



CENTRO UNIVERSITÁRIO - UNIFACIG

**A PESQUISA DE PREÇO COMO INSTRUMENTO VIABILIZADOR DA PROPOSTA
MAIS VANTAJOSA PARA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Keyla Joana Santos Souza

Manhuaçu

2019

KEYLA JOANA SANTOS SOUZA

**A PESQUISA DE PREÇO COMO INSTRUMENTO VIABILIZADOR DA PROPOSTA
MAIS VANTAJOSA PARA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no Curso de Superior de Direito da UniFacig - Centro Universitário, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Administrativo

Orientadora: Milena Cirqueira Temer

Manhuaçu

2019

KEYLA JOANA SANTOS SOUZA

**A PESQUISA DE PREÇO COMO INSTRUMENTO VIABILIZADOR DA PROPOSTA
MAIS VANTAJOSA PARA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no Curso de Superior de Direito da UniFacig - Centro Universitário, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Administrativo

Orientadora: Milena Cirqueira Temer

Banca Examinadora

Data de Aprovação: ____ de ____ de ____

Prof.^a Milena Cirqueira Temer (Orientador)
Centro Universitário Unifacig

Prof.
Centro Universitário Unifacig

Prof.
Centro Universitário Unifacig

Manhuaçu
2019

*Dedico este trabalho a minha mãe Lusimar
Estevão dos Santos Souza que me ensinou
a ser forte e abdicou de sua vida para
sonhar comigo a minha, sem a senhora eu
não estaria aqui.*

*“Não deixe que os seus medos
tomem o lugar dos seus sonhos.”*

Walt Disney

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a DEUS por me guiar e proteger, e conceder a benção da vida para trilhar essa graduação.

A minha mãe, por estar ao meu lado, e por me ajudar sempre, sem a sua presença e seu apoio eu nada seria.

A minha família em especial a tia Terezinha, por estar ao meu lado durante as noites em busca do melhor conteúdo.

Aos meus amigos que me suportaram durante esse período de noites viradas, e uma vida social esquecida.

Ao Prefeito Municipal de Lajinha João Rosendo e vice-prefeito João Dutra, por me conceder a oportunidade de trabalhar na administração pública, que tanto influenciou na escolha do tema deste trabalho, e me ajudou a terminar a graduação.

Aos meus companheiros de serviço Jhonata Cabral e Willian Vale, por entender meus estresse, e me auxiliarem, principalmente com a informática, e todos os funcionários da prefeitura municipal vocês são minha família do dia a dia.

Agradeço ao meu amigo de trabalho, e agora professor da Instituição Dr. Patrick Leonardo de Carvalho, por me apoiar, e acreditar no meu potencial, suas palavras de incentivo foram muito importantes nessa etapa.

Aos meus professores, que me ensinaram ainda mais sobre o Direito e a justiça, em especial a minha orientadora Milena Cirqueira Temer que fez com que me apaixona-se ainda mais pelo Direito Administrativo, que você continue assim lecionando para mudar vidas, como fez com minha.

Por fim agradeço ao Centro Universitário UNIFACIG, por me dar o privilégio de conviver com funcionários, professores, apoiadores tão especiais.

RESUMO

O estudo tem como escopo a compreensão da pesquisa de preço e dos processos licitatórios, explicitando cada fase e modalidade, e o que a administração pública busca em razão da aquisição e contratação de serviços. Para tanto, discorre-se sobre os procedimentos e como ocorre a manipulação da pesquisa de preços, bem como os fornecedores acabam se beneficiando desse procedimento. Examinou-se cada um dos princípios da atual Constituição Federal e também dos princípios norteadores da Licitação, afim de identificar como se processa cada etapa do certame. A metodologia baseou-se em um estudo documental, consubstanciando-se na análise de dados secundários extraídos de órgão públicos, que foram analisados a luz da literatura pertinente e áreas afins. Constatou-se que há uma real manipulação da pesquisa de preços, comprometendo a aplicação dos recursos públicos. Por meio do estudo da pesquisa de preços, foi identificado que esse problema pode ser sanado através do uso de ferramentas, como a efetividade da aplicação dos princípios da administração pública, tais como o da isonomia e da eficiência, como também parcerias com a secretária da fazenda na construção de um sistema que identifique a média de valor das mercadorias.

Palavras-Chave: Administração Pública; Licitação; pesquisa de preço.

ABSTRACT

The study has as scope the understanding of price research and bidding processes, explaining each phase and modality, and what the public administration seeks for the acquisition and contracting of services. To this end, we discuss the procedures and how price research manipulation occurs, as well as suppliers end up benefiting from this procedure. Each one of the principles of the current Federal Constitution and the guiding principles of the Bidding were examined, in order to identify how each stage of the contest is processed. The methodology was based on a documentary study, based on the analysis of secondary data extracted from public agencies, which were analyzed in the light of relevant literature and related areas. It was found that there is a real manipulation of price research, compromising the application of public resources. Through the study of price research, it was identified that this problem can be solved through the use of tools, such as the effectiveness of the application of the principles of public administration, such as isonomy and efficiency, as well as partnerships with the secretary of farm in the construction of a system that identifies the average value of the goods..

Keywords: Public Administration; Bidding; Price research.

SUMÁRIO

1.INTRODUÇÃO.....	9
1. Problema de pesquisa.....	10
1.2 Objetivos da pesquisa.....	10
1.2.1 Objetivo geral.....	10
1.2.2 Objetivos Específicos.....	11
1.3 metodologia.....	11
3. MARCO TEÓRICO.....	12
3.1 Evolução Histórica e Aspectos Legais e Conceituais	12
3.2 Princípios da Administração Pública	13
4 LEI 8.666/1993: CONCEITOS, MODALIDADES E SEUS PRINCÍPIOS	17
4.1 Conceito e Princípios	17
4.2 Modalidades	22
4.3 Dispensa e Inexigibilidade.....	27
5 PESQUISA DE PREÇO.....	31
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	37
7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	39

1.INTRODUÇÃO

A lei 8.666/93 tem por objetivo instituir normas quanto aos processos de licitações e contratos da administração pública, visando que o processo ocorra da forma mais clara para a sociedade, e que a administração pública consiga adquirir serviços e materiais em um valor que seja menos oneroso para a mesma (BRASIL,1993, on-line).

Define-se licitação como sendo um procedimento administrativo disciplinado por lei e por uma ação prévia da administração que define os critérios de seleção de proposta da contratação mais vantajosa, deve ser conduzida por órgão munido de competência, e respeitando os princípios determinantes. (CARVALHO, 2016, p.419)

No que concerne ao processo licitatório, este previsto pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, inciso XXI e disciplinado pelas leis 8.666 de 1993 que dispõe das normas da licitação, e 10.520 de 2002 que discorre sobre a modalidade pregão, por essas normas se esclarece e preceitua todo o tipo de contratação feita pela Administração Pública, detalhando, assim, os procedimentos e etapas a serem seguidas (BRASIL,1988, on-line).

Diante do contexto histórico e a relevância de que aconteçam os procedimentos dentro da legalidade e atingindo o seu objetivo, entende-se que a pesquisa prévia de preço de mercado é de grande importância, para que os recursos do governo, em qualquer âmbito, sejam utilizados da melhor forma possível, garantindo a sociedade uma boa administração de bens públicos, e para o gestor segurança quanto a possíveis processos de improbidade administrativa.

Uma das etapas prévias é conhecida por diversas nomenclaturas como: pesquisa de preço, levantamento de preço, propostas, entre outras formas, o que vale ressaltar é que, nessa etapa de grande importância, estabelece-se o preço médio de um produto ou serviço no que tange a circulação desses no comércio. (SILVA, CARVALHO, 2017, p.170).

