Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro, v.2,
n.2 2020/02 ISSN 2178-6925

LICITAÇÃO PÚBLICA: A IMPORTÂNCIA DO PROCEDIMENTO NA TRANSPARÊNCIA E COMBATE A VÍCIOS EM ATOS ADMINISTRATIVOS

PUBLIC BIDDING: THE IMPORTANCE OF THE PROCEDURE IN TRANSPARENCY AND FIGHTING ADDICTIONS IN ADMINISTRATIVE ACTS

Alexandre Victor Silva Pinheiro
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5815-8287
Faculdade Presidente Antônio Carlos, Brasil
E-mail: alexandrepinheiro982@gmail.com

Esther de Castro Rocha
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-8864-6743
Faculdade Presidente Antônio Carlos, Brasil
E-mail: esthercasttro10@hotmail.com

Pedro Emílio Salomão
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9451-3111
Universidade Presidente Antônio Carlos, Brasil
E-mail: pedroemilioamador@yahoo.com.br

Recebido: 20/11/2020 – Aceito: 27/11/2020

Resumo

O cenário político, e governamental, contemporâneo deixam cada vez evidente a premência de transparência e seriedade na administração pública, principalmente no âmbito de aquisições e contratações de terceiros. Visando sanar estas questões e combater logros no contexto, o Estado criou e implementou um mecanismo de controle e gestão de processos envolvendo dinheiro publico, a Licitação. Este método preliminar é utilizado sempre que a administração ou autoridade local necessita de contratar serviços ou adquirir bens, e tem como objetivo selecionar indiscriminadamente, mediante temos dispostos no edital correspondente, a proposta mais vantajosa ao interesse público. O processo licitatório garante a igualdade de oportunidades entre os interessados (cadastrados) evitando favoritismos, aplanamentos e apadrinhamentos. Este artigo tem objetivo, por meio de pesquisas bibliográficas, teorizar de maneira substancial o processo licitatório, abordando tópicos essenciais ao entendimento, como o procedimento, princípios, modalidades, e enfatizar a importância do mesmo para manutenção da probidade na administração pública.

Palavras-chave: Licitações; Administração; Público.

Abstract

The contemporary political, and governmental, scenario makes the urgency of transparency and seriousness in public administration increasingly evident, especially in the scope of acquisitions and hiring of third parties. In order to remedy these issues and combat attainment in the context, the State created and implemented a control and process management mechanism involving public money, the Bidding. This preliminary method is used whenever the local administration or authority needs to contract services or purchase goods, and aims to select indiscriminately, by means of the provision in the corresponding notice, the most advantageous proposal to the public interest. The bidding process guarantees equal opportunities among interested parties (registered), avoiding favoritism, flattening and sponsorship. This article aims, through bibliographic research, to substantially theorize the bidding process, addressing essential topics for understanding, such as the procedure, principles, modalities, and to emphasize its importance for maintaining probity in public administration.

Keywords: Bids; Administration; Public.

1 Introdução

No Brasil, as compras governamentais são reguladas por diversas leis, com procedimentos variados, dependendo, da importância e do valor da aquisição em questão. A lei mais importante a respeito de compras governamentais é a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que contém as regras para licitações públicas e licitações restritas.

Existem diferentes legislações que regulam a contratação de serviços públicos, dentre elas:

- Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (Concessão e Permissão de Serviços Públicos);
- Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011 (Compras Diferenciadas - RDC);
- Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, relativa ao Leilão Presencial.

No campo da internet (compras eletrônicas), existem decretos executivos que regulam as compras públicas, como:

- Decreto nº 5.450, 31 de maio de 2005;
- Decreto nº 7.982, 23 de janeiro de 2013.

O sistema de licitação atual no Brasil surgiu com a Constituição federal promulgada em 1988. O termo “licitação” tem múltiplos significados e está relacionado à ideia de cotação, leilão, preço, disputa, concorrência ou competição.

Cabe destacar que não só a legislação vigente regulamenta as Licitações, existem instruções e diretrizes complementares, inclusive editais, que norteiam os procedimentos necessários à elaboração dos procedimentos licitatórios, vinculando a administração e os licitantes a todas as suas exigências, desde a convocação até a sanção do julgamento (MEIRELES, 2015).

Outro fator relacionado a ser destacado é que, mesmo que cada estado tenha sua própria legislação referente a licitações, a mesma não substitui a Lei de Licitações nº 8.666 / 93, que abrange todos os órgãos / repartições públicas e todas as etapas inerentes ao processo de Licitação.

