



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA E
CONTABILIDADE, SECRETARIADO EXECUTIVO E FINANÇAS
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO

LUIGI TELES ALCÂNTARA DE CASTRO

**O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E O CRITÉRIO DE MENOR PREÇO COMO
INFLUENCIADORES DA QUALIDADE NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS**

FORTALEZA

2022

LUIGI TELES ALCÂNTARA DE CASTRO

**O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E O CRITÉRIO DE MENOR PREÇO COMO
INFLUENCIADORES DA QUALIDADE NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Administração
da Universidade Federal do Ceará, como
requisito parcial para obtenção do grau de
Bacharel em Administração

Orientadora: Prof.^a Dra. Kílvia Souza
Ferreira

FORTALEZA

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

D1p DE CASTRO, LUIGI TELES ALCANTARA.
O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E O CRITÉRIO DE MENOR PREÇO COMO
INFLUENCIADORES DA QUALIDADE NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS / LUIGI TELES
ALCANTARA DE CASTRO. – 2022.
67 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, ,
Fortaleza, 2022.

Orientação: Profa. Dra. KILVIA SOUZA FERREIRA.

1. Licitações públicas . 2. Critério de menor preço. 3. Princípio da eficiência. 4. Qualidade.
I. Título.

CDD

LUIGI TELES ALCÂNTARA DE CASTRO

**O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E O CRITÉRIO DE MENOR PREÇO COMO
INFLUENCIADORES DA QUALIDADE NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Administração
da Universidade Federal do Ceará, como
requisito parcial para obtenção do grau de
Bacharel em Administração.

Aprovado em 19 de JULHO de 2022.

BANCA EXAMINADORA

PROF.^a DRA. KILVIA SOUZA FERREIRA
ORIENTADORA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

Prof.^a Me. Daniela Giareta Durante
Universidade Federal do Ceará

Prof.^a Dra. Márcia Zabdiele Moreira
Universidade Federal do Ceará

AGRADECIMENTOS

Acima de tudo, agradeço a Deus por ter me guiado até aqui e por todas as bênçãos que Ele proporciona em minha vida. Dedico todas minhas conquistas ao Senhor.

Agradeço também a minha família, principalmente a meus pais Teresa Clara e Lúcio Márcio por todos os ensinamentos e pelo apoio incondicional sobre meus objetivos.

À minha companheira Erika Gomes por sempre me apoiar e estar ao meu lado buscando crescer junto de mim e ainda à sua família por todo seu apoio e carinho.

Aos meus amigos João Vitor, Euller Paiva, Madson Gomes e Glaydson Albuquerque por acompanharem e contribuírem para meu desenvolvimento.

Por fim, a minha orientadora professora Kilvia Souza Ferreira por toda sua presteza ao me instruir e ainda às professoras participantes da banca examinadora, Daniela Giareta Durante e Márcia Zabdiele Moreira pela atenção, consideração e sugestões para meu trabalho.

“O dinheiro faz pessoas ricas, o conhecimento faz pessoas sábias, e a humildade faz grandes pessoas.”

(Mahatma Gandhi)

RESUMO

A presente monografia tem por objetivo abordar os conceitos do princípio da eficiência na Administração Pública e do critério de julgamento de licitações por menor preço e avaliar qual a influência desses institutos sobre a qualidade das contratações e aquisições de bens e serviços destinados ao atendimento do interesse público. Assim, serão analisados os referidos princípio e critério, bem como alguns elementos fundamentais relacionados, como a própria Administração Pública e as licitações públicas e respectivas técnicas e ferramentas. No decorrer do trabalho, examinar-se-á o impacto do critério de menor preço na qualidade das licitações, enfatizando seus aspectos positivos e negativos. Ademais, serão apresentados instrumentos e ideias mais recentes que contribuem para a otimização do desempenho das licitações e contratações públicas, visando à seleção da proposta mais vantajosa para a satisfação do interesse coletivo. Para tanto, foi utilizado como método de coleta de dados a pesquisa bibliográfica, através do estudo levantado nos capítulos teóricos, a pesquisa exploratória, buscando-se ter uma maior proximidade com a realidade do objeto de estudo e, ainda, a abordagem qualitativa, dado que é aplicado um questionário discursivo com dois servidores efetivos da área de licitações do Tribunal de Justiça do Estado Ceará (TJCE). O questionário respondido é apresentado nos dois apêndices ao final do trabalho e comentado no capítulo de resultados. Por fim, ao decorrer desta pesquisa, conclui-se que o princípio da eficiência e o critério de menor preço influenciam nos resultados das contratações públicas, sobretudo se mal interpretados ou mal gerenciados, ressaltando-se, no entanto, que outros fatores podem ser mais impactantes, como o planejamento e seus respectivos elementos.

Palavras-chave: administração pública, princípio da eficiência, licitações públicas, julgamento por menor preço, qualidade nas licitações.

ABSTRACT

This monograph aims to address the concepts of the principle of efficiency in Public Administration and the criterion for judging bids for the lowest price and to evaluate the influence of these institutes on the quality of contracting and acquisition of goods and services intended to meet the public interest . Thus, these principles and criteria will be analyzed, as well as some fundamental elements related to them, such as the Public Administration itself and the public tenders and respective techniques and tools. In the course of the work, the impact of the lowest price criterion on the quality of bids will be examined, emphasizing its positive and negative aspects. In addition, more recent instruments and ideas will be presented that contribute to the optimization of the performance of public bids and contracts, aiming at the selection of the most advantageous proposal for the satisfaction of the collective interest. For that, the bibliographic research was used as a method of data collection, through the study raised in the theoretical chapters, the exploratory research, seeking to have a greater proximity to the reality of the object of study and, still, the qualitative approach, given that that a discursive questionnaire is applied with two effective servers of the area of bidding of the Court of Justice of the State of Ceará (TJCE). The answered questionnaire is presented in the two appendices at the end of the work and commented on in the results chapter. Finally, in the course of this research, it is concluded that the principle of efficiency and the criterion of lowest price influence the results of public contracts, especially if misinterpreted or poorly managed, emphasizing, however, that other factors can be more impacts, such as planning and its respective elements.

Keywords: public administration, efficiency principle, public bids, lowest price judgment, quality in bids.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
1.1. Justificativa	11
1.2. Formulação do problema	11
1.3. Objetivo geral	12
1.3.1. <i>Objetivos específicos</i>	12
2. COMPREENDENDO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	13
2.1. Modelos teóricos da administração pública	14
2.2. Princípios norteadores da administração pública	17
2.2.1. <i>Princípio da eficiência</i>	19
3. NOÇÕES BÁSICAS SOBRE LICITAÇÕES PÚBLICAS	23
3.1. Modalidades licitatórias e o pregão	26
3.2. Tipos de licitação e o critério de menor preço	30
3.3. Gestão da qualidade nas contratações públicas e a proposta de "melhor preço"	34
3.4. Outros fatores relevantes do julgamento por menor preço e ferramentas da nova lei de licitações	39
4. METODOLOGIA	43
5. RESULTADO E DISCUSSÕES	45
6. CONCLUSÃO	49
REFERÊNCIAS	53
APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO AO SERVIDOR 1 DO TJCE	58
APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO APLICADO AO SERVIDOR 2 DO TJCE	62

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública tem como objetivo primordial o satisfatório atendimento das demandas sociais e do interesse público (CARVALHO FILHO, 2018). Contudo, nem sempre foi assim, visto que o aparelho estatal tem passado por diversas modificações, sobretudo, do século anterior aos dias atuais, ao transitar pelos modelos administrativos patrimonial, burocrático, gerencial e, ainda, por evoluções deste último. Esse processo de adaptação possui como foco o aperfeiçoamento de suas técnicas de gestão a fim de que sejam mais bem utilizados os recursos públicos existentes visando, sempre, ao bem-estar social e coletivo.

Seguindo essa lógica, há de se dizer que para a adequada atuação administrativa do Estado, esse é orientado por valores e princípios que buscam tornar seu funcionamento mais justo, equitativo, efetivo e íntegro (SPITZCOVSKY, 2018). Dentre esses princípios, é foco deste trabalho o princípio da eficiência, sendo inclusive, segundo Oliveira (2018), um dos elementos fundamentais da atual administração gerencial. Tal princípio possui vários sentidos que serão abordados posteriormente por diferentes autores, mas em suma, relaciona-se com conceitos de otimização de tempo, espaço, recursos físicos bem como de recursos financeiros, prezando pela qualidade e pela excelência na busca pelos resultados pretendidos pela Administração (MORAES, 2016).

Com base nesses conceitos, cumpre definir também as licitações públicas, objeto desta pesquisa, sendo elas ferramentas estatais responsáveis pela maioria das contratações e aquisições de bens e serviços para a própria organização ou para atender às demandas da sociedade (SPITZCOVSKY, 2018). Conforme verificado, existem aspectos fundamentais na consecução dos fins da Administração Pública, e, da mesma forma, Oliveira (2018) esclarece que as licitações se apoiam em critérios econômicos, financeiros e qualitativos, haja vista almejar aquisições pela maior qualidade e pelo menor custo possível. As licitações possuem diferentes tipos e modalidades compostos por um conjunto de regras distintas que são utilizadas conforme a natureza do bem ou serviço a ser contratado e ainda do objetivo da Administração. Nesse sentido, destaca-se o critério de julgamento por menor preço, o qual busca selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração. O problema

desse tipo licitatório, entretanto, é que certas vezes ele é envolvido com contratações de qualidade insatisfatória devido a compras, obras ou serviços que não atendam efetivamente ao objetivo proposto, necessitando de posteriores correções, acarretando mais despesas aos cofres públicos e não fazendo jus à economia gerada pela seleção da proposta de menor valor financeiro (SOUSA, 2020). Vale, porém, esclarecer que o tal critério de julgamento não é causa exclusiva de contratações de baixa qualidade, haja vista existir outros motivos para tanto, tais como a interpretação inadequada sobre o "menor preço" ao debruçar-se excessivamente sobre o aspecto econômico, a falta de competência dos agentes envolvidos com a avaliação, seleção e fiscalização das propostas e contratos, ou ainda a falta de competência e comprometimento dos fornecedores contratados. Além disso, de acordo com Justen Filho (2004), o julgamento por menor preço possibilita grande economicidade quando as contratações são de bens e serviços comuns, não caracterizados por nada muito especial, devendo-se atender apenas uma qualidade mínima aceitável.

Sendo assim, há de se discutir a grande influência do princípio da eficiência e do critério de julgamento por menor preço no nível de qualidade das propostas selecionadas e contratadas pelas licitações públicas. Afinal, comprar pelo menor preço não garante necessariamente que o resultado final será mais vantajoso para a Administração ou para o interesse público, pelo contrário, de acordo com Medeiros (2021), se o tal critério for utilizado de forma isolada, sem ser observados outros requisitos igualmente relevantes, pode ocasionar contratações consideradas insatisfatórias. Baseando-se nisso, também há de se indagar se o critério realmente deveria ser conceituado como "menor preço" ou se não seria mais interessante e estratégico basear-se no "melhor preço", incluindo-se nesse a ideia do melhor custo-benefício (CARVALHO, 2017).

Faz-se importante esclarecer que existem vários estudos sobre esse tema, alguns, inclusive, sendo base de pesquisa para o presente trabalho. Este se diferencia, no entanto, por trazer como apêndice um questionário discursivo com perguntas sobre licitações públicas, critério de "menor preço" e suas respectivas características e também influências sobre a qualidade dos bens e serviços contratados, respondido por dois servidores efetivos do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE) relacionados diretamente com os processos licitatórios do órgão, além de apresentar um capítulo voltado exclusivamente para os comentários do autor

sobre as respostas dos servidores, confrontando-as com as teorias apresentadas no referencial teórico.

Deste modo, o presente trabalho de conclusão de curso estrutura-se em seis capítulos, sendo este o primeiro o qual faz uma breve apresentação sobre os conceitos e pensamentos que serão aprofundados ao decorrer desta pesquisa. No segundo capítulo, é apresentada a metodologia abordada para a coleta de dados e informações e para o desenvolvimento desses a fim de se obter conclusões sobre as problemáticas discutidas. Já o terceiro capítulo dá início ao debate sobre os termos e conceitos utilizados neste trabalho, demonstrando as noções básicas sobre Administração Pública e alguns dos elementos relacionados com sua história e estruturação, essenciais para o desenrolar do presente trabalho. No capítulo quatro, por sua vez, são apresentadas outras importantes ferramentas da Administração Pública, como as licitações, e discutida a efetividade de seus resultados para o atendimento do interesse público. Já o capítulo cinco volta-se unicamente para comentar sobre as respostas apresentadas no questionário discursivo realizado com servidores do TJCE. Por fim, no último capítulo busca-se concluir o arco de discussão e debate deste projeto, refletindo-se sobre a influência do princípio da eficiência e do critério de menor preço sobre a qualidade das licitações e contratações públicas.

1.1 Justificativa

Dessarte, esta pesquisa se justifica por meio da recorrente ocorrência de bens e serviços de baixa qualidade na Administração Pública devido a licitações e contratações mal gerenciadas, acreditando-se que os instrumentos do princípio da eficiência e do critério de julgamento por menor preço, se mal gerenciado ou mal interpretados, possam vir a ser possíveis limitadores da qualidade, prejudicando, pois, o atendimento ao interesse público

1.2 Formulação do problema

Buscou-se, portanto, reunir dados e informações com o propósito de responder ao seguinte problema de pesquisa: de que forma o uso do princípio da eficiência e do critério julgamento por menor preço pode influenciar na qualidade das licitações e contratações públicas?

1.3 Objetivo geral

Sendo assim, o presente trabalho possui como objetivo geral demonstrar o impacto e a influência que o princípio da eficiência e o critério de menor preço possuem sobre a qualidade dos bens e serviços contratados ou adquiridos mediante licitações públicas, acreditando-se que se eles forem mal gerenciados, mal interpretados, ou atrelados exclusivamente ao fator econômico-financeiro, ignorando-se outras importantes variáveis, poderá haver prejuízos para o órgão em vez de economicidade por mais que a compra ou contratação tenha sido de menor valor financeiro.

1.3.1 Objetivos específicos

Demonstrar como a Administração Pública pode se prejudicar com aquisições e contratações inadequadas, apoiando-se no princípio da eficiência e no critério de menor preço.

Identificar benefícios gerados pelo uso da eficiência econômica e do critério de julgamento por “menor preço” nos resultados das contratações e aquisições da Administração Pública.

Apontar outras variáveis a serem avaliadas nas seleções dos processos licitatórios, além da eficiência econômica e do critério de menor preço.

Identificar se há outros fatores mais relevantes e mais impactantes sobre a qualidade dos bens e serviços contratados ou adquiridos mediante licitações públicas do que o critério de menor preço.

2 COMPREENDENDO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Segundo Moraes (2016), Administração Pública é conceituada de duas maneiras diferentes. Na forma subjetiva, trata-se do conjunto de entes organizacionais aos quais é atribuído, por lei, o exercício da função administrativa do Estado. Já objetivamente falando, define-se como sendo exatamente essas atividades administrativas estatais, visando à consecução dos interesses públicos. Além disso, como bem assegura Di Pietro (2018), Administração pública é compreendida por meio de uma visão ampla e outra estrita. De modo subjetivo, compreende, em sentido amplo, os órgãos governamentais superiores responsáveis por planejar, dirigir e comandar, enquanto que, em sentido estrito, engloba os órgãos administrativos, os quais executam os tais planos elaborados. De modo objetivo, contudo, abordam-se as atividades propriamente ditas, em que, em sentido amplo, trata-se da função política responsável pelas diretrizes governamentais, já em sentido estrito, das funções administrativas voltadas para a execução daquelas.

