para a licitação acima de qualquer interesse de um particular.

### 2.1.1 FUNDAMENTOS E LEGISLAÇÃO DA LICITAÇÃO

A licitação é um instrumento regulador da Administração Pública, porque, bem formalizada e sem vícios ocorrera uma verdadeira gestão concreta da coisa pública.

Além de regulamentar o uso do dinheiro público, deve obrigatoriamente ser eficaz, levando em consideração todos os preceitos legalistas a respeito da Administração Pública.

A sociedade precisa produzir bons gestores de recursos públicos, com conhecimentos científicos, tecnológicos e sentimento humano latente, capaz de garantir a sustentação do compromisso social e imprimir ética à Administração Pública, pois a licitação e seu processo dependem acima de tudo de pessoas capacitadas e com idoneidade, capazes de gerir o processo licitatório fundamentado nos seus princípios como também no bem-estar social.

É essencial frisar a importância da Lei nº8.666/93, para controlar de forma mais estrita as atividades do administrador público, relacionados à contratação de obras, serviços, inclusive publicidade, compras, alienações e locações no âmbito da Administração Pública, aperfeiçoando as normas e estabelecendo os exatos limites acerca do processo licitatório.

O ordenamento jurídico brasileiro, na Constituição Federal de 1988 (artigo 37, inciso XXI), determinou a obrigatoriedade da licitação para todas as aquisições de bens e contratações de serviços e obras realizados pela Administração no exercício de suas funções.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 no artigo 37, inciso XXXI, enumera que: ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensável à garantia do cumprimento das obrigações.

Existem diversas modalidades de licitação, definidas no artigo 22 da Lei 8.666/93, que têm como critério de definição o valor estimado para a compra, obra ou serviço a serem contratados. A modalidade pode ser definida como a forma específica de conduzir o procedimento licitatório a partir de critérios definidos por lei.

Modalidade de licitação é a forma específica de conduzir o procedimento licitatório a partir de critérios definidos por lei. O valor estimado para a contratação é o principal fator para escolha da modalidade, exceto quando se tratar de pregão, que não está limitado a valores (MOTTA, 2005).

Os processos licitatórios são compostos de diversos procedimentos que têm como meta os princípios constitucionais da legalidade, da isonomia, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência com o intuito de proporcionar à administração a aquisição, a venda ou uma prestação de serviço de forma vantajosa, ou seja, menos onerosa e com melhor qualidade possível, conhecido como: eficiência contratória. Isso acontece utilizando-se de um sistema de comparação de orçamentos chamados de propostas das empresas que atendam as especificações legais necessárias, todas constantes dentro do edital (DI PIETRO, 2009).

A Lei sobre a Licitação elenca as modalidades de licitação, sendo elas: a Concorrência Pública, Tomada de Preços, Convite e o Leilão, tendo entre si como diferenças com exceção do leilão, os valores, a publicidade, a complexidade na elaboração do Edital, e a exigência nos documentos de proposta e habilitação (JUSTEN FILHO, 2007).

Na Lei que rege a licitação, encontram-se os termos do edital que é, sem dúvida, a base do processo licitatório e do contrato administrativo. Como corolário, não se pode exigir ou decidir além ou aquém dessa norma, ou seja, a Administração deve e têm que acatar, fiel e rigorosamente, os termos estabelecidos no edital. Assim, se de alguma forma o edital de um determinado processo licitatório deixa de ser observado em qualquer aspecto, ou ainda se é acrescentada a esse processo uma exigência não contida no edital, poderão as empresas concorrentes buscar, administrativa ou judicialmente, a depender do caso, a correção e/ou retratação do erro cometido no decorrer da licitação, pois de algum modo maculou-se a lisura do processo administrativo (DI PIETRO, 2009).

O artigo 17 da Lei nº 8.666/93 apresenta, ainda, o § 2º do mesmo artigo, que dispõe sobre a possibilidade de licitação dispensada quando a Administração conceder direito real de uso de bens imóveis, e esse uso se destinarem a outro órgão ou entidade da Administração Pública.

É essencial compreender que os casos em que a licitação é “dispensada” com os casos em que a licitação é “dispensável”. As hipóteses em que a licitação é “dispensada” são aquelas em que, por interesse público, há a ausência de necessidade de competição para a contratação do objeto, tratando-se de ato vinculado; enquanto os casos de licitação “dispensável” há viabilidade de competição, entretanto o legislador flexibiliza permitindo que, em determinadas situações, a Administração contrate sem a

obrigatoriedade constitucional de licitar, ou seja, trata-se de ato discricionário (JUSTEN FILHO, 2007).

Encontram - se os casos em que a licitação é dispensável no rol taxativo do artigo 24 da Lei nº 8.666/93. Cumpre alertar que nos casos em que há ausência de licitação, não significa que a Administração Pública deva contratar sem observar estritamente as formalidades administrativas.

A contratação direta se submete a um procedimento administrativo, como regra. Ou seja, ausência de licitação não equivale a contratação informal, realizada com quem a Administração bem entender, sem cautelas nem documentação. Ao contrário, a contratação direta exige um procedimento prévio, em que a observância de etapas e formalidades são imprescindíveis. Somente em hipóteses-limite é que a Administração estaria autorizada a contratar sem o cumprimento dessas formalidades. Seriam aqueles casos de emergência tão grave que a demora, embora mínima, pusessem em risco a satisfação do interesse público (JUSTEN FILHO, 2007).

Nas etapas iniciais, a atividade administrativa será idêntica, seja ou não a futura contratação antecedida de licitação. Em um momento inicial, a Administração verificará a existência de uma necessidade a ser atendida. Deverá diagnosticar o meio mais adequado para atender ao reclamo. Definirá um objeto a ser contratada, inclusive adotando providências acerca da elaboração de projetos, apuração da compatibilidade entre a contratação e as previsões orçamentárias. Tudo isso estará documentado em procedimento administrativo, externando-se em documentos constantes dos respectivos autos (JUSTEN FILHO, 2007).

Finalmente, a Administração Pública deve em todos os processos licitatórios seguir criteriosamente previsão legal da Licitação através da Lei nº 8.666/93, bem como a Constituição Federal de 1988.

Em síntese, cabe à sociedade e administradores, exercer uma fiscalização constante, sempre atenta aos princípios e normas que visam o interesse público no geral e capaz de proporcionar alterações no quadro de gestão do dinheiro público, de forma a impulsionar os administradores a utilizarem a licitação sempre pautada nos princípios da Administração Pública.