2 Definições - conceitos

Licitação é um procedimento administrativo, em que a Autoridade Administrativa Local abre a todos os interessados, a oportunidade de apresentar propostas para concorrer á prestação de serviços ou fornecimento de produtos (em pauta), mediante o cumprimento das condições especificadas em um edital de licitação.

Durante o processo licitatório, o ente público seleciona a proposta mais conveniente à execução do contrato e permite que empresas interessadas participem de disputas contratuais. O governo (municipal, estadual ou federal) convida os interessados a participarem da licitação por meio de editais previstos na legislação. Sendo também uma forma de os licitantes conhecerem as condições de apresentação de propostas e celebração de contratos (DI PIETRO, 2009)

A partir do momento em que existir proposta por parte dos interessados, presume-se que o mesmo aceitou as condições especificadas, entretanto, nem a autoridade, nem o indivíduo competente, podem realizar alterações subsequentes, sob pena de desqualificação.

Segundo Meirelles (2015), a licitação é uma ferramenta utilizada pelo governo para selecionar a opção mais vantajosa para obter / contratar bens e ou serviços. Isso é feito por meio de procedimentos administrativos baseados nos princípios de eficiência e ética, que proporcionam isonomia entre os envolvidos que desejam disputar contratos com órgãos da administração pública e visam atender ao interesse público.

"O procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse" (MEIRELLES, 2015, p. 272).

Pelas considerações de Mello (2015, p.509), a licitação envolve uma competição que os entes governamentais devem promover, disputas entre empresas interessadas em estabelecer com elas determinadas relações de conteúdo patrimonial para escolha da proposta mais vantajosa á conveniência publica. O conceito de competição requer uma luta de homogênea entre indivíduos com habilidades que possam cumprir adequadamente as obrigações propostas. O autor ainda explica que a finalidade da licitação se limita aos contratos que apresentem mais vantagens de gestão para garantir aos licitantes a igualdade de participação.

> "A licitação além de possibilitar uma igualdade de oportunidades entre aqueles que desejam contratar com a Administração, também permite que seja feita a melhor escolha dentre o universo de fornecedores, possibilitando a realização da melhor contratação possível para a Administração Pública, evitando-se assim apadrinhamentos, favorecimentos e perseguições. Diante disso, pode-se concluir que, por meio da licitação, todos os princípios expressos na constituição atinentes à Administração Pública, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, serão concretizados" (ALBINO FILHO, 2010).

3 Principios das licitações públicas

Doutrinadores egrégios do meio, como Ulisses J. Fernandes, Sydney Bittencourt e Marçal J. Filho, geralmente não são congruentes (unânimes) ao

versarem os princípios da licitação, entretanto mencionam conceitos importantes como:

• **Princípio da Publicidade:** Não há licitação confidencial, todas as ações e procedimentos relacionados ao procedimento são públicos, exceto o conteúdo da proposta (até ao momento da apresentação da mesma) (Lei nº 8.666 / 93, artigos 3º §3º);

• **Princípio da Igualdade:** Visa garantir que todos os interessados (que pretendem contratar) tenham direitos iguais, está implícito no princípio da concorrência e constitui crime de fraude a frustração do procedimento para obtenção de benefício próprio (Lei 8.666 / 93, artigo 90);

• **Princípio da Legalidade:** O processo licitatório deve estar totalmente vinculado à lei, cabendo aos participantes o cumprimento do disposto na lei (Lei nº 8.666 / 93, artigo 4º);

• **Princípio do Julgamento Objetivo:** O edital deve especificar o julgamento a ser utilizado, conter todas as normas cabíveis (prévias e posteriores) (Lei nº 8.666 / 93, artigo 45);

• **Princípio da Vinculação ao Edital**: Este recurso é a "lei interna" do processo licitatório, portanto, todos os participantes estão vinculados a ele. O não cumprimento das condições especificadas no edital, consequentemente, invalida o procedimento.

• **Princípio da Atribuição Obrigatória:** O contrato só pode ser atribuído ao vencedor da licitação. A adjudicação ao vencedor é obrigatória, não podendo a entidade competente iniciar nova licitação, anular licitação anterior ou adiar a celebração de contrato sem motivo válido (interesse público).

4 Objeto

As instruções do licitante e a definição exata da licitação em questão são

requisitos para a validade ou condições deste procedimento. São eles: obras, serviços, compras, alienações e arrendamentos, citados respectivamente com base no artigo 1º da Lei nº 8.666 / 93. Os objetos geralmente são objetos indivisíveis. Se a divisão de objetos é tecnicamente sustentável, o órgão administrativo deve justificar sua racionalidade.

