



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO SEMIÁRIDO  
UNIDADE ACADÊMICA DE GESTÃO PÚBLICA  
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

**JOSEILMA DE SOUZA SILVA**

**ECONOMICIDADE E A QUALIDADE NOS PROCESSOS LICITATÓRIOS DO  
TIPO MENOR PREÇO**

**SUMÉ - PB  
2017**

**JOSEILMA DE SOUZA SILVA**

**ECONOMICIDADE E A QUALIDADE NOS PROCESSOS LICITATÓRIOS DO  
TIPO MENOR PREÇO**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão das Políticas Públicas do Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão das Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Gilvan Dias de Lima Filho

**SUMÉ - PB  
2017**

S586p Silva, Joseilma de Souza.

A economicidade e a qualidade nos processos licitatórios do tipo menor preço. / Joseilma de Souza Silva. - Sumé - PB: [s.n], 2017.

33 f.

Orientador: Professor Dr. Gilvan Dias de Lima Filho.

Monografia - Universidade Federal de Campina Grande; Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido; Curso de Especialização em Gestão das Políticas Públicas.

1. Processo de licitação. 2. Gestão Pública. 3. Administração Pública. 4. Eficiência na Gestão Pública. I. Título.

CDU: 35(043.1)

**JOSEILMA DE SOUZA SILVA**

**ECONOMICIDADE E A QUALIDADE NOS PROCESSOS LICITATÓRIOS DO  
TIPO MENOR PREÇO**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão das Políticas Públicas do Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão das Políticas Públicas.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

**Prof. Dr. Gilvan Dias de Lima Filho**  
**Orientador - UAGESP/CDSA/UFCG**

---

**Prof. Me. Antônio da Silva Campos Junior**  
**Examinador I - UAGESP/CDSA/UFCG**

---

**Prof. Me. José Ozildo dos Santos**  
**Examinador II - UAEDUC/CDSA/UFCG**

**Trabalho aprovado em: \_\_\_\_\_ de setembro de 2017.**

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo discutir a aplicação do princípio da eficiência nas contratações públicas, regida pelo critério de julgamento das propostas do tipo menor preço, princípio esse inserido no rol dos princípios constitucionais através da emenda constitucional nº19 de 04 de junho de 1998. De modo efetivo, foi realizado um levantamento bibliográfico a respeito da evolução do procedimento licitatório na legislação brasileira, bem como, uma discussão a respeito da significação da eficiência nas contratações públicas. Além disso, foi efetivada uma breve consideração a respeito das etapas legais a serem seguidas pela comissão de Licitação, apresentando a importância da boa condução dos procedimentos licitatórios, seja em quaisquer das suas modalidades, de forma a condicionar ações dos agentes públicos a sempre buscarem o objetivo fim da administração pública, que é o bem comum. A metodologia adotada na elaboração do trabalho versa primeiramente sobre uma revisão bibliográfica na legislação que regulamenta o procedimento licitatório bem como, as bibliografias disponíveis e os principais juristas no Brasil no quesito de licitação. Em termos específicos, foram analisados dois casos de licitação com base no critério do menor preço que resultaram em sucesso e insucesso da contratação, respectivamente. Como resultados foram apresentadas algumas atitudes que poderiam ser seguidas pelo administrador público visando garantir a eficiência nas suas contratações.

**Palavras-chave:** Contratações Públicas. Critério Menor Preço. Princípio da Eficiência.

## ABSTRACT

The present work aims to discuss the application of the principle of efficiency in public contracts, governed by the criterion of judgment of the proposals of the smaller type price, this principle entered in the list of the constitutional principles by constitutional amendment nº19 of 04 June 1998. Effectively, we conducted a bibliographic survey about the evolution of the bidding procedure in Brazilian legislation, as well as a discussion about the meaning of efficiency in public contracts. In addition, was carried out a brief consideration about the legal steps to be followed by the bidding, showing the importance of good conduct of bidding procedures, whether in any of its modalities, in order to make actions of agents the public always seek the objective end of the public administration, which is the common good. The methodology adopted in the preparation of the work deals primarily on a bibliographical review on legislation governing the bidding process as well as the bibliographies available and the main lawyers in Brazil in terms of bidding. In specific terms, we analyzed two cases of bidding based on the criterion of the lowest price that resulted in success and failure of recruitment, respectively. As results were presented some attitudes that could be followed by the public administrator to ensure efficiency in their hiring.

**Key-words:** Public hiring. Lowest price criterion. Efficiency principle.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>6</b>
<b>2 LICITAÇÃO: CONCEPÇÃO NORMATIVA.....</b>	<b>9</b>
2.1 Do regime constitucional e legal da licitação .....	11
<b>3 CONCEITO DE LICITAÇÃO .....</b>	<b>15</b>
3.1 O princípio da eficiência .....	17
3.2 As fases do processo licitatório.....	19
<b>4 CASOS PRÁTICOS DE PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS DITOS COMO EFICIENTES E INEFICIENTES .....</b>	<b>23</b>
4.1 Reforma da Praça Severino Medeiros Ramos no Município de São João do Cariri/PB .....	24
4.2 Construção de uma quadra escolar coberta, com vestiário no município de São Sebastião do Umbuzeiro/PB .....	25
4.3 Condutas a serem considerados na licitação.....	26
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>30</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>32</b>



## 1 INTRODUÇÃO

As demandas sociais, administrativas, econômicas e tecnológicas vivida nos últimos anos têm exigido do Estado uma posição cada vez mais diligente quando o assunto é gastos públicos, notadamente na aquisição de bens e serviços, obras e serviços de engenharia. Com esse fim, o Estado criou uma ferramenta para que a administração pública contrate um terceiro para o fornecimento de bens, prestação de serviços ou execução de obras, ocorrendo através da instituição das operações de licitações.

O processo licitatório surgiu como alternativa para buscar se contratar a proposta mais vantajosa, atendendo aos critérios preestabelecidos pelo órgão gestor do contrato, de forma a atender ao interesse coletivo, principal objetivo da administração pública.

O Processo licitatório não é algo recente no ordenamento jurídico brasileiro, surgiu antes mesmo da promulgação da Constituição Federal de 1988, Havendo anteriormente algumas leis que abordaram, apesar de maneira superficial, a temática na época da ditadura Militar. Tal normatização foi se aperfeiçoando com o passar do tempo, buscando sempre manter o mínimo de aberturas de atitudes pessoais do agente público, para evitar a realização de fraudes nas contratações pública.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o procedimento licitatório tornou-se obrigatório para todos os órgãos diretos e indiretos da administração pública que manuseassem recursos públicos. Em 21 de junho 1993, foi publicada a Lei 8.666, uma espécie de manual que passou a Regulamentar o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública e deu outras providências. Buscou-se, com a publicação da respectiva norma, diminuir ao máximo a discricionariedade do agente públicos em todas as fases do processo, de maneira a reduzir os índices de irregularidades encontradas de forma a tornar o processo mais claro, competitivo e legalizado.

Atualmente, todas as ações de qualquer instância de governo (federal, estadual e municipal) implicam na utilização do instrumento licitatório para contratação das compras, dos serviços e das obras, que são indispensáveis para implantar qualquer programa ou plano de governo e aumentar a qualidade de vida da população.