## 2.1.2 MODALIDADE DE LICITAÇÃO

De acordo com a lei 8666/93 existem cinco modalidades de licitação, que são: a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão.

Cada modalidade de licitação possui características particulares e destinam-se a tipos de contratação específicos.

A Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

De acordo com a Lei 8666/93, no Artigo 23 a concorrência se aplica a valores estimados de contratação superiores a 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais).

Trata-se da modalidade de licitação própria para contratos de grande valor, em que se admite a participação de quaisquer interessados, cadastrados ou não, que satisfaçam as condições do edital, convocados com a antecedência mínima prevista na lei, com ampla publicidade pelo órgão oficial e pela imprensa particular (MEIRELLES, 2007).

De acordo com a Lei das Licitações a tomada de preços é a modalidade de licitação realizada entre interessados previamente cadastrados ou que preencham os requisitos para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação. A mesma lei no Artigo 23 a concorrência se aplica a valores estimados de contratação até 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais).

Tomada de preço é a licitação realizada entre interessados previamente registrados, observadas a necessária habilitação, convocadas com a antecedência mínima prevista na lei, por motivo na imprensa oficial e em jornal particular, contendo as informações essenciais da licitação e o local onde pode ser obtido o edital (MEIRELLES, 2007).

Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente, previsto na legislação, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em números mínimos de três pela unidade administrativa a qual afixaram em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e estendera aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 horas da apresentação das propostas (KOHAMA, 2011).

Concurso é a modalidade de licitação destinada à escolha de trabalho técnico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores,

conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de quarenta e cinco dias. (JUSTEN FILHO, 2007).

Leilão é a modalidade de licitar entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a Administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens móveis prevista no artigo 19, a quem oferecer o maior lance igual ou superior ao valor da avaliação (JUSTEN FILHO, 2007).

Inserido pela Lei 10.520 de 2002 é a modalidade de licitação para a aquisição de bens e serviços comuns, independentemente do valor estimado para a contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública. São considerados bens e serviços comuns, conforme artigo 1º, parágrafo único da referida lei, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado (MEIRELLES, 2007).

Percebe-se então, que há uma abrangência completa de embasamento legal para a realização de compras públicas, pois existem diversas modalidades com diferentes características que atendem desde compras do cotidiano até contratações de alto valor, como obras e serviços.

### 2.1.3 CONTRATOS PÚBLICOS ADMINISTRATIVOS

Na composição das atividades de gestão de contratos administrativos abordados na Lei 8666/93 na Seção IV é possível enxergar claramente a necessidade de um ator fundamental que possa atuar fundamentalmente na Administração. Tal figura importante chama-se gestor. Ao gestor cabe a representação da Administração na execução do contrato. Ele será designado no projeto básico/termo de referência e será nomeado entre os servidores que tenham o conhecimento técnico do objeto contratado ou o titular da unidade organizacional formada para fiscalizar a obrigação contratual. Independentemente de qualquer outra preocupação da Administração, o controle e a inspeção dos contratos administrativos devem ser feitos com o fim de verificar a execução do objeto contratual de forma integral. Para isso, o gestor/fiscal deve ser diligente e agir com proatividade, presteza e rendimento funcional, exercendo uma ação fiscalizadora de modo sistemático e permanente, de maneira a fazer cumprir,

rigorosamente os prazos, condições, qualificações e especificações previstas no instrumento contratual.

O particular, no entanto, irá responder pelos danos causados à Administração e a terceiros decorrentes do rompimento ou da não conclusão do pactuado anteriormente no contrato administrativo.

Neste aspecto, como afirmam Santana e Camarão (2015, p. 129), os contratos públicos são regidos por normas e princípios do direito público, recorrendo ao direito privado apenas supletivamente, jamais substituindo ou deixando de aplicar as regras privativas da Administração.

Fiscalizar a execução de um contrato administrativo, sob a ótica da Administração Pública, não é apenas uma mera atividade formal. É preciso observar atentamente qual será o tipo de prestação de serviço, as formas e prazos de entrega, bem como a qualidade e a quantidade, conforme o previsto no instrumento contratual firmado entre as partes.

Assim sendo, quando bem geridos os contratos administrativos, existe a plena certeza da garantia de resultados ótimos para a sociedade, quer seja na prestação de serviços, no fornecimento de bens ou na utilização de imóveis.

#### 2.1.4 CONTRATOS TERCEIRIZADOS

A terceirização mesmo sendo considerada por alguns teóricos uma preocupante realidade, devido ao surgimento de um expressivo contingente de contratados à margem da lei e da Constituição, atua como um modelo de gestão no qual a Administração Pública contrata os serviços de terceiros (particulares), porém esta não pode ser confundida com a terceirização de mão de obra.

Terceirização é a contratação de serviços por meio de empresa, intermediária entre o tomador de serviços e a mão de obra, mediante contrato de prestação de serviços. A relação de emprego se faz entre o trabalhador e a empresa prestadora de serviços, e não diretamente com o contratante destes. (SANTANA; CAMARÃO, 2015, p. 152).

Atualmente, ao iniciar os procedimentos de contratação de serviços terceirizados, a Administração se preocupa em organizar as fases licitatórias. É preciso reforçar que é importante também que exista uma preocupação equivalente em relação

ao bom gerenciamento destes contratos, pois a própria Administração pode ser responsabilizada solidariamente referente aos encargos previdenciários e trabalhistas pertinentes e ainda porque a eficácia no gerenciamento permitirá uma avaliação da execução do serviço prestado e, principalmente, o acompanhamento e a verificação de que está atingindo o seu objetivo principal.

É importante reforçar que tão importante quanto a responsabilização do administrador público é que ele tenha consciência de que ele gerencia o dinheiro público e que por isso deve agir com honestidade e principalmente obedecendo aos princípios da legalidade.