5 Modalidades

A Lei nº 8.666 / 93 prevê em seu art. 22, cinco tipos de licitação: Convite, Tomada de Preço, Leilão e Concorrência. A Lei nº 10.520 / 02 também estipula como modalidade de licitação o Pregão (Presencial ou Eletrônico) podendo ser utilizado para a obtenção de bens e serviços em geral.

5.1 Concorrência

Método de licitação para todos os interessados que comprovem possuir os requisitos indicados no edital. Entre as características da modalidade, destacam-se a universalidade e a ampla publicidade. A primeira refere-se à possibilidade de participação de qualquer interessado, sendo essencial que na etapa de avaliação da qualificação preliminar, o mesmo prove que atende a todos os requisitos necessários para o efeito de execução do objeto. Por outro lado, a total publicidade do procedimento e do edital quesito primordial para a autenticação e legalidade do mesmo. Esta modalidade é utilizada para:

- Realizar trabalhos, serviços e compras de alto valor dentro do escopo prescrito pela legislação federal;
- Obras e serviços de engenharia de alto valor no âmbito da legislação federal;
- Negociação imobiliária, não limitada por valor;
- Concessões de direitos de uso efetivos;
- Licitações, preços e convites internacionais;
- Alienação de bens móveis de alto valor;
- Registro de preços.

No contexto da legislação brasileira, a expressão "concorrência" sempre foi muito difundida, e tem objetivo capital selecionar entre diversas propostas apresentadas por pessoas físicas, que pretendem fornecer bens ou serviços ao país, a que melhor atenda aos interesses da sociedade como um todo (MEIRELLES, 2007).

5.2 Tomada de Preço

É a forma de precificação para as partes devidamente cadastradas ou que apresentem os documentos necessários á adesão (cadastramento) antes do terceiro dia do recebimento da proposta, e que tenham as devidas habilitações. Os inscritos recebem um “Certificado de Registro Cadastral” válido por até um ano, incluindo a categoria a que pertencem (dependendo da área de atuação e especialização).

5.3 Convite

É a modalidade mais simples, destinada a contratações de menor valor, entre, pelo menos três organizações interessadas (cadastradas ou não), que são convidadas a apresentar propostas em até cinco dias úteis. Poderão também participar, do processo licitatório, interessados que ainda não tenham sido convidados, mas tenham se cadastrado no Edital correspondente e que tenham manifestado interesse em até 24 horas após a apresentação da proposta (KOHAMA, 2011).

É a única modalidade em que a divulgação não é absoluta, apenas uma cópia do edital (carta-convite) é afixada em local apropriado (no próprio escritório, quadro de avisos). Ademais, o §7º do art. 22 da Lei em referência explicita que em situações onde não for possível obter um mínimo de três interessados (por restrição de mercado ou manifesto desinteresse dos mesmos), tal situação deve ser devidamente comprovada. Nesse caso, o ato de intimação (convocação) será repetido, convidando outras possíveis partes (interessados) visando garantir o disposto no art. 3º art. 22 (número mínimo de interessados).

5.4 Concurso

Refere-se ao tipo de modalidade que seleciona obras técnicas, científicas ou artísticas, dentre inúmeros interessados, asseverando a atribuição de prêmios ou recompensas aos vencedores. Os interessados deverão apresentar seus trabalhos de acordo com os requisitos contidos no edital, para que sejam selecionados e posteriormente avaliados. O edital de licitação deverá ser publicado e divulgado com antecedência mínima de quarenta e cinco dias, podendo o prazo, em função das características do serviço, ser prorrogado.

5.5 Leilão

Modalidade especifica para venda de produtos ilegais apreendidos ou penhorados, imóveis públicos inutilizados, a interessados que derem lances, iguais ou superiores ao valor da avaliação (art. 22, §5º da Lei de Licitações).

Requer uma avaliação prévia dos ativos a serem leiloados e requer ampla publicidade do processo. A licitação de imóveis é realizada por meio de concurso, exceto nas circunstâncias especificadas no art. 19 da referida lei (JUSTEN FILHO, 2007).

5.6 Pregão

A Lei 10.520 / 02 reconhece que as autoridades federais, estaduais e municipais podem utilizar esse tipo de licitação para a aquisição de serviços ou bens comuns, ou seja, aquelas licitações cujo desempenho e padrões de qualidade possam ser objetivamente determinados por edital, bem como especificações gerais de mercado. As disputas sobre o fornecimento desses bens ou serviços são feitas por meio de reuniões públicas, com propostas e policitações.