Dentre outras definições trazidas no art. 37 da CF/1988, merece evidência a inserção dos princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência como preceitos obrigatórios a serem respeitados a fim de alcançar a finalidade da licitação, que deve

ser sempre atender o interesse público, buscar a proposta mais vantajosa, como dito acima, havendo igualdade de condições aos interessados, bem como, os demais princípios resguardados pela constituição. Vale ressaltar que nem sempre a proposta mais vantajosa é a de menor preço.

Nesse sentido, o presente trabalho possui como objetivo trazer uma discussão a respeito da inserção do princípio da eficiência na administração pública como ferramenta para uma boa gestão dos recursos públicos, analisando como esse princípio está sendo utilizado pelos gestores, uma vez que, é possível perceber que a sua interpretação está sendo feita de maneiras divergentes pelos gestores, afim de justificarem suas contratações eficientes e ineficientes.

Em termos técnicos, a presente pesquisa se caracteriza como descritiva e qualitativa. A metodologia adotada na elaboração do trabalho versa primeiramente sobre uma revisão bibliográfica na legislação que regulamenta o procedimento licitatório como um todo, bem como, as bibliografias disponíveis e os principais juristas no Brasil no quesito de licitação. Buscou-se igualmente atrelar o estudo a área da administração a fim de realizar uma comparação da definição de aplicação na prática do princípio da eficiência na legislação vigente.

Em termos de aplicação, utilizou-se como amostra para a realização da pesquisa dois procedimentos licitatório. Um realizado no município de São João do Cariri no ano de 2016 e o outro, no município de São Sebastião do Umbuzeiro no ano de 2014, ambos realizados através de tomada de preço, e com critério de julgamento do tipo menor preço,

Como consideração conclusiva, pode ser exposto que apesar dos procedimentos licitatórios apresentarem semelhanças na sua estrutura administrativa, o resultado final alcançado pode ser totalmente divergente, quanto a sua eficiência.

O trabalho desenvolvido encontra-se estruturado em três seções, divididas de maneira lógica e seqüencial para a boa compreensão do assunto.

Discutiu-se, na primeira seção, a licitação na sua concepção normativa. Ademais, evidencio-se a evolução histórica do referido procedimento administrativo no Direito Brasileiro, até a presente inserção na Constituição Federal. Apresentou o regime constitucional e legal que regulamenta o procedimento licitatório.

Analisou-se, na segunda seção, alguns conceitos de licitação apresentados pela legislação e pelos principais juristas brasileiro da área, revelando sua importância no ordenamento jurídico, como também o princípio da eficiência, apresentando a sua definição a

importância da sua correta aplicação nas contratações públicas. Dissertou-se acerca das fases do processo licitatório e suas principais características.

Abordou-se, por fim, na terceira seção especificamente sobre dois casos práticos de procedimentos licitatórios ditos como eficientes e ineficientes ambos utilizando os mesmos critérios de contratação

## 2 LICITAÇÃO: CONCEPÇÃO NORMATIVA

A estimulação da competição para a aquisição de bens e serviços por parte da administração pública não é algo recente, relatos históricos mostram que a licitação surgiu na Europa Medieval, pelo chamado sistema Vela e Pregão.

Como o governo não dispunha de condições para a obtenção de mercadorias e serviços que necessitavam com as suas próprias ferramentas (compra e/ou serviços) utilizou-se desse sistema para buscar conseguir com os particulares.

De acordo com Geraldo Luiz Viera Ribeiro (2007, p.2):

O procedimento iniciava através do instrumento convocatório (aviso), no local, data e horário previsto, reuniam-se: um representante do Estado e demais interessados; era de costume acender-se uma vela para dar início o certame, cujos participantes (licitantes) ofereciam lances até que a vela se apague por si só ou, queimando até o seu final, o vencedor seria aquele que ofertasse o último lance de menor preço.

No Brasil, os primeiros registros de procedimento licitatório foi em 1862, através do Decreto nº. 2.926, de 14 de maio de 1862, que regulamentava as arrematações dos serviços a cargo do então Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Posteriormente outras normas/legislações surgiram, porém tratavam o processo concorrencial de forma leviana e sem muito aprofundamento.

Em 28 de Janeiro de 1922 foi publicado o Decreto nº. 4.536 Código de Contabilidade Pública da União, o qual estabelecia regras para o procedimento concorrencial. Apesar de suas fendas legais, do que hoje se entende por licitação, esse procedimento era considerado apenas como um artifício concorrencial.

Seguindo a cronologia, foi publicado o Decreto-lei nº. 2.416, de 17 de julho de 1940 que, por sua vez, foi o responsável pelas normas que regulamentavam a parte financeira dos Estados e Municípios, considerando a concorrência não apenas de cunho administrativo, mas também financeiro.

Foi só a partir da Publicação do Decreto - Lei nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967, que se dispôs sobre a organização administrativa e que idealizou-se o instituto de licitações como de Direito Financeiro. Logo, foi a partir dessa legislação que surgiu o termo Licitação, que segundo o entendimento de Hely Lopes Meirelles(1999, p.246) formalizou-se como um `procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse`.

Em 21 de novembro de 1986, foi promulgado o Decreto - Lei nº. 2.300, neste os juristas apresentaram o tema licitação de uma forma mais complexa, porém ainda não abrangia as diversas necessidades que surgiam na administração.

Contudo, o tema licitação só veio a receber maior significado a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, pois foi, a partir daí que a matéria `licitação\_ passou a ser obrigação constitucional, recebendo o *status* de princípio constitucional de observância obrigatória para todos os entes da União, Estados, Municípios e Distrito Federal (arts. 22, XXVII, 37, XXI e 175), além da administração indireta (art. 195, § 3º).

Ainda sobre o histórico o doutrinador Pereira Júnior, (2002, p.2), descreve que:

A lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, atualizada pela Lei nº. 8.883, de 08 de junho de 1994, que estatui as normas gerais sobre licitações e contratos completa o ciclo evolutivo, disciplinando o instituto e os contratos públicos em 125, artigos, a partir das diretrizes traçadas pela Constituição e de modo a exigir sua prática na administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 37, caput). Ressalvadas as hipóteses previstas na lei, nenhum órgão ou entidade da administração pública brasileira, pode, hoje, contratar compra obra, serviço, alienação ou locação sem prévia licitação, sob pena de violar os princípios fundamentais da igualdade, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade.

Além de apresentar em seu texto a normas gerais sobre licitação, a Constituição Federal de 1988 direcionou para a União a competência de legislar sobre as normas gerais da Administração Pública direta e indireta, nos termos do artigo 173, § 1º, III.

A CF/1988 também trouxe as modalidades de licitação que poderiam ser adotada pela administração de acordo com as suas especificidades, sendo elas: concorrência, tomada de preço, convite, leilão e concurso. Contudo em 2002, foi acrescentado como nova modalidade de licitação o Pregão, este por sua vez, podendo ser presencial ou eletrônico.