No dia a dia, difícil é o entendimento de que a Administração contrata os serviços, e não a mão de obra, devendo acompanhar esse contrato, observando se a empresa vem cumprindo todas as exigências habilitatórias dispostas no edital, como, por exemplo, o recolhimento dos encargos trabalhistas e previdenciários dos empregados que lhe estão prestando serviço. (VIEIRA et. al., 2015, p.46)

É permitida a terceirização nos casos de atividades de segurança e vigilância; atividade de conservação e limpeza; serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador de serviços. Deve-se fazer uma exceção ao trabalho temporário, no qual também se permite a contratação de trabalhadores para atuarem na atividade-fim da empresa. Assim sendo, a terceirização deve sempre ser vista como exceção, só sendo possível nos casos específicos anteriormente mencionados, e, em todo caso, ainda que nestas condições, a terceirização somente será considerada lícita se obedecer a todos os requisitos exigidos pela lei.

A proibição expressa de existência de pessoalidade e subordinação com o tomador de serviços, sendo que, contatada a presença de tais requisitos, a relação de emprego também passa a existir com este tomador. Tal fato não ocorre, contudo, quando o tomador for integrante da Administração Pública, diante da necessidade de aprovação prévia em concurso público, como determina a Constituição Federal (SANTANA; CAMARÃO, 2015, p. 152).

Finalmente, no caso de uma terceirização que esteja de acordo com a lei, o prestador de serviços será empregado da empresa terceirizada, mantendo com o tomador apenas uma relação de trabalho. Os vínculos trabalhistas, a assinatura da Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS, o pagamento dos salários e das

demais verbas a que tiver direito, bem como a aplicação de penalidades trabalhistas e/ou punições, são sempre de competência da prestadora.

#### 2.1.4 CONVÊNIOS

Convênio, segundo o disposto no § 1º do artigo 1º do Decreto nº 6.170/07 é o

[...]acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe de um lado, órgão ou entidade da Administração Pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da Administração Pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação”.

Embora o conceito exposto acima seja amplo, cabe ressaltar que o artigo 6º da Portaria Interministerial nº 127/08 proíbe a celebração de convênios e contratos de repasse entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal, caso em que se denominará termo de cooperação. O inciso XVIII do § 1º do artigo 1º daquela norma define o termo de cooperação como

[...]instrumento de descentralização de crédito entre órgãos e entidades da Administração Pública federal, direta e indireta, para executar programa de governo, envolvendo projeto, atividade, aquisição de bens ou evento, mediante Portaria ministerial e sem a necessidade de exigência de contrapartida.

Segundo o mestre Marçal Justen Filho (2007, p. 668), o convênio é instrumento de realização de um determinado e específico objetivo, em que os interesses não se contrapõem – ainda que haja prestações específicas e individualizadas, a cargo de cada partícipe. Segundo o autor, no Convênio, a assunção de deveres destina-se a regular atividade harmônica de sujeitos integrantes da Administração Pública, que buscam a realização imediata de um mesmo e idêntico interesse público.

Para Toshio Mukai (2004, p.398) convênios são acordos, e não contratos, em que não há propriamente partes, mas partícipes com objetivos comuns. Todos os contratantes devem ter interesses comuns, o que não quer dizer que todos devam

cooperar de modo idêntico: ao contrário, o comum é a diversificação de cooperação. O que não é compatível com o instituto é a existência de interesses contrapostos.

Sidney Bittencourt (2005, p. 259) afirma que a denominação dada a um contrato pouco importa, visto que o “apelido” a ele atribuído jamais seria capaz de alterar-lhe a natureza. Assim, as denominações ajuste, compromisso, termo de convenção, termo de cooperação nada significa, pois o que determina a natureza de um acordo é o seu conteúdo, a sua substância.

### 2.1.5 DIFERENÇAS ENTRE CONVÊNIOS, CONTRATOS E TERMOS DE COOPERAÇÃO

O convênio diferencia-se do contratado na sua forma de operacionalização, porque é o instrumento administrativo por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, atuando como mandatário da União. Está sujeito às mesmas normas disciplinadoras dos convênios, podendo ser celebrado tanto com órgãos ou entidades públicas quanto com particulares.

Normalmente são objetos desta modalidade de ajuste as grandes obras e serviços de engenharia, de maior complexidade, em que o contratante não costuma ter pessoal qualificado para acompanhar a execução, ficando essa incumbência com a instituição financeira. Segundo o disposto no artigo 8º do Decreto nº 6.170/07, o contrato de repasse é obrigatório para realização de obras, com recursos descentralizados, exceto se o órgão contratante tiver estrutura suficiente para acompanhá-las.

Di Pietro (2006, p.337/338), esclarece que o convênio tem em comum com o contrato o fato de ser um acordo de vontades, mas com características próprias. Segundo a autora, o convênio diferencia-se do contrato porque nele os interesses são recíprocos enquanto no contrato são diversos, opostos ou divergentes. Distinguem-se também porque os entes conveniados têm objetivos institucionais comuns, ao passo que no contrato as partes possuem objetivos diversos.

No convênio, os partícipes almejam resultado comum; nos contratos, resultado diferente. O convênio caracteriza-se pela vontade de mútua cooperação, já no contrato as vontades são antagônicas. No convênio não há vinculação contratual, inadmitindo-

se cláusula de permanência obrigatória. Já, no contrato, há essa vinculação, com obrigatoriedade de permanência, permitindo-se sanções, no caso de descumprimento.

O convênio diferencia-se do contrato na sua forma de operacionalização, porque é o instrumento administrativo por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, atuando como mandatário da União. Está sujeito às mesmas normas disciplinadoras dos convênios, podendo ser celebrado tanto com órgãos ou entidades públicas quanto com particulares. Normalmente são objetos desta modalidade de ajuste as grandes obras e serviços de engenharia, de maior complexidade, em que o contratante não costuma ter pessoal qualificado para acompanhar a execução, ficando essa incumbência com a instituição financeira.

Segundo o disposto no artigo 8º do Decreto nº 6.170/07, o contrato de repasse é obrigatório para realização de obras, com recursos descentralizados, exceto se o órgão contratante tiver estrutura suficiente para acompanhá-las.

O termo de cooperação diferencia-se do convênio porque é o instrumento por meio do qual é ajustada a transferência de crédito de órgão ou entidade da Administração Pública Federal direta, autarquia, fundação pública, ou empresa estatal dependente, para outro órgão ou entidade federal da mesma natureza, segundo o disposto no Decreto nº 6.170/073.

A Portaria regulamentadora do Decreto acima citado também disciplina os termos de cooperação, vedando a utilização do instrumento de convênios nos ajustes entre órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, conforme inciso III do artigo 6º daquela norma. Por isso, não são objeto da pesquisa, já que o acordo de vontades nesse caso é entre órgãos e entidades da mesma esfera de poder, não constituindo descentralização de programas, projetos ou atividades.

