



ESTUDO DE CONFORMIDADE LEGAL DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS NO MUNICÍPIO DE POÇÃO - PE

Bianca Maia Cordeiro^{1*}, Leilson Vanderson Barbosa da Silva²

¹ Aluna do Bacharelado em Administração Pública da Unidade Acadêmica de Educação a Distância e Tecnologia – UFRPE. E-mail: biancacordeiro@outlook.com

² Professor da Universidade Federal Rural de Pernambuco - UFRPE
E-mail para contato: leilson.barbosa@ufrpe.br

RESUMO

As licitações são processos criados com o intuito de gerar transparência de como os recursos públicos estão sendo gastos, uma vez que todo o processo deve ocorrer de forma pública e transparente a todos, pois apenas as propostas são sigilosas. Prevista pela Lei nº 8.666 de junho do ano de 1993, a Licitação possuía inicialmente cinco modalidades licitatórias amparadas pela Lei das Licitações: Concorrência, Tomada de preços, Convite, Concurso e Leilão, já sua sexta modalidade conhecida como Pregão, está amparada pela Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002. O objetivo do artigo é investigar a realização dos processos licitatórios no município de Poção-PE no período de 2017 à 2020, de modo a identificar se eles cumprem às legislações. A metodologia escolhida foi de natureza qualitativa, e a pesquisa foi feita por meio de análise documental. Os resultados encontrados indicam que o município de Poção, no período de 2017 à 2020, teve o ‘pregão presencial’ como a modalidade mais realizada, apresentando um percentual de 54% ao longo desse período. Identificou-se também que algumas modalidades apresentaram inconformidades, como na ‘tomada de preço’ e nas ‘contratações diretas’, mas especificamente nas dispensas. Conclui-se, dessa forma que, no município de Poção-PE a modalidade pregão presencial é a mais utilizada, apresentado uma diferença grande se comparada com as outras modalidades, algumas modalidades como concurso e concorrência não foram utilizadas no período indicado e que mesmo diante de algumas inconformidades o município de Poção atende aos requisitos legais na grande parte de seus processos licitatórios, aproximadamente 98%.

Palavras-chave: Conformidades e inconformidades. Município. Poção. Licitações.

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública consiste no alcance de metas organizacionais, objetivando eficácia e eficiência, através de suas quatro funções, que são planejamento, organização, liderança e controle. Ou seja, ela tem deveres para com o cidadão que está incluso em sociedade ou não, entretanto esses atos são regidos por princípios contidos na Constituição Federal de 1988, mais precisamente no artigo 37.

Segundo o artigo 37 da Constituição Federal brasileira de 1988, tanto a administração



indireta, quanto a direta, bem como os demais Poderes da União, estão sujeitos a acatar os princípios de Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, os chamados princípios explícitos (BRASIL, 1988), além dos princípios implícitos, Supremacia do interesse público, Indisponibilidade do interesse público, Autotutela, Razoabilidade, Proporcionalidade, Motivação, Continuidade, Especialidade.

No intuito de garantir o cumprimento dos referidos princípios, a administração lança mão de algumas ferramentas fundamentais para sua atuação. E um dos grandes desafios da Administração pública é garantir uma adequada execução dos gastos públicos, oferecendo para a sociedade de forma apropriada, os produtos e serviços que são responsabilidade da Administração, em forma de retribuição aos impostos pagos pelos cidadãos.

Neste sentido, em busca da eficiência no gasto público, a Licitação é a ferramenta criada visando eficiência, visto que ela restringe a Administração Pública de contratar livremente, tendo que realizar suas compras, através de um procedimento formal, onde empresas interessadas concorrem entre si ofertando o que está sendo licitado (BRASIL, 1988).

Dessa forma, na Constituição Federal brasileira de 1988, encontramos as regras que regulamentavam as formas de contratação, sendo ajustadas, para evidenciar o compromisso de licitar e seguir os princípios e as leis que regem a Administração Pública (BRASIL, 1988). Com a busca da CF por gerar obediência para com um princípio administrativo, ela acaba originando formas para que todos os demais se complementem.

Assim, as Licitações são processos criados com o intuito de gerar transparência de como os recursos públicos estão sendo gastos, uma vez que todo o processo deve ocorrer de forma pública e transparente a todos, pois apenas as propostas são sigilosas. Prevista pela Lei nº 8.666 de junho do ano de 1993, a Licitação possuía inicialmente cinco modalidades licitatórias amparadas pela Lei das Licitações: Concorrência, Tomada de preços, Convite, Concurso e Leilão, já sua sexta modalidade conhecida como Pregão, está amparada pela Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002 (OLIVO, 2010).

A licitações podem ser incluídas na Teoria da Agência, pois quando existe um contrato, e nesse contrato é feita a delegação de atividades para outros fora do quadro de efetivos da administração pública, essa delegação é uma característica da Teoria da Agência (OLIVEIRA; FONTES FILHO, 2017). Dessa forma, em linhas gerais, é a delegação de serviços que competem a administração pública, para outros que podem ou não estar ligados aos mesmos interesses, contudo, que cumprem com os contratos que são firmados (MARTINS *et al.*, 2015).

Diante disso os recursos necessários para o pagamento dos gastos municipais, incluindo os itens licitados, estão se tornando mais escassos, dado que a distribuição dos recursos transferidos ocorre através do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), onde os recursos são obtidos através de arrecadação líquida, pagamento de Impostos sobre Renda, Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), dentre outros, é realizada pelo Estado (BRASIL, 2008).

