

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO**  
**CENTRO ACADÊMICO DO AGRESTE**  
**NÚCLEO DE GESTÃO**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**BRUNA LAYZE SILVA**

**LICITAÇÕES PÚBLICAS: um Estudo sobre Eficiência nos Processos  
Licitação da Secretaria de Urbanismo e Obras do Município de Caruaru**

**Caruaru – 2019**

BRUNA LAYZE SILVA

**LICITAÇÕES PÚBLICAS: um Estudo sobre Eficiência nos Processos Licitatórios da  
Secretaria de Urbanismo e Obras do Município de Caruaru**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Graduação em Administração, do Núcleo de Gestão da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Administração.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dr. Sueli Menelau

Caruaru - 2019

Catálogo na fonte:  
Bibliotecária – Simone Xavier - CRB/4 - 1242

S586l Silva, Bruna Layze.  
Licitações públicas: um estudo sobre eficiência nos processos licitatórios da Secretaria de Urbanismo e Obras do Município de Caruaru. / Bruna Layze Silva. – 2019. 52 f. il. : 30 cm.

Orientadora: Sueli Menelau.  
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso) – Universidade Federal de Pernambuco, CAA, Administração, 2019.  
Inclui Referências.

1. Licitações – Serviço público. 2. Administração pública. 3. Eficiência (Serviço público). 4. Princípios. I. Menelau, Sueli (Orientadora). II. Título.

CDD 658 (23. ed.)

UFPE (CAA 2019-139)

BRUNA LAYZE SILVA

LICITAÇÕES PÚBLICAS: um Estudo sobre Eficiência nos Processos Licitatórios da  
Secretaria de Urbanismo e Obras do Município de Caruaru

Este trabalho foi julgado adequado e aprovado para a obtenção do título de Graduação em  
Administração da Universidade Federal de Pernambuco – Centro Acadêmico do Agreste –  
UFPE/CAA

Caruaru, 17 de julho de 2019

---

Prof. Dr. Marconi Freitas da Costa  
Coordenador do Curso de Administração  
UFPE/CAA

**Banca Examinadora:**

---

Prof<sup>a</sup> Dr. Sueli Menelau  
Universidade Federal de Pernambuco – UFPE/CAA  
(Orientador)

---

Prof. Dr. Nelson da Cruz Monteiro Fernandes  
Universidade Federal de Pernambuco – UFPE/CAA  
(Examinador)

---

Prof<sup>a</sup> Dr. Aline Fábila Guerra de Moraes  
Universidade Federal de Pernambuco – UFPE/CAA  
(Examinador)

Dedico este trabalho a Deus, aos meus pais, meus irmãos e avó que sempre estiveram presentes durante essa trajetória.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiro a Jeová Deus, pois é ele que me dá força, saúde, capacidade e sabedoria para vencer os desafios da vida. Ele é o meu auxílio e amigo fiel em todos os momentos.

A minha família, especialmente aos meus pais, por todo amor, cuidado e ensinamentos dispensados a mim e por me incentivarem a estudar sempre.

Aos brasileiros, pagadores de impostos, que arcaram com os custos da maior parte da minha formação acadêmica.

Aos meus colegas que fizeram esses anos de graduação mais leves com sua ajuda e companhia.

Aos professores, que ao longo desses anos contribuíram para minha formação. Em especial a professora Sueli Menelau que apesar de tantos afazeres se dispôs a me auxiliar na elaboração desse trabalho, sempre de forma solícita.

Enfim, agradeço a todos que de algum modo contribuíram para a conclusão da minha graduação.

*“A Administração não pode proceder com a mesma desenvoltura e liberdade com que agem os particulares, ocupados na defesa de suas próprias conveniências, sob pena de trair sua missão própria e sua razão de existir”.*

**Celso Antônio Bandeira de Mello**

## RESUMO

O presente trabalho tem o intuito de analisar a obediência aos princípios da administração pública, em especial a eficiência, dos processos licitatórios no município de Caruaru. Partindo dos seguintes objetivos: (i) delimitar a Administração Pública objetiva e subjetivas nos processos de licitação do município de Caruaru; (ii) identificar a eficiência nos processos licitatórios do município de Caruaru; (iii) evidenciar os processos de compra pública por licitação do município de Caruaru. Sendo assim, o objeto do estudo foi a Secretaria de Urbanismo e Obras, um dos vários órgãos da prefeitura municipal. Quanto ao método, foi adotado uma pesquisa documental que dispôs da análise de dados qualitativos utilizando-se documentos de 15 processos licitatórios. Aos procedimentos técnicos a pesquisa foi bibliográfica e documental com fins descritivos e exploratórios. Os resultados encontrados por meio da análise de conteúdo mostram que os processos licitatórios do município de Caruaru obedecem aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência do ponto de vista da celeridade e rendimento. No entanto, fica um alerta quanto ao princípio da publicidade.

**Palavras-chave:** Administração Pública. Licitações. Eficiência. Princípios.

## **ABSTRACT**

The present work aims to analyze compliance with the principles of public administration, especially the efficiency of bidding processes in the municipality of Caruaru. Based on the following objectives: *(i)* delimiting the objective and subjective Public Administration in the bidding processes of the municipality of Caruaru; *(ii)* to identify the efficiency of bidding processes in the municipality of Caruaru; *(iii)* to demonstrate the processes of public purchase by bidding of the municipality of Caruaru. Therefore, the object of the study was the Department of Urbanism and Works, one of several municipal municipalities. As for the method, a documentary research was adopted, which enabled the analysis of qualitative data using documents from 15 bidding processes. To the technical procedures the research was bibliographical and documentary with descriptive and exploratory purposes. The results obtained through the content analysis show that the bidding processes of the city of Caruaru obey the constitutional principles of legality, impersonality, morality and efficiency from the point of view of speed and efficiency. However, there is a warning about the principle of advertising.