## 2.2 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Segundo José Cretella Junior appud Maria Sylvia Zanella de Pietro (200, p. 62)

Princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturas subsequentes. Princípios, neste sentido são os alicerces da ciência.

Os princípios formam uma base dentro do direito administrativo. Segundo a Constituição Federal, “Art. 37. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.”

Na doutrina encontramos outros princípios ligados à Administração Pública, porém nosso estudo será com base nos princípios que são o eixo da Administração Pública, pois está exposto na carta magna.

### 2.2.1 LEGALIDADE

O princípio da legalidade manifesta que Administração Pública pode só fazer o que está em lei, se ocorrer excesso ou praticar algo ilegal ocorrerá a nulidade do ato. Helly Lopes Meirelles leciona que

A legalidade, como princípio de administração significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e as exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. (MEIRELLES 1998, p.67).

### 2.2.2 MORALIDADE E DA PROBIDADE

O princípio da moralidade não está ligado à consciência do agente e sim ao conjunto de regras que podem ser observadas dentro de toda a Administração Pública, portanto é extraído da administração.

O princípio da Moralidade Administrativa não é aceito por toda a doutrina. Alguns autores entendem que o conceito é absorvido pelo Princípio da Legalidade e outros acreditam ser tal conceito vago ou impreciso.

Pelo princípio da moralidade administrativa, não bastará ao administrador o cumprimento da estrita legalidade, ele deverá respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui pressuposto de validade de todo ato administrativo praticado (MORAES, 2005, p. 296).

Acerca da incidência de tais princípios nos certames, ensina Justen Filho:

Na licitação, a conduta moralmente reprovável acarreta 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. Isso é necessário, mas não suficiente, para a validade do ato. (JUSTEN FILHO, 2007, p.75)

Assim, cumpre salientar que a moralidade deve ser observada, pelos particulares licitantes, devendo estes proceder com honestidade, ética profissional e obedecendo aos bons costumes, bem como a Administração Pública.

### 2.2.3 IMPESSOALIDADE

Os atos administrativos devem ser imparciais, inibindo quaisquer tipos de privilégios, interesses e discriminações, e assegura a defesa do interesse público sobre o privado. Os atos do administrador não são necessariamente deste e sim da administração, devendo todas as realizações serem atribuídas ao ente estatal que o promove. Desta feita, entende-se que os atos não são necessariamente do agente, mas sim da administração, sendo desta todo o crédito. Na carta Magna, no artigo 37 é cristalina lição, veja-se:

§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverão ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ART. 37, § 1º)

Em função desse princípio, é que se exigem os concursos públicos, para cargo ou carreira pública.

### 2.2.4 PUBLICIDADE

É o princípio que manifesta a imposição da administração em divulgar seus atos. Os atos são divulgados no diário oficial (União, estadual ou municipal) como a obrigação constante na lei em garantir a transparência da administração dando conhecimento generalizado e produzindo seus efeitos jurídicos. (BRASIL, 1993)

É necessário que os atos e decisões tomados sejam devidamente publicados para o conhecimento de todos os sigilos só é permitido em casos de segurança nacional. É necessário que eles sejam publicados e divulgados, e assim possam iniciar a ter seus efeitos, auferindo eficácia ao termo exposto.

Neste sentido, o próprio artigo 3º, Parágrafo 3º da Lei nº 8.666/93 já prevê: “A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura”.

Cabe observar que o sigilo das propostas não afronta o princípio da publicidade, eis que objetiva assegurar maior competitividade e proteção ao certame.

### 2.2.5 EFICIÊNCIA

Segundo a Constituição Federal do Brasil de 1988 no seu artigo 37, este princípio tem por objetivo garantir a administração assertiva do processo licitatório, assegurando assim os anseios e o atingimento dos resultados positivos e satisfatórios como o que o próprio termo faz referência.

É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em se desempenhar apenas com uma legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento as necessidades da comunidade e de seus membros. (GARCIA, 2012)

A eficiência é uma característica que faz com que o agente público consiga atingir resultados positivos, garantindo à sociedade uma real efetivação dos propósitos necessários, como por exemplo, saúde, qualidade de vida, educação, etc.

### 2.2.6 PRINCÍPIO DA ISONOMIA

Os princípios da isonomia e da igualdade se confundem, representando basicamente o mesmo dentro da licitação, motivo pelo qual serão explicados conjuntamente. Tais princípios representam um direito e garantia fundamental a todos, conforme o artigo 5º de nossa Constituição, que ao tratar da licitação prevê, ainda, em seu artigo 37, inciso XXI, que o procedimento licitatório deve assegurar “igualdade de condições a todos os concorrentes”.

No que diz respeito ao princípio da isonomia, de modo geral, o livre acesso de todo e qualquer interessado à disputa pela contratação com a Administração. Como decorrência direta e imediata da isonomia, é vedado à Administração escolher um particular sem observância de um procedimento seletivo adequado e prévio, em que sejam estabelecidas exigências proporcionadas à natureza o objeto a ser executado.

Na linha do significado de Isonomia acima,

[...] a licitação é um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos de seleção da proposta de contratação mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, conduzidos por um órgão dotado de competência específica” (JUSTEN FILHO, 2010, p. 427):

Ademais, esses princípios objetivam, também, uma ampliação na disputa, já que se tratando igualmente licitantes e dando-lhes as mesmas condições, será mais fácil que estes participem do certame, ou seja, haverá um maior número de licitantes e decorrente de propostas. Assim, chega-se a propostas melhores em preço e qualidade, sendo satisfeito os interesses da Administração, dos licitantes e, mais importante, de toda a sociedade. (TCU, 2010, p. 19).

### 3 METODOLOGIA

Neste capítulo serão descritos os procedimentos metodológicos utilizados para o desenvolvimento deste estudo. Assim, será discorrido sobre os caminhos percorridos, bem como a natureza da pesquisa e os meios empregados para a coleta e análise dos dados e informações.

A pesquisa possui abordagem qualitativa uma vez que visa analisar se as modalidades de licitação, contratos e convênios atendem aos princípios da isonomia e menor preço.