Uma vez que a distribuição ocorre de forma desigual, ou não suficiente para financiar os gastos do município, identificamos um problema para a gestão municipal, que terá que diminuir seus gastos, mesmo enfrentando a necessidade das quantidades que gostaria, destaca-se que o fato de os recursos não serem suficientes, também pode ser devido à má gestão, seja por incapacidade ou inexperiência daqueles que estão no comando.



O município de Poção faz parte do Estado de Pernambuco, e de acordo com o último censo conta com 11 302 habitantes (Poçoenses), se estendendo por 246,8km², cidade vizinha aos municípios de Pesqueira, São João do Tigre e Alagoinha, sendo situado a 19 km ao Norte-Oeste da cidade de Pesqueira, a maior nos arredores.

Assim, como acontece na Administração Pública, o município de Poção também precisa executar suas compras com eficiência, sendo assim, também precisa executar suas compras através de processos licitatórios, visto que a Licitação é a ferramenta que almeja a eficiência nos gastos públicos. É a principal forma de aquisição de produtos e serviços, apesar de existirem outras formas de contratação, a Gestão Pública deve realizar suas compras através da Licitação. Deste modo, se faz necessário que tenha eficiência nas aquisições do município de Poção.

Nesse sentido a pergunta de pesquisa do trabalho é: Como está a realização dos processos licitatórios no município de Poção, no período de 2017 à 2020, em relação ao atendimento à legislação vigente?

O estudo se torna importante porque além de contribuir de forma teórica para com os futuros interessados na temática, ele também pode colaborar de forma prática para o município, visto que os gestores locais podem se utilizar da pesquisa com o intuito de garantir melhorias ao processo, através da identificação dos fatores que interferem na eficiência nas Licitações, podendo criar formas para evitá-los.

Sendo assim o trabalho, busca incitar a pesquisa por tal temática no município, pois tratar da identificação desses fatores se torna importante, contribuindo para o interesse de futuros alunos da área a investigar o tema, visto que é um processo constantemente realizado no município.

Assim, o objetivo do artigo é investigar a realização dos processos licitatórios no município de Poção-PE no período de 2017 à 2020. Para responder ao objetivo geral, foram trilhados cominhos, como: verificar a frequência das licitações feitas no município no período de 2017 à 2020; identificar inconformidades nas licitações de acordo com a legislação vigente; apresentar um ranking das modalidades licitatórias no período de 2017 à 2020.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Administração Pública

O estudo da Administração Pública é amplo e complexo. De acordo com Meirelles (2004), deve ser escrito com as iniciais de cada palavra maiúsculas devido ao fato de se referir a entidades ou órgãos administrativos, já quando nos referimos as atividades ou funções administrativas, utilizamos apenas letras minúsculas.

BOBBIO et al. (1986, p. 10), definem de forma mais ampla a Gestão Pública, como: “o conjunto das atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou organização estatal”. Sendo assim, a Administração do setor público é tida como aquela que busca determinar as atividades a serem realizadas com o intuito de realizar tarefas que se referem ao



interesse comum ou público. Os administradores desse setor, se engajam para realizarem a manutenção, bem como a reestruturação do sistema que são referentes às relações sociais, onde eles estão envolvidos, seja direta ou indiretamente.

Os serviços prestados pelos administradores, bem como pela Administração Pública, recebem a denominação de serviços públicos, que como mencionado anteriormente, possuem o intuito de suprir as necessidades coletivas ou de meras conveniências do Estado, que possuem interesse comum ou público.

Frente ao exposto, segundo Junquillo (2010, p. 25) a Administração abrange: “entrelaçamentos entre a técnica – sistemas operacionais e tecnologias – e os jogos de poder entre interesses de grupos diversos intra e interorganizacionais”, tais entrelaçamentos têm suas atuações guiadas pelos mais diversos contextos, sejam eles culturais, políticos, sociais, influências históricas, econômicas, dentre outros.

Cabe ressaltar ainda, que mesmo o governo caminhando junto com a Gestão Pública, eles não são sinônimos um do outro, BOBBIO et al. (1986, p. 553), definem governo como:

[...] conjunto de pessoas que exercem o poder político e que determinam a orientação política de uma determinada sociedade [...]. Por consequência, pela expressão “governantes” se entende o conjunto de pessoas que governam o Estado e pela de “governados”, o grupo de pessoas que estão sujeitas ao poder de Governo na esfera estatal.

2.2 Princípios Administrativos

Os atos administrativos são regidos por princípios administrativos, que constam no artigo 37 da Constituição Federal de 1988:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. (BRASIL, 1988, p. 45)

Os princípios mencionados anteriormente devem ser obedecidos pelos administradores, e de acordo com Olivo (2010), os gestores são submissos a obedecerem cada um desses princípios em suas ações, visto que a legalidade define que os gestores só devem agir de acordo com o que está previsto em Lei, a impessoalidade que visa igualdade entre os usuários dos serviços prestados pelos gestores, sem gerar privilégios para terceiros, a moralidade onde o administrador irá decidir entre o que é desonesto e o que é honesto, dentre algumas outras decisões, a publicidade onde os efeitos dos atos administrativos só são reconhecidos perante divulgação dos mesmos, e a eficiência onde cada atividade realizada deve obter o máximo de excelência de recursos.