Ocorre que o sistema de pesquisa de preços exige que todas as páginas da mesma sejam assinadas e carimbadas pelo responsável da empresa. Quando o processo licitatório é curto, com poucos itens, é fácil e rápido, diferente de quando encontramos processos de compra, por exemplo, de material de construção, peças para veículos, medicamentos, material hospitalar, que requer muito tempo pelo

elevado número de itens, por esta razão poucos fornecedores se dispõem a responder. (SILVA, CARVALHO, 2017, p.170).

Outro ponto crítico que se verifica reside na diversidade de empresas que respondem a esse levantamento, sendo sempre as mesmas, o que leva a administração a não adquirir sempre pelo menor preço de mercado. (SILVA, CARVALHO, 2017, p 171)

O presente trabalho tem por objetivo analisar as formas utilizadas para a realização das pesquisas de preços através da legislação com a finalidade de dar eficiência e agilidade no processo como no valor médio final da pesquisa.

Vale ressaltar, que o estudo busca uma forma para alcançar o real preço médio de mercado, como também filtrar a manipulação que ocorre, atualmente, quanto aos fornecedores, visto que os mesmos que respondem a pesquisa de média de preço, são os que participam do processo licitatório como fornecedores.

Desta forma encontra-se o problema que pode ser definido em identificar, se realmente a pesquisa de preço é eficiente para que o processo de licitação ocorra e contrate a melhor proposta para a Administração Pública.

Deste modo, analisou-se a atual forma de procedimento para alcançar a pesquisa de preço, observando se essa ferramenta atinge o seu propósito, que é a auxiliar no procedimento pra contratação menos onerosa.

A administração pública sofre até o momento, com grandes falhas, na morosidade do processo, acarretando assim um resultado diferente do esperado, toda essa problemática ocasiona custos indesejáveis, compras adicionais, atraso na entrega acredita-se que por tudo isso o setor de compras seja um dos grandes desafios da administração pública atual.

1. Problema de pesquisa

A pesquisa de preço é eficiente para a licitação escolher a melhor proposta para a administração pública?

1.2 Objetivos da pesquisa

1.2.1 Objetivo geral

Analisar se a forma que é realizada a pesquisa de preço atualmente, ajuda a administração pública a contratar a proposta menos onerosa.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Descrever como são realizadas as pesquisas de preço;
- Identificar a bibliografia referente ao levantamento de preço;
- Avaliar uma melhor forma de alcançar a proposta menos onerosa.

1.3 metodologia

Trata-se de um estudo documental, consubstanciando-se por documentos que tratam dos procedimentos licitatórios, com foco na realização da pesquisa de preços, com base em dados secundários extraídos de órgão públicos, que foram analisados a luz da literatura pertinente e áreas afins.

3. MARCO TEÓRICO

3.1 Evolução Histórica e Aspectos Legais e Conceituais

O processo de licitação começou a ser utilizado no Brasil há cerca de 140 anos, foi introduzida pelo decreto nº 2926 no ano de 1862 que regulamentava arrematação de serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Depois desse primeiro Decreto, várias alterações e novas leis surgiram na busca pela melhor forma de regulamentar as contratações do poder público. (LIMA, 2010).

Oliveira (2015) diz em um dos seus estudos que:

No ordenamento jurídico pátrio, pode-se afirmar que as primeiras normas relativas à licitação foram introduzidas pelo Decreto nº 2.926, de 14.05.1862, que regulamentava as arrematações dos serviços a cargo do então Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Após o advento de diversas outras leis que trataram, de forma singela, do assunto, houve uma primeira tentativa de se consolidar as normas atinentes ao procedimento licitatório em âmbito federal, o que se fez por meio do Código de Contabilidade da União, Decreto nº 4.536, de 28.01.22, (OLIVEIRA, 2015, *on-line*).

O decreto de nº 4.536/22 que trazia em texto base o código de Contabilidade da União, também tratava da contratação com concorrência para efetuar as contratações, além disso, para qualquer aquisição ou prestação de serviço que pudesse ser dispensada a licitação o valor não poderia exceder o preço médio como descrito no artigo 51, parágrafo 1º que diz:

Art. 51. Será dispensavel a concurrencia: referenciar
§ 1º Verificada, em primeiro lugar, a idoneidade dos concurrentes, será escolhida, salvo outras razões de preferencia antecipadamente assignaladas no edital, a proposta mais barata, que não poderá exceder de 10 % os preços correntes da praça. Poderá ser preferida mais de uma proposta quando a concurrencia se fizer por unidade e o menor preço desta, em relação á mesma, qualidade, diversificar em cada uma daquellas. (BRASIL, 1992, *on-line*).

Dois anos antes de a atual Constituição ser promulgada, em 21 de novembro de 1986, entrava em vigor o Decreto-Lei nº 2.300, que dispunha dos contratos e licitações da Administração Federal, esta foi revogada no ano de 1993, pelo texto da nova lei de licitações nº 8.666. (BRASIL, 1986, *on-line*)

Aponta-se o maior passo em relação às licitações na Constituição Federal em 1988, pois nesse ano a licitação passou a ser um princípio constitucional, devendo

ser desta forma observado obrigatoriamente pela Administração Pública, tanto direta como indireta e por todos os poderes, União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (BRASIL, 1988, *on-line*).

Nesse contexto, passa-se a analisar o dispositivo da Carta Magna de 1988 que tratava especialmente desse assunto, o artigo 37 inciso XXI diz:

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 e, também, ao seguinte:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, (BRASIL, 1988, *on-line*).

Observa-se que, de acordo com o texto constitucional, o princípio constitucional de observância obrigatória, que passa a ser possível seu afastamento apenas em alguns casos expressamente já previsto na Constituição Federal. (OLIVEIRA, 2015, *on-line*).

Depois de 05 (cinco) longos anos da vigência da nossa Carta Magna, chegou em nosso ordenamento jurídico lei específica que trata do tema de forma mais especificada, tal relevância se encontra em ter regras para a gestão de recursos públicos, diminuindo assim a má administração feita por muitos dos representantes do poder executivo. (OLIVEIRA, 2015, *on-line*).

Neste momento surge a lei 8.666 de 21 de junho de 1993 para disciplinar os contratos e processos licitatórios, está se torna nesse momento a mais importante fonte de informações sobre as contratações e aquisições feitas pela administração pública, haja vista ser nesse momento a determinação mais forte e recente sobre as formas de contratação da administração pública, delimitando de forma mais concisa e clara possível. (OLIVEIRA, 2015, *on-line*).

3.2 Princípios da Administração Pública

Quando se busca o significado da palavra Princípios em um dicionário encontramos de diversas características, como ser ético, moral e é exatamente sobre essa ótica que a Constituição Federal trata em um rol taxativo, no artigo 37,

caput, sobre alguns princípios que devem ser observados para a Administração Pública seguir os seus procedimento de uma forma ética, sendo eles:

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 e, também, ao seguinte. (BRASIL, 1988, *on-line*).

Deste modo, passamos a entender de forma mais específicas o direcionamento de cada um destes, buscando elencar os objetivos ao qual eles buscam, e a forma e momento de aplicação. São tratados por diversos autores, que pesquisam e dissertam sobre a administração pública. Começaremos assim pelo primeiro princípios citado no caput da nossa Carta Magna. (BRASIL, 1988, *on-line*).

A) Princípio da Legalidade

Neste princípio tratamos das normas, criadas a partir do Estado de Direito, ou seja, este princípio representa atualmente uma das maiores garantias do cidadão. (NOHARA, 2015, p. 67).

E tomam por base o texto constitucional do artigo 5º, inciso II que diz:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;(BRASIL,1988, *on-line*).

Assim os entes da administração direta e indireta não podem realizar algo sem uma lei que já exista como declara GARCIA (2018) e o conceitua dizendo que “esse princípio pode ser conceituado como aquele pelo qual a Administração Pública só pode fazer o que a lei determinar ou permitir.” (GARCIA, 2018, p. 484)

Destaca-se então a grande importância deste, que é primordial, já que qualquer ato se baseia na vontade e permissão de leis, agir conforme o que preceitua a legislação em vigor é regra, e não pode deixar de ser seguida.