Com o objetivo de esmiuçar a temática `licitação\_, em 21 de Junho de 1993 foi editada a Lei nº. 8.666, que revogou todos os diplomas legislativos anteriores, sofrendo algumas alterações em 27 de Maio de 1998, pela Lei nº. 9.648. Dessa forma, esta lei se tornou a principal ferramenta a ser utilizada pelos gestores no que se refere à aquisição de compras e serviços no setor público. A Lei 8.666/93, apesar de apresentar lacunas, ainda é a base legal para a realização de qualquer procedimento licitatório, que por sua vez, podem se apresentar de diversos tipos: tipo menor preço, melhor técnica, menor preço e melhor técnica.

## 2.1 Do regime constitucional e legal da licitação

Apesar de existir diversos outros regulamentos que abrangem o procedimento licitatório, serão relacionados aqui apenas os publicados a partir da Constituição Federal de 1988, elencando apenas os de maior relevância para o procedimento licitatório. Sendo eles:

- ✓ A Constituição Federal de 1988, com destaque para o art. 37, inciso XXI;
- ✓ A Lei 8.666 de 21 de junho de 1993: institui normas de licitação e contratos para Administração Pública;
- ✓ O Decreto Federal nº 3.555, de 08 de agosto de 2000, e suas alterações. Aprova o regulamento para a modalidade pregão, disciplinada na medida provisória nº 2.026-3, de 04 de maio de 2000;
- ✓ O Decreto Federal nº 3.931, de 19 de Setembro de 2001, (alterada pelo Decreto nº 4.342, de 23.08.02) - Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências;
- ✓ A Lei 10.520, de 17 de julho de 2002: institui, no âmbito da União, Estados, Municípios, Distrito Federal, modalidade de licitação denominada Pregão, para aquisição de bens e serviços comuns e dá outras providências;
- ✓ O Decreto Federal nº 5.450, de 31 de maio de 2005, que regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências;
- ✓ O Decreto Federal nº 5.504, de 5 de agosto de 2005, que estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos e privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizados em decorrência de transferências voluntárias de recursos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos;
- ✓ A Lei Complementar nº 123, de 14 de Dezembro de 2006, Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte;
- ✓ O Decreto Federal nº 6.204, de 05 de setembro de 2007, 31 de maio de 2005, regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da administração pública.

Além da legislação citada anteriormente que norteia a realização do procedimento licitatório na administração pública, a mesma tem que atender a alguns princípios constitucionais e infraconstitucionais que determinam o processo em si.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37 traz em seu texto os princípios básicos que devem ser obedecido na elaboração de qualquer ato administrativo no âmbito da administração pública. Como ratificação o artigo expressa que `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, probidade, publicidade e eficiência\_.

**Quadro 1 - Definição dos princípios do processo licitatório**

<b>Princípio</b>	<b>Definição</b>
Princípio da Legalidade	Todos os atos administrativos devem ser realizados seguindo rigorosamente o que estabelece a legislação vigente
Princípio da Impessoalidade	O agente Público deve afastar das suas decisões a discricionariedade e o subjetivismo na condução dos procedimentos das licitações, de forma a obter a proposta mais vantajosa para a administração.
Princípio da Moralidade	A conduta dos licitantes e dos agentes públicos tem de ser, lícita, a ética e compatível com a moral e os bons costumes.
Princípio da Probidade Administrativa	este refere-se a obrigatoriedade por parte do agente público se reportar as exigências abarcadas nos parâmetros éticos na conduta da coisa pública. Este princípio em sua totalidade reporta-se muito ao da moralidade. Destarte, alguns autores os descreve como tendo o mesmo significado
Princípio da Publicidade	a Administração deve tornar público todos os atos decorrentes do procedimento licitatório, garantindo aos interessados e a toda a sociedade a possibilidade de fiscalizar os atos praticados
Princípio da Eficiência	O agente público deve comandar a coisa pública com a finalidade de conseguir a proposta mais vantajosa para administração, além buscar sempre a qualidade e celeridade do processo
Princípio da igualdade ou isonomia	Na realização do procedimento licitatório, a

	administração deve assegurar a todos os concorrentes, igualdade de condições, exceto nas condições estabelecidas por lei.
Princípio da vinculação ao instrumento convocatório	A vinculação ao instrumento convocatório é uma faceta do princípio da legalidade. O edital, uma vez divulgado, é a `lei da licitação_. O administrador fica a ele vinculado, não podendo contratar compra/serviço distinto do estabelecido no instrumento, modificar a modalidade do procedimento ou impor critério de julgamento de proposta diferente do previsto, sob pena de gerar a nulidade do procedimento.
Princípio do julgamento objetivo	Traduzindo-se no dever de o administrador fazer o julgamento das propostas de acordo com os critérios fixados no edital.

**Fonte: Constituição Federal de 1988 e Lei Federal 8.666/93**

Todas as normas legais na condensação jurídica se caracterizam ou como princípio ou como regras (MARÇAL, 2016). Contudo, o direito também apresenta outros contornos normativos. Todavia, para o processo licitatório pode-se considerar que a maioria das normas utilizadas se caracteriza como princípios ou regras.

Exalta-se que, de acordo com o dicionário de português Aurélio (2016), define-se como princípio `O primeiro impulso dado a uma coisa; Ato de principiar uma coisa; Origem. Causa primária; O que constitui a matéria; O que entra na composição; de algo\_. Dessa forma, este não se caracteriza como algo taxativo, e sim uma ferramenta que o gestor, no uso do princípio da Proporcionalidade, aplique-o da maneira mais adequada a cada situação. Para (MARÇAL, 2016) o princípio:

Consagra uma diretriz valorativa, cuja aplicação envolve ponderação do aplicador. Por isso um princípio não acarreta uma solução única, aplicável de modo uniforme a todos os diversos casos. Comporta-se a adequação necessária às circunstâncias e aos valores envolvidos na situação concreta.

Como já mencionado anteriormente, a Lei 8.666/93 buscou, em todo o seu conteúdo determinar regras sobre o processo licitatório, buscando sempre diminuir as indeterminações no emprego concreto das normas e princípios. É importante destacar que cada princípio criado

pelo Legislador possui uma aplicação distinta, contudo há de saber-se que não há como haver uma aplicação isolada dos mesmos, visto que é a partir da compatibilização entre os diversos princípios que o agente público produz uma decisão justa, preservando a segurança jurídica dos interessados no processo. Assim, é imprescindível aprofundar o conteúdo e a extensão de cada princípio norteador da licitação, mas sem esquecer que todos os princípios apresentam evidência e importância jurídica.

Nesse trabalho foi direcionada especial análise aplicação do princípio da eficiência nas licitações tipo menor preço, buscando através de casos práticos, apresentar dois exemplos de como esse princípio pode ser utilizado pelos gestores públicos, seja para o lado positivo ou mesmo como justificativa para procedimentos onerosos aos cofres públicos.

### 3 CONCEITO DE LICITAÇÃO

Para melhor entender o conceito do processo licitatório, necessário se faz um ligeiro entendimento acerca da administração pública, como a mesma se organiza para desempenhar as obrigações que lhe são incumbidas pela Constituição Federal de 1988 e pelas leis.

De forma geral, o Estado tem como principal objetivo atender ao interesse público, seja na área da educação, saúde, ação social, ou qualquer outra que seja de sua competência, podendo fazê-lo direta ou indiretamente. Fazendo de forma direta, o Estado poderá realizá-la por meio de seus órgãos, agentes e pessoas jurídicas. Na execução indireta o Estado realiza suas atividades através de Pessoas Jurídicas do direito privado, seja na realização de obras, prestação de serviço ou aquisição de bens, isto é, trabalha com a colaboração de terceiros para realizar as tarefas que lhe são incumbidas pela lei.