A reunião de negociação (pregão) será dividida em duas fases: a fase interna, em que será justificada a contratação do serviço ou compra,

especificação do objeto, determinação das normas, e sanções / termos do contrato em caso de violação do mesmo. A fase externa é o início da convocação dos interessados e, em seguida, o a condução da reunião ou julgamento. O prazo para apresentação de propostas não pode ser inferior a oito dias úteis, a contar da data de publicação do anúncio (edital).

"A maior vantagem do Pregão é de cunho econômico, podendo as reduções nos valores finais de compra alçar mais de 60% de economia, dependendo do tipo de aquisição" (SANTANA, 2009).

7 Procedimento

A licitação é realizada por meio de procedimentos administrativos (continuidade aos atos e fatos das autoridades administrativas e dos atos e fatos dos interessados) que levam em consideração os interesses dos próprios órgãos administrativos permitindo que seja realizada a contratação que melhor atenda os interesses da sociedade (SOUZA, 2020).

O procedimento consiste em uma comissão permanente ou especial, que consiste de pelo menos três membros, e geralmente tem responsabilidade solidária pelas ações do comitê. O processo de licitação é dividido em duas etapas:

• **Fase Interna:** Fase inicial do processo de licitação, (a caracterização dos requisitos para contratação) onde são discutidas e elaboradas as instruções do objeto e os recursos próprios para despesa. São atos preliminares de preparação do processo licitatório.

• **Etapa externa:** As partes relevantes (interessados) são reunidas através de meios adequados e, em seguida, são realizados os procedimentos de qualificação, classificação, julgamento, decisão e certificação.

7.1 Edital

Documento em que a autoridade competente divulga as ofertas contratuais a todos os interessados e estipula as suas condições de

participação (mediante a apresentação de uma proposta que deve estar estritamente de acordo com este documento). Qualquer situação fora do especificado e que não esteja conforme o apresentado no edital condiciona a habilitação do participante á pena de nulidade.

7.2 Habilitação / Elegibilidade

Fase de abertura do envelope, onde constam os documentos e propostas do participante (exigidos no edital), bem como a apreciação dos mesmos. O documento deve comprovar as aptidões jurídicas, capacidade técnica, situação financeira e legislações financeiras preceituadas pelo licitante, sob pena de desqualificação.

7.3 Classificação

Fase de análise do conteúdo da proposta, onde devem ser seguidas todas as regras e julgamentos constantes do edital. O motivo de desqualificação geralmente é decorrente de propostas que não atendem aos requisitos do edital ou ofertas inviáveis.

7.4 Julgamento

É o cotejo entre as propostas selecionadas na classificação. O julgamento deve ser objetivo e seguir o tipo de lance especificado no edital (lance pelo menor preço, melhor tecnologia, tecnologia e preço, e maior lance ou oferta).

7.5 Homologação

Corresponde à aprovação do evento e dos seus resultados pela autoridade competente. Se for ilegal o procedimento pode ser cancelado e podem ser determinadas correções para procedimentos “viciados”, anormais ou inconsistentes, desde que esses não contaminem os resultados da licitação.

7.6 Adjudicação

O participante vencedor terá direito ao futuro contrato. Trata-se de um ato declarativo, onde á atribuído o objeto ao vencedor do procedimento. A decisão impede a autoridade competente de voltar a licitar para o mesmo objeto, vinculando ambas as partes aos termos e penalidades. Por exemplo, se o licitante vencedor não assinar o contrato no prazo prescrito, o mesmo fica sujeito às punições estipuladas no edital, na própria proposta estabelecida.

8 Dispensa e inexigibilidade

De acordo com art. 175 da Constituição Federal, a prestação de serviços ou compras no âmbito do poder público serão sempre realizados por meio de licitação. O procedimento licitatório só pode ser descartado quando a concorrência não for viável. Neste contexto, existe a possibilidade de concorrência na dispensa, portanto a lei faculta o procedimento ao órgão competente.

No caso de inexibilidade, a licitação não é viável porque não há possibilidade de concorrência, existe apenas um objeto ou uma pessoa que pode atender às necessidades do governo.