B) Princípio da Impessoalidade

O princípio da impessoalidade trata da forma de gerir a máquina pública, ou seja o administrador não pode realizar algo pensando em beneficiar somente ele, ou alguém de alguma forma restrita. (BRASIL, 1988, *on-line*).

É de responsabilidade do gestor cuidar para que esta regra seja cumprida, vista que como citada, estamos tratando de princípios norteadores da Administração pública expressos no caput do artigo 37 da nossa lei maior, sendo imprescindível a sua aplicação, e ainda fica mais claro e objetivo o quão importante é este mesmo artigo trata deste mesmo tema em seus incisos II e XXI, o primeiro a respeito dos cargos públicos, e o outro sobre o processo licitatório como observamos. (BRASIL, 1988, *on-line*).

Art. 37, II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, 1988, *on-line*).

Deste modo, nenhuma das etapas do processo licitatório pode ter interferência ou benefícios pessoal em razão de alguém, nem do gestor em adquirir algo em troca com uma contratação, nem de o gestor beneficiar outrem a partir desse contrato.

C) Princípio da Moralidade

A moralidade trata da boa-fé do administrador em relação a gestão dos bens públicos, neste caso quando não respeitado o gestor pode pôr suas decisões configurar impropriedade administrativa. (MARINELA, 2018, p. 86).

De acordo com alguns doutrinadores este princípio representa uma novidade constitucional, como um fortalecimento para o princípio da legalidade, visto que a boa-fé anda atrelada ao cumprimento da legalidade. A cerca da diferença entre a moralidade administrativa e a moralidade pode-se dizer que:

O princípio da moralidade administrativa não se confunde com a moralidade comum. Enquanto a última preocupa-se com a distinção entre o bem e o mal, a primeira é composta não só por correção de atitudes, mas também por regras de boa administração, pela ideia de função administrativa, interesse do povo, de bem comum. Moralidade

administrativa está ligada ao conceito de bom administrador. (MARINELA, 2018, P. 86).

É de suma importância entender que esta regra delimita ao administrador da máquina pública um posicionamento quanto as regras constitucionais, responsabilizando-o quanto as ações que ocorrerem fora do que pré-determinam a legislação.

D) Princípio da Publicidade

O substantivo publicidade significa tornar algo público, do conhecimento de alguém. É um princípio básico da máquina pública que dá transparência as ações realizadas pelo administrador, e este garante a defesa de direitos quando são violados. (NOHARA, 2015, p.84)

Para Marinela (2018) este princípio tem como eixo o fato do gestor desempenhar função pública em nome do povo, assim a sociedade deve ter conhecimento de tudo que tem sido feito, além disso ele produz outros efeitos. Ela ainda enumera algumas outras funções deste como: contagem de prazo, controle e fiscalização, publicação, que são de grande valia para se gerir o órgão público. (MARINELA, 2018, p. 86)

E) Princípio da Eficiência

Trata-se de princípio que busca qualidade na prestação de serviço feita pelo administrador, que tem o dever de gerir o órgão público com o máximo de zelo com suas verbas sendo investidas da melhor forma em razão da população.

Eficiência é produzir bem, com qualidade e com menos gastos. Uma atuação eficiente da atividade administrativa é aquela realizada com presteza e, acima de tudo, um bom desempenho funcional. Buscam-se sempre melhores resultados práticos e menos desperdício, nas atividades estatais já que quem ganha com isso é toda coletividade. (CARVALHO, 2016, p. 70-71)

Como relata Carvalho (2016) é atingir o melhor para a população, usando da menor gasto, e assim a gestão fica alinhada sempre com o desenvolvimento e com o bom atendimento à população. Considerado uma das “regras” básicas quando tratamos da pesquisa de preço, já que ela é uma das ferramentas que coloca em prática a eficiência da contratação pelo menor preço. (CARVALHO, 2016, p.70-71)

É certo que o cumprimento de todos esses princípios são de extrema importância, para o bom funcionamento das ações realizadas pela administração, mas caso não ocorra uma boa gestão e aplicação da Lei, existem as punições cabíveis a essa má utilização das verbas públicas. Vale ressaltar ainda, que todos esses princípios além de determinarem as regras para a administração em geral devem ser levados em conta durante a realização de um processo licitatório.

4 LEI 8.666/1993: CONCEITOS, MODALIDADES E SEUS PRINCÍPIOS

4.1 Conceito e Princípios

Foram dois anos de discussão no Congresso Nacional entre juristas para que a lei 8666 fosse aprovada. Passou por grande resistência dos dirigentes de órgãos, prefeitos, pelas dificuldades que a nova legislação trazia em relação as aquisições, contratações, para que nenhum processo fosse direcionado em relação a um fornecedor, vê-se então que a dificuldade enfrentada na aplicação não era tanto por ser nova, ou pelo desconhecimento, mas sim pelas fraudes que não poderiam ser mais cometidas sem serem observadas. (PONTE, 2015, *on-line*).

De acordo com todas as informações levantadas, fica claro que toda e qualquer contratação de um órgão público deve passar obrigatoriamente por um processo de licitação, essa exigência existe visto que a Administração Pública não pode escolher um fornecedor qualquer como um empresa privada, devendo assim fazer, através da licitação, uma seleção imparcial da melhor proposta, (MAZZA, 2017, pg. 525).

Podemos observar esse conceito descrito por Oliveira que diz:

A licitação é o meio pelo qual o Poder Público seleciona a proposta mais vantajosa para suas aquisições/contratações, através de um procedimento administrativo que propiciará a igualdade entre aqueles que desejam contratar com a Administração Pública, sob a égide da eficiência e moralidade, e, principalmente, que possa atender o interesse público. (OLIVEIRA, 2015, *on-line*).

Passamos a entender então o que a lei traz, em seu artigo 3º, que discorre sobre a finalidade desse processo.

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional

sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (BRASIL, 1993, *on-line*).

Podemos assim separar três finalidades, a isonomia, que oferece iguais condições a todos que tenham vontade de participar; buscar a melhor proposta, com a intenção de alcançar nos contratos o que seja mais vantajoso para administração pública; e a terceira, mas não menos importante, colocada no texto do art. 3º, em 2010, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, falar em sustentabilidade é de grande importância e começar diretamente dos órgãos públicos é fundamental. (BRASIL, 1993, *on-line*).

O processo licitatório deve estar todo em conformidade com a legislação e os princípios desde sua fase inicial, ou seja da solicitação do ordenador da despesa. Dentro da Lei 8.666/93 existem todos os passos a serem seguidos para realizar uma contratação de aquisição ou prestação de serviço, vale ressaltar que para realizar o julgamento das propostas deve-se observar o texto da lei e optar por umas das formas descritas no artigo 45 da referida Lei que prediz sobre esses da seguinte forma:

Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

§ 1º Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

I - a de menor preço - quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço;

II - a de melhor técnica;

III - a de técnica e preço.

IV - a de maior lance ou oferta - nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso. ((BRASIL, 1993, *on-line*)

Como se observa existem, no texto da lei, 4 tipos de julgamento para ser escolhido e aplicado em uma licitação, que devem estar previamente estabelecidos já no início do processo visto que esse termo diz respeito a forma que será julgada o procedimento e como se dará toda a fase externa, (CHENISK, 2008, *on-line*).

O julgamento de Menor preço busca a proposta mais vantajosa, ou seja, avalia e seleciona de acordo com o menor preço oferecido pelos concorrentes, é a forma mais utilizada para contratação de serviços e aquisição de materiais em geral. (CHENISK, 2008, *on-line*).

A opção de melhor técnica é o julgamento de licitação que escolhe como melhor proposta a que oferece a melhor técnica, geralmente é usada para contratação de serviços, como elaboração de projetos e estudos técnicos. (CHENISK, 2008, *on-line*).