2.3 Eficiência

O princípio da eficiência, muitas vezes é confundido ou utilizado como sinônimo da eficácia, e até mesmo da efetividade, entretanto, esses termos possuem distinções entre si. Marinho e Façanha (2001, p. 02) afirmam que:



[...] a efetividade diz respeito à capacidade de se promover resultados pretendidos; a eficiência denotaria competência para se produzir resultados com dispêndio mínimo de recursos e esforços; e a eficácia, por sua vez, remete a condições controladas e a resultados desejados de experimentos, critérios que deve-se reconhecer, não se aplicam automaticamente às características e realidade dos programas sociais.

Seguindo a ideia de Marinho e Façanha (2001), a efetividade é a aptidão para que o resultado almejado seja alcançado, a eficiência é a maneira como a atividade se realiza com o intuito de minimizar o uso dos recursos, e a eficácia o resultado desejado. Direcionando o foco para a eficiência, a mesma consiste em considerar os benefícios, os custos que terão os programas sociais, bem como as complicações que podem surgir no decorrer do processo. Todos esses fatores devem ser levados em consideração para que a eficiência seja alcançada em seu máximo, visto que para as organizações serem eficientes, elas antes precisam ser efetivas.

No que tange a Eficiência na Administração Pública, ela é regida pelos princípios administrativos, a eficiência está inclusa dentre eles, ou seja, ela também atua sobre os atos e decisões a serem tomadas pelos administradores, segundo Olivo (2010, p. 26):

O princípio da eficiência não constava na redação original da Constituição de 1988. Ele foi introduzido em 1998, quando da chamada Reforma do Estado, que incorporou noções adotadas na iniciativa privada, como eficiência, eficácia, resultados, controle, avaliação e cumprimento de metas. Exemplo de eficiência oferece o prefeito que cria, em sua estrutura administrativa, o quadro de auditores internos.

Esse princípio apesar de não receber a atenção necessária, se torna relevante, pois através do mesmo é possível demandar qualidade nos serviços e produtos provenientes do Estado. A eficiência colabora para que a gestão pública consiga realizar seus gastos com eficiência, uma vez que tal princípio visa alcançar o máximo de efeitos positivos na administração, bem como a excelência no uso dos recursos públicos, gerando o maior nível de eficácia permitido, no que se refere as ações do Estado.

2.4 Compras Públicas

Os gastos públicos ocorrem devido às necessidades do setor público, ou seja, as compras públicas realizadas nas três esferas de governo, seja a União, os Estados ou os Municípios, tais gastos ocorrem de forma diferente do setor privado, pois precisam seguir alguns critérios legais, para que possam realizar a aquisição de serviços e produtos. Segundo Costa (1998), para a compreensão e realização do procedimento de compra, o setor público carece de conhecimento legal e de processos judiciais, ou seja, bacharéis em Direito, bem como a especificação dos objetos requisitados deve ser realizada através de pessoal com qualificação técnica, e no que se refere a formalidade do procedimento a estrutura deve ser funcional, e bem mais ampla do que a utilizada no âmbito privado.

O ato de compra de acordo com Dias (2010), consiste na aquisição de bens ou produtos, seja em organizações públicas ou privadas, em empresas fornecedoras dos itens desejados, de



forma que a qualidade se torne mais presente, para seus clientes. Para o fornecedor, existem alguns requisitos a serem cumpridos, visto que para fornecer os itens demandados, deve-se haver um plano a ser seguido, para que as quantidades produzidas sejam adequadas de forma equilibrada, bem como um nível de qualidade do item que deve se tornar padrão, para garantir o que o consumidor espera do que está adquirindo, entretanto, a empresa que fornece deve ainda se preocupar com o armazenamento, pois existem produtos que têm pouca perecibilidade, enquanto outros são produtos altamente perecíveis.

2.5 Licitações

As licitações são importantes ferramentas para garantir a eficiência das compras públicas, prevista na Constituição Federal de 1988, no Art. 37, inciso XXI, a qual determina que as compras realizadas pelos órgãos da Administração Pública direta (autarquias, fundações públicas, empresas públicas, dentre outros), devem ser realizadas através de processos licitatórios, seja para comprar produtos, contratar serviços ou até para a realização de obras. Esse processo tem o intuito de minimizar em seu máximo os custos de forma que a qualidade dos produtos adquiridos não seja afetada (BRASIL, 1988).

Segundo Mello (2012), o certame realizado pela Administração Pública, dá espaço para que todas as empresas aptas a fornecer os materiais necessários possam participar e concorrer, com o intuito de apresentarem suas propostas, enquanto, o responsável pela licitação avalia seguindo os requisitos necessários, qual a proposta que será mais vantajosa, o gestor ainda é responsável por ser imparcial perante todos os participantes, proporcionando igualdade no decorrer de todo o processo, almejando ainda que a licitação ocorra de forma sustentável.

As licitações por serem um ato público, seguem os princípios constitucionais mencionados no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, sendo: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Contudo, na própria lei geral de Licitações, são contemplados outros princípios, considerados secundários, aos quais o procedimento licitatório está submetido, pode-se mencionar: a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. Temos ainda os princípios específicos, que se tornam paralelos aos princípios constitucionais, sendo alguns deles eles: competitividade, vinculação ao instrumento convocatório, procedimento formal, julgamento objetivo, dentre outros. Cabe ressaltar que o não cumprimento desses princípios ocasiona ilegalidade no processo (BRASIL, 1988).