Quanto aos objetivos de pesquisa é exploratória, pois visa coletar informações sobre um objeto específico, qual seja, a legislação brasileira de licitação, contratos e convênios. Segundo Gil (1991) a pesquisa exploratória visa proporcionar maior familiaridade com o problema com vista a torná-lo explícito. Assume, em geral, as formas de pesquisas bibliográficas e estudos de caso. O mesmo autor, supracitado, define pesquisa descritiva como aquela que visa descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre as variáveis.

Pesquisa esta, que é um processo intencional e planejado que objetiva responder problemas propostos. Para se desenvolver uma pesquisa é preciso se ter um conhecimento mínimo a respeito do fenômeno a ser estudado, bem como empregar adequadamente as técnicas e os métodos científicos que auxiliarão no desenvolvimento do processo de conhecer o que se propõe a ser pesquisado.

Neste estudo foi realizado também uma descrição dos dados secundários do site do governo, Painel de Compras ([www.http://paineldecompras.economia.gov.br/](http://paineldecompras.economia.gov.br/)), processos homologados do exercício de 2018 a 2019, conforme os dados disponíveis no site. Para responder as questões relativas ao objetivo do trabalho, foi considerada uma amostra de processo licitatório da Presidência da República, do processo de compras no período de 2018 a 2019.

Foram considerados os anos de 2018 e 2019 por serem os períodos mais recentes para análise da observância dos princípios de licitação abordados no presente trabalho. No início do mesmo o ano de 2020 ainda não havia terminado.

## **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Neste capítulo, busca-se à análise de resultados positivos alcançados pela Administração Pública, com o tipo de modalidade de compra pública utilizada, como no caso o pregão eletrônico na contratação de bens e serviços comuns pela Presidência da República. Os dados serão demonstrados através de tabela, gráficos e comentários acerca da importância do pregão eletrônico como instrumento para o alcance da eficiência e economia nas aquisições públicas.

### **4.1 COMPRAS PÚBLICAS NO BRASIL: ANÁLISE DESCRITIVA**

Entender e discutir as compras públicas a partir de um olhar sistêmico e fundamental. Vive-se um momento de transformação e de consolidação de um novo paradigma na área de compras públicas, o qual impõe a execução de compras públicas inteligentes, o que inclui que as compras sejam mais eficientes e sustentáveis, utilizando-se o poder de compra do Estado para contribuir para o alcance das políticas públicas, tais como o desenvolvimento socioeconômico local e regional, a melhoria da distribuição de renda, o incentivo a inovação, ao meio ambiente, entre outras questões. Muitas limitações ainda precisam ser sobrepujadas e é preciso que a Administração Pública adote práticas e modelos que permitam utilizar as compras públicas de forma estratégica.

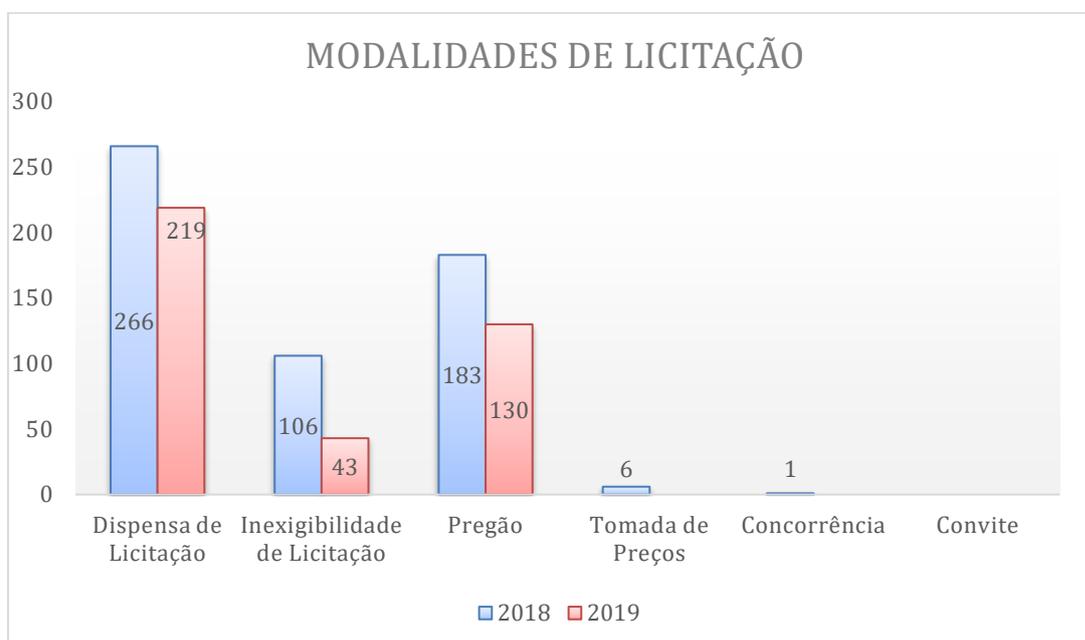
Assim, é fundamental o surgimento e a efetivação de iniciativas que busquem contribuir para a melhoria do desempenho e alcance de resultados positivos na área de compras públicas. Ademais, os atuais desafios requerem que a temática das compras públicas esteja consolidada da agenda política e tratada como prioridade pelos gestores públicos.

As modalidades licitatórias buscam organizar a forma de contratação mais adequada por meio de critérios de valores, tipo de serviço (obra, prestação de serviço comum), critério de seleção (menor preço por item, empreitada global), os tipos de licitação (melhor técnica ou técnica e preço).

De acordo com o gráfico 1, as modalidades licitatórias mais utilizadas para contratação da Presidência da República são a dispensa, inexigibilidade e o pregão.

Dentre as secretarias contratantes, a que possui o maior número de contratos no período de 2018 é o Departamento de Administração da ABIN e o tipo de contrato mais utilizado é o de fornecimento de materiais. Já no ano de 2019 é a Advocacia Geral da União e o tipo de contrato mais utilizado é o de prestação de serviços, seguido pelo de fornecimento de materiais em geral.