A Administração Pública visa a atender às demandas e necessidades sociais, beneficiando também o Estado, e a direcionar a função pública aos indivíduos e ao interesse público coletivo. É o que esclarece Carvalho Filho (2018, p. 67):

Administração pública permite compreender que seja qual for a hipótese da administração da coisa pública (res publica), é inafastável a conclusão de que a destinatária última dessa gestão há de ser a própria sociedade, ainda que a atividade beneficie, de forma imediata, o Estado. É que não se pode conceber o destino da função pública que não seja voltado aos indivíduos, com vistas a sua proteção, segurança e bem-estar.

Como se pode verificar no exposto acima, Administração Pública relaciona-se diretamente com o atendimento das demandas sociais e do interesse público individual e coletivo. Evidentemente, sua função é gerenciar os bens, serviços e recursos públicos assim como solucionar os problemas da sociedade, visando garantir maior qualidade na vida dos indivíduos.

A administração pública funciona por meio de um conjunto de normas, regras e princípios abordados pelas legislações dos direitos administrativo e constitucional, buscando produzir bens e serviços de qualidade e ser eficiente, eficaz e efetiva no atendimento do interesse social. Cita-se, como exemplo, quando uma certa região necessita de que rodovias sejam construídas ou reformadas para um bom tráfego dos automóveis, tratando-se, pois, de um interesse social coletivo. Nesse caso, fica a

cargo, portanto, do Poder Público executar tal empreendimento ou, ao menos, subsidiá-lo e fiscalizá-lo.

Gregorious (2015, p. 1), por sua vez, contribui ao conceituar a Administração Pública como sendo um:

Conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado que procura satisfazer as necessidades da sociedade, tais como educação, cultura, segurança, saúde, dentre outras áreas. Em outras palavras, Administração Pública é a gestão dos interesses públicos por meio da prestação de serviços públicos. Nesse sentido, Administração pública permite atender aos problemas e demandas sociais, em cada área de atuação, buscando lidar com as carências da população de forma a gerar impacto positivo para a sociedade.

Logo, é importante compreender a Administração Pública como meio de regramento do funcionamento do serviço público para realização deste, visando à satisfação da sociedade com suas necessidades supridas, gerando benefícios para a coletividade. Nesse sentido, exemplifica-se Administração pública como toda e qualquer pessoa física ou jurídica bem como qualquer atividade envolvidos com a prestação do serviço público, com fundamental importância para suprir toda e qualquer demanda da sociedade.

2.1 Modelos teóricos da administração pública

Salienta-se, ainda, que a Administração Pública brasileira, desde sua concepção, transitou e evoluiu por meio de fases ou modelos teóricos diferentes, pois conforme pontua Paludo (2013, p. 58), "Dentro de uma perspectiva histórico-evolutiva, é possível distinguir três modelos diferentes de Administração Pública: a administração patrimonialista, a administração burocrática e a administração gerencial".

Patrimonialismo foi o primeiro modelo de gestão da Administração Pública brasileira, considerada, inclusive, como antiquada, oligárquica e ineficiente. Nesse sentido, Bresser Pereira (1998) afirma que suas características mais marcantes são a corrupção, o nepotismo e a não distinção entre os bens públicos e bens particulares. Ou seja, todo recurso era de domínio da autoridade soberana que o utilizava de forma irresponsável sem que importassem os anseios sociais. Dessa forma, as ações e benefícios do Estado eram destinadas para as próprias autoridades públicas, em detrimento das necessidades coletivas da população.

Com o desenvolvimento da sociedade acarretando maior consciência social, surge então a burocracia como forma de romper com todos os maus hábitos patrimonialistas. Alguns dos valores que orientam este modelo são a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo e o controle rígido dos processos (PLANO DIRETOR DE REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995). Ademais, como bem assegura Paludo (2013, p. 63), “Sua qualidade fundamental é a efetividade no controle dos abusos; seu defeito, contudo, são a ineficiência, a autorreferência e a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos”.

As mudanças tecnológicas, sociais e econômicas do mundo fizeram com que a Administração Pública precisasse evoluir novamente em busca de se desvincular das características antiquadas burocráticas e patrimoniais. Em virtude disso, Bresser Pereira (1998, p. 151) afirma que a reforma gerencial buscou combater “[...] a apropriação privada do Estado; a atuação auto-referida da burocracia; a falta de responsabilidade pública (*accountability* ou responsabilização); e a ineficiência, ou seja, o mau uso dos recursos pelo Estado”.

A reforma gerencial introduziu modernidade no funcionamento do serviço público, inspirada inclusive por técnicas da iniciativa privada (PALUDO, 2013). Nesse contexto, consoante Chiavenato (2006), novos pilares essenciais passam a orientar o aparelho do Estado (a Administração Pública) na prestação do serviço público, tais como a eficiência, a qualidade e o desenvolvimento da cultura gerencial. Entende-se essa visão como a necessidade de reduzir custos ao mesmo tempo em que se busca aumentar a qualidade dos serviços, tendo como o destinatário final dos benefícios o cidadão ou a sociedade. Para Paludo (2013), a Administração Pública gerencial busca romper com a burocrática, da mesma forma que essa fez com a patrimonialista, evoluindo a visão sobre o interesse público, pois enquanto o modelo burocrático voltava seu atendimento para as necessidades da própria burocracia do Estado, o gerencialismo tem como real foco o próprio interesse da coletividade.

Nesse mesmo entendimento, afirma-se:

O paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade. Contrapõe-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional (PDRAE, 1995, p. 17).

Conforme demonstrado acima, o aparelho do Estado passa por reformas administrativas com vistas a superar os antigos hábitos na prestação do serviço público por considerá-los inadequados para a nova conjuntura política, econômica e sociocultural. No entanto, certos atributos, bons ou ruins, continuam a persistir no funcionamento da administração.

Diante disso, segundo Paludo (2013, p. 58):

[...] é possível afirmar que, na atualidade, a administração gerencial é o modelo vigente; que a administração burocrática ainda é aplicada no núcleo estratégico do Estado e em muitas organizações públicas; e que persistem traços ou práticas patrimonialistas de administração nos dias atuais. É possível afirmar, ainda, que existem fragmentos de todas as teorias administrativas nas organizações públicas.

O autor deixa claro que, embora a Administração Pública evolua e se transforme com o passar do tempo, certas características de modelos antigos de gestão ainda são encontradas nos moldes atuais. Ou seja, conforme citado acima, o modelo atual e vigente é o gerencial, mas hábitos burocráticos e até patrimonialistas ainda podem ser percebidos nas organizações e serviços públicos.

Tal compreensão sobre as reformas da Administração Pública e respectivos traços que ainda permanecem coexistindo pode ser confirmada pelo Plano Diretor:

Desta forma, partindo-se de uma perspectiva histórica, verificamos que a administração pública [...] evoluiu através de três modelos básicos: a administração pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Estas três formas se sucedem no tempo, sem que, no entanto, qualquer uma delas seja inteiramente abandonada (PDRAE, 1995, p. 15).

Isto posto, torna-se claro que por mais impactante que seja a evolução do modelo de gestão, há certas características antigas que resistem e devem ainda ser eliminadas, mas outras podem perdurar mais livremente, pois, conforme citado acima, nenhuma forma de gestão da Administração Pública é inteiramente abandonada. Nesse contexto, entende-se, outrossim, conforme Chiavenato (2006) que embora a Administração Pública gerencial constitua um rompimento com o modelo burocrático, certos princípios fundamentais da burocracia, de forma mais flexibilizada, chegam ainda a sustentar o funcionamento do sistema atual.

No caso de parte da burocracia coexistir com a gestão gerencial, o entendimento é de que alguns princípios em certos órgãos e contextos são necessários para o efetivo exercício de determinados serviços públicos. Como, por exemplo, Bresser Pereira (1998) explica que no setor do núcleo estratégico do Estado,

o qual é composto pelos administradores públicos do alto escalão e responsável pela definição das leis e políticas públicas, possui como forma de gestão uma combinação de traços e valores burocráticos e gerenciais.

Por fim, compreendendo toda a discussão apresentada neste tópico, faz-se imperioso ainda constatar que não só o modelo administrativo com seu conglomerado de entendimentos teóricos deve se desenvolver com a evolução na forma de enxergar a sociedade, mas também todo aquele envolvido com o serviço público, tais como os agentes, órgãos e entidades, no real contexto prático. Somente assim, surge a possibilidade de que seja promovida cada vez mais uma melhor prestação do serviço público, proporcionando, pois, satisfação e bem-estar aos indivíduos e à coletividade.

2.2 Princípios norteadores da administração pública

Como forma de esteio para o correto funcionamento do serviço público, tendo como finalidade o efetivo atendimento do interesse público, surgem regras e princípios que servem de alicerce para a atuação do Estado. Assim, confirma Oliveira (2018, p. 78) "[...] os princípios são considerados normas jurídicas, ao lado das regras, e podem ser invocados para controlar a juridicidade da atuação do Estado".

Compactuando com essa noção, argumenta Spitzcovsky (2018, p. 35-36):

Os princípios surgem como parâmetros para a interpretação do conteúdo das demais regras jurídicas, apontando as diretrizes que devem ser seguidas pelos aplicadores da lei. [...] Trata-se de uma relação meramente exemplificativa, de um mínimo de regras que deverão ser obrigatoriamente cumpridas quando no exercício de atividades administrativas.

Pode-se, então, conceituar os princípios da Administração Pública como sendo valores norteadores do atendimento ao interesse público, pois conforme citado acima, eles apontam as diretrizes a serem seguidas. Dessarte, o autor deixa claro que independentemente se o quadro é jurídico, legislativo ou administrativo, todo indivíduo na qualidade de agente público deve ter suas ações guiadas por tais princípios.

Isso posto, busca-se apontar quais seriam esses elementos guias tão fundamentais para o correto funcionamento do serviço público. Nesse ínterim, diferentes fontes, como leis e doutrinas, estabelecem conjuntos distintos, mas com certas semelhanças, de princípios.

Logo, de forma a abordar os princípios mais reconhecidos, fundamenta Oliveira (2018, p. 80):

Independentemente da pluralidade de princípios mencionados pelo ordenamento e pela doutrina, é possível destacar, para fins didáticos, os principais princípios do Direito Administrativo: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, finalidade pública (supremacia do interesse público sobre o interesse privado), continuidade, autotutela, consensualidade/participação, segurança jurídica, confiança legítima e boa-fé.

Conforme citado acima, diversos são os princípios que servem de guia para o agente público. Ademais, conforme verificado, torna-se claramente possível afirmar que são diretrizes fundamentais para a ação estatal. Conseqüentemente, Gomes (2019) esclarece que os princípios, na qualidade de instrumentos orientadores, fortificam a base de um sistema, impondo aos agentes condutas íntegras e probas de forma a impedir que ajam arbitrariamente.

Visando reforçar o entendimento sobre os princípios existentes, destaca-se, por exemplo, o artigo 37 da Constituição Federal da República Brasileira de 1988, com redação atualizada pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, em que diz: "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, 1998, p. 21).

Ainda com esse mesmo fim, cita-se também o artigo 2º da Lei Federal nº 9.784, de 1999 (Lei do Processo Administrativo): "A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência" (BRASIL, 1999, p. 1).

Vê-se, pois, a importância desse entendimento para uma boa prestação do serviço público. No entanto, é lamentável dizer que uma atuação do Estado com base em todos esses princípios não é uma realidade em todos os contextos e situações nem em todos os momentos. Dentro dessa conjuntura, enfatiza-se:

De fato, na maioria dos entes federativos encontram-se, regras Constitucionais e de Direito Administrativo e Penal sendo descumpridas. No meio delas destacam-se as fraudes de licitações, que causam enormes prejuízos aos cofres públicos, prejudicando assim os direitos coletivos. Por isto, é de suma importância encontrar formas de coibir os atos fraudulentos ocorridos frequentemente nas licitações, deixar de reprimir tais condutas acarretaria, dentre outros, fornecer à população produtos e serviços de baixa

qualidade, ou até mesmo inviabilizar o atendimento de necessidades básicas e imprescindíveis (CARAVANA, 2020, p. 15).

De fato, conforme explicado acima, mostra-se evidente a relevância da presença desses valores e dogmas no ordenamento, na estruturação bem como na execução do serviço público. Não é exagero afirmar que esses princípios em forma de instrumentos de orientação são essenciais para atender ao interesse público de maneira efetiva. Essa, porém, não é uma tarefa realizada com unanimidade na Administração Pública, haja vista que, infelizmente, muitos agentes e órgãos, propositalmente ou não, falham certas vezes em atender tais mandamentos. Ressalta-se, portanto, a necessidade de os colaboradores públicos serem muito bem instruídos quanto a seus deveres e, ainda, a importância de haver sistemas efetivos de controle sobre seus atos. Espera-se, dessa maneira, que a atuação da Administração Pública preze pelos valores fundamentais e atenda com excelência ao interesse público.

2.2.1 Princípio da eficiência

Como este trabalho é voltado para a aplicação do princípio da eficiência nas licitações públicas, foca-se, portanto, em conceituar apenas ele, não esgotando o entendimento sobre os demais princípios. Isto posto, afirma-se que o termo "eficiência" possui ampla gama de sentidos, ou seja, sua definição pode mudar à medida que o contexto também mude. Di Pietro (2018), por exemplo, apresenta dois aspectos diferentes sobre eficiência: um que trata do modo de atuação do agente público, sendo observados critérios como seu desempenho, e outro que se refere ao modo de organização e estruturação da Administração Pública. Os dois aspectos possuem, no entanto, o mesmo objetivo, que é o de lograr os melhores resultados possíveis na prestação do serviço público.

Uma outra forma ainda de compreender os sentidos da eficiência é fundamentada por SILVA (apud LENZA, 2013, p. 4991):

[...] o princípio da eficiência administrativa consiste na organização racional dos meios e recursos humanos, materiais e institucionais para a prestação de serviços públicos de qualidade em condições econômicas e de igualdade dos consumidores.

Conforme citado acima, faz-se nítido entender que, independentemente do contexto e do significado de eficiência, esse princípio tem como ponto central a produção de resultados favoráveis para o alcance dos fins almejados pelo Estado.

Ademais, o autor deixa claro que uma característica também basilar da eficiência é a ideia de utilizar os recursos produtivos de forma correta, sem desperdícios.

Dessa maneira, compreende-se eficiência como sendo um atributo engrandecedor da qualidade na produção de bens ou serviços, com singular direção para a otimização de recursos de maneira geral.

Reforçando essa ideia, detalha Moraes (2016, p. 554):

[...] princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social.

Conforme verificado, o princípio da eficiência é um dos pilares para uma satisfatória produção de bens e serviços. Nesse sentido, embora o princípio da eficiência possua distintas abordagens, é fácil perceber quais são os atributos com que ele mais relaciona. Sendo assim, de forma resumida, a ênfase do princípio da eficiência recai sobre os elementos produtividade e economicidade, com vistas à execução de serviços com presteza bem como à redução dos desperdícios do dinheiro público, dando total importância ainda para atributos como qualidade, celeridade, desburocratização e flexibilização (CARVALHO FILHO, 2018).