A Lei de Licitação Publica listada em seu art. 17, I e II, as situações (especificas) onde o processo licitatório é eximido. Tais casos devem ser interpretados em sentido estrito e não podem ser estendidos porque constituem exceções à regra geral. O artigo 24 da referida lei, trata ainda das situações em a licitação é facultativa, ou seja, o gestor terá a autonomia de decidir se implementa ou não o procedimento. Esta isenção é determinada pelas seguintes condições:

• **Razão do valor:** O custo dos procedimentos operacionais pode ser superior ao valor do contrato;

• **Razão de circunstâncias especiais:** O atraso do procedimento não é compatível com a urgência de execução do contrato (por exemplo: guerra ou casos de desastre ou calamidade pública); quando o contrato não é de interesse público, ou mesmo quando a licitação não causa interesse privado, ou quando nenhum dos interessados for qualificado ou, até mesmo, selecionado, mas inabilitado (não participando da licitação).

• **Razão do objeto:** Por exemplo, na compra de frutas e verduras ou outros produtos perecíveis, o tempo necessário para a licitação deve ser observado cuidadosamente, e ter sempre como base o preço do dia;

• **Razões humanas:** Por exemplo, na contratação associações de deficientes físicos, organizações sem fins lucrativos etc., isso ocorre em termos de contratos de prestação de serviços ou de mão de obra, desde que o preço seja compatível com o mercado.

O art. 25 da mesma lei, também cita conjunturas em que o processo licitatório é irrequerível por inviabilidade de concorrência. Essa inexibilidade pode ser estendida, não apenas para os pressupostos legais, mas sempre requer justificativa.

9 Invalidação da licitação

A invalidação ou anulação do procedimento licitatório sucede-se por revogação ou cancelamento. Havendo irregularidades no procedimento ou qualquer tipo de inconsistências, a licitação será cancelada, desvirtuando o contrato firmado. A revogação deve ser fundamentada e divulgada publicamente, e não acarretará em nenhuma compensação ao licitante.

Por outro lado, a revogação que se deve ao “interesse público decorrente da transcendência dos fatos devidamente comprovada” (Lei nº 8.666 / 93, artigo 49), pode, portanto, trazer indenização ao licitante vencedor. Se o interessado selecionado entender, que a demonstração de interesse público não é suficiente para cancelar o processo licitatório, o mesmo pode

buscar reatar o certame em questão.

Conclusão

A licitação é uma forma de fiscalização da administração governamental, que, se fiscalizada e inspecionada acertadamente, veta e evita diversas práticas ilícitas no contexto, e possibilita uma gestão correta e transparente da coisa pública. Além de regulamentar o uso dos recursos públicos, o procedimento deve ser eficaz e considerar todos os princípios legais relacionados à administração pública. A sociedade precisa de formar gestores de recursos públicos com conhecimento científico e técnico para garantir a sustentabilidade dos compromissos sociais e estabelecer a ética na gestão pública, pois o processo licitatório depende, primariamente, da capacitação, fiabilidade e honradez dos administrantes em questão. Uma equipe bem treinada, forte adaptabilidade, capaz de gerir o processo licitatório de acordo com seus princípios e principalmente os interesses sociais. A Lei nº 8.666 / 93, frisa a importância de um controle rígido das atividades dos gestores públicos, que envolve a contratação e serviços e aquisição de bens ou produtos no âmbito da administração pública, aprimorando procedimentos e (inclusive publicidade, compra, venda e arrendamento) estipulando os limites exatos do processo de licitação.

Em suma, a sociedade e os gestores devem exercer uma supervisão contínua, sempre atenta aos princípios e regras de interesse público, e ter capacidade de alterar a estrutura de gestão dos recursos públicos para estimular a utilização do processo licitatório.

Referências

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Lei de Licitação; Lei de Licitações e Contratos. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, seção 1, 22 jun. 1993, p. 8269.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Lei de aquisição de bens e serviços comuns. 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. Brasília: Diário Oficial da União, seção 1, 18 de jul. 2002, p. 2.

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

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 41ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

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

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

SANTANA, Jair Eduardo. **Pregão Presencial e Eletrônico – Sistema de Registro de Preços**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

SOUZA, Alessandra Milhomem De. 2020. **A nova lei de licitações e contratos e os impactos na administração pública**. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 05, Ed. 08, Vol. 06, pp. 126-135. Disponível em: https://www.nucleodoconhecimento.com.br/lei/lei-de-licitacoes. Acesso em: 01/11/2020.

ALBINO FILHO, Vicente. 2010. **A IMPORTÂNCIA DAS LICITAÇÕES PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**. Disponível em: https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=4072. Acesso em: 29/10/2020.