Mais utilizado na modalidade de concorrência, a melhor técnica e melhor preço é o tipo de julgamento que avalia o conjunto entre a prestação do serviço e o valor ponderado. (CHENISK, 2008, *on-line*).

O quarto tipo de julgamento baseia-se na modalidade de concessão, em que a administração recebe o maior valor por algo cedido a alguém a mesma técnica se aplica aos leilões. (BRASIL, 1993, *on-line*).

Passa-se a tratar dos princípios informativos do processo licitatório, que não diferem dos princípios já citados quando a administração pública em geral, mas que são descritos de uma forma mais direcionada as licitações feitas pelo gestor. E do saber de todos que para qualquer tipo de serviço ou aquisição mesmo que de um item com valor baixo, deve-se ser realizado alguns procedimentos, e as delimitações legais são de suma importância, visto o investimento de recursos públicos que devem ser gastos pensando sempre nas benfeitorias para a sociedade em geral.

A) Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório

O edital é o instrumento de convocação em grande parte dos processos, nele a equipe responsável pelo setor de licitações transcrevem de acordo com a realidade do órgão e seguindo o já descrito na lei 8.666/1993 as regras do certame, sendo diferente em uma exceção qual seja na carta convite, ele é a legislação interna do processo licitatório, nele deve conter todas as especificações, do certame, dispondo das normas que devem ser seguidas pelo vencedor e pela própria administração. (BRASIL, 1993, *on-line*).

B) Princípio do Julgamento Objetivo

Como dito no princípio anterior o edital é a lei interna do processo licitatório, por esta razão todos os critérios de julgamento para a seleção da proposta vencedora devem ser objetivos e claros. (CARVALHO, 2016, p.423)

Este princípio é denominado pelo artigo 45 da Lei 8.666/93, que já foi tratado e especificado antes aqui, e deve ser incluído no edital desde o início do processo. (BRASIL, 1993, *on-line*).

C) Princípio do Sigilo das Propostas

Diferente do que muitos pesam este princípio não contradiz o que fica determinado no princípio da publicidade, já que os atos feitos pelo gestor devem ter transparência para a sociedade. (CARVALHO, 2016, p.423)

Então neste caso o sigilo é em relação as propostas apresentadas para o processo licitatório que só podem ser abertas com a presença dos concorrentes em uma data previamente marcada e uma sessão pública.

Até o momento, previamente determinado pelo edital, um licitante não pode saber da proposta do outro, pois a violação do sigilo da proposta representa Improbidade Administrativa e crime definido na própria lei de licitações. Situação diversa configuraria privilégio de alguns licitantes em detrimento de outros, em ofensa clara ao princípio da isonomia. (CARVALHO, 2016, p. 423).

O sigilo portanto deve ser mantido em relação as propostas recebidas, para que dessa forma não infrinja outros princípios tão importantes quanto este. Deve-se ressaltar ainda que, este garante a livre competição já que ninguém sai em vantagem sobre a proposta do outro. Caso seja quebrado no que diz respeito as regras desse princípio, ele é tipificado no artigo 94 da Lei 8.666/93 dizendo:

Art. 94. Devassar o sigilo de proposta apresentada em procedimento licitatório, ou proporcionar a terceiro o ensejo de devassá-lo:
Pena - detenção, de 2 (dois) a 3 (três) anos, e multa. (BRASIL, 1993, *on-line*).

Dessa forma entende-se que a quebra do sigilo tem punição, sendo possível tanto a detenção quanto pena de multa.

D) Princípio do Procedimento Formal

Neste Princípio basear-se todas as etapas do procedimento licitatório, ou seja, ele determina que tudo deve ocorrer conforme previsão legal, nenhuma etapa

pode ser deixada de lado, visando o bom direcionamento do recurso público, e atendendo o que diz a legislação. Não podendo o gestor combinar modalidades nem criar novas, para não mudar o que já está previsto. (BRASIL, 1993, *on-line*).

E) Princípio da Isonomia

Este princípio delimita o tratamento de igualdade entre os participantes de qualquer certame público, conforme artigo 3º, parágrafo 1º da Lei 8.666/93:

Art. 3º § 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991; (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

II - estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra, entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamentos, mesmo quando envolvidos financiamentos de agências internacionais, ressalvado o disposto no parágrafo seguinte e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991. (BRASIL, 1993, *on-line*).

Como descrito no texto da lei citado acima, não pode haver de maneira nenhuma o tratamento diferenciado entre os participantes do certame e a administração não pode exigir requisitos para participação diferentes dos previamente estipulados em lei. (CARVALHO, 2016, p.424)

F) Princípio da Eficácia Administrativa

Este princípio diz respeito a melhor forma de administrar os recursos públicos diretamente, pois nele consiste a exigência do administrador encontrar sempre a melhor proposta para a contratação, onerando o menos possível, haja vista como já dito o quando é desprovido em quantidade de recursos em razão da quantidade de pessoas e serviços que devem atender e ser prestado, dessa forma a melhor administração faz com que um município, por exemplo consiga cuidar tanto da educação quanto da saúde para que os moradores usufruam dos serviços prestados pelo município sem diferenças. (CARVALHO, 2016, p.424).

4.2 Modalidades

Os diversos ritos utilizados no processo licitatório são denominados de modalidades a lei 8.666/93 em seu artigo 22 fala sobre 5 delas:

Art. 22. São modalidades de licitação:

I - concorrência;

II - tomada de preços;

III - convite;

IV - concurso;

V - leilão. (BRASIL, 1993, *on-line*).

A) Concorrência

Nesta modalidade podem participar aqueles que preenchem os requisitos exigidos e descreve-se seu conceito da seguinte forma:

Modalidade destinada a transações de grande vulto e a casos especiais elencados na lei, que permite a participação de qualquer interessado que, na fase inicial de habilitação, comprove possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital. (GARCIA, 2018, p.580).

Na letra da Lei 8.666/93 o conceito não se distância da forma descrita por GARCIA (2018), vale ressaltar ainda sobre esta modalidade que ela pode ser exigida em razão de dois critérios: valor e natureza (MARINELA, 2018, p. 459).

Quando feita em razão do valor deve seguir o previsto pelo artigo 23, incisos I e II da lei de licitações, para serviços e aquisições, para obras e serviços de engenharia acima de um milhão e quinhentos mil, aquisições e serviços em geral acima de 650 mil reais. (NOHARA, 2015, p. 369).

Já quando feita por conta da natureza do objeto, pode ser aplicada indiferente do valor, mas em observância a legislação que determina que nos seguintes casos essa modalidade seja a escolhida, quais sejam: alienação ou aquisição de imóveis; Alienação de móveis; Concessão de direito real de uso; Concessão de serviço público; Licitações internacionais e aquisição de bens por sistema de registro de preços. (GARCIA, 2018, p. 580-581).

B) Tomada de Preço

Esta modalidade é utilizada para as contratações de valores medianos, e participam os interessados devidamente cadastrados, os que atendem as exigências da lei que se cadastrem até o terceiro dia que antecede a data marcada para

receber as propostas, e devem ainda observar a qualificação exigida. (BRASIL,1993, art. 22, § 2º on-line).

A tomada de preços é possível para contratos de valores médios, ou seja, aqueles acima do limite do convite e abaixo do limite da concorrência. Logo, nesta modalidade a participação de licitantes é mais restrita e o procedimento mais simples. (CARVALHO, 2016, p.436).

Observa-se quanto a restrição a participação, que é imprescindível a disciplina em virtude do valor limite para a escolha dessa modalidade. (CARVALHO, 2018, p. 436).

C) Convite

É considerada pela grande maioria dos doutrinadores como a modalidade mais simples, de menor valor, mas não menos importante, segue todos os princípios e regras, bem conceituado pela lei 8.666/93 em seu artigo 22º, § 3º como:

§ 3º Convite 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, 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. (BRASIL, 1993, on-line).

