



# **LICITAÇÃO: UMA FERRAMENTA ESSENCIAL NO PROCESSO QUE AUXILIA NA TRANSPARÊNCIA E CONFERE LEGALIDADE NA AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.**

**Denilson Campanate de Castro**  
**denilsoncastro@ymail.com**  
UNIPTAN

**Pedro Nicolas de Almeida**  
**pedronicolas291@gmail.com**  
UNIPTAN

**Carla Agostini**  
**carla.agostini@uniptan.edu.br**  
UNIPTAN

**Caio Rodrigues do Vale**  
**caio.vale@uniptan.edu.br**  
UNIPTAN

**Fábio Bruno da Silva**  
**fabio.silva@uniptan.edu.br**  
UNIPTAN

**Resumo:** A Administração Pública para manter suas atividades e oferecer serviços precisa contratar seguindo princípios que a lei determina. Diante dessa necessidade surgiu a obrigação da licitação, que é um procedimento administrativo prévio onde o poder público visa selecionar a proposta mais satisfatória para a realização de seus serviços, obras ou compras, buscando sempre a que melhor atenda ao interesse da coletividade. Com o objetivo de analisar se o processo licitatório adotado pela Prefeitura Municipal de São Tiago efetiva transparência e confere legalidade nas suas aquisições foi realizado um estudo de caso na instituição utilizando-se o método de pesquisa aplicado, qualitativo e exploratório, no qual através de uma entrevista com a responsável pelo setor de licitação buscou-se analisar as diversas modalidades de licitações, bem como suas peculiaridades. Por fim, após análises dos dados contatou-se a preocupação dos funcionários em agir de forma transparente, imparcial e dentro dos parâmetros legais, visto que é fundamental à Administração Pública seguir os princípios que a regem.

**Palavras Chave: Gestão Pública - Licitação - Modalidades - -**



## 1 INTRODUÇÃO

O poder público e todas as entidades que o compõem sejam nas esferas federal, estadual e municipal são obrigadas por lei a realizar suas compras, obras ou serviços por meio de licitação. Esta visa otimizar os recursos públicos de forma clara e eficiente para atender as necessidades da população. Talvez fosse uma prática comum e não necessariamente precisasse estar prevista na legislação caso os governantes e funcionários públicos não fossem ambiciosos e prestassem seus serviços dentro da ética e moral.

Por isso, visando utilizar os recursos públicos de forma coerente e de acordo com a lei 8.666/93 que determina os parâmetros legais no que tange as relações comerciais entre os entes públicos e setor privado, a Administração Pública para executar seus serviços, obras e atividades, é obrigada a realizar licitação em todas suas transações, estando sempre atenta aos princípios que a regem, tais como, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Eventualmente, em situações emergenciais ou casos de calamidade pública é possível fazer a contratação direta por dispensa e inexigibilidade, desde que seja justificado e comunicado, observando as hipóteses preestabelecidas na legislação.

Neste contexto, o tema abordado Licitação: Uma ferramenta essencial no processo que auxilia na transparência e confere legalidade na aquisição de bens e serviços para a Administração Pública, busca responder a seguinte questão: Quais as modalidades de licitações e como elas auxiliam na transparência e na legalidade da aquisição de bens e serviços para a Administração Pública?

Além disso, através de um estudo de caso, o presente artigo tem por objetivo geral analisar se o processo licitatório adotado pela prefeitura municipal de São Tiago preza pela transparência e confere legalidade em suas aquisições. Como objetivos específicos a pesquisa busca fazer um estudo teórico sobre o processo licitatório na Administração Pública, descrever quais as modalidades mais comuns e analisar dentre elas qual a mais simples e a mais complexa. Desta maneira, utilizando-se o método de pesquisa aplicado, qualitativo e exploratório será realizado uma entrevista com a responsável pelo setor de licitação da prefeitura com o intuito de analisar as diversas modalidades, bem como suas peculiaridades.

Contudo, salienta-se ainda que a licitação é um dos fatores mais importantes para a órgão público. Este precisa atuar com transparência, responsabilidade e imparcialidade para otimizar ao máximo os recursos, pois caso não respeite os parâmetros legais configurará crime de improbidade administrativa.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 CONTEXTUALIZANDO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública de uma forma geral, é o conjunto de atividades geridas pelo Estado que visa atender as necessidades da população, objetivando implantar políticas públicas para atender aos interesses dos cidadãos de forma coletiva. Conforme relata Carvalho Filho (2009), acredita-se que o verbo administrar indica gerir, zelar. O adjetivo pública pode significar não só algo ligado ao Poder Público, como também à coletividade ou ao público em geral.