2.6.1 Modalidades da Licitação

Licitações são processos criados com o intuito de gerar transparência de como os recursos públicos estão sendo gastos, uma vez que todo o processo deve ocorrer de forma pública e transparente a todos, pois apenas as propostas são sigilosas. Conforme Olivo (2010) afirma, o certame está previsto pela Lei nº 8.666 de 21 de junho do ano de 1993, a Licitação possuía inicialmente cinco modalidades licitatórias amparadas pela Lei das Licitações: Concorrência, Tomada de preços, Convite, Concurso e Leilão, já sua sexta modalidade



conhecida como Pregão, está amparada pela Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002.

As três primeiras modalidades mencionadas, se referem ao valor em questão da aquisição, sendo que, quanto maior o valor licitado, maior será o grau de formalidade a ser exigido no processo, como apresentado no Quadro 01:

Quadro 1: Modalidades referentes ao valor licitado

	Definição	Obrigatoriedade	Situação de uso
Concorrência	Modalidade que pode ser usada nas contratações que possuam quaisquer valores. Possui um prazo de publicidade maior, que as demais modalidades.	Se torna obrigatória quando a contratação ultrapassa o valor de: R\$ 1.500.000,00 (para o uso em obras e serviços de engenharia); R\$ 650.000,00 (outros casos)	Aquisição de imóveis; Processos licitatórios internacionais; Na alienação de imóveis públicos; Dentre outros.
Tomada de Preços	Modalidade em que poderão participar as empresas que estiverem ou não cadastradas, e que cumpram com todos os requisitos solicitados para o cadastramento dentro de três dias antes da data definida para que as propostas sejam enviadas.	Se torna obrigatória quando o valor está: Entre R\$ 80.000,00 e R\$ 650.000,00; Entre R\$ 150.000,00 e R\$ 1.500.000,00	Processos licitatórios para obras e serviços de engenharia que tenham valor inferior a R\$ 3.300.000,00; Compras e serviços com valores inferiores a 1.430.000,00; Licitações internacionais.
Convite	Modalidade em que o responsável pela licitação realiza o convite a três empresas que sejam do ramo dos itens a serem adquiridos, independentemente de estarem ou não cadastrados, onde os cadastros podem ser prorrogados até 24 horas de antecedência a entrega das propostas.	É obrigatória para: Obras e serviços de engenharia que tenham valor até R\$ 150.000,00; E para as demais contratações a serem realizadas que tenham valor até R\$ 80.000,00.	Processos licitatórios para obras e serviços de engenharia com valor de até R\$ 330.000,00; Para outras compras ou serviços que tenham valor que não ultrapasse R\$ 176.000,00; E licitações internacionais quando não existam fornecedores no país de origem aptos a fornecer o que se está



sendo solicitado.

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Brasil (2002).

Já no que se refere as três outras modalidades, elas se referem ao que está sendo licitado, e não ao valor licitado, conforme apresenta o Quadro 2:

Quadro 2: Modalidades referentes aos itens licitados

	Definição	Notoriedade
Concurso	<p>Modalidade destinada a escolher dentre trabalhos, sejam eles científicos, artísticos ou até técnico, onde os vencedores serão remunerados ou premiados.</p> <p>Cabe ressaltar, que essa modalidade se distingue das demais principalmente pelo fato de que nas demais o objeto licitado origina-se ou fornece-se após a seleção, enquanto no concurso, o trabalho já é entregue pronto antes da seleção.</p>	<p>Sendo considerada a modalidade mais melindrosa, por exigir um alto nível de formalidade. Dividida em duas partes, sendo:</p> <p>1ª Habilitação;</p> <p>2ª Classificação.</p>
Leilão	<p>Modalidade em que a administração passa a ser o vendedor, tendo como representante um servidor público ou um leiloeiro oficial. O objetivo é alcançar o valor mais alto no item que está sendo leiloadado (itens apreendidos, ou obtidos através de processos judiciais).</p>	<p>O bem será entregue no ato do procedimento, exigindo apenas que o pagamento seja realizado de forma total, ou parcial não sendo um valor que corresponda a menos de 5% do valor determinado no edital, o prazo para a realização do pagamento do valor restante é definido no edital, cabendo ao arrematante cumpri-lo.</p>
Pregão	<p>Modalidade inclusa através da Lei n. 10.520 de julho de 2002, destinada a compra de bens e serviços comuns, onde o processo é realizado publicamente, a empresa participante do certame pode ir realizando lances nas suas propostas, mediante as propostas apresentadas.</p>	<p>A modalidade Pregão pode se dividir em duas categorias, sendo:</p> <p>Pregão presencial (todo o processo deve ocorrer contando com a presença dos indivíduos interessados);</p> <p>Pregão eletrônico (o processo é realizado por meio da internet).</p>

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Brasil, 2002 (2021).

Cabe ressaltar ainda que existe uma modalidade inclusa mais recentemente, que não se aplica a todas as localidades, chamada de Regime Diferenciado de Contratação (RDC), seu uso é destinado somente para as licitações e contratos específicos, como os mencionados por Alexandre (2016):



[...] realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, Copa das Confederações da Fifa de 2013, Copa do Mundo da Fifa de 2014 e obras de infraestrutura e de contratação de serviços para aeroportos das capitais dos Estados com distância de até 350km das cidades sedes dos mundiais. (ALEXANDRE, 2016, p. 32)

Entretanto, de acordo com Di Pietro (2013), seu uso vem sendo estendido atualmente, como em contratações promovidas no SUS (Sistema Único de Saúde), ações realizadas pelo PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), dentre outros.