Para evitar que ocorra qualquer tipo de ilicitude em relação aos princípios dos certames, mesmo que o convite seja enviado a pelo menos 03 (três) participantes, caso exista interesse de outros participantes estes devem manifestar o interesse em participar com 24 horas de antecedência da data marcada para a apresentação das propostas, estando regularmente cadastrados no órgão. (BRASIL, 1993, *on-line*).

D) Concurso

Nesta modalidade a administração deve demonstrar o interesse em contratar serviços específicos em relação a técnica para exercer, ou seja serviços técnicos, artísticos ou científicos, profissionais especializados. Ela realiza tal contratação mediante prêmios ou remuneração ao vencedor. (BRASIL, 1993, *on-line*).

MARINELA (2018) ainda esclarece em sua obra a diferença desta modalidade o concurso público dizendo:

No concurso público, o objetivo do administrador é a seleção de profissionais capacitados, tendo como contrapartida o provimento de cargos públicos. De outro lado, tem-se o concurso, enquanto modalidade licitatória, que objetiva a escolha de trabalho técnico, nesse caso, a contrapartida é somente um prêmio ou remuneração, não levando ao preenchimento de cargo público. (MARINELA, 2018, p.462)

Ainda vale ressaltar que para esta modalidade os critérios que são divulgados no edital, devem ser publicado oficialmente com a antecedência de 45 (quarenta e cinco) dias. (BRASIL, 1993, *on-line*).

E) Leilão

Esta modalidade se caracteriza por estar em busca da melhor proposta, a alienação de bens pelo maior preço, o leilão pode alienar bens móveis e imóveis, analisa-se o descrito por Carvalho (2016) e conforme declara o artigo 45 da lei de licitações nº 8.666/1993 que o leilão sempre será do tipo maior lance em disciplina a regra de que, o lance seja igual ou maior ao levantamento de preço do item realizado por avaliação. (CARVALHO, 2016, p. 440-441)

Para especificar de forma mais claras algumas das características apontadas para as modalidades descritas pelo artigo 22 da lei de licitações, observe as tabelas a seguir: (BRASIL, 1993, *on-line*).

Tabela 1

Artigo 23 da Lei 8666/93	
Art. 23, I - Para obras e serviços de engenharia:	
Modalidade	Valor
Convite	Até R\$ 150.000,00
Tomada de Preços	Até R\$ 1.500.000,00
Concorrência	Acima R\$ 1.500.000,00

Fonte: lei 8.666/1993

A primeira tabela, trata dos valores para algumas das modalidades, para as prestações de obras e serviços de engenharia esses números são expressos na lei de licitações, e seu descumprimento não podem ocorrer visto a responsabilidade do gestor público. (BRASIL, 1993, *on-line*).

Tabela 2

Artigo 23 da Lei 8666/93

Art. 23, II - Para compras e serviços não referidos no inciso anterior:	
Modalidade	Valor
Convite	Até R\$ 80.000,00
Tomada de Preços	Até R\$ 650.000,00
Concorrência	Acima de R\$ 650.000,00

Fonte: lei 8.666/1993

Esta segunda tabela trata dos limites em razão do valor dos contratos, para compras e contratações de serviços diversos, que não estejam no inciso anterior a este. (BRASIL, 1993, *on-line*).

Para fixar de melhor maneira a diferença entre as três modalidades mais utilizadas, é válido analisar o quadro exposto a seguir, que traz ainda a diferença de prazos entre a publicação e data prevista para o recebimento das propostas a serem analisadas, elenca-se da modalidade de menor valor para a de valor mais alto. (BRASIL, 1993, *on-line*).

Tabela 3

Quadro Explicativo			
MODALIDADES	VALOR	PUBLICIDADE	PARTICIPAÇÃO
Convite	Pequeno	5 dias úteis (mínimo); Publicado na repartição.	Convidados cadastrados; Não convidados; Cadastramento 24 horas.
Tomada de Preço	Médio	Publicação imprensa; Regra: 15 dias; Também: 30 dias se o julgamento for melhor técnica, técnica-preço; Dias corridos.	Cadastrados; Não cadastrados; Cadastramento em até 3 dias antes das propostas.
Concorrência	Elevado	Publicação na imprensa; Prazo: 30 dias; Também: 45 dias se o julgamento for melhor técnica, técnica e preço e empreitada integral; Dias corridos.	Universal; Todos os interessados que preencham requisitos.

Fonte: lei 8.666/1993

Passamos agora a falar de uma nova modalidade de licitação, que é tratada pela lei número 10.520, do ano de 2002, que diz respeito a modalidade licitatória pregão, bem parecida com a concorrência, Alexandre Mazza em sua obra declara o seguinte:

Como a utilização da concorrência leva em consideração basicamente o valor do objeto e, no pregão, importa sobretudo a natureza daquilo que será contratado, é comum comparar as duas modalidades afirmando: na concorrência, interessa a quantidade do objeto, independentemente da qualidade; enquanto, no pregão, importa a qualidade, independentemente da quantidade, (MAZZA, 2017, p. 545).

Utilizar o pregão é uma questão de opção para a administração de acordo com objeto e valor, mas, para o âmbito federal, o decreto nº 5.450/05, em seu artigo 4º, torna o uso dessa modalidade obrigatória. (BRASIL, 2005, *on-line*).

Esta modalidade trouxe consigo diversas vantagens como a celeridade, ampliou a competitividade, e como a maioria dos doutrinadores dizem se tornou um leilão inverso levando a administração pública a contratar pelo menor preço. A celeridade é garantida por conta da inversão de fases que essa modalidade trás, primeiro ocorre a competição para depois analisar a documentação. Entende-se que a inclusão dessa modalidade melhorou muito para o gestor garantir o princípio da eficiência, visto os pontos positivos já supracitados e como também declara CARVALHO (2016).

O pregão surgiu para aperfeiçoar o regime de licitação levando a uma maior competitividade e ampliando a oportunidade de participar das licitações, contribuindo para desburocratizar os procedimentos para a habilitação e etapas do procedimento, por ser mais célere e também visando a busca pelas contratações de preços mais baixos pelos entes da Administração Pública. Desta forma, o pregão, ao mesmo tempo, garante maior agilidade nas contratações públicas e contribui para a redução de gastos. (CARVALHO, 2016, p. 442)

O pregão ainda pode se dividir em duas formas o presencial e o eletrônico, que se diferem no seguinte, o primeiro ocorre conforme as outras modalidades os interessados devem ir até o local que consta no edital pessoalmente ou por representante e apresentar sua proposta e sua documentação, em envelopes lacrados. Na segunda forma tudo ocorre virtualmente sem envio de documentação, mas devendo o interessado estar cadastrado perante algum órgão público. (BRASIL, 2002, *on-line*).

Conclui-se as diversas modalidades de licitar, deixando em evidência que no atual cenário a maioria das aquisições e contratações tem se realizado através do pregão presencial, forma mais prática para se realizar o certame.

4.3 Dispensa e Inexigibilidade

De acordo com o texto legal existem algumas possibilidades de se realizar uma contratação sem um processo licitatório da forma que foi explicada anteriormente, neste sentido estamos tratando da Dispensa de licitação e da contratação por inexigibilidade. (BRASIL, 1993, *on-line*).

A) Dispensa de Licitação

No que tange a dispensa de licitação é um processo que poderia ocorrer uma licitação, mas que de acordo com o texto da lei 8.666/1993, pode ser dispensada, mas só pode ser utilizada depois de observado as possibilidades, já que para que não fosse feita uma dispensa de forma errada o legislador se antecipou e deixou expresso as possibilidades de a licitação ser dispensada ou de ser dispensável. (BRASIL, 1993, *on-line*).

A licitação que pode ser dispensada é tratada pelo artigo 24 que dispõem em um rol o que ele pode ser realizado dessa forma, os mais utilizados como forma de explicação para tal contratação são os incisos I e II respectivamente que dizem:

Art. 24. É dispensável a licitação:

I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998). (BRASIL, 1993, *on-line*).