**Keywords:** Public administration. Tenders. Efficiency. Principles

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

|  |    |
|--|----|
| <b>Figura 1:</b> - Modelo Conceitual da Pesquisa.....                            | 31 |
| <b>Figura 2</b> – Secretarias da Prefeitura de Caruaru.....                      | 32 |
| <b>Figura 3</b> - Organograma da Secretaria de Urbanismo e Obras de Caruaru..... | 36 |

## LISTA DE TABELAS

|   |    |
|---|----|
| <b>Quadro 1</b> – Indicadores de Eficiência da Licitação na Administração Pública ..... | 22 |
| <b>Quadro 2</b> – Modalidades .....   | 24 |
| <b>Quadro 3</b> – Fases do Processo Licitatório .....                                   | 25 |
| <b>Quadro 4</b> – Princípios da Lei de Licitações .....                                 | 27 |
| <b>Quadro 5</b> – Causas de Dispensa de Licitação .....                                 | 28 |
| <b>Quadro 6</b> - Categorias e Códigos da Análise .....                                 | 35 |
| <b>Quadro 7</b> – Celeridade .....  | 39 |
| <b>Quadro 8</b> – Rendimento .....  | 40 |
| <b>Quadro 9</b> – Licitações na Modalidade Pregão Presencial .....                      | 42 |
| <b>Quadro 10</b> – Licitações na Modalidade Concorrência.....                           | 43 |
| <b>Quadro 11</b> – Licitações na Modalidade Tomada de Preços .....                      | 44 |
| <b>Quadro 12</b> - Licitações na Modalidade Dispensa de Licitação .....                 | 45 |

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

|                |  |
|----------------|--|
| <b>Art.</b>    | Artigo   |
| <b>CEACA</b>   | Central de Abastecimento   |
| <b>COMDICA</b> | Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente        |
| <b>CPL</b>     | Comissão Permanente de Licitação                                   |
| <b>DESTRA</b>  | Autarquia de Defesa, Trânsito e Transportes                        |
| <b>TCC</b>     | Trabalho de Conclusão de Curso                                     |
| <b>UNESCO</b>  | Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura |
| <b>URB</b>     | Autarquia de Urbanização e meio Ambiente de Caruaru                |

## SUMÁRIO

|              |   |           |
|--------------|---|-----------|
| <b>1</b>     | <b>INTRODUÇÃO .....</b>   | <b>14</b> |
| <b>1.1</b>   | <b>Contexto da Pesquisa.....</b>  | <b>14</b> |
| <b>1.2</b>   | <b>Pergunta Condutora.....</b>  | <b>15</b> |
| <b>1.3</b>   | <b>Objetivo Geral.....</b>  | <b>17</b> |
| <b>1.4</b>   | <b>Objetivos Específicos.....</b>   | <b>17</b> |
| <b>1.5</b>   | <b>Justificativa .....</b>  | <b>17</b> |
| <b>2</b>     | <b>FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....</b>   | <b>19</b> |
| <b>2.1</b>   | <b>Administração Pública .....</b>  | <b>19</b> |
| <i>2.1.1</i> | <i>Eficiência na Administração Pública .....</i>                                | <i>21</i> |
| <b>2.2</b>   | <b>Processo de Compras Públicas por Licitação .....</b>                         | <b>23</b> |
| <b>3</b>     | <b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....</b>   | <b>30</b> |
| <b>3.1</b>   | <b>Tipificação da pesquisa .....</b>  | <b>30</b> |
| <i>3.1.1</i> | <i>Modelo e variáveis da pesquisa.....</i>                                      | <i>30</i> |
| <b>3.2</b>   | <b>Descrição do lócus da pesquisa.....</b>                                      | <b>31</b> |
| <b>3.3</b>   | <b>População e amostra.....</b>   | <b>33</b> |
| <b>3.4</b>   | <b>Procedimentos de coleta de dados.....</b>                                    | <b>33</b> |
| <b>3.5</b>   | <b>Aspectos éticos e legais .....</b>   | <b>34</b> |
| <b>3.6</b>   | <b>Análise dos dados.....</b>   | <b>34</b> |
| <b>4</b>     | <b>RESULTADOS E DISCUSSÃO.....</b>  | <b>36</b> |
| <b>4.1</b>   | <b>Caraterização da Secretaria Municipal de Urbanismo e Obras .....</b>         | <b>36</b> |
| <b>4.2</b>   | <b>Eficiência na Secretaria Municipal de Urbanismo e Obras.....</b>             | <b>38</b> |
| <i>4.2.1</i> | <i>Celeridade.....</i>  | <i>38</i> |
| <i>4.2.2</i> | <i>Rendimento .....</i>   | <i>40</i> |
| <b>4.3</b>   | <b>Processo de licitação da Secretaria Municipal de Urbanismo e Obras .....</b> | <b>41</b> |
| <b>5</b>     | <b>CONCLUSÕES, LIMITAÇÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b>                             | <b>47</b> |

|                          |           |
|--------------------------|-----------|
| <b>REFERÊNCIAS .....</b> | <b>50</b> |
|--------------------------|-----------|

# 1 INTRODUÇÃO

Diferente da iniciativa privada - que possui liberdade para escolher o quê, quando e de quem comprar, vigorando a autonomia da vontade - a Administração Pública é mais complexa, pois deve observar princípios Constitucionais gerais que limitam sua atuação, entre os quais estão os principais: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme o art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Com esta questão em vista esse Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) aborda a temática em processos licitatórios da cidade de Caruaru.

Portanto, além dessa introdução se apresentam mais cinco outras, a saber: a fundamentação teórica que lastreou a lente de análise do estudo, na qual são aprofundados os temas de eficiência na Administração Pública e compras públicas; os procedimentos metodológicos, detalhando as estratégias empregadas no método científico da pesquisa; os resultados e a discussão dos achados do estudo, relacionando-os ao referencial teórico empregado; e, por fim, a conclusão assim como as recomendações para estudos futuros e as limitações que a pesquisa encontrou em sua realização.

Especificamente nesta seção inicial de introdução, em suas subseções são abordadas o contexto da pesquisa (a cidade de Caruaru), bem como a pergunta condutora elaborada com base na problemática delimitada. Também são apresentados os objetivos do TCC e as justificativas teórica e empírica para sua realização.