Em termo mais amplo, Meirelles (2014) afirma:

*Administração Pública* – Em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. A Administração não pratica atos de governo; pratica, tão somente, *atos de execução*, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes.

No intuito de alcançar resultados coletivos, a Administração Pública, tem suas estruturas organizacionais que podem ser divididas em Administração Pública direta e indireta.

A partir deste prisma podemos conceituar a Administração Pública direta ou centralizada como sendo aquela cujos serviços e as tarefas administrativas estão diretamente ligados aos próprios órgãos da União, Estados, Distrito Federal ou municípios. Para Kohama (2013, p. 14) “conforme se observa, administração direta ou centralizada é aquela que se encontra integrada e ligada, na estrutura organizacional, diretamente ao chefe do Poder Executivo”.

Mello (1979) apud Kohama (2013, p. 14) relata:

Os serviços prestados pela administração direta ou centralizada, embora sejam serviços cuja competência para decidir sobre eles esteja distribuída entre diferentes unidades, estas, graças à relação hierárquica, prendem-se sempre às unidades superiores num afunilamento crescente e contínuo, chegando, como estreitamento final, sob o comando último do Chefe do Executivo.

Por todos esses aspectos, podemos afirmar que a Administração direta tem a estrutura de uma pirâmide, encontrando-se no seu ponto mais alto, em âmbito federal, o presidente da república, que coordena todos os serviços.

Por outro lado, a Administração Pública indireta ou descentralizada é aquela cuja a atividade administrativa, caracterizada como serviço público, é transferida do Estado para outras entidades, seja elas pessoas jurídicas de direito público ou privado. (KOHAMA, 2013, p. 15).

Segundo Carvalho Filho (2009):

Diz-se execução indireta quando os serviços são prestados por entidades diversas das pessoas federativas. O Estado, por sua conveniência, transfere os encargos da prestação à outras pessoas, nunca abdicando, porém, do dever de controle sobre elas, controle esse, como é lógico, variável de conformidade com a forma específica de transferência.

Dessa forma, o Estado transfere a outrem a prestação de vários serviços públicos o qual ele próprio deveria realizar. Com essa descentralização objetiva-se maior celeridade,



eficiência e execução das atividades, que, no caso, proporcionarão ao Estado a satisfação de seus fins administrativos. (KOHAMA, 2013, p. 15).

Diante do exposto, tanto a Administração Pública direta quanto a indireta são baseadas em princípios que a regem, conforme explicitado no artigo 37 da Constituição Federal de 1988:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Assim, o quadro 01 irá abordar sobre os princípios da Administração Pública, bem como suas definições:

### **Quadro 01: Princípios da Administração Pública**

<b>Princípios</b>	<b>Definição</b>
Legalidade	O administrador público está sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, ou seja, só pode fazer o que a lei lhe autoriza.
Impessoalidade ou Finalidade	Impõe ao administrador público que só pratique o ato para seu fim legal, de forma impessoal e em nome do interesse coletivo.
Moralidade	O servidor público jamais poderá desprezar o elemento ético de sua conduta, deve haver um equilíbrio entre a legalidade e a finalidade.
Publicidade	Divulgação oficial do ato para conhecimento público, deve ser às claras e transparente, propiciando controle pelos interessados diretos e pelo povo em geral.
Eficiência	Exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional, buscando otimizar recursos e maior eficácia às suas ações.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir da obra de Meirelles (2009, p. 89).

Contudo, para o poder público realizar os serviços, obras ou compras necessárias ao desempenho de suas atividades, ou até mesmo a própria manutenção de suas unidades, deve obedecer aos princípios que regem a Administração Pública e uma série de procedimentos preestabelecidos em lei, denominada licitação, a qual veremos a seguir.



## 2.2 LICITAÇÃO: CONCEITO E FINALIDADE

Como regra, segundo a Lei 8.666/93, o poder público e todas as entidades que o compõem sejam nas esferas federal, estadual e municipal são obrigadas a licitar. É o que estabelece o artigo 1º da Lei de Licitações:

Art. 1º Esta lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A licitação, segundo Meirelles (2014), é um procedimento administrativo prévio no qual o poder público visa selecionar a proposta mais vantajosa para a realização de seus serviços, obras ou compras, buscando sempre a que melhor atenda ao interesse da coletividade.