Gráfico 1 – Total de modalidades de licitação no processo de compra do período de 2018 a 2019

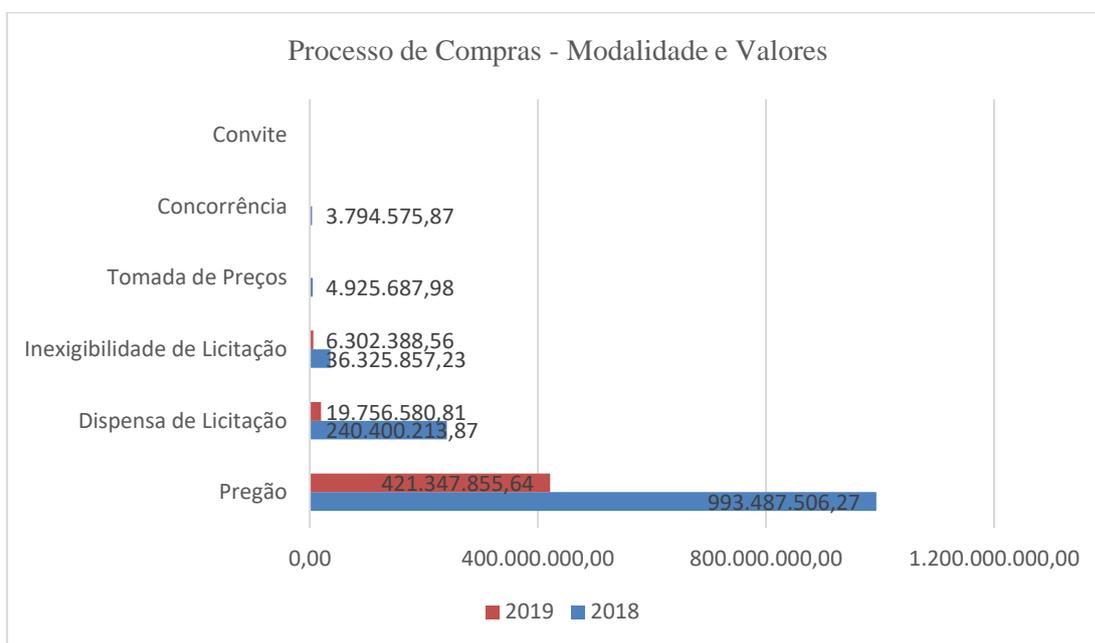


Fonte: Painel de Compras /Ministério da economia Informações no site:

<http://paineldecopras.economia.gov.br/processos-compra>

Com análise do gráfico 2, pode-se observar que o montante de valores de compras públicas é realizado pela modalidade de pregão, ocorre principalmente devido à economicidade que este instrumento traz, além de transparência e celeridade, conforme constantes na Lei Federal nº 8.666/93 e também a forma mais transparente de aquisição, porque o contato com os fornecedores é feito via internet sendo devidamente registrado no sistema. Trata-se também da modalidade mais simples, pois somente são analisados os documentos da empresa vencedora, o que reduz o tempo da licitação e o custo operacional, além de fomentar a competitividade por desenvolver-se pela internet.

Gráfico 2- Processo Licitados na Presidência da República e os valores nos Exercícios de 2018 a 2019.



Fonte: Painel de Compras /Ministério da economia Informações no site:

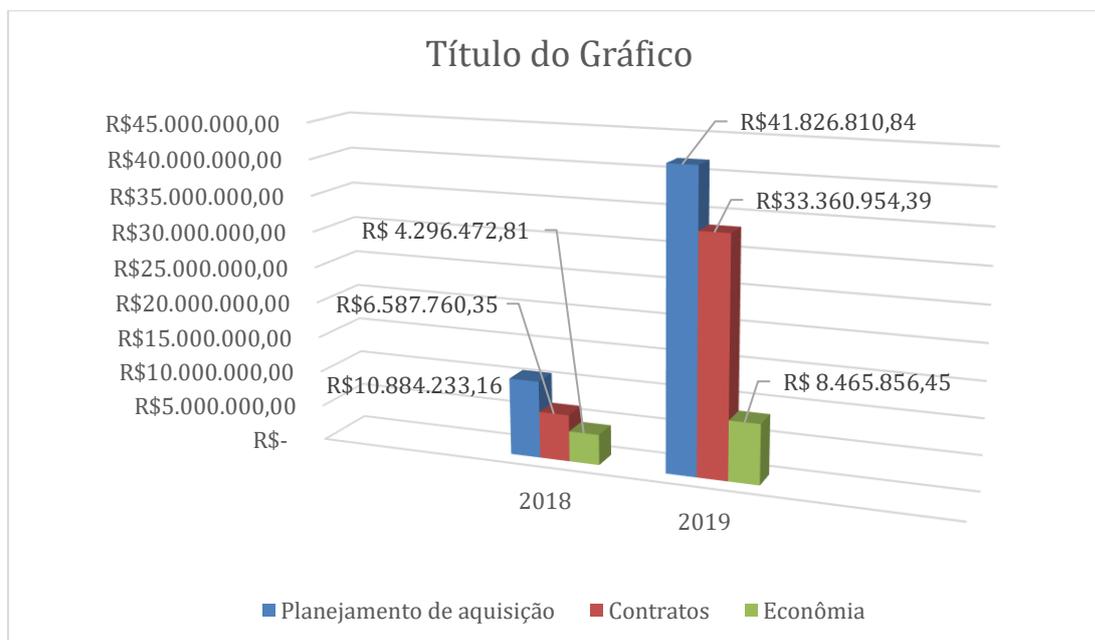
<http://paineldecopras.economia.gov.br/processos-compra>

Pode-se analisar que a maior parte das compras públicas realizadas no ano de 2018 foi o pregão e com maior volume de valores para aquisição de produtos e serviços, por isso escolhemos avaliar o processo de compra desta modalidade no intuito de levantar a economia nas aquisições no período de 2018 a 2019.

Diante do exposto, o pregão eletrônico é considerado a modalidade de compra pública mais positiva pelas empresas e pela sociedade, por garantir a competição de forma isonômica e justa, agindo de forma a evitar a possibilidade de fraude ou corrupção, tais como o favorecimento de empresas nas licitações públicas e a prevalência de interesses particulares, pois o que dificilmente ocorre no meio eletrônico, uma vez que este privilegia a transparência e maior fiscalização dos gastos de recursos públicos.

Neste sentido, o pregão em sua forma eletrônica já é considerado a melhor forma para a Administração Pública contratar, por assegurar a utilização dos princípios norteadores e alcançar a proposta mais vantajosa, tendo sempre como objetivo a busca da excelência na prestação dos serviços públicos.