Com o aumento das funções do Estado, em especial na década de 1990, a partir da CF de 1988, uma vez que a mesma trouxe em seu texto, diversos direitos sociais que deveriam ser proposto pelo estado com o objetivo de atender ao interesse público e a dignidade da pessoa humana, o Estado buscou realizar uma Reforma Administrativa, visando alinhar a capacidade financeira do estado com o atendimento desses direitos, surgindo uma tentativa de modernização do aparato estatal, introduzindo princípios e normas administrativas segundo um pensamento típico de Administração de Empresas (ALVES, 2014).

O Estado tem necessidades, como toda e qualquer pessoa. Assim, a Administração Pública, no cumprimento de suas funções, não tem condições de `operar com as próprias ferramentas\_, surge aí à necessidade do envolvimento outros entes jurídicos no desenvolvimento dessas funções, sendo certo que o interesse público é o fim licitamente almejado pelo Estado. É a partir da necessidade do envolvimento entes jurídicos que se inicia o processo licitatório, ou seja, a necessidade do poder público contratar, de forma legal, um terceiro para a realização de atividades que são de sua competência, ou seja, o Estado transfere para terceiro, através do procedimento licitatório a realização de atividades de interesse público.

A ideia de contratação públicas através de processo licitatório não é novidade no ordenamento jurídico brasileiro, ganhando maior enfoque com a Publicação do Constituição Federal de 1988, pois a mesma em seu art. 37 tornou o procedimento licitatório obrigatório nas contratações realizadas pela administração pública, seja para obra, compras, alienações ou serviços:

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.

Como objetivo de esmiuçar o tema licitação, em 21 de junho de 1993 foi promulgada a Lei Federal nº 8.666 um dos diplomas legais mais importantes da administração pública, pois trata da procedimento licitatório como um todo, trazendo regras de padronização do processo de forma a permitir o índice menor possível de discricionariedade do agente público no desenvolvimento do processo.

Buscando um melhor entendimento, serão apresentados alguns conceitos apresentados per diversos juristas brasileiros:

De acordo com José Critela Júnior a licitação trata-se de `procedimento prévio concorrencial que uma das partes institui para selecionar o seu futuro contratante\_ (CRETELA JÚNIOR, 1994,14).

Maria Silva Zanella Di Pietro define licitação como um `procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados que se sujeitam a condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará a mais conveniente para a celebração de contrato (DI PIETRO, 2005).

Para Helly Lopes Meirelles licitação `é um procedimento Administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse\_ (MEIRELLES, 1994. p.247)

Já Marçal Justen Filho conceitua o instituto da Licitação como um `instrumento jurídico voltado para realização de valores fundamentais visando a concretização dos fins impostos a Administração\_ . (MARÇAL, 2010. p.60)

Contudo, apesar de conceituarem o processo de Licitação de maneiras distintas, é possível identificar que todos possuem a mesma linha de raciocínio, pois tratam o procedimento com um ato administrativo pelo qual a administração pública busca promover livre concorrência aos interessados em firmar contrato com a administração pública, de forma que o gestor possa selecionar a proposta mais vantajosa a administração.

Faz-se necessário também a identificação do procedimento licitatório visto sob uma óptica jurídica, uma vez que a mesma está inserida no âmbito do Direito Administrativo, estando dessa forma submetida ao princípio da Legalidade, de forma que suas ações devem sempre seguir ao que preceitua a Lei, ou seja, a Administração só pode fazer aquilo que a lei permite, tornando a atividade de licitação um ato vinculado e não discricionário.

### 3.1 O princípio da eficiência

O termo eficiência não é algo recente no desenvolvimento das atividades administrativas do setor público. No Decreto Lei 200/67 promulgado no regime militar já se discutia a respeito da prática de boa gestão por parte do gestor público. O princípio da eficiência é muito discutido entre os estudiosos, seja na área administrativa ou na jurídica, definindo-o de acordo com cada campo de estudo. Contudo, é possível identificar que, na sua essência que o princípio da eficiência não sofre alterações profundas.

Buscando subsídio em alguns dos principais estudiosos na ciência da administração será apresentado algumas definições para o Princípio da Eficiência, para CHIAVENATO (2004) a Eficiência significa fazer bem e corretamente as coisas. O trabalho eficiente é um trabalho bem executado. Não obstante para MAXIMIANO (2007) Eficiência é a palavra usada para indicar que a organização utiliza produtivamente, ou de maneira econômica os seus recursos. Para Cury (2006) Eficiência é adquirida quando o executivo manuseia, de forma adequada, os insumos de que necessita para atingir seus objetivos.

Na administração pública a Eficiência foi elevado a princípio constitucional com Promulgação da Emenda Constitucional nº19 de 04 de junho de 1998, que alterou o `caput\_ do artigo 37 da CF de 1988, inserindo o doravante Princípio Constitucional da Eficiência(PCE), Tal fixação constitucional impôs o Princípio da Eficiência a todos os agentes da Administração.

A CF de 1988, em seu art.74, apresenta a necessidade de ação eficiente por parte do agente:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de  
{.....}

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;*(grifo nosso)*

O Princípio da Eficiência foi elaborado com o intuito de realizar uma reformulação no aparato estatal, com a implantação de uma reforma por meio da criação de um novo arranjo administrativo e instrumentos gerenciais mais adequados. E buscavam, com a implantação desse princípio no meio administrativo, uma nova ferramenta gerencial. Para Bresser Pereira (2005) era necessário criar uma administração pública pautada sempre na eficiência e compatível com sistema capitalista em que vivemos. Assim, a Emenda que acrescentou o

princípio da eficiência foi criado buscando impor agilidade, eficiência, melhoria no desempenho e qualidade na prestação de serviços públicos ao cidadão.

Contudo há contestações entre os juristas da cerca da implantação do princípio da Eficiência nos rol dos princípios constitucionais, uma vez que, essa nada mais é que uma obrigação imposta aos exercentes de alguma função administrativa, ou simplesmente aos que manejam recursos públicos (AMARAL, 2002). Para Celso Antônio Bandeira de Melo (2002, p.104) esse princípio nada mais é que `um adorno agregado a art.37 que não pode ser concebido senão na intimidade do princípio da legalidade, é uma faceta de um princípio mais amplo, já superiormente tratado, de que há muito no direito italiano: o princípio da boa administração\_. Di Pietro (2001, p.84) diz que `já tivemos oportunidade de realçar a acentuada oposição entre o princípio da Eficiência, pregado pela ciência da administração, e o Princípio da Legalidade, imposta pela constituição como inerente ao Estado do Direito\_ e que a eficiência é um princípio explícito na Lei de Licitações, podendo apresentar dois aspetos: podendo ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público e sob o modo de organização, buscando a realização dos projetos e metas, observando a lei e os princípios e atendendo aos anseios da população (DI PIETRO, 2005).