Vale destacar o conceito de licitação definido por Mello (1993, p. 243): [...] procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, 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 [...].

Segundo Di Pietro (2014):

Licitação é o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa abre a todos os interessados, que se sujeitam às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem proposta dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração do Contrato.

Assim, podemos entender licitação como um conjunto de procedimentos administrativos para aquisição de bens e serviços buscando a proposta mais vantajosa, garantindo isonomia aos participantes e visando sempre o interesse público. (MELLO, 1993, p. 243).

Para Medauar (2014), a licitação é um processo administrativo que visa selecionar quem vai celebrar contrato com a Administração por oferecer melhor proposta que atenda ao interesse coletivo. A decisão final aponta o futuro contratado.

Levando-se em consideração esses aspectos, segundo a Lei 8.666/93, art. 3º, a licitação tem como finalidade garantir a observância do princípio constitucional da isonomia,



a seleção da proposta mais vantajosa para a administração a fim de promover o desenvolvimento nacional sustentável. (BRASIL, 1993).

Diante do exposto, conclui-se que a licitação é um processo obrigatório, exceto nos casos de dispensa e inexigibilidade, onde a Administração Pública selecionará a melhor proposta para a contratação de alguma obra ou serviço, visando sempre benefícios em prol da população.

A seguir passaremos a discorrer sobre as modalidades de licitações. Nota-se que as três primeiras modalidades apresentadas são determinadas em função de limites considerando o valor estimado e o tipo da contratação. Por essa razão, apresentaremos no quadro 02 uma comparação entre elas. Vejamos:

**Quadro 02: Modalidades de Licitação**

Modalidades	Definição	Limite de Valores	
		Compras ou Serviços	Obras e Serviços de Engenharia
Concorrência	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.	Acima de R\$ 650.000,00	Acima de R\$ 1.500.000,00
Tomada de Preço	Modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.	Até R\$ 650.000,00	Até R\$ 1.500.000,00
Convite	Modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.	Até R\$ 80.000,00	Até R\$ 150.000,00

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados da Lei 8.666/93.



Após análise do quadro 02, podemos confirmar que existe uma hierarquia entre as três primeiras modalidades licitatórias, por isso onde couber convite, caberá tomada de preço e em qualquer caso poderá ocorrer concorrência.

A seguir passaremos a discursar sobre a modalidade concurso, que é a escolha para trabalhos técnicos, observando o que a lei determina.

## 2.3 CONCURSO

Explicitada na Lei Federal 8.666/93, art.22, § 4º:

Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

Para Meirelles (2014), concurso é a modalidade especial de licitação que, embora sujeita aos princípios da publicidade e da igualdade entre os participantes, objetivando a escolha do melhor trabalho, dispensa as formalidades específicas da concorrência.

Logo, essa modalidade é mais utilizada em trabalhos específicos para projetos, principalmente de caráter intelectual, devendo também haver ampla publicidade e divulgação, respeitando o prazo mínimo da publicação do edital para então realizar o processo.

Na sequência, passaremos a ponderar sobre leilão, que é a disputa realizada por meio de lances.

## 2.4 LEILÃO

Conforme detalhada na Lei Federal 8.666/93, art.22, § 5º:

Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

Ainda de acordo com a Lei 8.666/93 em seu art.19: os bens imóveis da Administração Pública, cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, poderão ser alienados por ato da autoridade competente, observando a avaliação dos bens alienáveis, a comprovação da necessidade ou utilidade da alienação e adoção do procedimento licitatório, sob a modalidade de concorrência ou leilão.

Nessa modalidade de licitação além de ter ampla publicidade e divulgação deve haver a devida avaliação dos bens que irão a leilão. Nota-se na lei 8.666/93 que há dois tipos de leilão, onde o primeiro é comum e o leiloeiro oficial realiza o processo. No segundo, trata-se de um leilão administrativo usado para venda de bens penhorados, apanhados como ilegais, abandonados e alienados, além de itens inutilizados pela Administração Pública. Também é preciso especificar no edital os itens leiloados, dia, local e horário, objetivando assim



acarretar um maior número de participantes. Assim, esse certame é uma transação imediata e sem exigência de contrato formal, onde o oferecedor do maior lance, desde que esse seja igual ou maior à avaliação prévia é o vencedor.