Infere-se das argumentações anteriores, portanto, que a eficiência é claramente um princípio norteador da satisfatória prestação do serviço público. Além disso, trata-se de uma variável que tem se desenvolvido acompanhando a evolução da Administração Pública. Nesse sentido, destaca-se que embora a eficiência tenha sido frequentemente desejada na fase da administração burocrática como um fator essencial de qualidade, ela ganhou mais força com a transição para o gerencialismo. Salienta-se, inclusive, que a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, é que foi responsável por introduzir o princípio da eficiência no rol de princípios da Administração Pública estabelecidos pelo ordenamento jurídico brasileiro, ou seja, pela Constituição Federal de 1988. É o que pontua, por exemplo, Oliveira (2018, p. 83): "O princípio da eficiência foi inserido no art. 37 da CRFB, por meio da EC 19/1998, com o objetivo de substituir a Administração Pública burocrática pela Administração Pública gerencial".

Além disso, enfatiza-se que:

Introduzido de maneira expressa, em nossa Constituição, pela EC n. 19/98, esse princípio impõe ao Poder Público a busca pelo aperfeiçoamento na prestação dos seus serviços, bem como das obras que executa, como forma de chegar à preservação dos interesses que representa (SPITZCOVSKY, 2018, p. 68).

Em vista disso, é indiscutível a importância do princípio da eficiência como uma ferramenta essencial para a produção de bens e serviços de qualidade, com a utilização correta dos recursos e visando à consecução de seus fins, como a satisfação do interesse público. No entanto, é indiscutível também a íntima relação de eficiência com os conceitos de economicidade, mas vale a pena frisar que esse atributo não deve ser visado de modo exclusivo pelo princípio, pois ao se buscar excessivamente por economia, os benefícios podem inesperadamente ser superados por prejuízos decorrentes de bens ou serviço de baixa qualidade. Nessa perspectiva, salienta Oliveira (2018, p. 85):

Ressalte-se, todavia, que a eficiência não pode ser analisada exclusivamente sob o prisma econômico, pois a Administração tem o dever de considerar outros aspectos igualmente fundamentais: qualidade do bem ou serviço, durabilidade, confiabilidade, universalização do serviço para o maior número possível de pessoas etc. Nem sempre a medida mais barata será a mais eficiente ("o barato pode custar caro"). A medida administrativa será eficiente quando implementar, com maior intensidade e com os menores custos possíveis, os resultados legitimamente esperados.

Além dos aspectos mencionados acima, é de grande relevância que o princípio da eficiência respeite ainda os demais princípios abordados no ordenamento jurídico brasileiro. Essa união é essencial para que nada seja ignorado ou desrespeitado na prestação do serviço público, não impedindo, assim, que o bem ou serviço seja composto integralmente por suas características necessárias para uma satisfatória qualidade. É o que destaca Carvalho Filho (2018, p. 86): "[...] em outra vertente, é imperioso não esquecer que a eficiência também guarda relação com outros princípios básicos da Administração, como é o caso dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da razoabilidade".

Conforme explicado acima, faz-se óbvio que a eficiência é fundamental para gerar resultados positivos na prestação do serviço público, no entanto, se má gerenciada e não for atrelada a outros aspectos e princípios, pode acabar se tornando causadora de efeitos indesejados decorrentes de bens e serviços de baixa qualidade. Nesse caso, o autor deixa claro que a ênfase demasiada na ideia de economicidade

pode fazer com que o "barato custe caro", ou seja, embora uma certa produção ocorra com custos mínimos, a sua qualidade defasada e incapaz de atender o fim a que se propõe pode fazer com que a Administração Pública necessite movimentar mais recursos financeiros em tal empreitada, acarretando, pois, prejuízos ao erário público.

3 NOÇÕES BÁSICAS SOBRE LICITAÇÕES PÚBLICAS

Após construída uma noção básica sobre a Administração Pública e elementos relacionados, vale apresentar a definição de seu instrumento mais importante para aquisição de bens e serviços: as licitações públicas. Por esse motivo, afirma Spitzcovsky (2018, p. 377): "[...] trata-se de um procedimento administrativo por meio do qual o Poder Público procura selecionar a proposta mais vantajosa para os interesses da coletividade nos termos expressamente previstos no edital".

Já no ponto de vista de Di Pietro (2018), a licitação pública é um processo administrativo necessário para que possibilite a qualquer interessado a formulação de propostas de contratação com o Estado, por meio de um instrumento de convocação chamado edital o qual normatiza critérios e condições em que todos os envolvidos no processo devem submeter-se. A escritora enfatiza ainda que licitar é dever de todo órgão e entidade da Administração Pública.

Dessa maneira, conclui-se que a licitação é o processo pelo qual a Administração Pública realiza contratações com qualquer interessado que apresente a melhor proposta para a produção ou fornecimento de bens e serviços, visando à satisfação do interesse público. É, portanto, uma ferramenta de suma importância para o Estado, pois é o seu meio de ordenar, estruturar, padronizar e reger a maioria de suas aquisições e contratações.

Faz-se importante esclarecer que as licitações públicas, devido sua grande relevância para o Estado, possui regramentos abordados por diversas fontes, sendo as mais importantes a Constituição Federal, de 1988, e ainda a Lei nº 8.666, de 1993, que, conforme seu artigo 1º, "estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos [...]" (BRASIL, 1993, p.1). Em vista disso, detalha Di Pietro (2018, p. 480):

A Constituição Federal exige licitação para os contratos de obras, serviços, compras e alienações (art. 37, XXI), bem como para a concessão e permissão de serviços públicos (art. 175). A Lei nº 8.666/93 exige licitação para as obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações (art. 2º). Estão obrigados à licitação todos os órgãos da Administração Pública direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 1º, parágrafo único).

Vê-se, conforme citado acima, que licitação pública é um procedimento fundamental, pois a autora deixa claro que esse instrumento é obrigatório por lei, dentro de todo e qualquer ente prestador de serviço público, para a realização de contratos da maioria das operações feitas entre as iniciativas pública e particular, a fim de atender ao bem coletivo. Dessa forma, há de se destacar também que "O objetivo a ser atingido em uma licitação é a busca da proposta mais vantajosa para o interesse público, única finalidade, aliás, a ser perseguida pela Administração Pública." (SPITZCOVSKY, 2018, p. 378).

Importa, pois, ressaltar que o maior objetivo da licitação é o de obter a proposta mais vantajosa, como explicitado nos argumentos anteriores. Esse fundamento, no entanto, não deve ser integralmente interpretado como algo financeiramente mais vantajoso, ou seja, mais econômico. Deve-se, na realidade, observar essa ideia acrescentando-se, ainda, o conceito de uma proposta de qualidade que resulte em frutos favoráveis para o interesse público, pois como bem detalha Oliveira (2018, p. 434):

O procedimento administrativo licitatório tem por objetivo a seleção, dentro de um mercado no qual exista efetiva concorrência entre os licitantes, da proposta mais vantajosa para a Administração Pública que não se funda exclusivamente em critérios econômicos, mas também em outros fatores que devem ser ponderados pela Administração Pública, tais como o desenvolvimento nacional sustentável, [...], entre outras finalidades extraeconômicas. Trata-se da denominada "função regulatória da licitação". Por esta teoria, o instituto na licitação não se presta, tão somente, para que a Administração realize a contratação de bens e serviços a um menor custo; o referido instituto tem espectro mais abrangente, servindo como instrumento para o atendimento de finalidades públicas outras, consagradas constitucionalmente.

Conforme citado acima, é de se compreender que as licitações públicas e respectivas contratações não devem se pautar única e exclusivamente por critérios econômico-financeiros. A finalidade de atender às demandas sociais requer algo superior à ideia de custo mínimo, pois a proposta mais vantajosa para o interesse público nem sempre será a que tiver o menor preço. Isto posto, Oliveira (2018, p. 433) salienta: "Não se pode perder de vista que a licitação é um procedimento instrumental que tem por objetivo uma finalidade específica: celebração do contrato com o licitante que apresentou a melhor proposta".

Pode-se dizer, então, que as licitações públicas devem obedecer a requisitos fundamentais a fim de resultar na realização de contratações para a produção ou

fornecimento de bens e serviços que visem atender efetivamente os interesses da coletividade. Em decorrência disso, há de se frisar que devem ser igualmente respeitados os princípios da Administração Pública. Por isso, Spitzcovsky (2018, p. 380) afirma que "A abertura de qualquer licitação deverá nortear-se pelo cumprimento de princípios como os da legalidade, moralidade, eficiência, publicidade e impessoalidade". Ademais, vale nesse momento retornar ao princípio da eficiência, uma vez que dependendo da interpretação dos agentes públicos envolvidos na gestão das licitações e dos contratos, a eficiência pode, por exemplo, ser exclusivamente atrelada à ideia de economicidade, fazendo com que a "proposta mais vantajosa" possa ser entendida apenas como a de preço mais baixo, prejudicando, possivelmente, a qualidade da contratação.

Reforçando o entendimento sobre os princípios da Administração Pública aplicáveis às licitações e contratações públicas, Carvalho (2017, p. 446) justifica:

Sendo assim, a realização do procedimento licitatório deve observar a legalidade, no que tange às normas aplicáveis ao seu procedimento, a impessoalidade que representa, inclusive, uma das finalidades da licitação, sem que haja favoritismos ou escolhas em razão da pessoa a celebrar o contrato, a moralidade, sendo conduzida a licitação em respeito aos padrões éticos e morais, além da garantia de eficiência inerente a toda atuação do Poder Público.

É importante ressaltar que outros princípios orientam também a realização de licitações e contratos. Nesse contexto, explica Oliveira (2018, p. 432):

A licitação, por ser um processo administrativo, pressupõe o atendimento dos princípios constitucionais, expressos e implícitos, aplicáveis à Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência etc.). Todavia, merece destaque o elenco de princípios específicos da licitação previstos no art. 3.º da Lei 8.666/1993, com destaque para os princípios da competitividade, da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório, do procedimento formal e do julgamento objetivo.

Nota-se, assim, a importância novamente dos princípios como norte para as ações da Administração Pública. É interessante, todavia, destacar brevemente o princípio da competitividade, o qual, dentre seus sentidos, busca reforçar a ideia da seleção da proposta mais vantajosa. Tanto é verdade que nas palavras de Frota e Frota (2019, p. 2), "A consequência da busca pela melhor proposta é esta: a disputa, a competição". Reitera-se, no entanto, que proposta mais vantajosa não se resume em critérios econômico-financeiros, mas se estende em um conjunto de atributos que a tornam mais favorável para o ente público assim como para os interesses coletivos.

Nesse sentido, nos dizeres de Carvalho (2017, p. 515): "A Administração é orientada a selecionar a proposta de melhor preço que não pode ser confundido com o menor valor monetário, pois, existem hipóteses em que pagar o valor mais elevado propiciará à Administração Pública vantagens maiores". Nessa ótica, pode-se concluir que escolher o menor preço pode não ser vantajoso em certos casos e até arriscado, no sentido de que alguns serviços de baixa qualidade pode, por exemplo, acarretar resultados insatisfatórios, fazendo com que o órgão tenha que reagir despendendo mais recursos financeiros para resolver seus problemas decorrentes do mau serviço e, assim, gerar prejuízos para o patrimônio financeiro público.

Tendo isso em vista, fica clara a importância das licitações públicas para a realização de aquisições e contratações públicas a fim de satisfazer os interesses da coletividade. Parece óbvia, ainda, a preocupação que se deve ter na obtenção de bens e serviços públicos, visando à alta qualidade e desempenho ao mesmo tempo em que se busca onerar o mínimo possível a máquina estatal. Não obstante essa seja uma noção básica, parece haver, no entanto, uma compreensão equivocada entre os entes e agentes públicos sobre o que seria a proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Muitos acabam se debruçando excessivamente sobre o viés econômico, sem fazer as especificações corretas de qualidade no edital e, tampouco, os julgamentos e avaliações adequados para a seleção das melhores propostas. Vale frisar, contudo, que a culpa de más seleções pode nem ser dos agentes envolvidos, mas da própria legislação limitante, uma vez que a Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666, de 1993), mesmo sendo um grande avanço para essa área, chega a ser muito restritiva em alguns aspectos, como é o caso do critério de julgamento de "menor preço", o qual será detalhado posteriormente.

3.1 Modalidades licitatórias e o pregão

Após compreendido o conceito de licitações públicas, vale detalhar quais são suas modalidades de aplicação e, em especial, a modalidade Pregão. Nesse sentido, conforme Mazza (2016, p. 568), "Modalidades licitatórias são os diferentes ritos previstos na legislação para o processamento da licitação". Além disso, "A Lei nº 8.666/93 prevê cinco modalidades de licitação, no artigo 22: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão" (DI PIETRO, 2018, p. 496). Tratam-se, pois, de um

conjunto de critérios, características e formalidades aos quais os procedimentos licitatórios devem obedecer conforme certos requisitos para a condução do processo de aquisição e alienação de bens e serviços públicos.

Sendo assim, as modalidades licitatórias buscam segmentar os processos de licitação em conjuntos diferentes de categorias. Isto posto, reforça Carvalho Filho (2018, p. 345):

São cinco as modalidades de licitação. Entretanto, são apenas três os fins a que se destinam, e isso porque, [...], as três primeiras modalidades – a concorrência, a tomada de preços e o convite – têm o mesmo objetivo: a contratação de obras, serviços e fornecimento, enquanto o concurso e o leilão têm objetivos próprios e diferenciados. Essas modalidades são expressas na lei. Nenhuma outra, além delas, pode ser criada pela Administração. Nem também podem sofrer combinações entre si. Nesse sentido, dispõe o art. 22, §8º, do Estatuto. Ressalve-se apenas – [...] – a modalidade de pregão, regulada por lei especial (Lei nº 10.520, de 17.7.2002).

Entende-se, portanto, do exposto acima que as modalidades licitatórias possuem tanto pré-requisitos quanto objetivos distintos. Deste modo, transcreve-se abaixo a literalidade do parágrafo primeiro ao parágrafo quinto do art. 22 da Lei 8.666/93, os quais discorrem sobre o conceito de cada modalidade de licitação:

§1º Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

§2º Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

§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.

§4º Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

§5º Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação. (BRASIL, 1993).

Enfatiza-se que a quantidade de modalidades existentes é limitada pela lei, impedindo, inclusive, o administrador de criar outras ou fazer combinações entre si.

Ressalva-se, no entanto, alguns casos em que a própria lei cria modalidades diferentes, a fim de evoluir seu atendimento ao interesse público. O autor deixa claro, por exemplo, a exceção da modalidade conhecida como "pregão" (regulada pela Lei nº 10.520, de 2002). Nesse contexto, Oliveira (2018) explica que segundo a lei, criar modalidades ou combiná-las é proibido, sendo, porém, essa restrição apenas sobre o administrador. Ou seja, ele explica que ao legislador é permitido realizar tal procedimento, caso a necessidade e o interesse público assim exijam, como foram os casos da criação do pregão e da consulta.