2.6.2 Tipos de Licitação

As licitações não possuem apenas as modalidades mencionadas anteriormente, mais também se caracterizam de acordo com o tipo. Tendo como exceção a modalidade concurso, enquanto todas as demais possuem os tipos licitatórios: Menor Preço, Melhor Técnica e Técnica e Preço, estabelecidos pelo §1º do artigo 45 da Lei de Licitações nº 8.666/93.

Existem ainda as contratações diretas, previstas na Lei 8.666/93 em seu artigo 7º alínea 9º, que podem ocorrer através de Dispensa de licitação ou Inexigibilidade, Quadro 3, na qual os procedimentos são diferentes da licitação realizada geralmente, entretanto, também deve seguir algumas formalidades (BRASIL, 1993).

A Dispensa pode ocorrer devido a situações excepcionais, pequenos valores, objeto, pessoa. Enquanto a Inexigibilidade é ocasionada, devido a existência de apenas um fornecedor do produto desejado, ou seja, tem produção exclusiva, e também pode ocorrer devido à falta de concorrentes, pois pode ocorrer de apenas uma empresa estar interessada em fornecer os itens solicitados (OLIVO, 2010).

Quadro 3: Características das Contratações diretas

Tipos	Característica	Crterios
Dispensa	Possibilidade de realizar contratos sem passar pelos processos licitatórios.	Limita-se: <ul style="list-style-type: none">• Compras de baixo custo;• Situações de emergência.• Calamidade pública.• Aquisição ou aluguel de imóvel.
Inexigibilidade	Impossibilidade de competição	Pode ser: <ul style="list-style-type: none">• Exclusividade do objeto;• Sem concorrência;• único fornecedor.

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Brasil (1993).

2.7 Eficiência nas Licitações

Uma definição de eficiência em licitações é apresentada por Niebuhr (2006, p.43) “a



eficiência em licitações públicas gira em torno de três aspectos fundamentais: preços, qualidade e celeridade”. Nos quais os preços se associam justamente com o menor custo (economicidade) o que liga a questão da eficiência, já a celeridade é referente ao mínimo de prazo possível no decorrer da divulgação do ato de convocação, até o momento em que o item adquirido no certame chega a eu destino, e a qualidade se refere ao paradigma que o recebedor determina sobre o desempenho do item adquirido.

A licitação ganhou grande controle sobre as compras públicas, entretanto, a Lei das Licitações ainda se apresentava de forma ineficiente e burocrática, tornando o processo licitatório delongado, e ainda causando aumentos nos custos para a realização do processo. Com o intuito de diminuir a burocracia em torno do processo, a modalidade Pregão foi incluída, de acordo com Fernandes (2010), a sexta modalidade foi testada de maneira experimental na ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações), onde gerou resultados positivos no que se trata da minimização de custos, e de tempo.

Sendo um dos cinco princípios administrativos, a eficiência colabora para que a gestão pública consiga realizar seus gastos de maneira eficiente, uma vez que tal princípio visa alcançar o máximo de efeitos positivos na administração, bem como a excelência no uso dos recursos públicos, gerando o maior nível de eficácia permitido, no que se refere às ações do Estado. Para que se obtenha excelência no uso dos recursos, os preços apresentados nas propostas necessitam estar equilibrados perante a área de mercado a que está incluso, visto que se tem eficiência nos gastos públicos, quando os preços alcançados no pregão (que consiste na aquisição dos itens com menor preço), são comparados aos que são usados como referência, o que evidencia a necessidade de uma boa referência para os gestores e responsáveis pelo processo.

2.8 Teoria da Agência

Existe uma relação nas organizações que envolve o proprietário da organização e aqueles que controlam a organização, sendo elas pessoas diferentes, essa relação é a base da teoria da agência, que explica que dessa relação pode resultar problemas e conflitos que envolvem interesses pessoais entre o principal (proprietário) e o agente (controlador) (MENDES, 2001).

Dessa forma, é possível compreender a teoria da agência como sendo a análise de conflitos e custos para a organização, que são resultado da relação entre o principal e o agente, ou seja, da separação entre proprietário e controle do capital.

Essa questão é verificada no setor público, diante da responsabilidade empregada nos representantes políticos, que seriam os agentes, enquanto o povo é o proprietário, na qual se verifica a divergência constante entre as necessidades da sociedade que são minimizadas diante das necessidades de quem controla os recursos, ou pelo menos tem poder de decisão de como utilizar os recursos.

Sobre essa questão, Jensen e Meckling (1976) ressaltam que quando existe um contrato entre pessoas e nesse contrato um certo poder de decisão a delegado é comum a ocorrência de conflitos, pois o proprietário que é o principal não será totalmente atendido nas suas necessidades pelo contratante que o agente, que vai atuar seguindo as suas necessidades



individuais, e daí a questão de surgimento dos conflitos.

3 METODOLOGIA

A pesquisa sobre processo licitatório com foco na modalidade pregão no município de Poção-PE é de abrangência municipal, de natureza qualitativa, cujo método será por meio de pesquisa documental, a qual é apresentado por Zanella (2012) que ressalta do os documentos a serem analisados podem apresentar características tanto quantitativas como qualitativas, fornecendo assim, dados secundários que servem de referência para a construção das informações que se deseja encontrar nos documentos.