No próximo tópico analisaremos uma nova modalidade de licitação chamada pregão, a qual foi criada para tornar o processo mais ágil e econômico.

## 2.5 PREGÃO

Para Carvalho Filho (2009), em virtude da falta de agilidade das modalidades licitatórias da Lei 8.666/93, devido ao excesso de burocracia, foi criada em 2002 a Lei 10.520 a qual complementa a lei anterior, instituindo a modalidade de pregão.

Segundo a Lei 10.520/2002, pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, independentemente do valor estimado da contratação. Realiza-se de duas formas: presencial ou eletrônico, em que a disputa é feita por meio de propostas escritas e lances verbais. Esta é a forma mais utilizada para contratações públicas, onde o critério de julgamento é o menor valor.

Em seu artigo 1º, a Lei 10.520/2002, especifica que consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Ou seja, são aqueles que se encontram de forma rotineira, de maneira habitual no mercado, podendo ser comparados entre si, de modo a permitir a decisão de compra com base apenas no menor preço.

Carvalho Filho (2009), ressalta que esse tipo de licitação é realizado em sessão pública onde as propostas e lances são apresentadas visando a mais vantajosa para a Administração Pública, ou seja, a de menor preço. Também para sua convocação é preciso que haja a publicação em diário oficial ou em jornal de circulação local. Salienta-se que a modalidade de pregão não se aplica às contratações de obras e serviços de engenharia, bem como às locações imobiliárias e alienações em geral.

De acordo com Carvalho Filho (2009), as fases do pregão são:

Para ser declarado vencedor final o licitante deverá: 1) ter apresentado proposta compatível com o edital; 2) ter oferecido o menor preço; 3) ter sido considerado pelo pregoeiro como autor de preço aceitável; 4) ter sido devidamente habilitado.

Diante disto, observa-se que nessa modalidade há uma inversão das etapas o que confere maior agilidade no processo. Quando feito pela internet é chamado de pregão eletrônico, mostrando que esse tipo de licitação será o futuro próximo dos processos licitatórios, além de ser mais rápido, é também mais econômico tanto para a Administração quanto para os participantes.

É importante destacar que existem certas ressalvas quanto a obrigatoriedade da exigência de licitação. Em alguns casos, desde que legitimadas pelos artigos 24 e 25 expressos na Lei 8.666/93, a Administração Pública poderá fazer a contratação direta mediante dispensa e inexigibilidade, a qual será abordada no tópico subsequente.



## 2.6 CONTRATAÇÃO DIRETA: DISPENSA E INEXIGIBILIDADE

De acordo com a Lei 8.666/93, a contratação direta por meio de dispensa e inexigibilidade, é um processo formal e deve respeitar alguns elementos conforme consta em seu art. 26:

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

Para Medauar (2014), fora os casos de dispensa por valores abaixo do limite legal, a contratação sem licitação deve ser justificada e comunicada dentro de três dias à autoridade superior para a homologação e publicação na imprensa oficial, no prazo de cinco dias, com condição de eficácia dos atos.

Segundo Meirelles (2009), “ocorre a inexigibilidade de licitação quando há impossibilidade jurídica de competição entre contratantes, quer pela natureza específica do negócio, quer pelos objetivos sociais visados pela Administração”.

Entretanto, a dispensa abrange os casos em que a situação possibilita competitividade, sendo possível efetuar licitação, mas a lei faculta sua não realização, considerando o art. 24 taxativo. (MEDAUAR, 2014, p. 226).

Ainda Medauar (2014), ressalta que a inexigibilidade diz respeito às hipóteses em que houver inviabilidade de competição, sendo nesse caso, inexigível a licitação. Essas hipóteses estão arroladas no art. 25.

Em virtude do que foi mencionado, o processo licitatório apesar de sua obrigatoriedade, há casos em que poderá deixar de ser realizado, desde que devidamente justificado e comunicado, observando as hipóteses preestabelecidas na legislação.