Em vista disso, cumpre aqui destacar, dentre as modalidades de licitação, o pregão, visto ser objeto de estudo deste trabalho. Dessa maneira, para compreender melhor a importância do pregão e como ele surgiu, demonstra Carvalho Filho (2018, p. 375):

As modalidades licitatórias previstas na Lei nº 8.666/1993, em muitos casos, não conseguiram dar a celeridade desejável à atividade administrativa destinada ao processo de escolha de futuros contratantes. As grandes reclamações oriundas de órgãos administrativos não tinham como alvo os contratos de grande vulto e de maior complexidade. Ao contrário, centravam-se nos contratos menores ou de mais rápida conclusão, prejudicados pela excessiva burocracia do processo regular de licitação. Atendendo a tais reclamos, foi editada a Lei nº 10.520, de 17.7.2002, na qual foi instituído o pregão como nova modalidade de licitação, com disciplina e procedimento próprios, visando a acelerar o processo de escolha de futuros contratados da Administração em hipóteses determinadas e específicas.

Conforme citado acima, infere-se que o pregão é considerado uma evolução das modalidades de licitação previstas na Lei nº 8.666/1993. Entende-se, portanto, que ele surgiu como forma de melhorar a qualidade do procedimento licitatório, carregando a vantagem de gerar maior celeridade nos processos. Outro benefício do pregão é o fato de ele ser mais abrangente, ou seja, diferentemente das outras modalidades que são segregadas conforme o valor da contratação, o pregão independe do valor fornecido, pois o que lhe importa é o objeto a ser licitado. Em decorrência disso, pontua Di Pietro (2018, p. 505): "Pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública". Além disso, consoante o artigo 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002, bens e serviços comuns são "[...] aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelos editais, por meio de especificações usuais no mercado." (BRASIL, 2002).

Vê-se, pois, que o escopo de atuação da modalidade pregão é amplo, uma vez que não se fala em limites de valores para contratação, assim como não é definido objetivamente o que são bens e serviços comuns, criando por exemplo margens para os administradores apontarem muitas categorias como sendo "comuns". No entanto, embora não haja uma descrição literal do que sejam bens e serviços comuns, há, pelo menos, um rol de opções que realmente não podem ser abordadas pelo pregão. "Sendo assim, a doutrina costuma apontar a impossibilidade de utilização do pregão somente para alienação de bens [...], para execução de obras públicas e para a celebração de contratos de locação de imóveis." (CARVALHO, 2017, p. 464).

Ainda sobre o que pode ou não pode ser utilizado pelo pregão, Carvalho (2017, p. 464) volta a dizer:

Em resumo, a doutrina administrativa vem ampliando, cada vez mais, o objeto desta modalidade licitatória, admitindo-se quaisquer bens e serviços comuns. Por óbvio, o pregão não pode ser utilizado para execução de obras públicas, mas tem sido aceito, até mesmo, para contratação de serviços de engenharia.

Entendido isto, é relevante, ainda, retornar ao discurso do viés econômico dentro das licitações e contratações públicas. Nesse sentido, enfatiza-se que uma das intenções do pregão é exatamente a de tornar o processo licitatório mais eficiente, gerando mais economia para o órgão. Tanto é verdade que o Decreto nº 3.555, de 2000, que aprova o regulamento para a modalidade pregão, diz em seu anexo II, artigo 3º:

Os contratos celebrados pela União, para a aquisição de bens e serviços comuns, serão precedidos, prioritariamente, de licitação pública na modalidade de pregão, que se destina a garantir, por meio de disputa justa entre os interessados, a compra mais econômica, segura e eficiente (BRASIL, 2000).

Vale, contudo, realçar também a importância de outros aspectos visados pelo pregão. Nesse sentido, Costa e Vilar (2017) esclarecem que na seleção da proposta mais vantajosa, o valor financeiro não deve ser o único critério para a escolha do vencedor. Eles explicam que, além da economicidade, devem ser observados pelo objeto licitado critérios tais como as especificações técnicas e os parâmetros mínimos de desempenho e qualidade, visando a garantir a eficiência na contratação. Tais obrigações provêm da própria Lei do Pregão nº 10.520/02 que impõe aos

administradores atentar-se a esses requisitos que deverão ser previamente estipulados no edital de convocação.

O autor deixa claro, portanto, a relevância da modalidade pregão para a escolha das propostas mais vantajosas para a Administração Pública, pois, conforme explicado acima, o pregão busca garantir eficiência e economicidade, respeitando os parâmetros mínimos de qualidade. No entanto, é importante lembrar que nem sempre esses requisitos fundamentais são atendidos devido à má interpretação ou má aplicação desses institutos, como nos casos de elaboração inadequada das especificações do edital, a seleções não assertivas de propostas de baixa qualidade ou ainda ao problema de foco exclusivo sobre o viés econômico-financeiro. Fica esclarecido também que a modalidade pregão tem sido utilizada para além da aquisição de bens e serviços comuns, ou seja, para a realização de serviços não especiais de engenharia. Esses últimos são uns dos que mais têm sido afetados nos casos de licitações de baixa qualidade relacionadas com seleções de propostas de menor preço. Esses problemas podem gerar grandes prejuízos para o patrimônio financeiro público, por isso é de extrema relevância realizar licitações e contratações obedecendo aos critérios do edital e aos princípios da Administração Pública, com vistas à seleção da proposta mais vantajosa assim como à satisfação do interesse público.

3.2 Tipos de licitação e o critério de menor preço

Além das modalidades licitatórias, é de igual relevância que se compreenda sobre os tipos de licitação ou, como são chamados, critérios de julgamento. Isto posto, Carvalho (2017) preocupa-se em distinguir os conceitos dos dois institutos ao argumentar que enquanto as modalidades de licitação possuem um vínculo direto com o procedimento ou forma à qual a licitação deve obedecer, os tipos de licitação, por sua vez, referem-se exatamente ao critério de julgamento utilizado, ou seja, ao requisito fundamental para a avaliação e seleção das propostas. Sendo assim, o autor explica que o rol de modalidades é composto pela concorrência, tomada de preços, convite entre outros, já os tipos de licitação ou critérios de julgamento são os de menor preço, melhor técnica, técnica e preço, e maior lance.

Em vista disso, Di Pietro (2018, p. 545) reforça o entendimento sobre os tipos de licitação ao justificar que:

Para fins de classificação das propostas, poderão ser utilizados os seguintes critérios: I – menor preço ou maior desconto; II – técnica e preço; III – melhor técnica ou conteúdo artístico; IV – maior oferta de preço; ou V – maior retorno econômico (art. 18 da Lei). O critério de julgamento deve ser definido no instrumento convocatório, mediante a definição de parâmetros objetivos [...].

Logo, a autora deixa claro que o rol de tipos de licitação é quase taxativo, não podendo ser utilizados outros, ressalvados alguns casos. Ademais, conforme citado acima, pode-se perceber que os tais critérios para avaliação, julgamento e classificação das propostas são baseados, basicamente, em dois vieses: um de valor econômico ou financeiro e outro de cunho técnico. A jurista esclarece ainda que a escolha dos critérios deve ser feita mediante parâmetros objetivos, o que significa que a avaliação deve ser isenta de subjetividades ou juízo de valor.

Dessa maneira, cumpre salientar que a modalidade do pregão se orienta por um foco bastante econômico, uma vez que seu tipo de licitação adotado sempre será o de menor preço. A fim de ratificar essa afirmação, transcreve-se, por exemplo, a literalidade do inciso X do artigo 4º da Lei nº 10.520/02 (Lei do Pregão): "Para julgamento e classificação das propostas, será adotado o critério de menor preço, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital." (BRASIL, 2002). Seguindo a mesma linha de raciocínio, reforça Carvalho (2017, p. 465) ao dizer que "[...] a licitação, na modalidade pregão, será sempre do tipo MENOR PREÇO".

Com base no que foi dito, faz-se importante esclarecer que o critério de julgamento "menor preço" será adotado "[...] 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." (MAZZA, 2016, p. 566-567).

É relevante destacar ainda que, sem dúvidas, o pregão é a modalidade mais utilizada pela Administração Pública brasileira e, da mesma forma, o critério de menor preço, o que comprova que as licitações e contratações públicas são muito baseadas pelo viés econômico, em detrimento, às vezes, dos aspectos mais técnicos e de qualidade. Por isso, então, confirmam Costa e Vilar (2017, p. 3):

Atualmente, o setor público predominantemente se utiliza da licitação do tipo menor preço na modalidade pregão, tendo em vista projetar a ideia que através de um célere procedimento, será possível verificar o menor preço do mercado para a contratação almejada pela Administração.

Baseando-se no que foi exposto, demonstra-se que, além do tipo de licitação "menor preço", até mesmo em outros casos é utilizada a ideia de menor preço. Em decorrência disso, tem-se a seguinte explicação e posterior crítica feita por Carvalho Filho (2018, p. 362):

O de melhor técnica, por exemplo, tem duas etapas: uma, em que os candidatos se submetem a uma valorização de suas propostas; se a proposta não alcançar essa valorização mínima, está fora do certame. A outra é a fase da negociação: o candidato que ofereceu a proposta vitoriosa sob o critério técnico só celebra o contrato se aceitar a execução do objeto ajustado pelo preço mínimo oferecido pelos participantes (art. 46, § 1º, I e II). Se recusar reduzir seu preço, será chamado o candidato que ficou em segundo lugar, e assim sucessivamente. Ora, é evidente a incoerência desse tipo de processo, porque dificilmente o candidato de melhor técnica vai submeter-se a um preço oferecido por candidato de técnica inferior.

Fica claro, conforme citado acima, que o foco econômico decorrente do critério de menor preço é bastante recorrente nas licitações e contratações públicas. Vale, no entanto, defender que outros aspectos da seleção devem receber igual atenção. Nesse sentido, Di Pietro (2018) rebate a disposição da Lei de Licitações ao argumentar que o normativo do artigo 4º, inciso X, causa confusão nos intérpretes, fazendo parecer com que o critério a ser adotado seja exclusivamente no sentido de menor preço, quando na verdade outras exigências devem ser observadas para a aceitabilidade ou não da proposta.

Dessa maneira, dando continuidade ao seu pensamento sobre os demais aspectos igualmente relevantes que estão dispostos na lei e que devem ser atentados pelo instrumento de convocação bem como pelos licitantes e, ainda, pelos administradores fiscais dos contratos, a ilustre jurista argumenta que "O julgamento e a classificação das propostas se fazem pelo critério do menor preço, o que não impede sejam analisados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade [...]." (DI PIETRO, 2018, p. 521). Conclui-se, portanto, que além do valor financeiro, devem ser observados, por exemplo, os atributos: técnica, prazo e qualidade.

Seguindo a mesma lógica de Di Pietro ao criticar a existência de uma exegese duvidosa e ambígua causadora de má interpretação sobre o dispositivo legal, Costa e Vilar (2017, p. 12) complementam:

Em que pese não haver como se falar em vantagem para a Administração sem que haja um menor custo ao Estado concomitante a uma eficiente aquisição de produto e/ou prestação de serviço ou obra pelo particular contratado, na prática há uma equivocada interpretação acerca do critério do menor preço que se afasta do fim principal da licitação ao verificar-se a ocorrência de um processo que, desvirtuando o critério do menor preço, atribui-se a este uma qualidade de condição absoluta no certame. Fato observado mediante aquisições de produtos de baixa qualidade, ineficiência na prestação de serviços, em que visou-se contratar simplesmente a proposta de menor custo.

Percebe-se, pois, que a correta interpretação do critério é essencial para colaborar com a adequada seleção de propostas. Por outro lado, julgar apenas e unicamente pelo menor preço é um meio passível de realizar más contratações decorrentes de baixa qualidade. Nesse ínterim, Barella; Barella (s/d) argumenta que quando a Administração contrata com grande foco em preço baixo e agilidade processual, ela pode não perceber a aquisição de produtos de má qualidade, os quais possivelmente prejudicarão os objetivos da gestão pública, tais como saúde e educação de boa qualidade (TEIXEIRA, PENEDO, ALMEIDA, 2012).

Além disso, busca-se esclarecer que a realização de contratações de baixa qualidade são prejudiciais à Administração e ao erário pelo fato de que se o fornecedor não cumprir eficientemente o objetivo do contrato, podem ser necessárias medidas corretivas, não previstas inicialmente, sobre problemas envolvendo a má execução do objeto licitado. Por isso, reforça Medeiros (2021, p. 137-138):

Como se sabe, a contratação pelo menor preço não deve se ater cegamente apenas às propostas mais baratas. É necessário que os agentes públicos, antes, façam a averiguação da compatibilidade da oferta com as especificações do edital, não bastando que o proponente seja o mais econômico em termos financeiros. [...]. Isso para evitar a adjudicação de ofertas de qualidade ruim, que necessitem de constante manutenção ou que estejam na contramão de medidas que garantam sustentabilidade ambiental, todas circunstâncias que eventualmente acarretarão mais custos aos cofres públicos.

Outrossim, enfatiza-se ainda que contratar pelo menor valor financeiro pode até aparentar, no curto prazo, uma decisão benéfica e econômica, contudo, caso falhas ocorram com a execução do contrato, como as dos exemplos demonstrados acima, a economia inicial pode acabar se tornando deficitária no médio ou longo prazo. Assim

explicam Costa e Vilar (2017, p. 11): “[...] o menor preço por si só não corresponde necessariamente a maior vantagem ao interesse público, tendo em vista ser necessária não apenas uma análise imediata, mas sim de forma a visualizar os resultados da contratação a longo prazo”.

Por fim, é notório que há um grande foco econômico que norteia a Administração Pública em suas escolhas. Tanto é que a modalidade pregão, conforme verificado, é a mais utilizada nas licitações públicas, e, por esse motivo, o critério de menor preço também é o mais adotado, haja vista ser o critério obrigatório do pregão. Além disso, se vê a essência do menor preço atuando, inclusive, em outros tipos de licitação. Essa forma de gestão de licitação e contratos é, claramente, orientada pelo princípio da eficiência, no sentido de buscar alcançar os fins pretendidos ao mesmo tempo em que se onera o mínimo possível a Administração Pública. Ademais, o objetivo de todas essas ferramentas se resume em selecionar a proposta mais vantajosa para o ente público. No entanto, cumpre ressaltar que, conforme explicado acima, existem recorrentemente equivocadas interpretações sobre os dispositivos legais, especialmente sobre a ideia do tipo licitatório “menor preço”, fazendo com que outros parâmetros, tais como técnica e qualidade, acabem sendo parcialmente ignorados. Outro problema ainda passível de ocorrência é não o de interpretação equivocada, mas sim de aplicação inadequada das ferramentas disponíveis decorrentes de subjetividades presentes nas técnicas, nos procedimentos e nas seleções dos agentes envolvidos, mas, ainda sim, com foco quase que exclusivamente financeiro. O autor deixa claro, por fim, que toda essa forma irregular de gerir as licitações pode acabar gerando contratações de produtos de baixa qualidade e de ineficientes prestações de serviços, acarretando, pois, prejuízo ao erário público.

3.3 Gestão da qualidade nas contratações públicas e a proposta de "melhor preço"

Tem-se discutido bastante nos tópicos anteriores sobre o objetivo da Administração Pública, por meio do instrumento de licitações e contratos, de selecionar a proposta mais vantajosa, estando essa atrelada ao conceito de eficiência que envolve a ideia de economicidade e, igualmente, de qualidade, com a finalidade

de satisfazer ao interesse público. Por consequência, cumpre definir o que exatamente seria qualidade. Sendo assim, conforme a NBR ISO 9000, pode-se dizer que "A qualidade dos produtos e serviços de uma organização é determinada pela capacidade de satisfazer os clientes e pelo impacto pretendido e não pretendido nas partes interessadas pertinentes" (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2015, p. 2).