## 1.1 Contexto da Pesquisa

Os municípios são unidades autônomas integrantes da federação brasileira, dotados de personalidade jurídica de Direito Público Interno. Por serem unidades autônomas possuem auto-organização, auto legislação e autogoverno. Além disso, possuem capacidade de autoadministração sendo responsáveis por prestar e manter serviços locais, bem como controlar o orçamento municipal, para equilibrar as receitas e as despesas (BULOS, 2014). Caruaru é uma dessas unidades autônomas, sendo ainda o município mais populoso do interior de Pernambuco, com uma população estimada em 356.872 habitantes que vivem numa área territorial de 920,610 km<sup>2</sup> (IBGE, 2018).

Atualmente Caruaru se destaca como o mais importante polo econômico, médico-hospitalar, acadêmico, cultural e turístico da região conhecida como Agreste, sendo uma cidade também famosa por sua tradicional feira livre (CARUARU, 2018). A cidade abriga um dos

mais importantes entrepostos comerciais do Nordeste e tem no Alto do Moura o Maior Centro de Artes Figurativas da América Latina, título este concedido pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura (UNESCO) (CARUARU, 2018).

Diante deste cenário, dentro da sua capacidade de autoadministração, é grande a quantidade de investimentos feitos em educação, saúde, urbanização, obras a contratar, manutenções e compras a serem feitas pela Prefeitura de Caruaru. Para tanto, o Poder Executivo - constituído pela Prefeitura de Caruaru, que por sua vez é formada por Secretarias e agentes públicos - representa a Administração Pública subjetiva (DI PIETRO, 2017), enquanto licitações e demais atividades realizadas pela Prefeitura de Caruaru, destinadas a atender as necessidades e demandas dos cidadãos, representam a Administração Pública objetiva (CARVALHO FILHO, 2015). Neste cenário, tanto a Administração Pública objetiva e subjetiva deve, em observância ao artigo 37 da Constituição Federal e aos princípios constitucionais, comprar sempre por meio de licitações públicas, regulamentadas por leis como a 8.666 de 1993 e a 10.520 de 2002, a fim de que os recursos públicos sejam gastos da forma mais vantajosa para a sociedade.

## 1.2 Pergunta Condutora

De acordo Carvalho Filho (2015), princípios são postulados fundamentais, alicerces de um sistema, servem de base para diferentes normas e direcionam o modo de agir da Administração Pública. Segundo Mello (2013, p. 975):

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.

Tendo em vista que, com o advento da Constituição de 1988, tornou-se obrigatório o uso de licitações por parte da Administração Pública para fazer suas compras e alienações, pode-se dizer que licitação recebeu *status* de princípio constitucional, sendo, portanto, um dever de a Administração Pública observá-lo (SILVA, 2017). Nesse sentido, em observância aos princípios constitucionais, especialmente o da legalidade, para adquirir bens e serviços, a Administração Pública passa a ser regida pela lei Federal 8.666 de 1993, que regulamenta o inciso XXI do Artigo 37 da constituição da República Federativa do Brasil (1988) e estabelece

que os serviços, compras e alienações, bem como a concessão e a permissão de serviços públicos devem ser contratados mediante licitação pública (DI PIETRO, 2017).

No atendimento de necessidades e demandas dos cidadãos, a Administração Pública, devido à escassez de recursos públicos para satisfazê-los, também deve observar o princípio constitucional da eficiência na realização de licitações, cujo núcleo é a procura de produtividade e economicidade e acima de tudo reduzir os desperdícios de dinheiro público (CARVALHO FILHO, 2015; PALUDO, 2016). Segundo Meirelles (2016), o princípio da eficiência possui como características básicas a presteza, a perfeição e o rendimento. Entende-se por presteza o dever de a atividade administrativa atingir seus propósitos com rapidez e dinamicidade afastando as questões burocráticas (SOUZA, 2016; CUNHA JÚNIOR, 2015), e por perfeição e rendimento, a fiel aplicação da lei e a atividade administrativa menos onerosa possível (MEIRELLES, 2016).

Observa-se que o princípio da eficiência não pode se sobrepor a nenhum outro princípio, especialmente ao da legalidade (DI PIETRO, 2017). Portanto, a obrigatoriedade de fazer licitações se estende a toda Administração Pública Federal, Estadual e Municipal, de acordo com a Constituição Federal (BRASIL, 1988). Assim sendo, os municípios brasileiros têm o dever de fazer processos licitatórios para suas compras e alienações, a fim de organizar e prestar serviços públicos de interesse local, inclusive para realizar obras e serviços de engenharia necessários para o adequado ordenamento territorial (BRASIL, 1988). Para isso, em regra, os entes federativos devem se submeter à legislação federal, embora de acordo com o artigo 30 da Constituição Federal, os municípios também possam complementar a legislação federal para atender a peculiaridades locais. Apesar dessa possibilidade, Caruaru não possui uma lei complementar, se submetendo apenas à legislação federal.

Destaca-se que tão necessário quanto realizar licitações - o poder público é obrigado, em obediência ao princípio da publicidade e como condição de eficácia de seus atos - é divulgar em local de fácil acesso, entre outras, informações concernentes a procedimentos licitatórios, os respectivos editais e resultados, e os contratos celebrados, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da *internet* (BRASIL, 2011), a fim de que o cidadão possa conhecer e controlar os atos da Administração Pública (BRASIL, 1988). Conforme o exposto, entende-se que os municípios devem satisfazer as necessidades dos cidadãos pautados em princípios constitucionais de forma eficiente e transparente. Diante disso, este estudo apresenta a seguinte questão: como se dá a obediência aos princípios da Administração Pública, em especial o da eficiência, dos processos licitatórios no município de Caruaru?

### **1.3 Objetivo Geral**

O objetivo geral desta pesquisa, elaborado com base na delimitação do problema, é analisar a obediência aos princípios da Administração Pública, em especial a eficiência, dos processos licitatórios no município de Caruaru.