Neste inciso a lei determina que pode ocorrer a dispensa nos contratos de obras e serviços de engenharia que tenham o valor máximo de R\$ 33.000,00 (trinta e três mil reais) e para bens o valor máximo de 17.600,00 (dezessete mil e seiscentos reais). Estas justificativas são as mais comuns por conta de compras de valores menores, mas não é permitido que seja dividida uma aquisição em várias etapas para se realizar essa modalidade de contratação pela facilidade. (BRASIL, 2018, *on-line*).

O artigo 24 dispõem de 32 incisos, ou seja 32 possibilidades, para alguns doutrinadores o administrador pode escolher entre esses associando a relação entre melhor custo/benefício, podendo dizer ainda em relação ao custo temporal também. Mesmo assim a dispensa não pode deixar de ser baseada em uma pesquisa de preço antecedente, ou seja, tem a necessidade de se encontrar o valor médio para depois efetuar a aquisição. (MARINELA, 2018, p. 446).

B) Inexigibilidade de Licitação

Neste caso o artigo 25 da lei 8.666/1993, trata da inexigibilidade haja vista a inviabilidade de ocorrer o processo licitatório, vamos ao texto legal.

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações,

organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis. (BRASIL, 1993, *on-line*)

Como observa-se no texto da lei, são três as possibilidades de realizar a contratação dessa maneira, produto ou empresa exclusiva; serviços técnicos com notória especialização ou ainda setor artístico. Quanto a segunda possibilidade existe na segunda possibilidade um rol descrito pelo artigo 13 da referida lei que aponta alguma das possibilidades em razão da especialização.

Dessa forma alguns doutrinadores discorrem que para a realização de uma inexigibilidade é necessário que seja analisado três pressupostos, sabendo que a falta de um destes torna aí o procedimento licitatório inexigível a divisão é feita entre pressuposto lógico, jurídico ou fático e descreve-os assim: CARVALHO (2016, p. 475-476)

b.1) Pressuposto Lógico: o processo licitatório ocorre com a competição, então se somente uma empresa possui esse tipo de serviço ou produto, não tem como existir a disputa, existe uma singularidade no mercado.

b.2) Pressuposto Jurídico: nesse caso vale citar na íntegra o que diz o autor em sua obra intitulada Manual de Direito Administrativo, que diz:

Demonstração de interesse público na realização do certame. A licitação não é o fim em si mesmo, é um meio para atingir o interesse público. Se a licitação for de encontro ao interesse público, não será exigível licitar. Nesse sentido, pode-se citar como exemplo o entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU que vê que, de fato, as empresas estatais precisam licitar, mas deve-se admitir exceção. Quando a empresa estatal exploradora de atividade econômica, licita para contratações referentes à sua atividade fim, está sendo impedida de concorrer com igualdade no mercado. Isso porque a rapidez do mercado não se coaduna com a burocracia da licitação e a realização de procedimento licitatório, e então, iria de encontro ao interesse público. O TCU entende que não é preciso realizar procedimento licitatório, por motivo de inexigibilidade, uma vez que não há interesse público na licitação. (CARVALHO, 2016, p. 476).

Destarte que neste caso os entendimentos dos órgãos públicos apontam em relação a contratação sem o procedimento da licitação.

b.3) Pressuposto Fático

Este trata das contratações específicas, por exemplo precisa-se contratar o mais renomado contador, não há a possibilidade de se fazer sendo um certame comum com um pregão por exemplo. (CARVALHO, 2016, p. 476).

Ainda ressaltamos que o inciso II deixa evidente a vedação em relação a contratação de serviço de publicidade e divulgação em texto legal. Essa contratação não pode ser de forma alguma feita através de uma inexigibilidade. (BRASIL, 1993, *on-line*).

5 PESQUISA DE PREÇO

Todas as modalidades seguem uma sequência própria de procedimentos, mas as fases são um padrão, e se dividem em fase interna e a fase externa. A primeira trata de todo o procedimento realizado antes da publicação, como a pesquisa de preço, as solicitações das contratações, a averiguação da necessidade de contratar, o orçamento detalhado, a verificação de recursos de acordo com o Plano Plurianual. A segunda fica bem explicada de acordo com o texto de Alexandre Mazza que diz:

A elaboração do instrumento convocatório encerra a fase interna. A fase externa inicia-se com a publicação do edital e inclui basicamente cinco etapas: a) instrumento convocatório; b) habilitação; c) classificação; d) homologação; e) adjudicação. (MAZZA, 2017, p. 557).

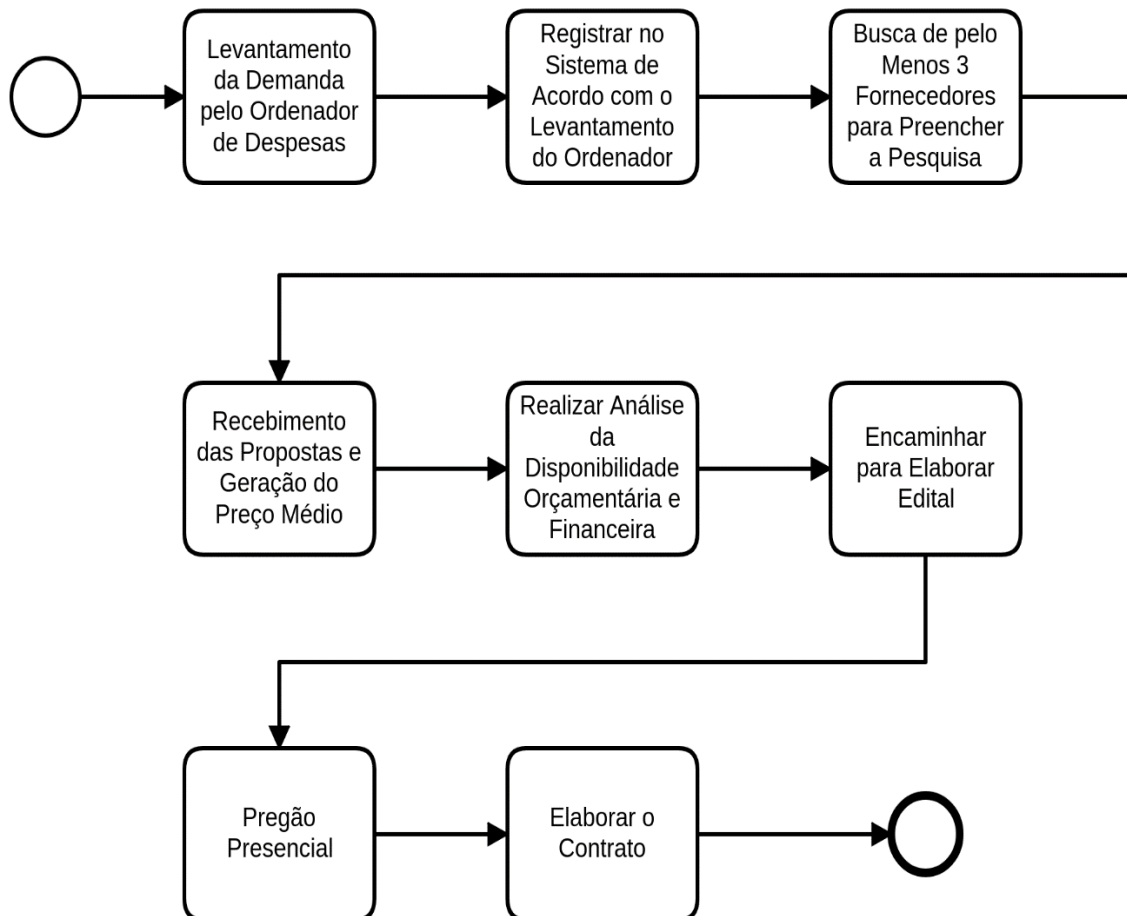
Esta etapa é sem dúvidas uma das etapas mais importantes de todo o processo licitatório, haja visto que a partir dela damos início ao cumprimento dos procedimentos do certame, como o primeiro passo também em relação ao cumprimento dos princípios como isonomia, eficácia e outros. SILVIA, CARVALHO, 2017, p. 170).