Além disso, consoante Lacerda (2015), a qualidade está diretamente vinculada a atributos como custo, produtividade e competitividade, sendo capaz, portanto, de influenciar no valor do produto final. Por esse motivo, o autor pontua ainda que, atualmente, a qualidade é considerada um fator imprescindível, devendo ser exigida na composição do bem ou serviço. Levando, no entanto, o conceito de qualidade para o espectro da gestão pública, ainda Lacerda (2015, p. 16) afirma: "Na área da administração pública, a qualidade está relacionada com a questão de cidadania e o direito que todo contribuinte tem de receber um atendimento adequado e equiparável aos altos impostos por ele pagos".

Seguindo essa lógica de qualidade voltada para a Administração Pública, reforça Moraes (2016, p. 559):

[...] ressalte-se a definição dada pela Secretaria Geral da Presidência, de que "qualidade de serviço público é, antes de tudo, qualidade de um serviço, sem distinção se prestado por instituição de caráter público ou privado; busca-se a otimização dos resultados pela aplicação de certa quantidade de recursos e esforços, incluída, no resultado a ser otimizado, primordialmente, a satisfação proporcionada ao consumidor, cliente ou usuário. (...) Outra característica básica da qualidade total é a melhoria permanente, ou seja, no dia seguinte, a qualidade será ainda melhor".

Em outras palavras, pode-se dizer que, conforme citado acima, qualidade é um fator indispensável para uma satisfatória prestação do serviço público, devendo ser percebida no bem ou serviço ofertado, de forma que supra as necessidades do usuário além de proporcionar-lhe vantagens e benefícios, de tal modo que o faça valorar positivamente o referido bem ou serviço. Ademais, não se deve esquecer de que uma boa qualidade está atrelada à ideia de eficiência, no sentido de se buscar otimização dos recursos envolvidos sem que seja perdido o foco de atendimento do interesse público. Por fim, o autor deixa claro também que a qualidade deve ser norteada pelo conceito da melhoria permanente, devendo, portanto, ser sempre aperfeiçoada.

Cumpra, no entanto, ressaltar que, como já explicado anteriormente, muitos bens e serviços públicos carecem de boa qualidade, na medida em que esses sejam contratados por meio do critério de menor preço e sendo os demais atributos ignorados. É nesse sentido que Sousa (2020) argumenta que diversas são as compras do governo carregadas de baixa qualidade ou, ao menos, de qualidade não confiável, fato este responsável por gerar dispêndio dos recursos financeiros públicos sem que haja um efetivo retorno, acarretando assim possíveis danos ao erário e prejuízo ao interesse público, sem que sequer sejam alcançados os fins pretendidos pela Administração.

Dessa forma, entende-se que quando ocorrem aquisições de bens ou serviços de baixa qualidade, por exemplo, é possível que seja necessário desembolsar mais recursos financeiros a fim de corrigir ou pelo menos de melhorar a situação, qual seja a de produtos que não cumprem seu objetivo. Tal fato, por mais que a contratação tenha sido pela de menor preço, pode acabar gerando mais despesas do que se a contratação tivesse sido por um preço maior, mas de qualidade também maior. Nesse mesmo entendimento, pontua-se que licitações "[...], em sua maioria, se apresentam como do tipo 'menor preço', trazendo consigo, muitas vezes, a baixa qualidade dos produtos e gerando prejuízos à administração pública, além de situações de recompra, quebras de contrato, etc." (MEDEIROS *et al.*, 2014, p. 493).

Deste modo, enxerga-se o processo licitatório que faz uso do critério de julgamento pelo menor preço como um mecanismo que tem sido parcialmente responsável por gerar diversos prejuízos à Administração Pública quando se realizam contratações de qualidade defasada. A modalidade do pregão, por exemplo, é considerada um avanço frente às demais modalidades ao contribuir com maior celeridade e com redução de custos nos processos licitatórios, todavia, por possuir como critério exclusivo o de menor preço, acaba estando passível de realizar contratações não satisfatórias. Por isso, comenta Santos (2016, p. 7):

Ocorre que, o que poderia ser a resposta para acabar com todos os empecilhos gerados pelas outras modalidades de licitação, acabou se tornando um grande inimigo da qualidade dos produtos e serviços adquiridos pela administração pública, visto que apesar de o Pregão ser mais ágil, deixa a desejar no critério de escolha do vencedor do certame, isto é, daquele que irá prestar o serviço ou fornecer algum tipo de produto para a administração pública, sem falar que todas as outras modalidades licitatórias entraram praticamente em desuso em decorrência da utilização exacerbada do Pregão.

Conforme citado acima, infere-se que o próprio instrumento normativo e administrativo (o pregão) possui defeitos que prejudicam a consecução de seus fins. Contudo, vale ressaltar que ele não é o único responsável pelos prejuízos, haja vista existirem outros fatores igualmente ou ainda mais responsáveis pelos problemas gerados. Nesse contexto, afirma-se que:

A maioria dos problemas práticos ocorridos em licitações deriva da equivocada elaboração do ato convocatório. Não seria exagero afirmar que os erros na elaboração dos editais constituem-se em fatores muito mais prejudiciais do que as complexidades ou defeitos da Lei 8.666/93. Se esse diploma possui defeitos, eles são potencializados em virtude de editais mal redigidos (MARÇAL, 2014, p. 706 apud SILVA, 2017, p. 27:28).

Complementando esse entendimento, Medeiros *et al.* (2014) argumenta que produtos adquiridos com qualidade inferior podem ser decorrentes de especificação inadequada do objeto. O autor diz ainda que uma descrição mal elaborada do bem ou serviço almejado pode gerar confusão entre as pessoas envolvidas, o que pode impactar na forma com que o produto será elaborado, podendo, pois, prejudicar sua qualidade.

Do exposto acima, nota-se que não só o critério de menor preço ou a própria legislação limitante que são causadores de contratações de baixa qualidade, mas questões também como elaboração inadequada e mal detalhada do instrumento convocatório, dos projetos, dos termos e regulamentos a se seguir bem como das especificações dos bens e serviços desejados. Entretanto, outras inconveniências podem também fazer-se presentes, como no caso de má fiscalização dos gestores envolvidos ou ainda de fraca gestão dos fornecedores. Um outro exemplo é detalhado por Damiani e Cruz (2014) ao dizer que um grande problema encontrado na fase de habilitação é a falta do conhecimento sobre o histórico de atuação da empresa em outros contratos, fazendo com que a empresa seja habilitada para contratar com o Estado basicamente pelo fato de que no momento da licitação ela encontra-se com capacidade técnica e econômico-financeira para executar o contrato e isenta de débitos trabalhistas e de tributos municipais, estaduais e federais. No entanto, o erro do ente público está em não se atentar se a empresa possui muitos contratos rescindidos, baixo desempenho no fornecimento do objeto licitado, ou ainda muitos contratos vigentes, o que pode afetar seu capital financeiro bem como sua capacidade de executar o serviço no prazo.

Diante de toda essa discussão, cumpre ressaltar que alguns autores ainda sim culpabilizam o critério de menor preço pela qualidade prejudicada nas contratações. Eles propõem que na realidade o termo adequado não deveria ser "menor preço", mas sim "melhor preço", a esse atribuindo-se outros aspectos além do meramente financeiro. Isto posto, afirma Medeiros *et al.* (2014, p. 506):

A qualidade dos produtos adquiridos por processos licitatórios condicionados ao menor preço é um assunto que sempre gera discussões, pois o conceito de "menor preço" na verdade deveria chamar-se "melhor preço", a fim de agregar boa qualidade a preço justo.

Reforçando esse raciocínio, Santos (2016, p. 14) esclarece que "[...] o melhor preço agrega: economia, qualidade, durabilidade, finalidade e vantagem para quem o adquiriu". Além disso, o autor defende:

Assim, não pode a Administração Pública distanciar-se do critério de melhor preço, isto é, do custo a menor pela aquisição do produto, bem como da observância quanto a sua qualidade e durabilidade, tendo sempre em mente que a melhor proposta não é aquela que foi firmada utilizando simplesmente o critério de menor preço, mas sim aquela que desde a elaboração preocupou-se em trazer um menor gasto em longo prazo, demonstrando assim a preocupação com o erário e a obtenção da proposta mais vantajosa (SANTOS, 2016, p. 14).

Seguindo um raciocínio semelhante aos apresentados acima, é possível compreender mais sobre a ideia de "melhor preço" por meio do seguinte disposto na Ata nº 24, de 14 de junho de 2006, do Tribunal de Contas da União (2006, p. 125):

1. Na licitação do tipo menor preço deve ser escolhido o melhor preço para a administração, aí entendido preço consentâneo com o praticado no mercado, assegurada a prestação do serviço ou a entrega do bem, a contento, não havendo impedimento a que se determine requisitos de qualidade técnica mínima. A descrição do objeto deve ser clara e deve descrever os requisitos técnicos necessários à satisfação do interesse da administração (Acórdão 904/2006, Plenário, rel. Min. Ubiratan Aguiar).

Finalmente, fica claro que há diversos fatores que podem prejudicar a qualidade das contratações. Alguns autores como Justen Filho (2004) e Medeiros *et al.* (2014) enfatizam o problema da má elaboração do edital e demais normativos do ciclo do planejamento ou ainda da especificação inadequada do objeto; outros como Damiani e Cruz (2014) enfatizam a má fiscalização dos gestores sobre o desempenho dos fornecedores na execução do contrato; e ainda outros autores como Di Pietro (2018) e Costa e Vilar (2017), destacam a interpretação inadequada dos gestores e dos licitantes ao enxergar o critério de menor preço como condição absoluta a ser adotada

no processo licitatório, guiando-se exclusivamente pelo viés econômico-financeiro. Dito isso, parece óbvio que a escolha do critério de "menor preço", atrelada a uma gestão inadequada, pode acarretar problemas para o órgão, inclusive quando o foco é demasiadamente financeiro. Por isso, como proposto anteriormente por Medeiros (2014) e por Santos (2016), o mais adequado seria conceituar esse critério de julgamento como julgamento por "melhor preço". Desta maneira, outros atributos seriam igualmente observados, como qualidade e finalidade. Assim sendo, a escolha do órgão público sobre o licitante vencedor aproximar-se-ia da almejada proposta mais vantajosa para o interesse coletivo.

3.4 Outros fatores relevantes do julgamento por menor preço e ferramentas da nova lei de licitações

Apesar de toda a discussão sobre a recorrente qualidade afetada ao se fazer uso do critério de menor preço, cumpre ressaltar que esse não se trata necessariamente de um instrumento ruim, pois, como já foi apontado por alguns autores neste trabalho, o critério de menor preço possui grande impacto e relevância nas licitações que prezam pela economia e simplicidade de uso do instrumento. Nesse sentido, é notório que, em se tratando de contratações e aquisições de produtos isentos de características especiais ou diferenciadoras, o critério de menor preço é capaz de cumprir efetivamente seu propósito: selecionar a proposta mais vantajosa. Em vista disso, Tadelis (2012 apud Araújo e Jesus, 2018) pressupõe que as aquisições de bens comuns, caracterizadas por conter baixo nível de complexidade, não causam custos adicionais, como os de adaptação, posteriores à contratação. Em resumo, de acordo com o jurista Marçal Justen Filho (2004, p. 432): "Pode afirmar-se que a licitação de menor preço é cabível quando o interesse público pode ser satisfeito por um produto qualquer, desde que preenchidos requisitos mínimos de qualidade ou técnica".

Seguindo essa mesma linha de raciocínio sobre o adequado uso do critério de menor preço, o administrativista complementa com uma breve exemplificação:

A Administração necessita adquirir cadeiras que preencham requisitos de ergonomia, durabilidade, conforto. Estabelecem-se os requisitos mínimos admissíveis. Todas as ofertas que atenderem a esse mínimo serão aceitáveis, mesmo quando seja inquestionável que alguns dos objetos oferecidos apresentem qualidade muito superior à de outros. A Administração

não se preocupa, nesses casos, com o máximo de qualidade, mas sim com o mínimo. Respeitado esse mínimo, sairá vencedora a proposta de menor preço. Pode dizer-se que o interesse público é igualmente satisfeito por prestações de diferente qualidade, desde que seja respeitado um padrão mínimo (JUSTEN FILHO, 2004, p. 433).

Percebe-se, com o exposto acima, que nos casos de aquisições de bens comuns, em que não se configure nada de especial, é possível obter economia e qualidade suficientemente satisfatória ao mesmo tempo. Ademais, falando sobre economicidade, é imperioso destacar que segundo dados do antigo Ministério do Planejamento, a utilização da modalidade licitatória do pregão eletrônico, junto de seu critério de menor preço, foi capaz de gerar uma economia de R\$ 48 bilhões aos cofres públicos de 2010 a 2015. Economia essa calculada por meio da comparação dos valores de referência dos bens e serviços com os preços estabelecidos no fim das licitações (MPOG, 2015,).

Outros fatores extremamente relevantes para se destacar neste momento são a criação da nova lei de licitações (Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021) assim como algumas novidades trazidas por ela. Dito isso, deixa-se claro que a técnica de contratação denominada "maior desconto", já amplamente utilizada pela Administração Pública, ganhou sua merecida formalidade pela nova lei se tornando mais um critério de julgamento. Vê-se, por exemplo, a literalidade do Art. 6º, XLI: "pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto" (BRASIL, 2021).

No entanto, não é difícil notar que o novo critério de julgamento (maior desconto) está intimamente correlacionado com o usual critério de menor preço. Na realidade, pode-se dizer que o propósito dos dois critérios é nitidamente o mesmo, qual seja o de realizar contratação da forma mais econômica possível. Nesse ínterim, Medeiros (2021, p. 138) discorre:

De toda maneira, o maior desconto não deixa de ser uma maneira diferente da convencional de se apurar o menor preço. Mas quis o Legislador agora dar mais segurança a essa prática e positivá-la, na linha dos dispositivos anteriormente mencionados. O projeto da nova da lei de licitações, sem muito detalhamento, determina que o julgamento por maior desconto será realizado na modalidade pregão e terá como referência o preço global fixado no edital de licitação. [...]. Ainda, a Lei n. 14.133/21 determina que o desconto será estendido aos eventuais termos aditivos, de modo que o aditamento contratual deve seguir a mesma racionalidade econômica que norteou a contratação do particular.

Outro importante ponto trazido pela nova lei de licitações refere-se a uma evolução do conceito sobre o critério de menor preço. À vista disso, Medeiros (2021) discute esse fato esclarecendo que a nova exigência dos julgamentos por menor preço, por maior desconto e, também, pela técnica e preço é considerar o "menor dispêndio" para a Administração, sem deixar, obviamente, de observar os parâmetros mínimos de qualidade fixados no instrumento convocatório, uma vez que a contratação pelo menor preço não deve ser exclusivamente guiada pelo viés econômico, selecionando as propostas mais baratas. Pelo contrário, é necessário averiguar a compatibilidade da oferta com as especificações do edital.

A fim de melhor apresentar a ideia do "menor dispêndio", transcreve-se abaixo a literalidade da Lei 14.133/21:

Art. 34. O julgamento por menor preço ou maior desconto e, quando couber, por técnica e preço considerará o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação.

§ 1º Os custos indiretos, relacionados com as despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental do objeto licitado, entre outros fatores vinculados ao seu ciclo de vida, poderão ser considerados para a definição do menor dispêndio, sempre que objetivamente mensuráveis, conforme disposto em regulamento. (BRASIL, 2021).