### **1.4 Objetivos Específicos**

Para auxiliar o alcance do objetivo geral foram traçados os seguintes objetivos específicos:

- Delimitar a Administração Pública objetiva e subjetivas nos processos de licitação do município de Caruaru;
- Identificar a eficiência nos processos licitatórios do município de Caruaru;
- Evidenciar os processos de compra pública por licitação do município de Caruaru.

### **1.5 Justificativa**

Tendo em vista a grande complexidade em gerir recursos públicos e satisfazer as necessidades da sociedade em estrita observância à lei e à luz dos princípios da Administração Pública, especialmente o da eficiência, os órgãos públicos e principalmente seus gestores são constantemente criticados e cobrados pela sociedade, a qual vê a gestão pública como lenta em analisar e controlar os atos de gestão provocando desequilíbrios nas finanças públicas (FARIAS, 2000). No entanto, tais órgãos e gestores não possuem poderes para fazerem alterações, ou dispõem de recursos para realizarem análises aprofundadas de um determinado processo, possibilitando ações de intervenção em momento oportuno. Assim, esta pesquisa espera contribuir para a área com uma análise inicial sobre o nível de obediência aos princípios da Administração Pública e seu desempenho nos processos licitatórios.

Ademais, a lei de licitações é vista por muitos como um entrave burocrático, havendo inclusive projeto de lei que altera a forma como se dá as contratações públicas a fim de se alcançar maior celeridade e eficiências nas compras públicas (SILVA, 2017). Portanto, outra justificativa em que se baseou a realização desta pesquisa é a contribuição que pode dar ao tema, somando-se a outras pesquisas existentes sobre licitações e Administração Pública, ao comparar o procedimento ditado pela legislação com os procedimentos realizados por um

município na prática, possibilitando enxergar possíveis deficiências que podem ser alteradas para tornar a Administração Pública mais eficiente.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

Este capítulo apresenta o referencial teórico que foi adotado para a estruturação da pesquisa. Com este intuito, primeiramente aborda-se o conceito de Administração Pública, assim como seus sentidos. Em sequência é visto o conceito de eficiência na Administração Pública e como pode ser medida. Como terceiro ponto é exposto como se dá o processo licitatório de acordo com a lei 8.666 de 1993.

### **2.1 Administração Pública**

Primeiramente é importante conceituar o termo Administração Pública, pois há um consenso entre os autores no sentido de que a expressão possui mais de um sentido (DI PIETRO, 2017). Um dos motivos é o fato de haver uma série de tarefas e atividades que compõem o objetivo do Estado, além de inúmeros órgãos e agentes públicos incumbidos de sua execução (CARVALHO FILHO, 2015). Por isso é necessário dividir o conceito entre os executores da atividade pública, de um lado, e da própria atividade, de outro (CARVALHO FILHO, 2015). Segundo Di Pietro (2017), a expressão Administração Pública possui dois sentidos estritos mais comuns, os quais são o sentido objetivo e o sentido subjetivo.

No sentido subjetivo, a Administração Pública é caracterizada pelas pessoas que exercem a função administrativa, ou seja, órgãos e agentes que compõem o sistema federativo (União, estados, municípios e Distrito Federal), responsáveis por desempenhar as atividades administrativas de forma centralizada, sendo identificada como administração direta (DI PIETRO, 2017). Além disso, há também as pessoas jurídicas incumbidas da função administrativa de forma descentralizada, como as autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações públicas, as quais integram a administração indireta (DI PIETRO, 2017).

Por outro lado, no sentido objetivo, o termo Administração Pública é o conjunto de atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos em prol de atenderem às necessidades coletivas (DI PIETRO, 2017). Segundo Carvalho Filho (2015), a Administração Pública, no sentido objetivo, trata-se da gestão dos interesses públicos executada pelo Estado, através da prestação de serviços públicos, sua organização interna, ou ainda pela intervenção na esfera privada, limitando interesses individuais em prol da supremacia do interesse público.

Sendo assim, a destinatária da gestão pública deve ser a própria sociedade, sua proteção, sua segurança e seu bem-estar.

Em suma, de acordo com Di Pietro (2017), pode-se afirmar que Administração Pública é um conjunto de pessoas jurídicas de direito público e privado às quais a lei atribui a responsabilidade de desempenhar a função administrativa do Estado, que envolve planejar, executar, dirigir e controlar serviços que satisfaçam necessidades coletivas, colocando o interesse público como finalidade das ações administrativas. Sob essa perspectiva, o título III da Constituição Federal de 1988 dispõe sobre a organização do Estado brasileiro, incluindo as competências exclusivas, comuns e concorrentes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Entre as competências comuns aos entes federativos está a de promover a construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (BRASIL, 1988). Quanto as competências exclusivas dos municípios, destaca-se as competências para prestar serviços públicos de interesse local - tais como reposição, construção, conservação e pavimentação das vias públicas, conservar e manter praças, calçamentos, estradas e prédios públicos em geral, bem como promover o adequado ordenamento territorial -, mediante planejamento, controle e parcelamento da ocupação do solo urbano (BRASIL, 1988).

Entre os deveres da Administração Pública o artigo 37 da Constituição Federal de 1988, dispõe que a administração pública direta e indireta de qualquer esfera governamental obedecerá os princípios gerais de legalidade (Administração Pública só pode fazer o que estiver previsto em lei), impessoalidade (dever de agir para atender interesses da coletividade), moralidade (agir com ética, boa fé e lealdade), publicidade (tornar públicos os atos administrativos para a população) e eficiência (obrigatoriedade de o gestor público agir com rapidez, perfeição e rendimento) (REK, 2013).

Em relação às licitações públicas, em respeito à impessoalidade, está o dever da Administração Pública em realizar processos licitatórios que assegurem igualdade de condições ente os interessados, proporcionando à Administração pública a melhor escolha (LÉPORE, 2016). Ademais, refletindo o princípio da impessoalidade somado ao da moralidade e publicidade a atuação da Administração Pública deve ser transparente, informativa. Por fim, relacionando os princípios da eficiência e publicidade, o artigo 37 da Constituição Federal prevê formas de participação social na fiscalização e cobrança da atuação do poder público (LÉPORE, 2016).