Meirelles ensina que:

Dever da Eficiência é o que impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros (MEIRELLES, 1992:90)

Como já mencionado anteriormente a eficiência é imposta a todos os agentes que manipulam recursos públicos, devendo esse agir com celeridade e dedicação, pois o resultado de sua atuação será a eficiência e eficácia do trabalho prestado, mudando o foco da administração que antes focava-se apenas na atuação do agente e não no resultado do seu trabalho. Assim, prática de ações eficientes é implícito e fundamental para todos atos administrativos, estando o procedimento licitatório dentre esses atos, uma vez que, se trata de um processo regido por lei específica e que busca a proposta mais vantajosa para a administração, devendo ser operado com rapidez em todas as suas fases ou etapas.

### 3.2 As fases do processo licitatório

Quando a Administração necessita adquirir algum bem ou serviço deve obrigatoriamente realizar o procedimento/processo licitatório. Para que isto ocorra de forma mais correta possível é necessário que cumpra todas as exigências legais existentes. Na realização do procedimento licitatório, algumas etapas são obrigatórias para o cumprimento das leis e dos princípios constitucionais. Essas etapas se dividem em duas: a fase interna ou processo licitatório e a fase externa ou procedimento licitatório.

Nessas fases são realizados atos necessários a aceção da licitação e do contrato que se firmará a posterior. A significação de interna é utilizada, pois todos os atos realizados até o exato momento da publicação da licitação a terceiros, são exclusivos da Administração. É possível identificar nessa fase, uma certa utilização da discricionariedade por parte do agente público. Contudo, buscando cada vez mais restringir essa discricionariedade a Lei 8.666/93 trouxe em art.38 as etapas obrigatórias a serem realizadas para que o processo não seja passível de nulidade posteriormente.

A fase interna inicia-se com a definição do objeto a ser licitado, ou seja, a partir da identificação na necessidade por parte do agente público da execução de alguma obra, aquisição de um bem ou a prestação de serviços. Daí instaura-se o processo administrativo, devidamente autuado, protocolado pela autoridade, enumerado, com a apresentação da disponibilidade financeira, bem como anexado a respectiva autorização e discriminação sucinta do objeto a ser licitado e da pesquisa de mercado conforme determina a Lei 8.666/93. É nessa fase que se identifica a conveniência e a necessidade da contratação e, tendo como base o objeto e o valor, define-se a modalidade a ser utilizada, seguindo para a elaboração do edital.

Segundo ARAUJO (2009) na fase interna é definido o objeto da contratação e suas características do projeto básico ou termo de referência, documentos que descreve as características mínimas que permitem que os licitantes formulem suas propostas. Ou seja, serve como bússola orientadora para os licitantes elaborarem as suas propostas de preço ou proposta técnica quando for o caso.

Dentre as obrigatoriedades a serem cumpridas, é fundamental destacar a importância adequada elaboração do termo de referência/projeto básico, pois neste documento que se tem a definição precisa do que se pretende licitar. O Decreto 3.555/2017, em seu art.8, inc, II do traz uma breve definição do que deve estar presente no termo de Referência/projeto básico:

O documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato (BRASIL, 2000)

O Termo de Referência, na maioria os casos é elaborado por um técnico, geralmente do quadro funcional do órgão realizador do certame e que possui conhecimento singular na área relativa ao objeto da licitação, de forma que possa discriminar da maneira mais correta possível o objeto, apresentando as especificações bem como, uma previsão de custos, uma vez elaborado de forma incompleta ou confusa, pode causar diversos prejuízos a administração, inclusive nulidade do processo. A Lei 8.666/93 dedicou-se, ainda que de forma menos minuciosa do que à fase externa, a traçar os contornos da fase interna da licitação, da preparação do procedimento antes da publicação do Edital, em especial na orientação de como elaborar o projeto básico. A fase Interna se encerra com a elaboração do Instrumento Convocatório.

Aqui se faz necessário a menção a Lei Complementar nº 101 de 04/05/2000 a Lei de Responsabilidade Fiscal que expressa as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal dos órgãos na área públicas, focada em auxiliar os gestores na realização de boa gestão dos recursos públicos.

A Fase Externa inicia-se com a publicidade a todos os interessados em contratar com a administração pública. Marçal Justen Filho (2008, p. 483) descreve que:

- a)Essa fase da licitação desdobra-se em diversas etapas, a saber:
- b) Fase de divulgação: destinada a dar ciência aos terceiros da existência da licitação(seja para quem participem da licitação, seja para que fiscalizem sua regularidade)
- c) Fase se Proposição: destinada a formulação de propostas pelos interessados em participar da licitação
- d) Fase de Habilitação: destinada a administração verificar se os interessados possuem condições de satisfazer as obrigações que pretende assumir
- e) Fase de julgamento:Destinada a seleção da proposta mais vantajosa
- f) Fase de deliberação: destinada a revisão dos atos praticados e avaliação da conveniência e legalidade do resultado.

A fase de publicidade é realizada através de divulgação do aviso da licitação, em diário Oficial ou de grande circulação, contendo as respectivas informações: número da licitação, número do edital, objeto, data, horário e local da entrega dos envelopes de propostas de habilitação.

Quanto a obrigatoriedade da Publicação da Licitação a Lei federal 8.666/93, determina que:

Art. 21- Os **avisos contendo os resumos dos editais** das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:

I - no Diário Oficial da União, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal e, ainda, quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidas por instituições federais;

II - no Diário Oficial do Estado, ou do Distrito Federal quando se tratar, respectivamente, de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual ou Municipal, ou do Distrito Federal;

III - em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição.

§ 1º O aviso publicado conterá a indicação do local em que os interessados poderão ler e obter o texto integral do edital e todas as informações sobre a licitação.

§ 2º O prazo mínimo até o recebimento das propostas ou da realização do evento será:

I - quarenta e cinco dias para:

a) concurso;

b) concorrência, quando o contrato a ser celebrado contemplar o regime de empreitada integral ou quando a licitação for do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço";

II - trinta dias para:

a) concorrência, nos casos não especificados na alínea "b" do inciso anterior;

b) tomada de preços, quando a licitação for do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço";

III - quinze dias para tomada de preços, nos casos não especificados na alínea "b" do inciso anterior, ou leilão;

IV - cinco dias úteis para convite.

§ 3º Os prazos estabelecidos no parágrafo anterior serão contados a partir da última publicação do edital resumido ou da expedição do convite, ou ainda da efetiva disponibilidade do edital ou do convite e respectivos anexos, prevalecendo a data que ocorrer mais tarde.

§ 4º Qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas.

Diante desse dispositivo legal, pode-se abstrair que a legitimidade da licitação está sujeita à ampla divulgação de sua existência, realizada em prazo que assegure a participação daqueles que porventura vierem a se interessar. As falhas na divulgação do edital constituem uma limitação à participação dos interessados e pode gerar a declaração de nulidade de todo o procedimento licitatório. A publicação do instrumento convocatório é o meio de divulgação da existência da licitação. Sendo assim, publicidade é um dos elementos essenciais dos atos administrativos, tendo o condão de atribuir eficácia perante terceiros, além de manter o controle público pela comunidade

Na fase externa os interessados em contratar com o poder público passam a fazer parte do procedimento efetivamente.

Vieira e Furtado (2008) apresentam de forma sucinta a operacionalização do processo licitatório.