Infere-se, portanto, que para evitar a adjudicação de ofertas de qualidade defasada, que acarretem posteriormente diversas despesas não previstas aos cofres públicos para manutenção, adaptação ou consertos, o menor preço não deve ser considerado critério absoluto, mas deve-se prezar pelos parâmetros objetivos de menor dispêndio.

Ainda uma outra ferramenta presente na nova lei de licitações que contribui para a seleção da proposta mais vantajosa para o interesse público é a negociação com o vencedor da licitação a fim de melhorar ainda mais as condições estabelecidas na proposta. Isso é confirmado pelo Art. 61, caput, que diz: "Definido o resultado do julgamento, a Administração poderá negociar condições mais vantajosas com o primeiro colocado/." (BRASIL, 2021). Essa ferramenta possibilita à Administração uma oportunidade de gerar maior economia ao erário, haja vista proporcionar, por exemplo, o estabelecimento de um novo "menor preço" para a proposta a ser contratada. Entretanto, é importante ainda sim preocupar-se com os parâmetros mínimos de

qualidade a ser respeitados, não permitindo que a negociação por um preço mais vantajoso com o ofertante prejudique a sua capacidade de oferta.

Faz-se nítido, portanto, que todos os instrumentos apresentados possuem, em comum, a intenção de encontrar, selecionar e contratar a melhor proposta possível para os interesses da Administração e da coletividade, buscando-se, nesse sentido, correlacionar os aspectos fundamentais de economicidade e qualidade. É nessa lógica, que argumenta Meyer (2019, p. 44):

A seleção da proposta mais vantajosa é uma tarefa árdua por parte dos servidores públicos envolvidos no procedimento licitatório da própria autoridade. Isso porque, a seleção da melhor proposta exige ao aprofundamento nas questões pertinentes à eficiência do objeto licitado, a fim de garantir equilíbrio entre o valor a ser pago e a qualidade do objeto.

Por fim, conforme a discussão desse tópico, fica claro que o julgamento por menor preço está direta ou indiretamente relacionado aos diversos modelos de seleção de propostas nas licitações públicas. Afinal, embora a Administração Pública tenha o dever de contratar e adquirir bens e serviços de qualidade satisfatória para à satisfação das coletividades, é dever público também a geração de economia aos cofres públicos, observando, dessa forma, o atendimento ao princípio da eficiência. Reitera-se, contudo, a ideia já quase que esgotada neste trabalho que é o fato de que as contratações públicas não devem se ater única e exclusivamente ao viés econômico-financeiro decorrente da proposta mais barata, mas devem selecionar a mais vantajosa por meio dos instrumentos e ferramentas apresentados responsáveis pelo aperfeiçoamento das condições estabelecidas.

4 METODOLOGIA

Segundo Prodanov e Freitas (2013), o processo de investigação científica é influenciado por um conjunto de procedimentos, técnicas e ferramentas que contribuem para o alcance dos fins pretendidos, utilizando-se de métodos e critérios de pesquisa classificados conforme natureza da pesquisa, objetivo de estudo, procedimento técnico, abordagem científica, entre outros.

Em suma, pode-se dizer que a coleta de dados se dará via entrevistas, análise documental e revisão bibliográfica sobre o tema, e o tratamento de dados se dará por meio da análise de narrativas (GIL, 1999).

Dito isso, esse estudo tem por finalidade realizar uma pesquisa básica ou fundamental, uma vez que abordou conhecimentos já existentes sobre o tema em questão, buscando-se aprofundar no entendimento do assunto e contribuir com as discussões apresentadas.

Para um melhor tratamento dos objetivos e melhor apreciação desta pesquisa, observou-se que ela é classificada como pesquisa exploratória, pois busca uma maior proximidade com a realidade do objeto de estudo e foca proporcionar mais informações sobre o assunto. Detectou-se também a necessidade da pesquisa bibliográfica, como procedimento técnico, visto que se fez uso de materiais já elaborados para o embasamento da pesquisa e do referencial teórico, tais como livros, artigos científicos, leis e documentos eletrônicos na busca e alocação de conhecimento sobre o uso do princípio da eficiência e do critério de “menor preço” como influenciadores da qualidade das licitações públicas, correlacionando tal conhecimento com abordagens já trabalhadas por outros autores. Além disso, a abordagem do tratamento da coleta de dados da pesquisa é do tipo qualitativa, levando-se em conta a aplicação de um questionário discursivo e a interpretação e comentários do autor sobre as respostas coletadas.

O questionário discursivo foi aplicado, a fim de fundamentar e discutir sobre os conceitos e aspectos das licitações públicas, com dois servidores efetivos do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE), relacionados diretamente com os processos licitatórios do órgão. Para tratamento das respostas, os dois servidores foram denominados respectivamente de “servidor 1” ou “primeira respondente” e “servidor

2” ou “segundo respondente”. A comunicação com os referidos servidores foi feita mediante e-mail e conversa por *whatsapp*, sendo o questionário enviado para eles e devolvido respondido também por meio de *whatsapp*. A escolha dos servidores para responderem ao questionário se deu por meio de pesquisa sobre o quadro de funcionários do órgão, buscando por colaboradores que tivessem contato com os processos de licitações. Assim, foi enviado e-mail para cinco colaboradores diferentes, convidando-os para contribuírem com este projeto. No entanto, apenas dois responderam o e-mail aceitando o convite. Um deles exerce a função de Assessor em Processo Licitatório, enquanto a outra servidora faz parte da Comissão de Contratação além de ser Pregoeira do TJCE. A escolha do órgão, por sua vez, decorreu do fato de o autor deste projeto atuar como colaborador terceirizado no Serviço de Apoio à Gestão de Contratos, da Secretaria de Gestão de Pessoas, do TJCE. Havendo, dessa forma, uma comunicação mais facilitada, célere e objetiva com os servidores. Além disso, o TJCE é um órgão referência em realizar licitações públicas, inclusive na modalidade pregão e com o critério de julgamento por menor preço, devido sua grande estrutura organizacional.

Ainda sobre o tratamento das respostas, foi posto como Apêndice A o questionário com as respostas do respondente 1 e como Apêndice B o questionário com as respostas do respondente 2. Foi elaborado também um capítulo voltado exclusivamente para os comentários do autor sobre as respostas dos servidores, confrontando-as com as teorias apresentadas no referencial teórico.

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Com o intuito de se criar um embasamento mais aprofundado sobre os temas aqui abordados, foi realizado um questionário discursivo com dois servidores efetivos do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, relacionados diretamente com os processos licitatórios do órgão. Os servidores foram denominados de “servidor 1” ou “primeira respondente” e “servidor 2” ou “segundo respondente”. Enquanto o primeiro é membro da Comissão de Contratação e Pregoeira do TJCE, atualmente exercendo o cargo em comissão de Supervisora Operacional do Serviço de Apoio em Processos Licitatórios, o segundo servidor possui o cargo de técnico-judiciário com função de assessor em processo licitatório.

Dito isso, cumpre esclarecer que o questionário se inicia perguntando sobre a influência do critério de julgamento por menor preço sobre a qualidade dos bens e serviços contratados por meio de licitações públicas, e para os respondentes, o referido critério é capaz de influenciar negativamente na qualidade dos bens e serviços contratados, caso seja adotado como parâmetro preço muito baixo ou quase inexequível. No entanto, para eles o maior problema se concentra na realidade nos quesitos de planejamento, como elaboração e descrição do objeto e pesquisa de preços.

Da mesma forma, prosseguindo com as perguntas, no caso da contratação pelo menor preço prejudicar ou não o orçamento e execução do contrato, o servidor 1 destaca a importância de realizar uma pesquisa de mercado muito bem embasada, a fim de buscar o valor real do produto no mercado, uma vez que sendo o preço muito inferior e conseqüentemente o produto de baixa qualidade, poderá haver necessidade de novo certame devido a problemas como devolução do bem, rápido desgaste e rescisão de contrato.

Buscando-se entender na terceira pergunta em que casos a contratação pelo menor preço possa ser a melhor escolha para os cofres públicos, o servidor 2 aponta para objetos que possuam margem para redução de valor, dependendo claramente dos itens licitados, dos seus respectivos mercados e ainda da disputa de oferta e demanda do tal objeto.

Dentre os fatores mais prejudiciais das contratações públicas, abordados pela quarta pergunta, o segundo respondente enfatiza os artefatos do planejamento, tais como o Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência, o Projeto Básico, a Pesquisa de Mercado etc. Ele argumenta que uma elaboração deficiente desses elementos é o maior problema, não havendo, contudo, relação direta com o “menor preço”.

Na quinta pergunta, ambos os servidores respondem que consideram a lei de licitações parcialmente limitante, uma vez que impõe limites na forma de execução das compras públicas. No entanto, a servidora 1 argumenta que “[...] justificativas bem embasadas [...] podem respaldar a Administração na aquisição de produtos de melhor qualidade que, necessariamente, não serão os mais baratos”.

Em se tratando de outras variáveis a serem avaliadas além do preço nas licitações públicas, na sexta pergunta, o servidor 2 diz que dependem do objeto a ser licitado e de sua complexidade, e o servidor 1 complementa ao elencar elementos como qualidade, quantidade, prazo, local de entrega, duração do contrato entre outros.

A sétima pergunta debate sobre substituir o termo “menor preço” pela nomenclatura “melhor preço”, a primeira respondente concorda que haveria uma maior ênfase na relação entre custo e qualidade. Ela salienta, contudo, que isso é o que menos influenciaria os processos licitatórios.

Para o servidor 1, na oitava pergunta, a relação eficiência econômica e qualidade satisfatória pode ser alcançada por meio de um bom planejamento, definindo-se objetivamente as regras e limites, mas o mais importante seria a atenção à habilitação econômico-financeira da empresa que exija o mínimo de estrutura para suportar o fluxo de caixa vinculado ao objeto daquela contratação.

A nona pergunta discute o fato de que os agentes envolvidos nos processos licitatórios devem ser bem capacitados para uma elaboração e execução bem-sucedidas do certame. Entretanto, enquanto o servidor 1 enfatiza a extrema importância da capacitação da equipe envolvida na “fase final” do processo, momento que inclui a análise da documentação de habilitação e da proposta de preços – que se feitas de forma irresponsável pode acarretar sérios problemas futuros –, o servidor

2 volta a ressaltar a importância do planejamento da contratação (fase interna da licitação). Para ele, os “agentes do planejamento devem possuir instrução formal e computada em ciclos [...]” e ainda “Os membros da Comissão de Licitação devem ter um elevado conhecimento, amplo e relativamente aprofundado, de diversas áreas disciplinares, [...], permitindo que os mesmos atuem com visão sistêmica sobre todos os atos que serão praticados no processamento da licitação”.

Sobre a orientação do “menor dispêndio” da nova lei de licitações, abordada na décima pergunta, o segundo respondente concorda que isso beneficia as contratações, possibilitando menores custos ou mais adequados a cada objeto, uma vez que há aqui uma atenção maior aos custos indiretos das propostas ofertadas.

Já sobre a técnica do “maior desconto”, também da nova lei de licitações e abordada na décima primeira pergunta, os respondentes justificam que não necessariamente essa ferramenta seja capaz de prejudicar a capacidade da empresa de cumprir com o contrato, desde que haja, pois, um bom planejamento, a elaboração de um bom termo de referência, uma ampla pesquisa de mercado, e que seja, sobretudo, observada a estrutura financeira da proponente que participa da licitação. O servidor 2 esclarece ainda: “Caso não seja objetivamente exequível aquela proposta, não deve ser classificada a licitante, evitando, assim, problemas na fase de execução contratual”.

Por fim, na décima segunda e última pergunta, foi solicitado aos servidores que discorressem sobre alguma seleção de processo licitatório que tenha feito uso do critério de ‘menor preço’, ocorrido no TJCE, porém que a empresa não tenha sido efetiva no cumprimento do contrato, gerando, pois, prejuízos para o órgão. Os respondentes esclareceram, primeiramente, que ambos atuam nas fases de elaboração e acompanhamento da licitação, não havendo, portanto, contato direto com a execução e fiscalização do contrato e/ou entrega de bens e serviços. Ou seja, conforme o servidor 2, isso impossibilita que eles afirmem com propriedade que “algum objeto contratual licitado na Corte tenha sofrido prejuízos em razão de uma proposta oferecida em certame que tivera por critério de julgamento o ‘menor preço’. No entanto, ambos concordam que dificilmente o referido critério seria o principal ator a induzir o descumprimento contratual, uma vez que, segundo o servidor 2, “Vários fatores de mercado, [...], podem influenciar no bom ou mal desempenho de uma empresa adjudicatária na execução do contrato [...], tais como variação de taxas cambiais, má gestão organizacional da contratada, elevação do preço de insumos etc.”.

Além disso, a primeira respondente comenta um caso em que o TJCE adquiriu computadores por um preço abaixo do normalmente praticado no mercado, e, depois de um tempo, foi necessário realizar uma nova aquisição. Porém, conforme ela, foi constatado posteriormente que a contratada entregou o produto de acordo com as exigências. Dessa forma, o problema não havia sido o valor contratado, mas sim a má especificação do equipamento e das obrigações de garantias.

Com base nos resultados apresentados, fica nítida a aproximação do pensamento dos dois servidores com as teorias apresentadas no referencial teórico desta pesquisa. Como por exemplo, os respondentes argumentam mais de uma vez que as ferramentas do planejamento são mais impactantes sobre a qualidade dos bens e serviços contratados do que o simples critério de menor preço. Isso vai ao encontro de Justen Filho (2014 apud SILVA, 2017) ao argumentarem que a maioria dos problemas práticos ocorridos em licitações deriva da equivocada elaboração do ato convocatório.

6 CONCLUSÃO

Finalmente, pode-se dizer que o desenvolvimento do presente estudo possibilitou uma análise de como o princípio da eficiência e o critério de julgamento por menor preço possuem grande impacto, influência e relevância nos resultados das licitações e contratações públicas, estando eles em uma linha tênue entre resultados satisfatórios e insatisfatórios para a Administração e para o interesse público, levando-se em conta que, conforme já demonstrado neste trabalho, esses instrumentos quando mal gerenciados podem acarretar prejuízos em vez de economicidade aos cofres públicos, por mais que a proposta selecionada tenha sido relativamente de menor valor financeiro. Sendo assim, é alcançado o primeiro objetivo específico do trabalho ao demonstrar como a Administração Pública pode se prejudicar com aquisições e contratações inadequadas, apoiando-se no princípio da eficiência e no critério de menor preço, constatando-se que contratar a proposta mais barata, deixando-se levar totalmente pelo viés econômico-financeiro, dependendo do objeto licitado e do objetivo da Administração, sobretudo quando são bens e serviços especiais que exijam uma qualidade relativamente superior, pode ser uma má decisão caso seja configurado um fraco desempenho do licitante contratado ao não conseguir cumprir com o objetivo proposto, fazendo com que a economia gerada anteriormente acabe se transformando em grandes prejuízos de tempo e de recursos financeiros decorrentes de procedimentos de reformulações dos serviços não previstas no orçamento inicial.

Por outro lado, este estudo também permitiu compreender que existem outros fatores além do julgamento por menor preço que podem prejudicar o bom desempenho das licitações, quais sejam a inadequada e limitada interpretação do mecanismo estabelecido na lei por parte dos profissionais envolvidos, a falta de competência necessária dos gestores da licitação, a má fiscalização da execução do contrato, a falta de comprometimento dos ofertantes contratados, entre outros fatores.