3.1 Coleta de dados

A coleta de dados foi feita a partir do Tome Conta do Tribunal de Contas do estado de Pernambuco – TCE.

O site do Tome Conta do TCE apresenta um painel com três opções, sendo elas: fornecedor, estado e município (TOME CONTA, 2020). O foco foi dado a opção “município”, o qual disponibiliza uma aba par ser selecionado o município que se deseja, sendo ele o município de Poção.

Ao selecionar o município, outras abas são disponibilizadas, entre elas: receitas, despesas, fornecedores, licitações, contratos, obras, legislação, contas julgadas e transporte escolar. Ressalta-se que o período escolhido foi o dos últimos quatro anos, ou seja, de 2017 a 2020, sem qualquer restrição à nenhuma modalidade licitatória.

Nesse sentido, foram coletados, exatamente, 241(duzentos e quarenta e um) processos licitatórios ao longo dos anos e, na sequência, foram colocados numa planilha para categorizar os dados e iniciar as análises dos mesmos. De modo complementar, informa-se que não houve nenhuma licitação disponível no portal ‘Tome Conta’ do TCE-PE que deixou de ser considerada por esta pesquisa.

Portanto, dentre essas opções, a pesquisa foi realizada na aba “licitações”, o qual apresenta o exercício das licitações, a modalidade e os procedimentos licitatórios, que foram utilizados para a construção dos resultados da pesquisa.

3.2 Análise dos dados

A análise dos dados foi feita por meio da verificação dos processos licitatórios de Poção, verificando suas documentações e lendo seus arquivos, tendo como foco os seguintes itens: objeto da licitação, valor global, modalidade e prazo de execução. Além desses, verificou-se também se, naquele ano havia algum objeto que foi licitado mais de uma vez como forma de identificar se havia indícios de irregularidades nos processos.

Sendo assim, verificou se as licitações, bem como suas respectivas modalidades



licitatórias estavam de acordo com os objetos licitatórios e os valores previstos na Lei 8.666/93. Caso houvesse conformidade, digitava-se ‘1’ e do contrário ‘0’.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O presente artigo tem como título “Estudo dos processos licitatórios no município de Poção-PE”, tendo como objetivo geral investigar a realização dos processos licitatórios no município de Poção-PE no período de 2017 à 2020.

Para responder tal objetivo, foi trilhado caminhos a serem alcançados, sendo eles os objetivos específicos. O primeiro objetivo foi verificar a frequência das licitações feitas no município no período de 2017 à 2020, apresentado no Quadro 4.

Quadro 4: Licitações do município de Poção-PE

Frequência dos processos licitatórios 2017 a 2020						
Anos		2017	2018	2019	2020	Total por categoria
Modalidades/Quant.						
Convite	Freq.	13	0	4	0	<u>17</u>
Concurso	Freq.	0	0	0	0	<u>0</u>
Leilão	Freq.	0	0	0	3	<u>3</u>
Tomada de Preço	Freq.	2	4	6	2	<u>14</u>
Pregão Presencial	Freq.	43	34	45	10	<u>132</u>
Pregão Eletrônico	Freq.	0	0	0	15	<u>15</u>
Concorrência	Freq.	0	0	0	0	<u>0</u>
Inexigibilidade	Freq.	10	9	14	5	<u>38</u>
Dispensa	Freq.	11	4	4	3	<u>22</u>
Total Geral		<u>79</u>	<u>51</u>	<u>73</u>	<u>38</u>	

Fonte: Elaborado pelos autores com base no Tome Conta (2020).

De acordo com os dados apresentado no Quadro 4, se observa que a modalidade convite ocorreu nos anos de 2017 e 2019, sendo realizados respectivamente 13 convites (em 2017) e 4 convites em (2019). Concurso não ocorreu ao longo desse período. A modalidade leilão só ocorreu no ano de 2020, o qual apresenta 3 leilões, feitos com bens inservíveis para a administração pública municipal.

Identifica-se que o pregão presencial é a modalidade que tem maior ocorrência em todos os anos, se destacando em 2019 com 45 pregões. Já o pregão eletrônico ocorreu somente em 2020, porque a partir de 1º de junho de 2020 os municípios com menos de 15 mil habitantes, foram obrigados a utilizar o pregão na modalidade eletrônico após a publicação do Decreto 10.024/2019, por essa razão, se observa que apenas em 2020 o pregão eletrônico aparece.



Outra modalidade que não foi utilizada ao longo do período foi a concorrência. Observa-se ainda que no município de Poção existe formas de contratação direta, ou seja, que dispensa as licitações, sendo elas as inexigibilidades e a dispensa, a quais são encontradas em todos os anos, em maior quantidade até mesmo que as modalidades, como por exemplo: convite, leilão, tomada de preço e concorrência.

O segundo objetivo foi identificar inconformidades nas licitações de acordo com a legislação vigente, aos quais estão expressas no Quadro 5.

Quadro 5: Inconformidades nos processos licitatórios entre 2017 à 2020

Inconformidades nos processos licitatórios 2017 à 2020					
Anos		2017	2018	2019	2020
Modalidades					
Convite	Incon.	Não	Não	Não	Não
Concurso	Incon.	Não	Não	Não	Não
Leilão	Incon.	Não	Não	Não	Não
Tomada de Preço	Incon.	Não	Sim	Não	Sim
Pregão Presencial	Incon.	Não	Não	Não	Não
Pregão Eletrônico	Incon.	Não	Não	Não	Não
Concorrência	Incon.	Não	Não	Não	Não
Inexigibilidade	Incon.	Não	Não	Não	Não
Dispensa	Incon.	Sim	Sim	Não	Não

Fonte: Elaborado pelos autores com base no Tome Conta (2020).