Cabe a essa fase também a análise da necessidade da aquisição/contratação juntamente com ordenador das despesas, e realização de estudos dos materiais. Sendo de suma importância realizar uma análise comparativa incluindo custos, fornecedores. Nesta fase também faz-se interação com outros setores da administração na busca de conhecimento em relação aos produtos, eficácia e eficiência pra se evitar desperdícios de recursos públicos. (SILVIA, CARVALHO, 2017, p. 170).

Ocorre que essa fase tem sido falha na grande maioria das vezes devido a manipulação dos preços feita pelos fornecedores que preenchem-na, já que são os próprios que participam dos processos licitatórios depois, e sabem como funcionam cada uma das modalidades. Como já relatado neste trabalho na maioria das vezes é utilizado a modalidade pregão, com o julgamento de menor preço, para que se invista o recurso público da melhor forma possível, no pregão o preço médio é o valor inicial e cada lance só pode ser menor do que esse preço (leilão inverso) para que assim a administração contrate pelo real menor preço de mercado. SILVIA, CARVALHO, 2017, p. 170).

Para entender o que ocorre desde o início do processo licitatório até a compra ou, prestação de serviço estar totalmente liberada existem algumas etapas que ficam mais evidentes e de fácil compreensão na tabela a seguir.

Tabela 4



Fonte: dados da pesquisa

Quanto as etapas destacadas nessa tabela, ressalta-se que dentro de cada uma delas podem ocorrer outras, essas etapas são necessárias para o prosseguimento do certame, mas as fases ramificadas dentro delas também são extremamente importantes para que o resultado final da contratação menos onerosa ocorra. SILVIA, CARVALHO, 2017, p. 171).

Observamos então que o primeiro passo é o ordenador de despesas realizar um levantamento das suas necessidades, usaremos como exemplo três itens de consumo mais utilizados o arroz, leite e sal e a secretaria de saúde de um município na modalidade pregão presencial para ser mais fácil a visualização dos procedimentos. O secretário de saúde então planeja no ano anterior o próximo exercício financeiro (ano seguinte) uma média de quais itens e quais quantidades

ele usará, o mesmo deve ocorrer com as prestações de serviços, depois dessa etapa pronta o ordenador encaminha ao setor de compras a lista de produtos, é de responsabilidade do ordenador também no documento informar a dotação a ser utilizada como descreve previsão legal no artigo 14 da lei 8.666/1993:

Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa. (BRASIL, 1993, on-line).

Nessa primeira etapa, o ordenador deve ter muita atenção quanto a descrição do produto e a unidade solicitada, pois alguns fornecedores fazem confusão como por exemplo no caso do arroz, deve-se ter cuidado na hora de colocar a unidade de aquisição se em pacotes de 05 (cinco) quilos ou se em fardos com seis pacotes de 05 quilos cada, pois isso influencia diretamente o valor médio caso ocorra de um fornecedor preencher de forma diferente, a pesquisa fica errada tendo o setor de compras que repeti-la. Outro ponto é a quantidade deve-se planejar baseado nos dados dos gastos tidos no ano corrente, para não solicitar um material que não use tanto e deixar de adquirir as que mais utilizam. SILVIA, CARVALHO, 2017, p. 171).

Quando a demanda chega ao setor de compras todos os itens são inseridos em um sistema utilizado pela administração, um software que segue as determinações da lei de licitações, como também as ordenanças dos Tribunais de contas, a partir desse sistema gera-se o que chamamos de pesquisa de preço, uma forma de tabela que contém os itens, número do processo datas, especificações e quantidades, essa tabela deve ser encaminhada a pelo menos três fornecedores já cadastrados ou não no banco de dados do órgão, solicita-se que estes preencham os valores de acordo com o que trabalham no mercado diariamente, mesmo que a administração não possa apontar uma marca no processo o fornecedor deve preencher esse campo, além de indicar o valor unitário e o valor total de cada item e também do total geral da tabela como mostra a seguir. O fornecedor não pode esquecer de preencher os dados da empresa e assinar e carimbar a pesquisa, para aqueles que ainda não possuem cadastro no órgão devem encaminhar junto com a pesquisa respondida o cartão do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ, para que seja incluído no sistema, é importante lembrar que o simples fato de responder a pesquisa de mercado, não significa que a empresa já está participando da licitação, para isso deve aguardar o edital e aí sim solicitar sua participação, de

acordo com o edital já publicado e seguindo as regras dos prazos já descritos acima.
(BRASIL, 1993, *on-line*).

Tabela 5

Pesquisa de Preço						
Processo 0001/Ano Pregão Presencial 0001/Ano						
Razão Telefone			Endereço Documento			
Item	Especificação	Unidade	Marca	Quantidade	Unitário	Valor Total
1	ARROZ TIPO 1 - beneficiado longo fino polido isento de sujidades e materiais estranhos fungos eletronicamente selecionado embalado em pacotes plásticos atóxicos limpos não violados resistentes e transparentes Rotulagem de acordo com a legislação vigente Nº de registro no órgão competente Embalado em pacotes de 05 kg Validade mínima de 12 (doze) meses No ato da entrega a validade mínima deverá ser igual ou superior a 80% do prazo total da validade contado a partir da data de sua fabricação	Pc		100	R\$ -	R\$ -
2	SAL IODADO DE MESA - contendo sal de iodo não tóxico na dosagem mínima de 10mg e máxima de 15mg de iodo por 1 kilo de sa l de acordo com a legislação federal específica embalagem pacote de 1kg	Pc		100	R\$ -	R\$ -
3	LEITE INTEGRAL 1L - longa vida em embalagens tetra park de 1 litro integras liquido fluido homogeneo de cor branca opaca esterilizado rotulagem de acordo com a legislação vigente validade minima de 04 meses no ato da entrega a validade minimadevera ser igual ou superior a 80% do prazo total da validade contado a possuir registro de inspeçao fabricação deve possuir registro de inspeção no ministerio da agricultura/sif/dipoa	Cx		100	R\$ -	R\$ -
Total					R\$ -	R\$ -

Fonte: dados da pesquisa

Logo após preenchidas essas tabelas retornam ao setor de compras que dará prosseguimento, colocando no software os preços de cada fornecedor, e os dados de cada um deles, e automaticamente o próprio sistema, gera uma planilha mostrando em ordem os preços de cada fornecedor e até mesmo qual foi o mais barato e o mais caro. Depois dessa etapa passasse ao setor de contabilidade e tesouraria para verificação de dotação e saldo financeiro para realizar a licitação.

Elabora-se o edital, regra da licitação, e realiza a publicação com a data da licitação marcada. No pregão os fornecedores passam pela habilitação, levam suas propostas sem saber qual o preço médio obtido, e aí começam os lances como em um leilão, mas sempre buscando o preço mais em conta, após a finalização e a homologação os contratos são gerados de acordo com o que cada fornecedor ganhou durante a licitação. (BRASIL, 1993, *on-line*).

Observa-se que o valor final irá depender do valor obtido pelas pesquisas e a maior parte dos problemas encontrados estão nos fornecedores que fazem o preenchimento da pesquisa com o valor diferente do real usado no mercado, elevando assim o preço médio a ser a base para a contratação no final do processo. (BRASIL, 1993, *on-line*).

Ocorre que todas as empresas que respondem as pesquisas de preços, são as mesmas que participam das licitações e já pegaram toda a astúcia de como não reduzir o valor ao menor possível, por conta de que sabem que o valor médio será sempre a base assim usaremos o item arroz para exemplificar.