**Quadro 2 - Fases do processo licitatório**

<b>Fase interna ou Preparatória</b>	Definição do objeto da contratação de suas características
	Plano de Trabalho
	Projeto básico
	Projeto Executivo
	Termo de referência
	Pesquisa de Preços
	Vantajosidade da proposta/preço
	Regime de Execução (direta ou indireta)
<b>Fase externa</b>	Prazos de impugnação do edital
	Publicação e prazos dos atos convocatórios
	Formas de divulgação das licitações
	Procedimentos subseqüentes
	Sessão Pública

Fonte: adaptado de Vieira; Furtado, 2008

Cabe ressaltar que as subfases do procedimento licitatório podem modificam-se conforme a modalidade licitatória adotada. No caso da modalidade Tomada de Preço, exemplo a ser utilizado posteriormente como exemplos práticos de licitação, essas subfases constituem-se basicamente em: publicação do edital, habilitação, classificação da proposta, adjudicação e homologação e contratação e execução do objeto.

#### **4 CASOS PRÁTICOS DE PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS DITOS COMO EFICIENTES E INEFICIENTES**

O tipo de licitação menor preço é aquela que utiliza como julgamento da proposta vencedora aquela que apresentar o menor valor financeiro a ser contratado. Pois, em tese, entende-se que esta representa a mais vantajosa para a administração. Contudo, é importante destacar que nem sempre a proposta mais barata é a mais vantajosa, visto que, é comum no Brasil depara-se com obras inacabadas, serviços prestados de baixa qualidade ou mesmo aquisição de materiais de qualidade duvidosa, dentre outros problemas enfrentados pela administração, resultado de uma má elaboração de termo de referência, bem como, das lacunas na capacitação da equipe técnica responsável pelo andamento do procedimento licitatório. O que acaba por gerar o não alcançado objetivo fim da administração pública, que é o bem comum. Segundo o engenheiro Edemar de Souza Amorim (2011)

As obras estão sendo colocadas em licitação, sem projeto completo e detalhado, ficando totalmente a critério a comparação das propostas. Não estão sendo analisados devidamente os preços apresentados, faltando elementos para decidir sobre a exequibilidade ou não dos preços. Não é possível simplesmente se contratar apenas pelo preço mais baixo.

Do mesmo Jorge Hage (2011), afirma que :

Aí está o embrião dos futuros problemas de sobrepreço, de jogo de planilha, de a empresa pleitear aditivos além dos limites legais. Tudo vem da falta de ter um bom projeto. "Não tem bons projetos porque muitos órgãos públicos estão desequipados de engenheiros capacitados para fazer projetos ou mesmo para elaborar um bom edital para contratar projeto com uma empresa. [...] Existe uma tendência natural do responsável pelo setor público em contratar pelo preço mais baixo, numa atitude de autoproteção, para evitar acusações de favorecimento, não se importando com as consequências no futuro, quando e se a obra não for completada, ou quando o contratante for obrigado a fazer concessões, para não levar a empresa à insolvência ou paralisar a obra.

No Brasil é muito comum o desperdício de recursos públicos em obras públicas, umas inacabadas ou de má qualidade ou de montantes exorbitantes, pois, ainda há uma cultura deficiente de planejamento e fiscalização no país.

O fato de a Legislação permitir a realização de alterações dos contratos administrativos abre lacunas para a realização de termos de aditivos, não apenas nos casos de fato justificador superveniente, mas também nas hipóteses de erros e falhas contidos no projeto básico e identificados somente no curso da execução contratual, sem atenção aos princípios do interesse público, da economicidade e da eficiência administrativa.

Além disso, a insuficiência de orçamento detalhado em planilhas, prevendo os custos unitários e o custo global da obra, conforme a leitura combinada dos art. 6º, IX, f, e art 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/93 poderá propiciar o denominado jogo de planilhas, o qual visa à celebração de aditivos para correção da supervalorização dos quantitativos subestimados e subvalorização dos quantitativos superestimados, modificando o equilíbrio econômico do contrato, em desfavor do erário público e, conseqüentemente, do interesse público. Assim, em deparando com o caso concreto terá a comissão responsável que decidir entre corrigir, completar e atualizar o projeto ou desistir da conclusão da obra já iniciada.

#### **4.1 Reforma da Praça Severino Medeiros Ramos no Município de São João do Cariri/PB**

O primeiro caso citado neste trabalho também se trata de um exemplo prático da aplicação pura do julgamento da proposta do tipo menor preço, não levando em consideração a parte técnica para a concretização do contrato firmado. Verifica-se também como a má elaboração do projeto executivo, bem como a falta de planejamento, pode vir a prejudicar administração pública.

O estudo trata-se do processo licitatório, sob número 00003/2016, que tem como objeto a reforma da Praça Severino Medeiros Ramos no município de São João do Cariri/PB que foi realizado utilizando a modalidade tomada de preço do tipo menor preço. Neste certame foi fixado um orçamento básico de R\$ 117.826,44 (cento e dezessete mil oitocentos e vinte e seis reais e quarenta e quatro centavos) com base na tabela do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI- e foram aceitas as propostas cujo valor poderia ser apresentado até 70% abaixo do valor orçado.

Durante o certame<sup>2</sup> (duas) empresas apresentaram proposta a Empresa ENS Construções Eireli e a Empresa NRJ Construções LTDA . A segunda já executava obra em um município vizinho, ou seja, já possuía um canteiro próximo onde seria realizada a obra, e a outra empresa nunca havia executado obra na região.

Passando para fase de habilitação uma das empresas foi inabilitada por sua documentação não atender aos critérios estabelecidos no Edital, ficando habilitada para a fase de proposta apenas a Empresa NRJ Construções LTDA.

Ao final da fase julgamento, a proposta vencedora foi no valor de R\$ 103.687,60 (cento e três mil seiscientos e oitenta e sete mil reais). Foi assinado contrato de alguns meses e após o início das obras a empresa protocolou uma solicitação de aditivo no valor de R\$ 18.536,79 (dezoito mil quinhentos e trinta e seis reais e setenta e nove centavos) o que elevou o contrato para o valor de R\$ 122.224,39 (cento e vinte e dois mil duzentos e vinte e quatro reais e trinta e nove centavos), sob a justificativa que o fiscal de obra havia feito alterações no projeto inicialmente contratado e que acarretou custos extras na elaboração da obra, bem com, o acréscimo de itens essenciais para a obra (por ser uma praça era necessário a iluminação) item esse não constava na planilha de custos.

Inicialmente é possível identificar que houve certa negligência por parte da equipe técnica que elaborou a planilha orçamentária, pois não foi dada a devida atenção a fatos essenciais na eficiência da execução da obra.

Presume-se também a falta conhecimento por parte comissão da licitação frente o objeto ora contratado, pois, foi dada apenas a atenção apenas ao preço da proposta, não levando em consideração a parte técnica. A administração, ao elaborar o edital deveria ter previsto todos os itens necessários para evitar posteriores despesas aos cofres públicos.

No que se refere ao resultando dessa contratação, é visível vários prejuízos a começar pela demora na execução da obra, uma vez que, a mesma demorou o dobro do tempo estimado para a sua conclusão, o que fez com que a sociedade não usufruiu no tempo planejado, além de um retrabalho por parte da equipe, pois foi necessário elaborar uma nova planilha para adequar as necessidades que surgiram no decorrer da elaboração da obra, além da parte documental e financeira para os atos necessários a validação do respectivo termo de aditivo.