Diante dos dados apresentados no Quadro 5, se identifica que foram poucas as inconformidades no período analisado, focalizadas principalmente nas dispensas e na tomada de preço.

No ano de 2017 a inconformidade foi apresentada apenas nas dispensas, onde duas das 11 dispensas apresentadas não possuem em seu objeto as especificidades previstas na Lei nº 8.666/93 no art. 24, que explica quando as licitações são dispensáveis. No caso das dispensas de 2017, foi identificado na dispensa nº 6/2017 e nº7/2017, os seguintes objetos respectivamente: Contratação de Empresa especializada para a locação de veículos para diversas secretarias; e Contratação de Empresa especializada em locação de veículos para transporte escolar para a Secretaria Municipal de Educação.

Tais objetos não se enquadram nas 35 especificações possíveis para dispensa, sendo assim, deveriam ser licitados na modalidade pregão.

No ano de 2018 foram apresentadas inconformidades na modalidade Tomada de preço nº 2/2018 a qual apresenta um objeto para construção civil, sendo previsto na Lei 8.666/93 art. 23, um valor de até R\$ 1.500.000,00, contudo nesse documento apresenta um valor de R\$



76.695,19, valor correspondente a modalidade convite.

Nesse ano também se identificou inconformidade na dispensa, nº 2/2018, que apresenta em seu objeto a contratação de entidade para gerenciamento de processo seletivo de recursos humanos, através de Concurso público para provimento de cargos efetivos do quadro de pessoal da Prefeitura Municipal de Poção-PE, Estado de Pernambuco, ficando fora das especificações previstas na lei.

O ano de 2019 não apresentou nenhuma inconformidade, se destacando dos demais.

O ano de 2020 apresentou apenas na Toma de preço nº 1/2020, envolvendo o valor, assim como no ano de 2018. Nesse processo foi identificado um valor de R\$ 140,829,10, correspondente com a modalidade convite, sendo assim em desacordo com a lei já mencionada.

O terceiro objetivo foi referente a apresentar um ranking das modalidades licitatórias no período de 2017 à 2020, construído com base nos dados do Quadro 6.

Quadro 6: Ranking dos processos licitatórios

Ranking dos processos licitatórios 2017 à 2020					
Anos		2017	2018	2019	2020
Modalidades					
Convite	%	16%	0%	5%	0%
Concurso	%	0%	0%	0%	0%
Leilão	%	0%	0%	0%	8%
Tomada de Preço	%	3%	8%	8%	5%
Pregão Presencial	%	54%	67%	62%	39%
Pregão Eletrônico	%	0%	0%	0%	26%
Concorrência	%	0%	0%	0%	0%
Inexigibilidade	%	13%	18%	19%	13%
Dispensa	%	14%	8%	5%	8%

Fonte: Elaborado pelos autores com base no Tome Conta (2020).

Os dados do Quadro 6 apresentam os percentuais do total dos processos ocorridos no município de Poção-PE. Individualmente se pode identificar que a modalidade pregão presencial está em 1º lugar no ranking no ano de 2017, seguida pelo 2º lugar a modalidade convite, em 3º lugar as dispensas, em 4º lugar as inexigibilidades, em 5º lugar a tomada de preço, em último lugar ficaram quatro modalidades com 0% de ocorrência, sendo elas: concurso, leilão, pregão eletrônico e concorrência.

No ano de 2018 o pregão presencial também lidera o ranking ficando em primeiro lugar com 67% das ocorrências, em 2º lugar as inexigibilidades, em 3º lugar as dispensas e tomadas



de preço com 8% cada, e no último lugar com 0% convite, leilão, concurso, pregão eletrônico e concorrência.

No ano de 2019 o pregão presencial continua na liderança, ficando em primeiro lugar com 62% de ocorrência, em 2º lugar as inexigibilidades, em 3º lugar a tomada de preço com 8%, em 4º lugar as dispensas e convite com 5% cada, seguido pelo último lugar as modalidades que não tiveram ocorrência no ano de 2019, sendo: concurso, leilão, pregão eletrônico e concorrência.

Por fim, o ano de 2020 liderou com o pregão presencial, com 39%, em segundo lugar o pregão eletrônico com 29%, em 3º lugar as inexigibilidades, em 4º lugar leilão e dispensa com 8% cada, em 5º lugar a tomada de preço com 5%, e em último lugar com 0% convite, concurso e concorrência.

Por meio dos dados dos Quadros 4 e 6 é possível fazer um ranking de todo o período de estudo, apresentado no gráfico 1.

Gráfico 1: Ranking dos Processos Licitatórios do município de Poção-PE de 2017 à 2020



Fonte: Elaborado pelos autores com base no Tome Conta (2020).

Diante do gráfico 1 é possível perceber que o pregão presencial liderou em todos os anos, ocorrendo mais da metade no período se comparado com os demais, seguido das inexigibilidades em 2º lugar, as dispensas em 3º lugar, tomada de preço e convite em 4º lugar, pregão eletrônico em 5º lugar, leilão em 6º lugar, e por fim, em último lugar as modalidades concurso e concorrência que não foram realizadas em nenhum dos anos do período analisado.