Tabela 6

Arroz sacola de 5 quilos		
Supermercado 1	R\$	15,00
Supermercado 2	R\$	14,00
Supermercado 3	R\$	12,00
Média	R\$	13,67

Fonte: dados da pesquisa

Assim o valor para lance de aquisição deve ser abaixo de 13.67 reais, se o supermercado 1 ganhar o valor estará realmente abaixo, fazendo com que a administração pública adquira sim no menor preço, agora se todos responderem de forma a manipular a pesquisa já no conhecimento de que podem vender acima lucrando um valor maior a diferença do preço médio poderia ser realmente alta. Observe a próxima tabela.

Arroz sacola de 5 quilos		
Supermercado 1	R\$	17,00
Supermercado 2	R\$	16,00
Supermercado 3	R\$	15,00
Média	R\$	16,00

Fonte: dados da pesquisa

Como fica claro valor aumentou significativamente, e se somente o supermercado 3 aparecer no dia da licitação, sabendo que o valor a ser contratado deve ser igual ou menor que o médio, o fornecedor não iria se preocupar em diminuir até o menor preço que ele pode vender como preencheu na pesquisa, fazendo assim que o administrador gaste mais em relação a compra de arroz, prejudicando o investimento de recursos públicos em outras ações necessárias.

Aponta-se como possível solução uma integração entre a Receita Federal e os órgãos, já que todos os produtos possuem cadastro para emissão das notas fiscais por conta do imposto a ser redito do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços – ICMS, assim poderia ser emitido um arquivo de média de preços a cada três meses, já de acordo com cada região como ocorre com os medicamentos como descrito no portal da Agência Nacional de Vigilância Sanitária-ANVISA:

A Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED) é o órgão interministerial responsável pela regulação econômica do mercado de medicamentos no Brasil e a Anvisa exerce o papel de Secretaria-Executiva da Câmara. A CMED estabelece limites para preços de medicamentos, adota regras que estimulam a concorrência no setor, monitora a comercialização e aplica penalidades quando suas regras são descumpridas. É responsável também pela fixação e monitoramento da aplicação do desconto mínimo obrigatório para compras públicas. Conheça a CMED a consulte os preços máximos permitidos para medicamentos. (BRASIL, 2003, on-line)

Assim todos os órgãos teriam acesso a um valor justo para a região e a administração contrataria pelo menor valor, aplicando de uma forma mais objetiva seus recursos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constatou-se que a pesquisa de preço deve ser bem colocada e aplicada, para que no fim a licitação consiga atingir seu objetivo final qual seja a de contratar pelo menor valor de mercado, realocando assim da melhor maneira possível os recursos públicos.

Os recursos públicos já são escassos por si só, o gestor deve trabalhar e cumprir a lei para atingir índices, e princípios e mesmo assim passa por dificuldades, já que mesmo utilizando todo o aparato legal ainda não consegue adquirir pelo real valor de mercado ou abaixo dele. Quando trata-se de licitações pequenas de poucos itens, ainda pode-se encontrar alguns dos erros, mas se pensa-se em uma licitação de materiais hospitalares, fica impossível, para o funcionalismo público conferir todas as pesquisas de todos os fornecedores, o que acontece é que o gestor confia nessa hora na boa-fé do fornecedor o que na maioria das vezes não se pode fazer.

Sabe-se o quanto é a arrecadação de impostos em nosso país e acredita-se que essa possa ser a solução para solucionar pelo menos parte desse problema, pelo menos quanto a aquisição de mercadorias, se baseasse a divulgação dos preços em razão das notas fiscais emitidas, já que nessas são incluídas os valores reais da comercialização de produtos, desta forma utilizaria um sistema de banco de dados que teriam o valor da mercadoria lançada na nota fiscal realizando um cálculo básico ao qual alcançaria o valor média da mercadoria.

Portanto passa-se a entender que a base do processo licitatório é a mais importante, pois todos os princípios estão vinculados a boa administração em razão da aquisição que proporcione a máquina pública um atendimento a sociedade tanto em qualidade como em valores, visto que todos os recursos público advém da arrecada de impostos, taxa, tarifas, que compõem a nosso orçamento, com aquisições de valores acessíveis a administração consegue gerir fazendo mais por menos.

A solução é a união de poderes e órgãos para que não fique dependente somente de fornecedores, mas que de forma justa o governo intervenha para que as médias sejam disponibilizadas. Os valores são influenciados também pela quantidade que se irá adquirir. Se a exigência fosse feita em razão dos fornecedores que encaminha esses valores corretamente em razão da possibilidade de participar

dos processos de licitação, também diminuiria essa discrepância em virtude do preço.

Conclui-se relatando que durante longos anos os legisladores e doutrinadores tem buscado a melhor forma, para lidar com a administração pública e na maioria das vezes enfrenta-se problemas, onde alguns gestores acabam burlando e não cumprindo com algumas regras e princípios, acredita-se que a resolução dessa falha quanto a pesquisa de preço seja uma possível resposta positiva em razão das contratações. Com valores reais, e limitando até mesmo a localização da pesquisa, teríamos assim um equilíbrio na contratação. Deve-se estar em constante mudanças e almejando sempre uma administração pública que zele pelo patrimônio da sociedade, investindo os recursos da melhor forma possível.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, **Constituição federal**, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 07 jun 2019.

BRASIL, **Lei Nº 9.472, de 16 de Julho de 1997.**; Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9472.htm>. Acesso em 07 jun 2019.

BRASIL, **lei 8.666 de 21 de junho de 1993, Lei de Licitações.**Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em 08 jun 2019.

BRASIL, **Decreto nº 2926, 14 de maio de 1862.** Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2926-14-maio-1862-555553-publicacaooriginal-74857-pe.html>>. Acesso em 08 jun 2019.

BRASIL, **Decreto Nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922.** Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4536-28-janeiro-1922-567786-publicacaooriginal-91144-pl.html>>. Acesso em 20 out 2019.

BRASIL, **DECRETO Nº 4.766, de 26 de junho de 2003.** Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2003/decreto-4766-26-junho-2003-497170-norma-pe.html>>. Acesso em 20 out 2019.

BRASIL, **Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9412.htm>. Acesso em 10 nov. 2019.

BRASIL, **Decreto-lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2300-86.htm>. Acesso em 10 nov. 2019.

CARVALHO, **Matheus. Manual de Direito Administrativo.** 3º ed. Rev. Ampli. E atual. Salvador: JusPODIVIM, 2016.

CHENISK, Diego Ari.**Distinção entre modalidade e tipo de licitação.** 2008. Disponível em <<https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI67167,11049-Distincao+entre+modalidade+e+tipo+de+licitacao>>. Acesso em 08 jun 2019.

GARCIA, Wander. **Super-revisão para a OAB.** 8ª ed. Indaiatuba: editora foco, 2018.

LIMA, Mauro. **A História da Lei 8.666/93.** 24 de out. de 2010. Disponível em <<https://administradores.com.br/artigos/artigo-a-historia-da-lei-8-66693>>. Acesso em 08 jun 2019.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo.** 12ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo.** 7º ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MEZZAROBA, Orides. MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da**

pesquisa no direito. 8a ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo.** 5a ed. São Paulo: atlas, 2015.

OLIVEIRA, José Carlos de. **Princípios e Elementos do Processo Licitatório.** 2015. Disponível em:
<https://acervodigital.unesp.br/bitstream/123456789/65615/2/a2_m01_s03_I06_Print.pdf>. Acesso em 08 jun 2019.

PONTE, Luís Roberto. **A Origem, os Fundamentos e os Objetivos da Lei de Licitações, 8666, e da sua Deformação, O Rdc.** 2015. Disponível em
<<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/lei-das-licitacoes/documentos/audiencias-publicas/AP080415LusPonte4OrigemfundamentoseobjetivosdaLei8666.pdf>>. Acesso em 08 jun 2019.

SILVA, Maria de Fátima N. CARVALHO, Maria Balbina. A Gestão de Compras e o Processo de Licitação no Setor Público. *Ciências Humanas e Sociais*, Aracaju, v. 4, nº 1, p. 165-178, março 2017.