### *2.1.1 Eficiência na Administração Pública*

Para agir com mais eficiência a Administração Pública deve, de um modo geral, utilizar racionalmente os recursos públicos. Sabe-se que é dever das entidades públicas cumprir sua missão de atender, com qualidade, as necessidades e demandas dos cidadãos, de forma eficiente, compatibilizando custos com resultados e tomando decisões rápidas a fim de aproveitar oportunidades (PALUDO, 2016). Para isso, o poder público pode e deve melhorar suas práticas utilizando técnicas consagradas pela iniciativa privada adaptando-as às restrições impostas para Administração Pública (PALUDO, 2016).

O princípio da eficiência foi legitimado como princípio constitucional pela Emenda 19 de 1998, que visou corrigir algumas distorções produzidas pela burocracia excessiva resgatada pela Constituição de 1988 (MOREIRA, 2016). Pode-se afirmar que existem várias formas de definir o termo eficiência, variando de acordo com o foco de análise das diversas áreas do conhecimento. No âmbito da Administração, pode ser definido como o uso racional dos recursos, fazer as coisas de forma correta e cumprir seu dever; para a Economia, eficiência se refere a produzir mais com menos recursos (SILVA, 2008).

Em sua essência, o princípio da eficiência aglutina esses dois sentidos e defende que a Administração Pública deve utilizar os recursos de forma racional, célere e sem se abster da qualidade para satisfazer as necessidades da coletividade (SILVA, 2008). Tendo em vista a escassez dos recursos públicos e a infinidade de demandas sociais, o princípio da eficiência se torna ainda mais indispensável (SILVA, 2008). No entanto, é preciso cautela por parte da Administração Pública, pois, de acordo com Nobre Júnior (2005), o princípio da eficiência apesar de ter valor constitucional, não é um super princípio com valor absoluto e apresenta caráter instrumental, vinculado aos demais princípios da Administração Pública. Nesse sentido, deve ser somado aos outros princípios impostos, não podendo se sobrepor ao respeito à legalidade, por mais que a Administração Pública possa ser elogiada em termos de pura eficiência (DI PIETRO, 2017).

Nesse sentido, Meirelles (2016) afirma que a Administração Pública deve agir de forma a atingir resultados com os meios escassos que possui. E esclarece:

O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros (MEIRELLES, 2016, p. 105).

É possível entender por presteza o dever de a atividade administrativa atingir seus propósitos com celeridade e dinamicidade afastando as questões burocráticas, e por rendimento funcional, a atividade administrativa menos onerosa possível (SOUZA, 2016). Dessa forma, pode-se concluir que para a Administração Pública alcançar a eficiência em processos licitatórios deve buscar celeridade e rendimento de forma moral, impessoal e tornando públicos todos os seus atos, pois não há eficiência quando um desses pilares é desprezado (SILVA, 2008). Além disso, conforme Oliveira (2013, p. 56), a eficiência da Administração Pública precisa ser analisada para cada situação específica, pois “o eficiente para uma dada finalidade pode significar ineficiente em relação à outra”.

Portanto, eficiência não se limita a questões puramente econômicas, mas se refere também a capacidade de chegar a fins pretendidos tendo em vista valores públicos (OLIVEIRA, 2013). Sendo um princípio tão subjetivo, faz-se necessário usar indicadores de desempenho adaptados ao contexto a ser avaliado (MOREIRA, 2016). Indicadores são uma medida quantitativa ou qualitativa, utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto em observação, indicando a evolução do aspecto observado (MOREIRA, 2016). Especificamente falando sobre eficiência e processos licitatórios, os indicadores mais comumente empregados para auferir a eficiência são os apresentados no Quadro 1 mostrado a seguir:

**Quadro 1** – Indicadores de Eficiência da Licitação na Administração Pública.

| INDICADOR  | DESCRIÇÃO  |
|------------|--|
| Celeridade | Tempo decorrido entre a abertura de um processo e sua homologação, entendido como o menor prazo possível entre a publicação do ato convocatório e o recebimento do objeto adquirido ou do serviço contratado (SILVA, 2008) |
| Rendimento | Diferença entre o valor orçado pela Administração Pública e o preço efetivamente contratado (BRANDÃO, 2016)  |

**Fonte:** Elaboração Própria.

Avalia-se que estes indicadores (Quadro 1) servem para avaliar as licitações e dão base para decisões da Administração Pública, como também fornecem informações para a sociedade sobre as compras públicas do poder público (VALENTE NETO, 2013). Destaca-se ainda que na busca da eficiência, as compras da Administração Pública devem se submeter às condições de aquisição e pagamento da iniciativa privada, sendo de grande importância à Economia, a celeridade e a regularidade do provimento de insumos para os processos produtivos (BRASIL, 1993). Diante disso, as compras eletrônicas trouxeram forte inovação e possibilitaram, num primeiro momento, redução de preços devido à maior competitividade e transparência aos processos licitatórios (MOREIRA; PACHECO, 2014).

## **2.2 Processo de Compras Públicas por Licitação**

Conforme o art. 37 inciso XXI da Constituição Federal, as compras e alienações necessárias para um ente público prestar e manter serviços à população local, incluindo a realização de obras e serviços de engenharia necessários para o adequado ordenamento territorial, devem ser feitos por meio de licitações, reguladas pela lei 8.666 de 1993. A lei 8.666, a qual dispõe sobre os procedimentos e formalidades a serem adotadas, também impõe o dever de a Administração Pública escolher a proposta mais vantajosa para o interesse público, tendo em vista que seu dever é atender com qualidade as necessidades e demandas dos cidadãos (PALUDO, 2016).

No Brasil, a obrigatoriedade de licitação está prevista na Constituição Federal de 1988, que no seu art. 37, inciso XXI, impõe que além dos casos expressos em lei, “obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes” (BRASIL, 1988 p. 21). Esse inciso foi regulamentado pela lei 8.666, a qual menciona que o sistema de compras por licitação é o procedimento administrativo de aquisição de bens e serviços pela administração direta, indireta e fundacional. Para Di Pietro (2017), a licitação é um procedimento administrativo no qual a Administração Pública, ao exercer a sua função administrativa, se propõe a analisar propostas de diversos interessados, podendo assim escolher a melhor contratação para o interesse público.