Gráfico 3- Economicidade na modalidade pregão nos Exercícios de 2018 a 2019.



Fonte: Painel de Compras /Ministério da economia Informações no site:

<http://painelcompras.economia.gov.br/processos-compra>

Observa-se expressivamente o valor economizado, conforme o gráfico 3, proporcionados pela utilização do pregão, como modalidade de compra pública. É importante que o pregão eletrônico apresenta significativas características ausentes nas demais modalidades, evidenciando a celeridade, a desburocratização, a transparência, a publicidade, a simplicidade, a competitividade, a redução dos gastos públicos e a diminuição dos custos processuais.

## 4.2 ISONOMIA E MENOR CUSTO NAS COMPRAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

A Constituição Federal instituiu a Administração Pública normas capazes de oferecer a terceiros interessados a igualdade de oportunidades na contratação de serviços, obras e compras, resguardando sempre os princípios constitucionais, especialmente da isonomia (MEIRELLES, 2007). Por intermédio dessa equanimidade, a Administração Pública busca-se a obtenção da contratação vantajosa ao interesse coletivo, proporcionando eficiência e qualidade, e a licitação consiste no instrumento jurídico que visa afastar a arbitrariedade na seleção do contratante, que tem como

princípio basilar a isonomia entre os licitantes, buscando ainda a máxima competitividade. (JUSTEN FILHO, 2014)

O princípio da isonomia, que é de total aplicação nos procedimentos, sempre esteve presente no constitucionalismo republicano do Brasil: na Constituição de 1891, art. 72, § 2º; na Constituição de 1934, art.112, I; na Carta de 1937, art.122; na Constituição de 1946, art. 141, § 1º; na de 1967, art. 150, § 1º; na de 1969, art.153, § 1º; e na Constituição de 1988, sobretudo, no art. 5º, caput, ao estabelecer que todos são iguais perante a lei.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (1998, p.10), o conteúdo político-ideológico absorvido pelo princípio da isonomia e juridicidade pelas constituições em geral é que a Lei não deve ser fonte de privilégios ou perseguições, mas instrumento regulador da vida social que necessita tratar com equidade a todos.

Contudo, é próprio da lei desigualar. Com efeito, esta, além de discriminar, trata diferentemente as pessoas. Assim, a determinados indivíduos são deferidos alguns direitos e obrigações que não assistem a outros. Contudo o gestor público deve sempre balizar as condutas de compras públicas com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência para que com a finalidade de sobressair a vontade do bem comum e não interesse pessoal possa se fazer valer os ditos constitucionais e assegurar a isonomia e menor custo (MELLO, 1998).

Portanto, cabe ao gestor público, assegurar oportunidade igual a todos os interessados ao processo licitatório e a possibilitar o comparecimento ao certame do maior número possível de concorrentes, de modo a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração (BRASIL, 1993).

Para Celso Antônio Bandeira de Mello (2004, p. 483), “Licitação – em suma síntese – é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir”.

Importante destacar que em vários dispositivos da Lei n. 8.666/93 a preocupação com a isonomia e a competitividade, porém, a licitação é um concurso realizado no interesse da Administração e não dos partícipes.

É importante que os administradores e julgadores devem buscar cumprir a finalidade pela qual a Lei n. 8.666/93 foi criada com base em seus princípios norteadores, tais princípios são autônomos e inter-relacionados, de modo considerar os princípios conjuntamente, mas a aplicação de um não produz a ineficácia de outro (BRASIL, 1993).

Neste sentido, se a observância do princípio da isonomia caracterizar tratamento de extremo rigor ao ponto de excluir proposta vantajosa ou potencialmente satisfatórias a Administração, por constatar defeitos relevantes e secundários, não é concebível, pois a isonomia não obriga a adoção de formalismos irracional. Na verdade, atende-se ao princípio da isonomia quando se assegura que todos os licitantes poderão ser beneficiados por idêntico tratamento menos severo (BRASIL, 1988).

O objetivo na aplicação da Lei n. 8.666/93 e a contratação da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, ou seja, uma relação em que há iguais condições na disputa, proporcionando menor custo e maior eficiência para a Administração Pública.

Quanto ao objetivo de alcançar menor custo e observar a aplicação ao princípio da isonomia nas contratações públicas, merece registro para fins do presente exame a Lei Complementar n. 123/2006, juntamente com a criação do pregão e do regime diferenciado de contratação pública.

Destaca Justen Filho ao afirmar: “A isonomia afigura-se como um princípio estabelecido em favor do particular interessado em disputar o contrato administrativo. Mas a tutela aos interesses individuais reflete, igualmente, à proteção aos interesses da Administração Pública”. (JUSTEN FILHO, 2007. p. 69).

Observa-se a dupla natureza da isonomia, no procedimento licitatório, como garantia não só dos particulares, mas também da administração. O ponto fundamental a ser perseguido é o melhor resultado econômico para Administração, em consonância aos princípios da eficiência e da economicidade, é possível admitir a aquisição de serviço com alienação em um único procedimento licitatório. (TCU, 2007).

Nessa perspectiva, à redução e custos está interligada a eficiência na elaboração e controle dos recursos orçamentos–financeiros do governo distribuídos aos seus distintos Órgãos.

Segundo Niebuhr (2006, p. 43), “a eficiência em licitações públicas gira em torno de três aspectos fundamentais: preços, qualidade e celeridade”.

O atual marco jurídico das contratações estatais demonstra, a implementação de políticas públicas voltadas à satisfação de interesses coletivos relevantes à luz da nossa Constituição, não apenas sob a perspectiva de gerar a contratação mais eficiente, mas também como instrumentos adequados para a promoção de benefícios à coletividade. Assim, a presença relevante do Estado na economia serve como elemento de indução e promoção de valores caros à ordem constitucional brasileira.

Por tanto, conforme o estudo de grande número de doutrinadores e legislações sobre o assunto, é conduzir o processo licitatório em buscar mecanismos e ferramentas que possam potencializar a gestão eficiente e econômica nas contratações públicas.

Nesse contexto, podemos identificar os fatores que podem influenciar os preços praticados durante uma compra pública é a complexidade do objeto. Para Bajari, McMillan e Tadelis (2008) afirmam que a licitação tende a proporcionar menores preços, evita a corrupção e o favoritismo a algum concorrente. No entanto, pode não ser o método mais eficiente. Por isso, a forma de selecionar a proposta mais vantajosa e de contratar com o particular depende diretamente da complexidade do objeto a ser adquirido.