## 3 METODOLOGIA

A pesquisa do ponto de vista de sua natureza caracteriza-se como aplicada, que de acordo com Gil (2010, p. 27) "abrange estudos elaborados com a finalidade de resolver problemas identificados no âmbito das sociedades em que os pesquisadores vivem". Ela é motivada pela necessidade de levar maior compreensão ao leitor sobre o que consta explícito na Lei 8.666 de 21 de junho de 1993. O presente estudo é aplicado por abordar uma questão exigida na Constituição Federal, a Lei de Licitações, a qual tem ligação direta para o andamento e desempenho das atividades do poder público.



Quanto à forma de abordagem a pesquisa é qualitativa, a qual considera que existe uma relação entre o mundo e o sujeito.

Segundo Marconi e Lakatos (2011, p. 269):

A metodologia qualitativa preocupa-se em analisar e interpretar aspectos mais profundos, descrevendo a complexidade do comportamento humano. Fornece análise mais detalhada sobre as investigações, hábitos, atitudes, tendências de comportamento etc.

Diante disto, podemos ressaltar que a metodologia qualitativa atenta-se em investigar questões mais complexas sobre o homem, bem como suas peculiaridades, proporcionando uma melhor avaliação da sua conduta.

Na sequência, quanto aos fins a pesquisa será exploratória, que para Severino (2007, p. 123), "A pesquisa exploratória busca apenas levantar informações sobre um determinado objeto, delimitando assim um campo de trabalho, mapeando as condições de manifestação desse objeto".

Através de um levantamento bibliográfico proporcionará maior conhecimento do problema, levando maior transparência sobre o tema abordado.

Conforme Gil (2010, p. 27), afirma que:

As pesquisas exploratórias têm como propósito proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. Seu planejamento tende a ser bastante flexível, pois interessa considerar os mais variados aspectos relativos ao fato ou fenômeno estudado.

A partir do que foi explanado, as pesquisas exploratórias têm sua organização tolerante por considerar várias perspectivas e possibilitar maior clareza e proximidade com o objeto de estudo.

Dando continuidade à elaboração do percurso do projeto, quanto aos meios, a pesquisa será um estudo de caso realizado na prefeitura municipal de São Tiago, envolvendo uma análise detalhada sobre a prática do processo licitatório da mesma. Conforme relata Severino (2007, p. 121), "[...] Os dados devem ser coletados e registrados com o necessário rigor e seguindo todos os procedimentos da pesquisa de campo [...]".

Ainda Severino (2007, p. 121), relata:

Pesquisa que se concentra no estudo de um caso particular, considerado representativo de um conjunto de casos análogos, por ele significativamente representativo. A coleta dos dados e sua análise se dão da mesma forma que nas pesquisas de campo, em geral.



Por isto, o estudo de caso salienta-se em uma pesquisa de um evento específico, onde através da análise dos dados coletados espera-se chegar a uma conclusão do fenômeno estudado.

Em prosseguimento, o instrumento de coleta de dados utilizado na presente pesquisa será uma análise documental, que em concordância com Gil (2010, p. 121) "a consulta a fontes documentais é imprescindível em qualquer estudo de caso", seguida de uma entrevista com a responsável pelo setor de licitações da prefeitura, a fim de mostrar quais os procedimentos necessários para a aquisição de bens e serviços para a Administração Pública, visando sempre o que a legislação determina.

De acordo com Marconi e Lakatos (2011, p. 280):

A Entrevista representa um dos instrumentos básicos para a coleta dos dados.

Trata-se de uma conversa oral entre duas pessoas, das quais uma delas é o entrevistador e a outra o entrevistado. O papel de ambos pode variar de acordo com o tipo de entrevista. Todas elas têm um objetivo, ou seja, a obtenção de informações importantes e de compreender as perspectivas e experiências das pessoas entrevistadas.

Dado o exposto, podemos afirmar que a entrevista é uma conversa face a face entre duas pessoas a qual serve de base para a coleta de dados. Seu objetivo é a obtenção de informações que serão essenciais para compreender e conhecer, através da experiência do entrevistado, o objeto que está sendo estudado.