A lei 8.666 estabelece modalidades de licitação específicas (BRASIL, 1993). De acordo com Oliveira (2015), essas modalidades são procedimentos e formalidades que devem ser observados em cada licitação. O Quadro 2 organiza cada uma das modalidades com o seu propósito.

**Quadro 2** - Modalidades de Licitação.

| <b>MODALIDADE</b> | <b>OBJETIVO MONETÁRIO DA COMPRA</b>  | <b>DESTINAÇÃO</b>   |
|-------------------|--|---|
| Concorrência      | Para obras e serviços de engenharia acima de R\$ 3.300.000,00 e para compras e outros serviços acima de R\$ 1.430.000,00 | Quaisquer interessados que comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital podem participar. Devido ao alto valor, é a modalidade que apresenta maior rigor e divulgação em seu processo   |
| Tomada de preços  | Para obras e serviços de engenharia de até R\$ 3.300.000,00 e para compras e outros serviços de até R\$ 1.430.000,00     | Aberta aos interessados devidamente cadastrados junto à Administração Pública, ou aqueles que, até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, apresentem as condições e documentos exigidos para cadastramento  |
| Convite           | Para obras e serviços de engenharia de até R\$ 330.000,00 e para compras e outros serviços de até R\$176.000,00          | Destinada a compras de pequeno vulto econômico, participam no mínimo três convocados pela Administração Pública, por meio da carta-convite, e demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem interesse em participar do processo licitatório em até 24 horas antes da apresentação das propostas |
| Concurso          | Para prêmio ou determinada remuneração   | Seleção de um projeto de cunho intelectual, que pode ser trabalho técnico, artístico ou científico  |
| Leilão            | Para maior lance, igual ou superior ao valor de avaliação  | Destinada à venda de bens móveis inservíveis para a Administração Pública, ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou ainda para a alienação de bens imóveis cuja aquisição tenha derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento   |
| Pregão            | Não há valor específico  | Destinada à aquisição de bens e serviços comuns, independentemente do valor estimado da contratação. Nessa modalidade a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública  |
| Pregão eletrônico | Não há valor específico  | Segue as regras básicas do pregão, mas sem a presença física do pregoeiro e dos participantes que se comunicam por via eletrônica através de sistema que promova a comunicação pela <i>internet</i>   |

**Fonte:** Elaborado com base em Carvalho Filho (2015).

Complementando as informações do Quadro 2, é necessário observar que cada modalidade de licitação possui um procedimento específico, em razão do objeto da contratação. No entanto, existem exigências processuais que são comuns em qualquer modalidade, tanto em sua fase interna quanto em sua fase externa. Apesar da lei 8.666 não detalhar os passos da fase interna, é possível descrever uma sequência dos atos preparatórios como demonstrado no Quadro 3.

**Quadro 3** - Fases do Processo Licitatório.

| FASE    | PROCESSOS   |
|---------|---|
| Interna | Identificação das necessidades de contratação da Administração<br>Requisição do objeto<br>Estimativa do valor e reserva dos recursos disponíveis para a despesa<br>Distribuição da execução a uma comissão de licitação<br>Elaboração dos projetos básicos, das minutas de edital e de contrato<br>Análise jurídica |
| Externa | Publicação do instrumento convocatório (edital ou carta-convite)<br>Habilitação dos licitantes<br>Julgamento e classificação das propostas<br>Homologação<br>Adjudicação  |

**Fonte:** Adaptado de Oliveira (2015).

Além dos processos internos dispostos no Quadro 3, na fase interna é designada a comissão de licitação, que é responsável por elaborar as minutas do instrumento convocatório e do contrato, que podem ser editais ou convites, as quais especificam as regras que deverão ser observadas pela Administração Pública e pelos licitantes. É no instrumento convocatório que contém as regras que norteiam a licitação e é necessário que a assessoria jurídica da Administração Pública examine e aprove tais minutas (OLIVEIRA, 2015). Ademais, em casos específicos, como uma licitação de grande vulto econômico, pode ser exigida a adoção de outros atos como consulta pública ou autorização legislativa (OLIVEIRA, 2015).

Ao que se refere a fase externa do processo, o artigo 40 da lei 8.666 lista uma série de requisitos que deve constar no instrumento convocatório, alguns deles destinados ao próprio procedimento da licitação (modalidade, regime de execução e tipo da licitação, objeto, condições para participação, forma de apresentação das propostas, critérios para julgamento) e outros referentes ao contrato (prazo e condições para assinatura, execução e entrega do objeto da licitação, condições de pagamento, reajuste de preços, quando necessário, e condições de recebimento do objeto da licitação) (DI PIETRO, 2017).

A habilitação indica que devem ser analisadas a: capacitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e trabalhista (BRASIL, 1993). Outro ponto a se observar é que a análise das propostas deve ser realizada de acordo com um dos quatro tipos de licitação: (i) menor preço, quando a escolha da Administração Pública for a proposta que atenda as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço; (ii) melhor técnica, usada para serviços de natureza intelectual; (iii) técnica e preço, almejando produtos de qualidade e bom preço, obrigatória para bens e serviços de informática; e (iv) maior lance ou oferta usada nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso (BRASIL, 1993; OLIVEIRA, 2015).

Conforme menciona Di Pietro (2017), a utilização dos tipos melhor técnica ou técnica e preço limita-se a contratos que tenham por objeto serviços de natureza predominantemente intelectual e, excepcionalmente, para fornecimento de bens e execução de obras ou prestação de serviços de grande vulto dependentes de tecnologia sofisticada e de domínio restrito. E o tipo técnica e preço, para a contratação de bens e serviços de informática (DI PIETRO, 2017). As duas últimas etapas da fase externa são homologação e adjudicação do objeto da licitação. A homologação equivale à aprovação do procedimento após a autoridade competente do órgão examinar seus atos e a adjudicação é a consequência da homologação, quando a autoridade responsável por homologar o procedimento entrega ao vencedor o objeto de licitação (DI PIETRO, 2017).