#### **4.2 Construção de uma quadra escolar coberta, com vestiário no município de São Sebastião do Umbuzeiro/PB**

O segundo caso citado, é um exemplo prático da aplicação pura do julgamento da proposta do tipo menor preço. Seu projeto foi elaborado dentro dos parâmetros legais e atendendo as necessidades da população. Verificou-se também a existência de uma preocupação na elaboração do projeto executivo de forma que não lhe fosse necessário

possível termos de aditivo e conseqüentemente não houvesse mais despesas aos cofres públicos.

O estudo refere-se processo licitatório, sob número 00004/2014, que tinha como objeto a contratação de empresa especializada para execução de serviços de obra de construção de 01(uma) quadra escolar coberta com vestiário no município de São Sebastião do Umbuzeiro/PB.

Assim como no primeiro caso foi realizado utilizando a modalidade Tomada de Preço do tipo menor preço. De acordo com a planilha orçamentária elaborada pela equipe técnica da prefeitura a obra foi orçada no valor de R\$ 509.758,96 (quinhentos nove mil setecentos e cinquenta e oito reais e noventa e seis centavos).

Apenas a Empresa Cedro Engenharia LTDA participou do certame, declarada vencedora com a proposta no valor de R\$ 509.509,90 (quinhentos e nove mil quinhentos e nove reais e noventa centavos).

A Empresa iniciou a obra de imediato, uma vez que, já possuía canteiro de obra na região, dando celeridade ao início da obra e a concluindo respeitando a planilha quantitativa e cronograma de execução.

Vê-se este exemplo positivo (o inverso ao da reforma da Praça Severino Medeiros Ramos), pois, a proposta encontrou-se dentro das cláusulas estimados no edital e o contrato foi executado dentro do prazo estipulado. É visível a vantagem para a administração nesse certame, pois, a empresa vencedora cumpriu com todas as obrigações contratuais, dentro dos parâmetros legais e técnicos estabelecidos nas planilhas quantitativas, não havendo a necessidade de aditivo, seja ele de prazo ou de valor, logo, a proposta inicialmente contratada se manteve inalterada até a conclusão da obra.

Nesse caso é interessante novamente destacar a importância da elaboração de uma planilha orçamentária ou do termo de referência correta, pois são falhas que podem ocasionar diversos prejuízos para a administração, a exemplo da 1 caso.

### **4.3 Condutas a serem considerados na licitação**

Alguns gestores públicos atrelam a ineficiência dos processos licitatórios ao fato da administração ter que adquirir produtos, serviços ou obras no menor preço, ou seja, que a utilização do tipo menor preço resulta em contratações de propostas muito baixas resultando uma má execução ou mesmo a não execução do contrato firmado. Todavia, a mera utilização do critério menor preço não pode ser utilizada como ferramenta explicativa para que as

contratações sejam de baixa qualidade, mas sim a má utilização do procedimento licitatório como um todo, desde a elaboração da planilha até a finalização do contrato firmado.

Realizando uma análise comparativa entre os casos é possível observar, a negligência do administrador no primeiro caso, não havendo uma fiscalização adequada e a apresentação de projeto com falhas, diferentemente do segundo caso, em que o projeto foi elaborado corretamente atendendo a todas as necessidades da administração. Dessa forma, é possível afirmar que não foi a aplicação do critério no menor preço isoladamente que resultou no sucesso ou no insucesso dos certames licitatórios mas sim a forma em que foram desenvolvidos.

Cabe destacar aqui a Comissão Permanente de Licitação como peça fundamental para a eficiência do certame. É necessário que estejam aptos para as atividades que venha a executar, de forma a obter resultados positivos, é importante que possuam conhecimento na área, de forma que saiba comandar o certame de forma clara e dentro dos parâmetros legais, e conseqüentemente contratando a proposta mais vantajosa para a administração. Para Jacoby não se pode conceber que sejam designadas de dar cumprimento a uma legislação complexa de servidores sem prévio conhecimento do assunto, normalmente já sobrecarregados com outras tarefas. Nesse sentido, merece destaque decisões dos Tribunais de Contas que vem determinando o treinamento dos servidores da administração, quando evidente o erro, sem má fé por simples desconhecimento das normas em vigor. O bom treinamento é o que capacita juristas ou não a explorarem a potencialidade da norma, rumo a eficácia da administração.

Uma das alternativas utilizadas pela administração pública para diminuir os problemas encontrados nas licitações é a contratação de profissionais especializados, seja para trabalhar efetivamente na elaboração do certame, seja para ministrar cursos para a equipe responsável pelo setor de licitação. Assim, a capacitação é peça fundamental para que a comissão tenha capacidade técnica de julgar a proposta não apenas sob o aspecto financeiro mais também técnico.

Uma dos principais problemas causadores das ineficiências na administração pública é a má descrição do objeto a ser licitado, de fato esse é o ponto mais importante da licitação, pois quando bem elaborado garante a qualidade da proposta mais vantajosa para a administração.

Para Marçal (2014, p.706):

A maioria dos problemas práticos ocorridos em licitações deriva da equivocada elaboração do ato convocatório. Não seria exagero afirmar que os erros na elaboração dos editais constituem-se em fatores muito mais prejudiciais do que as

complexidades ou defeitos da Lei 8.666/93. Se esse diploma possui defeitos, eles são potencializados em virtude de editais mal redigidos.

Assim, na verdade o que há é uma imprudência da elaboração do edital e na individualização do objeto a ser licitado e não o critério do menor preço utilizado.

A lei 8666/93 em seu art. 14 é clara quanto à correta descrição do objeto `Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sobpena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa\_. Dessa maneira não se trata de ato discricionário por parte do agente público, mas sim uma determinação legal. A lei 8.666/93 em seu art. 40 também normatiza a elaboração do edital, delineando a composição das regras e cláusulas que disciplinarão a contratação.

Os requisitos de padrões mínimos devem ser utilizados pela equipe da licitação, não o deixando de especificar corretamente com o receio de favorecer determinada empresa, pois de nada adianta abrir concorrência para diversas empresas quando apenas algumas atendem as necessidades da administração, sob a justificativa de atender ao princípio da Isonomia. Contudo, é inútil garantir de maneira plena a isonomia e a posterior contratar um objeto de qualidade duvidosa não atendendo as necessidades da administração (CAIO AUGUSTO, 2014). O princípio da Isonomia versa sobre a competitividade justa para que se contrate a proposta mais vantajosa. Destarte, o que não pode acontecer é a exigência desnecessária que não traga vantagens para a administração ou que imponha requisitos desproporcionais as necessidades a serem alcanças. Agindo dessa forma, o agente sim estaria desrespeitando o princípio da Isonomia.

É necessário esclarecer que a lei não estabelece critérios semelhantes no caso de contratação que não seja obras e serviços de engenharia. Nesses casos, a legislação dá uma atenção especial. A lei 8.666 determina que:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular a seguinte sequência:

- I. Projeto básico
- II. Projeto executivo;
- III. Execução de obras e serviços,

Quanto ao julgamento das propostas a mesma lei determina em seu art. 48 §3º que:

§ 1º para efeito no disposto no inciso II deste artigo, consideram-se manifestamente inexequíveis, no caso de licitações de menor valor para obras e

serviços de engenharia, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores:

- a) A média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela administração, ou;
- b) Do valor orçado pela administração.