## **4 ESTUDO DE CASO**

A seguir será apresentado um estudo de caso sobre como é realizado o processo licitatório na prefeitura municipal de São Tiago- MG. Este foi desenvolvido através de uma entrevista aberta com a responsável pelo setor de licitação que há mais de nove anos atua na prefeitura e desde novembro de 2011 no cargo de assessora de licitações e contratos, também é presidente da comissão permanente de licitação, formada em filosofia pela UFSJ e pós graduada em gestão pública pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

### **4.1 HISTÓRICO DA PREFEITURA<sup>1</sup>**

A prefeitura municipal de São Tiago (MG) está localizada na Praça Ministro Gabriel Passo, nº 681- Centro. Possui 238 funcionários efetivos, 42 contratados e 58 comissionados, totalizando 338 servidores subdivididos em 9 secretarias, sendo elas: administração, educação, saúde, obras e urbanismo, agropecuária comércio indústria e meio ambiente, transporte, fazenda, assistência social, cultura turismo esporte e lazer.

A economia local tem por base a agropecuária e a indústria extrativa de minerais. Tendo na sua agricultura a produção de milho, arroz, café, mandioca, dentre outros e na pecuária a produção de leite e cria de novilhos para o abate. No setor de mineração, além do

---

<sup>1</sup> Informações obtidas na Prefeitura Municipal de São Tiago e em seu site



minério de ferro, possui reservas de manganês, bauxita e tantalita. Mais recentemente a indústria de produção de biscoitos se consolidou assumindo um papel importante na economia local, conferindo a São Tiago o título de “Terra do Café com Biscoito”, proporcionando vários empregos de forma direta e indireta, além de contribuir com a geração de impostos para o município.

Dessa forma, por se tratar de uma prefeitura de pequeno porte, seu orçamento é limitado, o que torna grande a preocupação da Administração com o erário público. Sendo assim, o setor de licitação é essencial e conta com 5 servidores, os quais visam otimizar ao máximo esses recursos.

## 4.2 ANÁLISE DOS RESULTADOS

A entrevista foi realizada no dia 10 de outubro de 2017 na sede da prefeitura, mais precisamente no setor de licitação.

O primeiro questionamento feito a presidente da comissão permanente de licitação (CPL) foi se na prefeitura existe uma comissão de licitação, se sim, de quantos membros é formada e qual a função de cada um. A entrevistada afirma que existe sim, e a mesma é formada por cinco membros, sendo a presidente responsável por definir os processos, o secretário que auxilia e mais três integrantes que a assessoram. Destaca ainda que a maioria dos componentes da CPL são funcionários efetivos, obedecendo ao art. 51 da Lei 8.666/93.

[...] as propostas serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial de, no mínimo, 3 (três) membros, sendo pelo menos 2 (dois) deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação.

Em seguida foi pedido que explicasse como é desenvolvido o processo licitatório e como é definido a modalidade de licitação para as compras. A presidente da CPL descreve que, em primeiro lugar cada secretaria faz o projeto base ou termo de referência. Nele é feito todo o planejamento que é repassado para a comissão, geralmente anual. Logo após é encaminhado para o setor jurídico que define qual modalidade será adotada. Com a autorização do prefeito, a contabilidade dá a previsão para a dotação orçamentária e então começa a elaboração do edital pela CPL. Após a finalização do edital o prefeito enfim assina.

A entrevistada ainda explica que no intuito de agilizar esse processo a prefeitura utiliza o SH3 Informática LTDA (Sistemas para Gestão Pública) da cidade de São João del Rei, que interliga o setor de licitação com os setores de contabilidade e de compras.

Quando questionada quanto a qualidade dos produtos adquiridos pelas licitações, a entrevistada afirma que 70% das compras são de boa qualidade e que os outros 30% são resultantes de planejamentos equivocados aliado ao mau recebimento das mercadorias, pois algumas vezes há falhas de fiscalização no momento da entrega pelos fornecedores.

A próxima pergunta realizada foi onde se encontra mais dificuldade no processo licitatório e se existe uma modalidade específica mais complexa. Segundo a presidente da CPL não existe uma modalidade específica que se encontre mais dificuldade. Ressalta que o maior problema está na fase de planejamento e na construção do plano de trabalho que



algumas vezes deixam a desejar. Diante disso Chiavenato (2011, p. 159) afirma que “O planejamento define onde se pretende chegar, o que deve ser feito, quando, como e em que sequência”.

Ao ser perguntada sobre como é feita a divulgação das licitações, a mesma afirma que depende da modalidade. O convite é publicado no rol da prefeitura e enviado para as empresas cadastradas. As modalidades tomada de preços, concorrência, concurso e leilão são publicadas no Diário Oficial de MG, jornal de grande circulação e site da prefeitura. Já o pregão é publicado no Diário Oficial do Estado e internet. A entrevistada ainda faz uma observação quanto à tomada de preços, concorrência e pregão, os quais se a origem do recurso for federal deve-se também publicar no Diário Oficial da União.