Além disso, com base nos pensamentos abordados por este trabalho, pôde-se concluir também que os referidos princípio e critério são capazes ainda de possibilitar grandes benefícios à Administração, tais como celeridade e economicidade, se utilizados de forma adequada, alinhados com outros aspectos igualmente importantes,

como os parâmetros mínimos de qualidade, boa avaliação, seleção e fiscalização da proposta realizadas por gestores competentes e, ainda, como o bom desempenho dos fornecedores na oferta do bem ou serviço contratado. Logo, é atingido o segundo objetivo específico desta pesquisa.

O terceiro objetivo específico, por sua vez, é alcançado ao salientar que, além do simples critério financeiro (julgamento por menor preço), outras relevantes variáveis também poderiam ser avaliadas nas seleções dos processos licitatórios, tais como o histórico de desempenho da empresa na execução de outros contratos, o histórico de penalidades sofridas, a quantidade de contratos vigentes, a estrutura financeira da empresa para suportar o fluxo de caixa entre outros.

Outra contribuição desta pesquisa foi a de apresentar a nova lei de licitações (Lei nº 14.133/21) que substitui a Lei nº 8.666/93 e fornece novas técnicas e ferramentas a fim de aperfeiçoar o processo de licitações e contratos e contribuir com melhores resultados para a Administração. Dentre as propostas da nova lei, este trabalho destacou: a orientação do "menor dispêndio" que busca incluir na composição do valor financeiro do objeto licitado os custos indiretos do seu ciclo de vida; a possibilidade de negociar com o licitante vencedor visando a melhorar as condições estabelecidas na proposta; e o critério de julgamento por "maior desconto", procedimento esse já usual na prática administrativa antes mesmo da formalização na nova lei, considerado bastante similar ao julgamento por menor preço, diferenciando-se, porém, na forma como é realizado. Salienta-se que os referidos instrumentos podem ser considerados uma evolução da conceituação do "menor preço" bem como da forma que ele é utilizado, ressaltando-se, contudo, que os fins pretendidos destes novos mecanismos acabam sendo, em essência, bastante semelhantes, que no caso se resume em obter a melhor e mais vantajosa proposta de contratação por meio do melhor custo-benefício, a fim de prestar um efetivo e satisfatório atendimento do interesse público.

Além de tudo, este trabalho contribuiu também com a aplicação do questionário discursivo realizado com dois servidores da área de licitações do TJCE. Em suma, conforme os respondentes, o critério financeiro do julgamento por menor preço é capaz de influenciar na qualidade dos bens e serviços contratados, no entanto, fica claro que para eles esse não é o problema central, tampouco o fator mais impactante

no resultado dos processos. Esse papel seria, pois, do planejamento e dos elementos envolvidos, tais como a elaboração e descrição do objeto, o estudo técnico preliminar, o termo de referência, o projeto básico, a pesquisa de mercado entre outros instrumentos. Esse entendimento colabora para alcançar o quarto objetivo específico que busca identificar fatores mais relevantes e mais impactantes sobre a qualidade dos bens e serviços contratados ou adquiridos mediante licitações públicas do que o critério de menor preço. Ademais, os respondentes concordam também que a pesquisa de mercado deve ser muito bem embasada, uma vez que ocorrendo contratação por um preço muito inferior e conseqüentemente o produto sendo de baixa qualidade, poderá haver necessidade de novo certame devido a problemas não previstos inicialmente, como devolução do bem, rápido desgaste e rescisão de contrato, gerando assim prejuízos financeiros para o órgão, mesmo que o contrato tenha sido por baixo valor.

Por fim, pode-se afirmar, com todos os resultados apresentados até aqui, que o objetivo geral desta pesquisa foi alcançado, uma vez que demonstrou como o princípio da eficiência e o critério de menor preço é influente sobre os resultados das licitações, impactando na qualidade dos bens e serviços contratados ou adquiridos. Demonstra ainda que o mau gerenciamento e a má interpretação dos referidos instrumentos, guiando-se demasiadamente pelo viés econômico-financeiro, não dando atenção necessária a outras importantes variáveis, tais como os parâmetros mínimos de qualidade, boa avaliação, seleção e fiscalização das propostas realizadas, competência e capacitação dos agentes envolvidos nos processos licitatórios (do planejamento à execução e avaliação), e ainda a elementos que deveriam ser avaliados também (já elencados anteriormente), pode acarretar prejuízos para o órgão em vez de economicidade por mais que a compra ou contratação tenha sido de menor valor financeiro.

Desse modo, dada a importância do tema e diante de toda a discussão apresentada nesta pesquisa, recomenda-se o desenvolvimento de futuros projetos focados neste debate, de forma a se aprofundar no entendimento sobre este estudo e contribuir com o uso de outros recursos de coleta e estruturação de dados e informações, tais como estudos de caso, indicação de técnicas e ferramentas que aperfeiçoem o desempenho das contratações públicas, entrevistas com profissionais

da área, tanto os contratantes quanto os contratados, entre outros, a fim de estabelecer e apresentar novos resultados que contribuam para o progresso da comunidade científica relacionada a este ramo de pesquisa bem como para a seleção das propostas mais vantajosas para a Administração e para o interesse público.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Paula M. C. D.; JESUS, Renata G. D. Processo licitatório tipo menor preço e eficiência. **Revista Principia**, João Pessoa, n. 41, p. 24-38, 2018. ISSN 2447-9187. Disponível em: <https://periodicos.ifpb.edu.br/index.php/principia/article/view/2021>. Acesso em: 22 Jan 2022.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR ISO 9000: Sistemas de gestão da qualidade - Fundamentos**. Rio de Janeiro. 2015.

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**. Brasília: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 24 Jan 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 Jan 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal**. Brasília: Presidência da República, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 21 Jan 2022.

BRASIL. **Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns**. Brasília: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm. Acesso em: 31 Jan 2022.

BRASIL. **Lei no 10.520, 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**. Brasília: Presidência da República, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 29 Jan 2022.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 904/2006. Plenário. Relator:** Ministro Ubiratan Aguiar. Ata nº 24, de 14 de junho de 2006. Brasília, DF.: DOU. 2006. p. 125.

BRASIL. Pregão eletrônico gera economia de R\$ 48 bi ao erário nos últimos 5 anos. **Gov**, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2015/abril/pregao-eletronico-gera-economia-de-r-48-bi-ao-erario-nos-ultimos-5-anos>. Acesso em: 4 Fev 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 7 Fev 2022.

BRESSER PERREIRA, Luiz C. **Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional.** 1ª. ed. São Paulo: Editora 34, 1998. Disponível em: https://www.google.com.br/books/edition/Reforma_do_Estado_para_a_cidadania/BG-QehP4dxMC?hl=pt-BR&gbpv=1&dq=bresser+pereira+1998&printsec=frontcover. Acesso em: 13 Jan 2022.

CARAVANA, Murilo D. S. Corrupção na Administração Pública. **JUSBRASIL**, 2020. Disponível em: <https://murilocaravana.jusbrasil.com.br/artigos/916769420/corruptao-na-administracao-publica>. Acesso em: 23 Jan 2022.

CARVALHO FILHO, José D. S. **Manual de Direito Administrativo.** 32ª. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

CARVALHO, Matheus. **Manual de DIREITO ADMINISTRATIVO.** 4ª. ed. Salvador: jusPODIVM, 2017. Disponível em: <https://www.yumpu.com/pt/document/read/58449453/manual-de-dadm-matheus-carvalho-4-edicao-2017>. Acesso em: 26 Jan 2022.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública.** 6ª. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006. Disponível em: https://www.google.com.br/books/edition/Administra%C3%A7ao_Geral_E_Publica/uH9a2W0M6EC?hl=pt-

BR&gbpv=1&dq=administra%C3%A7%C3%A3o+p%C3%BAblica+%5B.%5D+representa+o+aparelhamento+do+estado+e+funciona+como+o+instrumento+do+governo+para+planejar,+organiza. Acesso em: 15 Jan 2022.

COSTA, João M. T.; VILAR, Ana C. S. D. Q. Análise do critério menor preço à luz do princípio da eficiência. **JUSBRASIL**, 2017. Disponível em: <https://joaomarcostrindadecosta.jusbrasil.com.br/artigos/405531184/analise-do-criterio-menor-preco-a-luz-do-principio-da-eficiencia>. Acesso em: 19 Jan 2022.

DAMIANI, Rafael M.; CRUZ, Luciane D. S. D. LEI 8666/93: INFLUÊNCIA DA CONTRATAÇÃO PELO MENOR PREÇO NA QUALIDADE DOS PRODUTOS ENTREGUES. **Interfaces Científicas - Direito**, Aracaju, v. 3, n. 1, p. 63-72, 2014. Disponível em: <https://periodicos.set.edu.br/direito/article/view/1583>. Acesso em: 1º Fev 2022.

DI PIETRO, Maria S. Z. **Direito Administrativo**. 31ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

FROTA, David A. S. L.; FROTA, Bruno M. O princípio da competição ou ampliação da disputa: princípio norteador da elaboração do ato convocatório e de sua interpretação. **Jus Navigandi**, 2019. ISSN 1518-4862. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/64268/o-principio-da-competicao-ou-ampliacao-da-disputa>. Acesso em: 29 Jan 2022.

GIL, Antonio C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1999.

GOMES, Marcondes F. R. **O Princípio da Eficiência na Prestação de Serviços Públicos: O caso do setor de Licitações e Contratos do Ministério da Saúde**. Brasília: FINALIZAR, 2019. Acesso em: 18 Jan 2022.

GREGORIUS, Marcio R. A Administração Pública e suas funções. **JUSBRASIL**, 2015. Disponível em: <https://marciorosni.jusbrasil.com.br/artigos/195654350/a-administracao-publica-e-suas-funcoes>. Acesso em: 6 Jan 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários À Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 10ª. ed. São Paulo: Dialética, 2004. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/399987014/Comentarios-a-lei-de-Licitacoes-e-Contratos-Administrativos-Marcal-Justen-Filho-pdf>. Acesso em: 6 Fev 2022.

LACERDA, Cássio A. M. **Gestão da Qualidade na Administração Pública**. Cuiabá: Rede e-Tec Brasil/UFMT, 2015. Disponível em: proedu.mp.br/handle/123456789/1600/?show=full. Acesso em: 4 Fev 2022.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. 17^a. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MAZZA, Alexandre. **Manual de DIREITO ADMINISTRATIVO**. 6^a. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MEDEIROS, Flaviani S. B. *et al.* A QUALIDADE DOS PRODUTOS E SERVIÇOS EM LICITAÇÕES DO TIPO MENOR PREÇO: UM ESTUDO EM UMA CÂMARA DE VEREADORES DO RIO GRANDE DO SUL. **REGE, Curadoria Enap**, São Paulo, v. 21, n. 4, p. 491-508, 2014. Disponível em: <https://exposicao.enap.gov.br/items/show/959>. Acesso em: 5 Fev 2022.

MEDEIROS, Isaac K. Critérios de Julgamentos das Propostas. In: NIEBUHR, Joel D. M. **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 2^a. ed. Curitiba: Zênite, 2021. Cap. 8, p. 136-147. Disponível em: <https://www.zenite.com.br/livros/nova-lei-de-licitacoes-e-contratos-administrativos/>. Acesso em: 3 Fev 2022.

MEYER, Roseane S. P. TIPO DE LICITAÇÃO MENOR PREÇO E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA. **Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná**, v. 6, n. 11, p. 38-49, Novembro 2019. Disponível em: <https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/28>. Acesso em: 7 Fev 2022.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: <https://bresserpereira.org.br/index.php/other-types-of-works/documents-reports/7181-121>. Acesso em: 10 Janeiro 2022.

MORAES, Alexandre D. **Direito Constitucional**. 32^a. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

OLIVEIRA, Rafael C. R. **Curso de Direito Administrativo**. 6^a. ed. São Paulo: Forense, 2018.

PALUDO, Augustinho. **Administração Pública**. 3^a. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PRODANOV, Cleber C.; FREITAS, Ernani C. D. **METODOLOGIA DO TRABALHO CIENTÍFICO: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2ª. ed. Novo Hamburgo: Rio Grande do Sul, 2013.

SANTOS, Rafael S. D. O PREGÃO E O CRITÉRIO DE MELHOR PREÇO VERSUS A QUALIDADE E A DURABILIDADE DOS PRODUTOS LICITADOS. **Revista Científica Integrada - UNAERP Campus Guarujá**, Guarujá, v. 2, n. 4, 2016. Disponível em: <https://www.unaerp.br/revista-cientifica-integrada/edicoes-anteriores/volume-2-edicao-4>. Acesso em: 5 Fev 2022.

SILVA, Joseilma D. S. **ECONOMICIDADE E A QUALIDADE NOS PROCESSOS LICITATÓRIOS DO TIPO MENOR PREÇO**. Campina Grande: [S.n.], 2017. Disponível em: <https://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/jspui/handle/riufcg/5102>. Acesso em: 27 Jan 2022.

SOUSA, Arllington C. O Princípio da Eficiência nas compras públicas e a Avaliação da Qualidade do Produto. **Âmbito Jurídico**, 2020. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/o-principio-da-eficiencia-nas-compras-publicas-e-a-avaliacao-da-qualidade-do-produto/>. Acesso em: 17 Jan 2022.

SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Administrativo Esquematizado**. 2ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

TEIXEIRA, Jean C.; PENEDO, Antonio S. T.; ALMEIDA, Reinaldo D. A EVOLUÇÃO DO PROCESSO LICITATÓRIO COM ÊNFASE NOS CONCEITOS DE ECONOMIA VERSUS QUALIDADE. **Nucleus**, Pedregulho, v. 9, n. 2, p. 335-350, 2012. Disponível em: <https://www.nucleus.feituverava.com.br/index.php/nucleus/article/view/586/981>. Acesso em: 3 Fev 2022.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO AO SERVIDOR 1 DO TJCE

Autor: Luigi Teles Alcântara de Castro

Respondente: Dina Ferreira Ter Reegen Rodrigues

Por gentileza, apresente-se indicando logo abaixo seu cargo e sua função junto ao Tribunal de Justiça do Estado do Ceará:

R: DINA MARIA FERREIRA TER REEGEN RODRIGUES, Analista Judiciário da área Administrativa, membro da Comissão de Contratação e Pregoeira do TJCE, atualmente exercendo o cargo em comissão de Supervisor Operacional do Serviço de Apoio em Processos Licitatórios.

1. Como o critério de julgamento por menor preço influencia na qualidade dos bens e serviços contratados por meio de licitações públicas?

R: O critério de menor preço em si não será o problema central da qualidade dos bens e serviços que irão ser contratados, caso a descrição do objeto e a pesquisa de preços tenha sido bem-feita e demonstre o valor real de mercado. No entanto, quando se tem como parâmetro apenas preços muito baixos, necessariamente a escolha do bem ou serviço poderá sair seriamente prejudicada.

2. O julgamento por menor preço faz com que seja contratada a oferta de menor valor financeiro gerando economia para o órgão. No entanto, na sua opinião, contratar pelo menor preço pode prejudicar a execução do contrato, devido a possibilidade de acarretar baixo orçamento? Da mesma forma, contratar pelo menor preço pode refletir na seleção de uma empresa não capacitada o suficiente? Gerando, assim, prejuízos financeiros em vez de economicidade.