Finaliza-se redigindo o termo de contrato que não deve ter inserido nada que esteja em discordância com o que determina o edital (DI PIETRO, 2017). Portanto, se o edital tiver qualquer irregularidade é assegurado a qualquer cidadão impugnar edital de licitação, até cinco dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, e a Administração por sua vez deve julgar e responder à impugnação em até três dias úteis. A lei 8.666/1993 também assegura o direito de os licitantes impugnarem o edital em até dois dias úteis que antecedem a abertura dos envelopes de habilitação na concorrência, a abertura dos envelopes com as propostas nas modalidades convite, tomada de preços ou concurso, ou a realização de leilão, sob pena de decadência (DI PIETRO, 2017).

O processo de licitação tem como meta obedecer aos princípios constitucionais elencados no artigo 37 da Constituição Federal, com o intuito de proporcionar à Administração Pública aquisição, venda ou prestação de serviço de forma mais vantajosa, menos onerosa e com melhor qualidade possível (BRASIL, 1993). Além dos princípios gerais - legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência - a lei 8.666 acrescenta outros princípios específicos, que decorrem daqueles estabelecidos na Constituição Federal e que devem ser observados em todas as fases do processo (Quadro 4).

**Quadro 4** – Princípios da Lei de Licitações.

| <b>PRINCÍPIOS</b>                                | <b>CONCEITO</b>   |
|--|---|
| Legalidade                                       | O procedimento de licitação deve estar estritamente vinculado à lei, evitando abusos de poder e desvios de finalidade   |
| Impessoalidade                                   | Na licitação a Administração deve pautar suas decisões nos critérios objetivos do instrumento convocatório, sem considerar condições pessoais do licitante ou vantagens que possa oferecer, exceto as vantagens expressamente previstas na lei ou no instrumento convocatório           |
| Moralidade                                       | As ações da administração pública devem ser lícitas e estar em conformidade com a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade e honestidade   |
| Publicidade                                      | Os atos da licitação devem ser amplamente divulgados, de modo a possibilitar o conhecimento de suas regras a uma maior quantidade possível de pessoas, obtendo maior competitividade e propostas mais vantajosas, e possibilitando maior fiscalização e controle por parte da população |
| Isonomia   | Todos que participem da licitação devem concorrer com igualdade de direitos, tendo em vista que a atuação da Administração Pública deve almejar o interesse público e não favorecer alguém em específico  |
| Probidade  | Veda qualquer ação ou omissão praticadas no exercício da função administrativa ou fora dela, que seja contrária à honestidade, à boa-fé, à honradez, à correção de atitude (corrupção administrativa)   |
| Vinculação ao instrumento convocatório           | A licitação não pode descumprir normas e condições do edital ao qual se acha vinculada, assim como os licitantes devem zelar para que o julgamento e a classificação das propostas se façam de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital                                |
| Julgamento objetivo                              | Critérios e fatores seletivos previstos no edital devem ser adotados objetivamente para o julgamento, evitando-se qualquer surpresa para os participantes da competição   |
| Promoção do desenvolvimento nacional sustentável | As licitações devem dar preferência às propostas que propiciem a preservação do meio ambiente, podendo haver previsão de exigências que busquem conciliar desenvolvimento econômico e social com a defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado                                   |

**Fonte:** Elaborado com base em Brasil (1988, 1993, 1995), Meirelles (2016), Carvalho Filho (2015), Di Pietro (2017) e Rek (2013).

Acrescenta-se às informações desses princípios do Quadro 4 algumas inferências dos autores. Para Meirelles (2016), é do princípio da isonomia que decorrem os outros princípios da licitação, que visam lhe assegurar. Por sua vez, a probidade (ou a improbidade administrativa) tem contornos mais definidos, tendo em vista que a Constituição, a lei 8.666 e a lei 8.429 estabelecem sanções para punir os servidores que nela incidem (DI PIETRO, 2017). Por outro lado, de acordo com Di Pietro (2017), a lei 8.666 também faz referência à probidade no conceito de moralidade, provavelmente porque a moralidade ainda constitui um conceito vago e indeterminado, variando com a cultura e o tempo. E, ao que condiz ao julgamento

objetivo, esse é considerado o corolário do princípio da vinculação ao instrumento convocatório (DI PIETRO, 2017).

De acordo com Cunha Júnior (2015), obrigatoriedade de licitação por si só é um princípio jurídico que vincula a Administração Pública impondo aos destinatários do estatuto o dever de realizar licitação antes de contratar obras e serviços. No entanto, a lei expõe alguns casos particulares em que pode haver compras e contratações sem observância do procedimento licitatório, tanto pela dispensa de licitação (quando o procedimento licitatório poderia ser realizado, mas que, pela particularidade do caso, por motivo de conveniência e oportunidade, o legislador decide não torná-lo obrigatório) quanto pela inexigibilidade (quando há inviabilidade de competição) (OLIVEIRA, 2015; DI PIETRO, 2017). A dispensa de licitação ocorre mediante quatro causas descritas no Quadro 5.