Por fim, quando interrogada se a mesma tinha conhecimento de todos os artigos da Lei 8.666/93, a presidente da CPL declara ter conhecimento da grande maioria. Destaca que apesar de ser importante no processo licitatório, a lei encontra-se defasada e precisa passar por uma atualização no intuito de desburocratizar o processo. Salienta-se ainda que a licitação auxilia na transparência da aquisição de bens e serviços para a Administração Pública e que deve sempre seguir e aplicar o que a lei determina, sendo essencial a fiscalização para evitar fraudes e adquirir produtos e serviços de qualidade. Assim sendo, de acordo com as ideias propostas por Medauar (2014, p. 209), traduz-se em transparência, em direito de acesso aos elementos do processo licitatório, divulgação dos editais, divulgação das decisões; por exemplo, traduz esse princípio o § 3º do art. 3º da Lei 8.666/93.

Em seguida foram observados os relatórios dos anos de 2015, 2016 e 2017, os quais totalizaram 172 processos licitatórios realizados pela Prefeitura Municipal de São Tiago. Vale ressaltar que o último ano foi analisado até o mês de outubro.

**Quadro 03: Quantidade de licitações por ano**

Modalidades	2015		2016		2017 <sup>2</sup>	
	Qtde	%	Qtde	%	Qtde	%
Concorrência	3	5,77	4	6,10	-	-
Tomada de preços	-	-	5	7,57	3	5,55
Convite	5	9,61	1	1,51	-	-
Concurso	-	-	-	-	-	-
Leilão	4	7,70	2	3,03	2	3,70
Pregão	32	61,54	40	60,61	41	75,92
Dispensa	5	9,61	5	7,57	4	7,41
Inexigibilidade	2	3,85	4	6,10	3	5,55
Adesão	1	1,92	5	7,57	1	1,85
Total	52		66		54	

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados coletados na Prefeitura.

<sup>2</sup> Até outubro



Ao analisar o quadro 03, nota-se que a modalidade pregão vem crescendo gradativamente ao longo dos anos. De trinta e dois processos em 2015, passando para quarenta em 2016 e até outubro de 2017 já constavam quarenta e um processos licitatórios, número que pode aumentar até o final do ano. É visível que o pregão é a modalidade mais adotada pela instituição. Talvez isso se justifique pois no pregão há uma inversão das etapas, o que confere maior agilidade e economicidade no processo. Em vista disso, Carvalho Filho (2009) afirma que para ser declarado vencedor o licitante deverá apresentar proposta compatível com o edital, oferecer menor preço, ser considerado pelo pregoeiro como autor de preço aceitável e ser devidamente habilitado.

Ainda é importante destacar que em 2017 a modalidade pregão atingiu 75,92% dos processos licitatórios, números que podem aumentar pois a pesquisa foi realizada até outubro do referido ano. Vale mencionar que a Prefeitura Municipal de São Tiago não possui o sistema de pregão eletrônico e que não houve nenhuma licitação que utilizasse a modalidade concurso.

A concorrência é um processo pouco utilizado passando de três casos em 2015 para quatro em 2016 e até o momento nenhum caso em 2017. A explicação pode estar no texto da Lei 8.666/93, uma vez que essa modalidade é usada em contratos de valores altos e como a prefeitura estudada é de pequeno porte seu orçamento é limitado.

Continuando a análise, evidencia-se que não houve tomada de preços em 2015, sendo registrados cinco processos em 2016 e apenas três casos em 2017. Apesar de ser parecida, menos formal e com valores inferiores à concorrência possui custos expressivos. A Lei 8.666/93 exige que os participantes estejam cadastrados antecipadamente e como já foi mencionado anteriormente trata-se de uma organização modesta, com poucos recursos, fazendo com que essa modalidade seja pouco utilizada.

Quanto ao convite há uma considerável queda passando de cinco casos em 2015, consequentemente um em 2016 e nenhum caso até outubro de 2017. Indubitavelmente segundo a Lei 8.666/93 é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, seu decréscimo pode ser explicado por gerar uma certa desconfiança por parte da população.