A comissão deve estar sempre atenta a essas regulamentações, constar em edital o critério a ser adotado de maneira a facilitar a análise da exequibilidade das propostas apresentadas, para que a contratação atenda ao princípio da eficiência e da legalidade. Ressalta-se novamente a atenção especial ao critério estabelecido no edital e a análise da proposta.

Outro aspecto que deve ser observado pela contratante é a correta execução e fiscalização dos contratos celebrados após o certame, pois a fiscalização além de garantir o exato cumprimento do contrato, também visa a inibir a participação de empresas que participam do procedimento apenas com a intenção de cumprir o objeto distinto da licitação, sabido que a administração não fiscaliza da maneira apropriada e conseqüentemente não aplica as sanções cabíveis a empresas que praticam esses tipos de atos. A aplicação correta dessas sanções inibe as empresas de contratarem quando impossibilitadas da execução, evitando assim que o particular faça da licitação um jogo, garantindo que este participe do procedimento apenas quando possua reais condições de cumprir as cláusulas contratuais.

## 5 CONCLUSÃO

O processo licitatório constitui-se como um mecanismo para que os agentes públicos cumpram o dever legal da administração com o objetivo de resguardar os princípios estabelecidos na Constituição Federal de 1988, buscando sempre a eficiência como objetivo final de todo e qualquer procedimento.

A eficiência foi inserido na CF 1988 através da emenda constitucional nº 19/1998, sendo uma imposição legal e não mais uma mera preferência a ser respeitada pelo agente na realização do processo licitatório.

Sua aplicação correta busca garantir não apenas a legalidade do processo, mas também a eficiência e a economicidade dos recursos públicos, tendo como fim o melhor atendimento do interesse público.

É notório, nas fases das licitações, que o critério mais adotado pela administração o tipo menor preço, pois, busca-se adquirir compras, serviços ou obra, com custos mais baixos a fim de economizar nos cofres. Contudo, se pôde observar que, por muitas vezes o critério menor preço pode sim levar o gestor a contratar a baixo custo, porém com uma má qualidade, podendo inclusive, nos casos de execução de obra, em virtude de falhas em projetos tornar o processo licitatórios, ao invés de mais econômico mais dispendiosa aos cofres públicos, podendo resultar em um valor mais alto que o planejado.

Como ratificação foi exposto o primeiro caso estudado (Reforma da Praça Severino Medeiros Ramos no Município de São João do Cariri/PB). Nota-se que não houve economicidade por parte do órgão, pois, na elaboração do certame o desconto que havia sido dado pela empresa, os cofres da prefeitura acabou retornando a empresa através de termo de aditivo de valor, firmados entre a prefeitura e a respectiva empresa. Assim, é importante que o administrador não apenas contrate com preços mais baixos, mas também que atendam às necessidades da população.

Todavia, mesmo utilizando o critério menor preço para o julgamento das propostas, é possível a administração pública obter uma contratação eficiente. Como sustentação, o segundo caso (Construção de uma quadra escolar coberta, com vestiário no município de São Sebastião do Umbuzeiro/PB) mostrou uma contratação que trouxe economia aos cofres da prefeitura. Apesar de se verificar que desconto dado pela empresa tenha sido em um valor

irrisório, a mesma cumpriu com todas as cláusulas contratuais respeitando o projeto executivo e o cronograma de execução, não havendo a necessidade de posterior reajuste de preço.

Assim, podem-se concluir que os gestores não podem utilizar a `desculpa\_ do insucesso das suas contratações sob a alegação de que tenha que contratar a proposta mais barata para os cofres públicos.

Se faz necessário uma atenção especial a discriminação do objeto e, no caso das obras, da elaboração das planilhas orçamentárias, principal motivo da maioria das contratações ineficientes.

Também se faz importante sempre buscar as equipes que atuam diretamente ou indiretamente na elaboração do procedimento licitatório a fim e evitar ao máximo as más contratações e conseqüentemente despesas necessárias.

## REFERÊNCIAS

ALVES, C. A.S. **O princípio da eficiência e o critério do menor preço na licitação pública**. 2014. 66f. Trabalho de conclusão de curso (graduação). Universidade Federal de Santa Catarina no centro de ciências Jurídicas, Florianópolis, 2014.

AMORIM, E. S. **Má qualidade de projetos de engenharia e licitação pelo menor preço nas obras públicas**: depoimento [março/2010]. Disponível em: <<http://engenhariacivildauesc.blogspot.com.br/2011/03/falta-de-engenheiros-e-licitacao-pelo.html>>. Acesso em: 03 de julho de 2017.

ANTÔNIO DA SILVA, M. **O conceito da eficiência aplicados às licitações públicas**: uma análise teórica à luz s economicidade. Revista do TCU 113, set/dez 2008.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. Curso de Direito Administrativo, 14ª ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2002.

BANDEIRA DE MELO, C. A. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 30ª ed. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Constituição Federal (1988). **Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm)>

\_\_\_\_\_. **Decreto nº3.555, de 8 de agosto de 2000**. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3555.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm)>. Acesso em: 10 de junho de 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 10 de junho de 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 10 de junho de 2017.

BRESSER PEREIRA, L.C. **Instituições, bom Estado e reforma da gestão pública**. Revista eletrônica sobre reforma do estado, n.1 - março/abril/maio, 2005.

CHIAVENATO, I. **Introdução a Teoria Geral da Administração**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CURY, A. **Organização é métodos: uma visão holística**. 8 ed. São Paulo, Atlas, 2006.

DAFT, R. **Organizações: teoria e projetos**. 2 ed. São Paulo, Cengage, 2008.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 13ª ed. Atlas, 2001.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 26ª ed. 2013.

FERNANDES, J. U. J. A qualidade na Lei de Licitações: O equívoco de comprar pelo menor preço, sem garantir a qualidade. Jus Navigandi. Teresina, ano 5, n. 38, 1 jan. 2000.

HAGE, J. **Má qualidade de projetos de engenharia e licitação pelo menor preço nas obras públicas: depoimento** [março/2010]. Disponível em: <<http://engenhariacivildauesc.blogspot.com.br/2011/03/falta-de-engenheiros-e-licitacao-pelo.html>>. Acesso em: 20 de julho de 2017.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008.

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

JUSTEN FILHO, M. **Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 16ª ed. 2014.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 17. ed. São Paulo: Dialética, 2016.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 14ª edição, 1999.

Meirelles Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, Malheiros, 24. ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balesteiro Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, 1999.

MODESTO, P. **Notas de um debate sobre o princípio Constitucional da eficiência**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo econômico, n. 10, maio/junho/julho, 2007.

OGUSUKO, E. T. **Processo Licitatório: eficácia na contratação**. 2011. 50f. Trabalho de conclusão de curso (Especialização). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

ROCHA FRANA, V. **Eficiência Administrativa da Constituição Federal**. Revista dos tribunais, vol.777, p.743, jul/2000.

VIEIRA, A. P.; FURTADO, M. R. **Gestão de contratos de terceirização na administração pública: teoria e prática**. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