R: Quando a Administração Pública resolve licitar algum bem ou serviço utilizando somente o critério do menor preço, ela deverá realizar uma pesquisa de mercado muito bem embasada, a fim de buscar o valor real do produto no mercado, caso contrário, estará sujeita a produtos de péssima qualidade ou serviços inexecutáveis.

O ideal é que a Administração busque a premissa do “custo x benefício”. Pagar pouco por um produto/serviço de baixa qualidade poderá causar devolução do bem, o desgaste rápido deste ou mesmo a rescisão de um contrato no caso de serviços. Todas essas hipóteses geram a necessidade de realização de um novo certame, causando prejuízos para o ente público.

- 3. Em que casos o julgamento por menor preço é a melhor escolha para a economia dos cofres públicos?**

R: Especialmente quando se tem produtos já “renomados” no mercado e que não sofrem tanta mudança de valor entre seus fornecedores.

Além disso, como já mencionado antes, havendo um bom planejamento por parte da Administração no que se refere a especificação correta e detalhada do bem/serviço, além de uma robusta pesquisa de preços, trazendo assim valores reais como guia para as estimativas de compras.

- 4. Quais fatores dos processos licitatórios são mais passíveis de prejudicar as contratações públicas? Exemplos: má elaboração do projeto/termo de referência, má interpretação dos agentes envolvidos, incapacidade de entregar boa qualidade com o baixo orçamento, empresa contratada sem competência, má fiscalização do órgão contratante etc. O critério de menor preço pode ser um desses fatores?**

R: A “palavra-chave” para um bem-sucedido processo licitatório seria: PLANEJAMENTO. Um bom planejamento gera bons termos de referência e com um bom termo de referência, dificilmente haverá problemas nas contratações.

- 5. O(a) senhor(a) considera as leis de licitações limitantes, uma vez que obriga a contratar/adquirir bens e serviços comuns pelo menor preço?**

R: As leis limitam um pouco, porém as justificativas bem embasadas que tratam das necessidades reais do órgão administrativo, podem respaldar a Administração na aquisição de produtos de melhor qualidade que, necessariamente, não serão os mais baratos.

- 6. Na sua opinião, quais outras variáveis ignoradas deveriam ser avaliadas além do preço?**

R: Qualidade, quantidade, prazo e local de entrega, necessidade de instalação, especificidade do objeto/serviço, duração do contrato etc.

- 7. Em vez de “menor preço”, seria mais adequado utilizar a nomenclatura “melhor preço”, buscando-se incluir nesse a ideia do melhor custo-benefício? Ou seja, não escolher a oferta de menor preço, mas a de melhor relação entre o preço e a qualidade.**

R: No meu entender, a nomenclatura é o que menos vai influenciar nos processos licitatórios. Porém, certamente se a questão seria interpretar a expressão “melhor

preço” como sendo sinônimo de “qualidade x custo”, haverá um ganho para a Administração Pública.

8. Como relacionar eficiência econômica nas seleções dos processos licitatórios com uma qualidade satisfatória?

R: Estabelecendo a real necessidade do órgão com o orçamento disponível para o que se está pretendendo adquirir ou contratar.

9. Fale sobre a importância dos agentes envolvidos no processo licitatório (comissão, pregoeiro, auxiliares, entre outros) serem bem capacitados para habilitar assertivamente as empresas bem como para selecionar a melhor proposta.

R: A capacitação de toda a equipe envolvida na “fase final” do processo licitatório (entenda como fase inicial e fase meio a identificação da demanda e o planejamento até a elaboração do termo de referência), é de extrema importância para o bom andamento das contratações, vez que há momentos cruciais como a análise da documentação de habilitação e da proposta de preços, que quando não são feitas de forma responsável, poderá acarretar sérios problemas futuros. No entanto, a seleção da melhor proposta, no caso do pregão, por exemplo, não caberá a um critério pessoal do agente público. Este deverá seguir rigorosamente as regras previstas e estabelecidas no edital.

10. De que forma a orientação do “menor dispêndio” da nova lei de licitações pode beneficiar as contratações?

R: Com a orientação do “menor dispêndio” advindo da nova lei de licitações, os agentes públicos de execução e de controle dos contratos administrativos deverão empenhar-se na aplicação dessa regra como tradutora de qualidade e condicionante do “menor preço”. O agente público estará mais resguardado e com autonomia para buscar produtos que tragam o benefício da qualidade.

11. Já a técnica do “maior desconto”, também da nova lei de licitações, pode tornar o preço muito baixo e assim prejudicar a capacidade da empresa cumprir com o contrato?

R: Mais uma vez entramos na questão do bom planejamento e da elaboração de um bom termo de referência.

Observando o julgamento do maior desconto como aquele cuja a referência será o valor fixado no edital e o desconto recairá sobre este, reforça-se a relevância de uma ampla pesquisa de mercado e de um bom detalhando do bem ou serviço a ser contratado.

12. Poderia comentar sobre algum caso em que houve uma seleção da proposta de menor preço, porém a empresa não tenha sido efetiva no cumprimento do contrato, gerando, portanto, prejuízos para o órgão?

R: Nessa questão gostaria de fazer dois apontamentos.

O primeiro seria quanto ao meu local de trabalho e das fases do processo de licitação nos quais somos responsáveis.

A comissão de contratação do TJCE fica responsável pela elaboração do edital (totalmente vinculado ao teor do termo de referência) até a homologação do certame, sendo assim, praticamente não há contato com a execução dos contratos e/ou entrega de bens/serviços. Apenas nessas últimas fases seria possível aferir algum prejuízo causado ao órgão em decorrência de contratações mal sucedidas pela questão de baixos preços.

Em segundo, ressalto mais uma vez, que os prejuízos que possam vir a ser sentidos pelo órgão público advindo de uma licitação por menor preço, não necessariamente estarão vinculados ao valor contratado em si, e sim ao que foi exigido em termos de obrigações contratuais, qualidade dos produtos e valores máximos previstos no termo de referência, dentre outros.

Lembro-me de um caso em que o TJCE adquiriu computadores por valores abaixo dos normalmente praticados no mercado, obedecendo a regra do “menor preço” e logo após algum tempo fez-se necessária uma nova aquisição. Porém, nesse exemplo, constatou-se que o licitante entregou o produto conforme exigido no edital. O problema não tinha sido o valor pago e sim a má especificação do equipamento e das obrigações de garantias.

APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO APLICADO AO SERVIDOR 2 DO TJCE

Autor: Luigi Teles Alcântara de Castro

Respondente: Adriano de Souza Nogueira

Por gentileza, apresente-se indicando logo abaixo seu cargo e sua função junto ao Tribunal de Justiça do Estado do Ceará:

Cargo: Técnico Judiciário

Função: Assessor em Processo Licitatório

- 1. Como o critério de julgamento por menor preço influencia na qualidade dos bens e serviços contratados por meio de licitações públicas?**

R: O critério é utilizado como forma de garantir a melhor proposta de preços para a Administração, considerando as regras técnicas e jurídicas do edital de licitação e seus anexos. A relação entre preço e qualidade é delicada e necessita de rigorosa elaboração e planejamento dos artefatos da contratação, evitando assim a possibilidade de bens e serviços de má qualidade, em razão de um preço quase inexequível.

- 2. O julgamento por menor preço faz com que seja contratada a oferta de menor valor financeiro gerando economia para o órgão. No entanto, na sua opinião, contratar pelo menor preço pode prejudicar a execução do contrato, devido a possibilidade de acarretar baixo orçamento? Da mesma forma, contratar pelo menor preço pode refletir na seleção de uma empresa não capacitada o suficiente? Gerando, assim, prejuízos financeiros em vez de economicidade.**

R: Penso que contratar pelo menor preço, não afeta negativamente a execução contratual, pois os limites e requisitos de cada contratação devem estar bem definidos no Termo de Referência. Consequentemente, não há como selecionar uma empresa não capacitada se as regras contidas no edital e seus anexos forem claras e compatíveis com a pesquisa de mercado realizada. Planejamento da contratação é uma das fases mais importantes em matéria de licitações e contratos e, se realizada da forma como orienta o legislador, não haverá prejuízos, mas economia para a Administração Pública.

- 3. Em que casos o julgamento por menor preço é a melhor escolha para a economia dos cofres públicos?**

R: Penso que o critério do menor preço é melhor aproveitado em objetos licitatórios que possuam margem para redução, e isso dependerá dos itens licitados, dos mercados nos quais esses itens se inserem e da disputa (oferta e demanda) pelo objeto da licitação.

- 4. Quais fatores dos processos licitatórios são mais passíveis de prejudicar as contratações públicas? Exemplos: má elaboração do projeto/termo de referência, má interpretação dos agentes envolvidos, incapacidade de entregar boa qualidade com o baixo orçamento, empresa contratada sem competência, má fiscalização do órgão contratante etc. O critério de menor preço pode ser um desses fatores?**

R: Sem dúvidas, um dos fatores impactantes, que podem afetar o processo de contratação e a execução do termo de contrato gerado, é a elaboração deficiente dos artefatos de planejamento (Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, Projeto Básico, Pesquisa de Mercado etc.). Não vejo relação direta do critério de julgamento do menor preço com o prejuízo em contratações públicas, pois o art. 45, §1º, I, da Lei 8.666, é bastante claro quando determina que a proposta deve estar de acordo com as especificações do edital.

- 5. O(a) senhor(a) considera as leis de licitações limitantes, uma vez que obriga a contratar/adquirir bens e serviços comuns pelo menor preço?**

R: Em sentido amplo sim, pois o legislador constitui regras para impor limites às formas de executar as compras públicas. Em sentido estrito, não as considero limitantes, ou que atuem para a restrição das compras necessárias à Administração Pública. Inclusive, a lei de licitações, seja a Lei n. 8666/93 ou a Lei 14.133/2021, oferece diversos critérios e possibilidades de contratar, bastando que o objeto encontre adequabilidade ao método pretendido.

- 6. Na sua opinião, quais outras variáveis ignoradas deveriam ser avaliadas além do preço?**

R: As variáveis dependerão do objeto que se deseja contratar, por exemplo, um objeto cuja complexidade seja extrema e careça de perfis profissionais especializados para a execução, fatalmente, exigirá critério de julgamento que ultrapassa a linha do menor preço.

- 7. Em vez de “menor preço”, seria mais adequado utilizar a nomenclatura “melhor preço”, buscando-se incluir nesse a ideia do melhor custo-benefício? Ou seja, não escolher a oferta de menor preço, mas a de melhor relação entre o preço e a qualidade.**

R: A ideia de “menor preço” é que a represente a nomenclatura “melhor preço” para a Administração. A relação entre preço e qualidade pode, e deve, ser definida na fase de planejamento da contratação e, obrigatoriamente, deve ser registrada no Termo de Referência que servirá de parâmetro para a seleção de propostas. Quanto melhores os Estudos Técnicos Preliminares de uma contratação, melhor será a definição da qualidade mínima requerida para um objeto específico, impactando assim o preço que será orçado para a contratação daquele objeto, seja pelo menor preço, melhor técnica ou técnica e preço.

8. Como relacionar eficiência econômica nas seleções dos processos licitatórios com uma qualidade satisfatória?

R: A relação binária eficiência econômica versus qualidade satisfatória pode ser facilmente estabelecida pela realização de um bom planejamento da contratação, que defina objetivamente as regras da contratação, fixando limites claros e específicos, adicionados por critérios de habilitação econômico-financeiros que exijam o mínimo de estrutura para suportar o fluxo de caixa vinculado ao objeto daquela contratação.

9. Fale sobre a importância dos agentes envolvidos no processo licitatório (comissão, pregoeiro, auxiliares, entre outros) serem bem capacitados para habilitar assertivamente as empresas bem como para selecionar a melhor proposta.

R: Inicialmente, importante ressaltar que a maioria das dificuldades enfrentadas na fase de processamento da licitação, inclusive seleção de propostas, bem como na fase de execução contratual, se devem à capacitação dos agentes envolvidos no planejamento da contratação – fase interna da licitação – onde se definem as regras do certame, por meio dos Termos de Referência/Projetos Básicos e outros artefatos que são sensíveis ao procedimento licitatório. Esses agentes do planejamento devem possuir instrução formal e computada em ciclos, pelo menos anuais de atualização, para que os documentos que impactam no bom andamento e execução do objeto sejam bem elaborados. Os membros da Comissão de Licitação devem ter um elevado conhecimento, amplo e relativamente aprofundado, de diversas áreas disciplinares, devendo transitar desde as ciências exatas até as humanas, permitindo que os mesmos atuem com visão sistêmica sobre todos os atos que serão praticados no processamento da licitação. Todos esses fatores colaboram para o alcance da melhor proposta para a Administração.

10. De que forma a orientação do “menor dispêndio” da nova lei de licitações pode beneficiar as contratações?

R: Para aqueles fatores objetivamente mesuráveis, o “menor dispêndio” beneficiará as contratações em uma melhor definição e execução contratual vinculada aos custos indiretos, possibilitando custos menores ou mais adequados a cada objeto, por meio do controle e da execução dos contratos.

11. Já a técnica do “maior desconto”, também da nova lei de licitações, pode tornar o preço muito baixo e assim prejudicar a capacidade da empresa cumprir com o contrato?

R: O critério de “maior desconto” também possui aplicação sob a égide da Lei 8.666/93 e será adequado ao objeto que, tão logo o Estudo Técnico Preliminar indique, seja viável à operacionalização do certame. Penso que não poderá o critério supracitado prejudicar a execução contratual, considerando a capacidade de uma empresa cumprir o contrato que firmou com a Administração, pois os requisitos econômico-financeiros dessa mesma empresa devem ser avaliados na licitação por parâmetros que não se relacionam com o “maior desconto”, mas sim com a estrutura financeira daquela Pessoa Jurídica (ou mesmo física) que participa da licitação. Ademais, o mesmo edital que adota o critério de “maior desconto” é o mesmo que define regras para aferir a exequibilidade da proposta apresentada pelas empresas em um certame. Caso não seja objetivamente exequível aquela proposta, não deve ser classificada a licitante, evitando, assim, problemas na fase de execução contratual. Dessa forma, reforço que existem outras ferramentas, que não o critério de julgamento, para que seja garantida a seleção de empresas que possam executar, satisfatoriamente, contratos públicos.

12. Poderia comentar sobre algum caso em que houve uma seleção da proposta de menor preço, porém a empresa não tenha sido efetiva no cumprimento do contrato, gerando, portanto, prejuízos para o órgão?

R: Devido não trabalhar diretamente com a execução e fiscalização de contratos, não tenho propriedade para afirmar que algum objeto contratual licitado na Corte tenha sofrido prejuízos em razão de uma proposta oferecida em certame que tivera por critério de julgamento o menor preço. Contudo, ainda que pudesse apontar algum contrato em prejuízo para a Administração, seria indevido afirmar que o critério de seleção “menor preço” tivesse induzido ao descumprimento contratual. Vários fatores de mercado, e até intrínsecos da selecionada, podem influenciar no bom ou mal desempenho de uma empresa adjudicatária na execução do contrato que venceu, tais como variação de taxas cambiais, má gestão organizacional da contratada, elevação do preço de insumos etc. Contudo, não se pode afirmar cabalmente que o “menor preço” requerido na licitação seja o principal ator dos descumprimentos contratuais, pois empresas aventureiras até podem se utilizar do quesito “menor preço” para tentar vencer a licitação, mas se

houver outros parâmetros de aferição, essa mesma empresa não progride no certame.