O leilão conforme explicitado na Lei 8.666/93 é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, registrou quatro acontecimentos em 2015 e dois em cada ano posterior. Números baixos talvez por se tratar de uma prefeitura de pequeno porte.

A adesão à ata de registro de preços, a famosa carona, é tida como um ato por meio do qual um órgão ou entidade da Administração Pública adere à ata elaborada mediante licitação promovida por outro órgão, valendo-se dela como sua fosse (GUSMÃO, 2012). A instituição catalogou apenas uma em 2015, aumentando para cinco em 2016 e novamente regredindo para uma em 2017 até o mês analisado.

Contudo, vale lembrar que em alguns casos previstos na Lei 8.666/93 pode-se fazer a contratação direta por dispensa e inexigibilidade. Inclusive, a Prefeitura Municipal de São Tiago utiliza essas ressalvas da lei, registrando cinco dispensas tanto em 2015 quanto em 2016 e quatro até o momento em 2017, mostrando ser uma prática quase constante. Já a



inexigibilidade em 2016 dobrou de casos em relação ao ano anterior, pulando de duas para quatro e até outubro de 2017 caiu para três processos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Administração Pública para manter suas atividades e oferecer serviços de qualidade precisa agir em consonância com os princípios que a regem. Para isso é preciso contratar mediante processos licitatórios a fim de demonstrar a clareza e celeridade do poder público. Dessa forma, com o objetivo apresentado no trabalho constatou-se que Prefeitura Municipal de São Tiago efetiva transparência e confere legalidade nas suas aquisições, seguindo sempre o que a Lei 8.666/93 determina. Em relação à transparência, o setor de licitação está a disposição de qualquer cidadão ou órgão no intuito de fornecer todas as informações necessárias sobre o certame a quem de fato interessar, além de ampla divulgação de seus processos.

A comissão permanente de licitação é formada por cinco funcionários, sendo a presidente, o secretário e mais três membros, os quais contam com um sistema em rede que interliga o setor de licitação com os setores de contabilidade e de compras, gerando assim uma melhor comunicação e conseqüentemente inúmeros benefícios para a administração.

O presente trabalho teve como foco demonstrar as diversas modalidades de licitações e como elas auxiliam na transparência e na legalidade da aquisição de bens e serviços para a Administração Pública. Assim, através de um estudo teórico sobre o processo licitatório no órgão público, foram apresentadas as características peculiares de cada tipo de licitação, além de compará-las e descrever as modalidades mais comuns.

É importante destacar que a modalidade pregão se sobressai diante das outras, sendo a mais utilizada pela prefeitura estudada. Uma das explicações para isso deve-se ao fato que nessa modalidade há uma inversão das etapas de licitação o que torna o processo mais ágil e econômico, tanto para a instituição quanto para os participantes do certame.

Contudo, é nítido a preocupação dos funcionários em seguir os parâmetros legais, agindo com celeridade, imparcialidade e respeito ao erário público. Enfatiza-se ainda que a Prefeitura Municipal de São Tiago apesar de ser uma organização de pequeno porte e com recursos limitados, efetiva transparência e confere legalidade nas aquisições de seus bens e serviços.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em abril de 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.666, de 21 de Junho de 1993**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm). Acesso em abril de 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.520, de 17 de Julho de 2002**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm). Acesso em abril de 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 21ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris Editora, 2009.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.



GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GUSMÃO, Rossana Malta de Souza. **Da Adesão à Ata de Registro de Preços pela Administração Pública**. 2012. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/22091/da-adesao-a-ata-de-registro-de-precos-pela-administracao-publica>. Acesso em novembro de 2017.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia Científica**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 18ª ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 40ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MORAES, Ana Paula Arruda. **Gestão Pública em Saúde: Fundamentos Básicos de Licitação**. 1ª ed. São Luís: Edufma, 2016.

PAVÃO, Gabriela. **Fraudes em Licitações Federais Causou Prejuízo de R\$25 milhões, diz PF**. Mato Grosso do Sul: 2017. Disponível em <http://g1.globo.com/mato-grosso-do-sul/noticia/2017/03/fraude-em-licitacoes-federais-causou-prejuizo-de-r-25-milhoes-diz-pf.html>. Acesso em abril de 2017.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 23ª ed. São Paulo: Cortez, 2007.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública: Teoria e Prática**. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.