Outro fator importante que influencia diretamente os preços na compra pública, é a realização de uma pesquisa de preços, na fase de planejamento, uma pesquisa com a finalidade de obter o valor de referência ou de mercado, ou ainda, o preço estimado da aquisição ou da contratação. Em alguns casos percebe-se a influência determinante da pesquisa de mercado no valor final dos produtos. E, ainda, a quantidade de itens que estão sendo licitados podem influenciar os preços das compras públicas, pois a maior quantidade de confere maior poder de barganha da Administração junto aos licitantes (BRASIL, 2010).

Nesta perspectiva, é importante a aplicação do princípio da eficiência na gestão pública, conforme previsto no artigo 37º da Constituição Federal, pois é de responsabilidade da Administração Pública a busca permanente pela eficiência na gestão, operações e aplicações dos recursos públicos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse trabalho foi abordado a problemática da isonomia e menor custo nas compras públicas no Brasil. Com isso a lei que rege os processos licitatórios e demonstrou-se o processo de compra na Administração Pública.

Como visto, a Isonomia é um princípio fundamental para que seja preservado o direito igualitário das participações dos interessados para que se consiga a proposta mais vantajosa para o interesse público.

O menor custo das compras públicas é o principal resultado que se busca num processo licitatório. No entanto, o menor custo não pode ser confundido com a aquisição de produtos e/ou serviços de baixa qualidade. A aquisição de produtos e/ou serviços de baixa qualidade não tem êxito na economicidade dos cofres públicos. Quando se aborda menor custo quer se demonstrar o custo de um produto e/ou serviço que tenha qualidade e obedeça a aquilo que está descrito no edital. Muitas dessas compras no Brasil atualmente têm sido banalizadas trazendo um retorno que não reflete o objetivo desejado.

O estudo do presente trabalho pode demonstrar que a Isonomia é de total aplicação nos processos licitatórios. No entanto, dependendo da interpretação da lei o seu intuito pode não ser alcançado. Um fornecedor que tem um porte menor pode ficar em desvantagem em relação a um fornecedor de maior porte. Contudo, a Isonomia tem como finalidade preservar a equidade das partes concorrentes no processo licitatório e garantir que a proposta mais vantajosa seja a escolhida. Sendo assim, o princípio da Isonomia na prática abre precedentes pra que o seu objetivo fim não seja alcançado.

Quanto ao menor custo, a Isonomia será fator relevante pra esse fim. Portanto, deverá ser obedecido um processo justo de aplicação do edital. Em que seja respeitado o interesse público e a qualidade do produto e/ou serviço para que seja de fato uma boa compra.

Por fim, observou-se que a Isonomia e o menor custo devem ser o caminho pra se levar a um resultado positivo para o interesse público. Isso requer não só ao noque está fixado na lei de licitações, mas também o envolvimento dos que a aplicam durante o processo licitatório. Prezar pelo bem público é responsabilidade de quem aplica os recursos públicos com bom planejamento do edital e execução do processo licitatório.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRUDA, Daniel. **Contabilidade Pública: da teoria á pratica**, Editora Cidade, 2006.

BAJARI, Patrick; MCMILLAN, Robert; TADELIS, Steven. **Auctions versus negotiations in procurement: an empirical analysis**. The Journal of Law, Economics & Organization (Oxford), v. 25, n. 2, 2008.

BATISTA. Marco Antônio Cavalcanti; MALDONADO, José Manuel Santos de Varge. **O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde**. Rev. Adm. Pública – Rio de Janeiro 42(4):681-99, jul/ago. 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm).> Acessado em 08 abr 2020.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 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**. Brasília, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm). Acessado em: 13 nov 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e Contratos. Orientações e Jurisprudência do TCU**. 4ª ed. rev., atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria -Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

CARLI, Kalinca de. **Acréscimo superior ao limite de 25% em contratos administrativos decorrentes da inexigibilidade de licitação**. Informativo de Licitações e Contratos – ILC, Curitiba, n. 240, p. 124- 126, fev. 2014.

CRETELLA, Júnior, José. **Curso de Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986. Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967:. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/43600/os-principios-constitucionais-da-administracao-publica-expressos-no-artigo-37-da-constituicao-brasileira>. Acesso em 22 jun. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FILHO, Marçal Justen. **O Estatuto da Microempresa e as Licitações Públicas**. São Paulo: Dialética 2007.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito administrativo**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

\_\_\_\_\_. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 16. ed. São Paulo, RT, 2014, pg.69

GARCIA, Rayssa Cardoso; ARAUJO, Jailton Macena. **Os princípios da Administração Pública no sistema jurídico brasileiro**. São Paulo, revista âmbito jurídico, 2012. Disponível em <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/os-principios-da-administracao-publica-no-sistema-juridico-brasileiro/> acesso em 08/04/2020.

KOHAMA, Helio. **Contabilidade Pública: teoria e prática**. São Paulo, 8º Edição, Editora Atlas; 2011.

Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. **Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte**. Brasília, 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm)>. Acesso em: 26 out 2020

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Concreto**. 4ª ed. São Paulo, RT, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3ª ed. São Paulo: Editores Malheiros, 1998 p. 10.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2005.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Pregão presencial e eletrônico**. 4. ed. rev. atual. ampl. Curitiba: Zênite, 2006. p. 43-46.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. **A responsabilidade dos fiscais da execução do contrato administrativo**. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 10, n. 120, dez. 2011.

SANTANA, Jair Eduardo. **Termo de referência**. 4.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

SANTANA, Jair Eduardo; CAMARÃO, Tatiana. **Gestão e fiscalização de contratos administrativos**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SANTANA, Jair Eduardo; GUIMARÃES, Edgar. **Licitações e o estatuto da pequena e microempresa: reflexos práticos da LC nº 123/06**.3.ed. rev. atual. E ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

SACCONI, Luiz Antônio. **Dicionário Essencial Da Língua Portuguesa**. São Paulo: Atual, 2001.

Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações básicas do Tribunal de Contas da União**. 4.ed. ver., atual. E ampl. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

ZYMLER, Benjamin Ministro. Sessão de 07/02/2007. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 114/2007**. Disponível em: <<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2007-02-07;114>>. Acesso em: 26 out 2020.