5 CONCLUSÃO

O título da pesquisa foi “Estudo dos processos licitatórios no município de Poção-PE”,



que abrange a ocorrência de todas as modalidades dentro de um período de quatro anos, sendo de 2017 à 2020. Dessa forma, teve como problema de pesquisa o questionamento: Como está a realização dos processos licitatórios no município de Poção no período de 2017 à 2020?

Esse questionamento foi respondido por meio dos objetivos específicos da pesquisa, criados com intuito de responder ao objetivo geral, que está em conformidade com o problema da pesquisa. Sendo assim, no primeiro objetivo específico, de verificar a frequência das licitações feitas no município no período de 2017 à 2020, identificou-se que dentro desse período algumas modalidades são mais realizadas que outras, como por exemplo o pregão presencial, que se destacou em todos os anos. Outro ponto foi a utilização de inexigibilidades e dispensas, que aprecem mais que algumas modalidades, como o convite por exemplo.

O segundo objetivo, identificar inconformidades nas licitações de acordo com a legislação vigente, apresentou algumas irregularidades nas dispensas e tomada de preço. Nas dispensas, algumas não eram justificáveis, tendo em vista que a dispensa se limita a compras de baixo custo, situações de emergência, calamidade públicas e Aquisição ou aluguel de imóvel, o que não foi observado em algumas das dispensas no período analisado. Enquanto que na tomada de preço os certames deveriam ter sido realizados por meio da modalidade convite. Essas inconformidades apresentam relação com a teoria da agência, ou seja, o que a lei determina não é o que está sendo colocado em prática, necessitando de um melhor monitoramento nesse sentido.

No último objetivo, apresentar um ranking das modalidades licitatórias no período de 2017 à 2020, observar-se que a modalidade pregão ficou em 1º lugar, com 54% de ocorrência no período analisado, seguido da inexigibilidade, sendo essa é uma forma de contratação direta quando existe uma impossibilidade de competição, seja pela exclusividade do objeto, e como é mais comum, quando existe apenas um concorrente. Diante dos dados, identifica-se que o pregão presencial é a forma mais utilizada, ocupando mais da metade das ocorrências se comparado com todas as outras modalidades.

Conclui-se dessa forma que, no município de Poção-PE a modalidade pregão presencial é a mais utilizada, apresentando uma diferença grande se comparada com as outras modalidades, algumas modalidades como concurso e concorrência não foram utilizadas no período indicado e que mesmo diante de algumas inconformidades o município de Poção atende aos requisitos legais na grande maioria de seus processos licitatórios, aproximadamente 98%.

A pesquisa pode ter uma continuidade fazendo um estudo que identifique as consequências que as inconformidades podem afetar o desenvolvimento do município, e como tais inconformidades podem ser evitadas ou monitoradas.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, R.D.S. **Os fatores que influenciam na eficiência das licitações por meio do pregão eletrônico da UFPE**. 2016. Dissertação (Mestre em Administração) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 11. ed. Brasília: UnB, 1998, v.1.



BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 jun. 2020.

BRASIL. **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/18666cons.htm. Acesso em: 21 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.510, de 17 de Julho de 2002.** Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. **Tome conta.** Poção –PE. Disponível em: <https://sistemas.tce.pe.gov.br/tomeconta/Municipio!municipioSelecionado>. Acesso em: 20 dez. 2020.

COSTA, A. L. Sistemas de Compras Públicas e Privadas no Brasil. **Revista de Administração.** v. 35, n. 4, p. 119-128, 2000.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas, 2013.

DIAS, M. A. P. **Administração de Materiais:** princípios, conceitos e gestão. São Paulo: Atlas, 2010.

FERNANDES, C. C. C. **Política de compras e contratações:** trajetória e mudanças na Administração pública federal brasileira. 2010. Tese (Doutorado em Administração) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Poção.** Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pe/pocao.html>. Acesso em: 27 jun. 2020.

JENSEN M. e MECKLING, W. Theory of the firm: Managerial behavior, agency cost, and ownership structure. *In: Journal os Financial Economics.* 1976. p. 305-360.



JUNQUILHO, G. S. **Teorias da Administração Pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

MARINHO, A.; FAÇANHA L. O. **Programas Sociais: Efetividade, Eficiência e Eficácia como Dimensões Operacionais da Avaliação**. IPEIA, Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2328/1/TD_787.pdf. Acesso em: 21 jun. 2020.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros. 2012.

MENDES, Andréa Paula Segatto. **Teoria da Agência Aplicada à Análise de Relações entre os Participantes dos Processos de Cooperação Tecnológica Universidade-Empresa**. 2001. 260f. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, São Paulo, 2001.

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

OLIVEIRA, R. C. R. **Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Método. 2013.

OLIVO, L. C. C. **Direito Administrativo**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

SILVA, M. A. O conceito de eficiência aplicado às licitações públicas: uma análise teórica à luz da economicidade. **Revista do TCU**, n. 113, p. 71-84, 2008.

TOME CONTA. Ferramenta da sociedade, para a sociedade. **Institucional**. Disponível em: <https://sistemas.tce.pe.gov.br/tomeconta/TelaInicial!principal;jsessionid=8146E30A69EA4244ACFA17AEA9B2CE9F.jcida1>. Acesso em: 21 dez. 2020.

ZANELLA, L.C.H. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. 2. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012.