**Quadro 5** - Causas de Dispensa de Licitação

| EM RAZÃO DE            | EXPLICAÇÃO   |
|------------------------|--|
| Pequeno valor          | Para obras e serviços de engenharia (de até R\$ 33.000,00), desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente; e para outros serviços e compras (de até R\$ 17.600,00), desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez  |
| Situações excepcionais | Situações em que a demora do procedimento é incompatível com a urgência na celebração do contrato, ou quando sua realização puder contrariar o interesse público ou houver comprovado desinteresse dos particulares no objeto do contrato  |
| Objeto                 | Entre outros casos, compra ou locação de bens imóveis, hortifrutigranjeiros, restauração de obras de arte e objetos históricos, compra de componentes ou peças necessárias à manutenção de equipamentos durante o período de garantia técnica, materiais de uso pelas Forças Armadas, prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural etc.   |
| Pessoa                 | Entre outras hipóteses, a contratação de instituição brasileira que detenha inquestionável reputação ético-profissional, incumbida de pesquisa, ensino, desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso. A contratação de associação de portadores de deficiência física, sem fins lucrativos e de comprovada idoneidade para a prestação de serviços ou fornecimento de mão de obra, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado etc. |

**Fonte:** Elaborado a partir de Di Pietro (2017).

Porém, existem casos de dispensa que não se submetem à discricionariedade administrativa (quando o legislador deixa margens de escolha ao administrador), pois já estão determinados pela lei 8.666, como ocorre nos casos de alienações de bens móveis e imóveis (BRASIL, 1993). Já a inexigibilidade, segundo Oliveira (2015, p. 72), não retrata uma exceção à regra da licitação, mas "uma hipótese em que a regra sequer deve ser aplicada", logo seus

casos não dependem de expressa previsão legal. A inviabilidade de competição decorre de três situações: *(i)* fornecedor exclusivo, quando o produto ou o serviço é fornecido por apenas um fornecedor; *(ii)* serviços técnicos de natureza singular, para profissionais ou empresas de notória especialização e natureza singular; e *(iii)* contratação de profissional de qualquer setor artístico, consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública (BRASIL, 1993).

Observa-se que os artigos 89 a 98 da lei 8.666 determinam condutas consideradas criminosas e suas respectivas penalidades, tanto para os administradores quanto para aqueles particulares que concorram para se beneficiar com a ilegalidade (BRASIL, 1993). O objetivo é resguardar o patrimônio público, e a moralidade dos agentes no exercício de função perante a Administração Pública (DOMINGUES, 2015). As penas de multa consistem no pagamento de quantia entre dois a cinco por cento do valor do contrato, e tais crimes, ainda que tentados, sujeitam seus autores, quando servidores públicos, à perda do cargo, emprego ou mandato eletivo (MEIRELLES, 2016).

A ação penal pública quanto aos crimes definidos na lei 8.666 é de responsabilidade do Ministério Público (BRASIL, 1993), mas qualquer pessoa, na condição de cidadão, poderá provocar a iniciativa do Ministério Público, sendo admitida ação penal privada subsidiária da pública, se esta não for ajuizada no prazo legal (MEIRELLES, 2016).

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Neste capítulo serão explanados os procedimentos metodológicos utilizados para a elaboração da pesquisa.

#### **3.1 Tipificação da pesquisa**

O enfoque de pesquisa utilizado neste trabalho é qualitativo, o qual, segundo Zanella (2013), preocupa-se em conhecer a realidade por meio de observação, seleção, interpretação e registro, sem medir ou utilizar elementos estatísticos para análise dos dados. Dessa forma, o pesquisador observa, interpreta e registra informações na busca por compreender como determinado fenômeno se manifesta (ZANELLA, 2013). O desenho da pesquisa é, por sua vez, transversal, modo pelo qual a pesquisa é realizada em um curto ou único período de tempo, pois a estratégia de pesquisa empregada foi a coleta de dados no portal de transparência de Caruaru entre os meses julho e agosto de 2018 (FONTELLES; SIMÕES; FARIAS; FONTELLES, 2009).

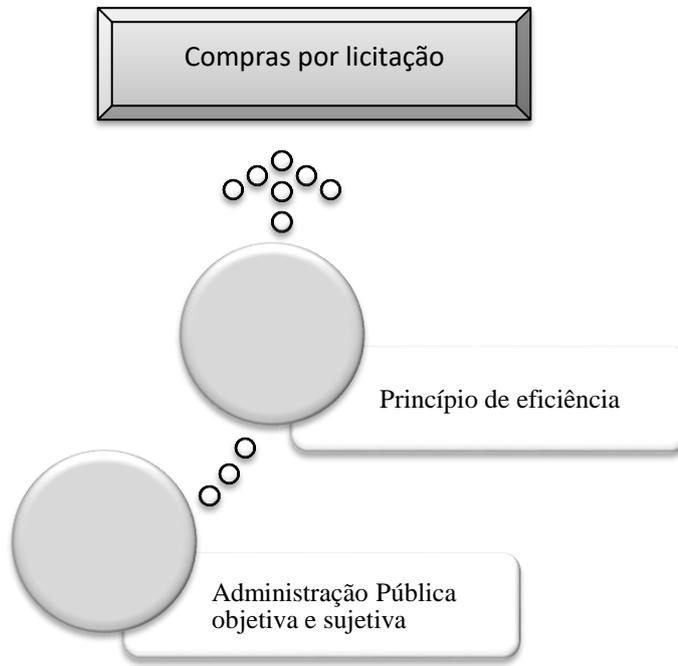
Em relação aos procedimentos adotados, foi utilizada a pesquisa bibliográfica e documental. Bibliográfica, pois foi elaborada com base em livros, artigos científicos e monografias que ajudaram na fundamentação teórica do presente trabalho (GIL, 2002). Documental, pois emprega como fonte dados primários, não receberam nenhum tratamento analítico, tendo em vista a disponibilidade de acesso aos documentos das licitações no portal de transparência do município de Caruaru (GIL, 2002). Quanto aos objetivos da pesquisa, de acordo com as definições de Gil (2002), o delineamento emprega pesquisa exploratória-descritiva. Descritiva por que tem como objetivo a descrição das características de determinado fenômeno, como o princípio da eficiência junto aos princípios da Administração Pública, nos processos licitatórios do município de Caruaru no âmbito da Secretaria de Urbanismo e Obras. Exploratória pois busca conhecer um fenômeno ainda pouco explorado como é o caso de processos licitatórios do município de Caruaru (GIL, 2002).

##### *3.1.1 Modelo e variáveis da pesquisa*

O modelo que conduziu esta pesquisa se fundamentou na lógica em que está estruturada o objetivo geral da pesquisa - analisar a obediência aos princípios da administração pública, em

especial a eficiência, dos processos licitatórios no município de Caruaru -, conforme ilustração presente na Figura 1:

**Figura 1** - Modelo Conceitual da Pesquisa.

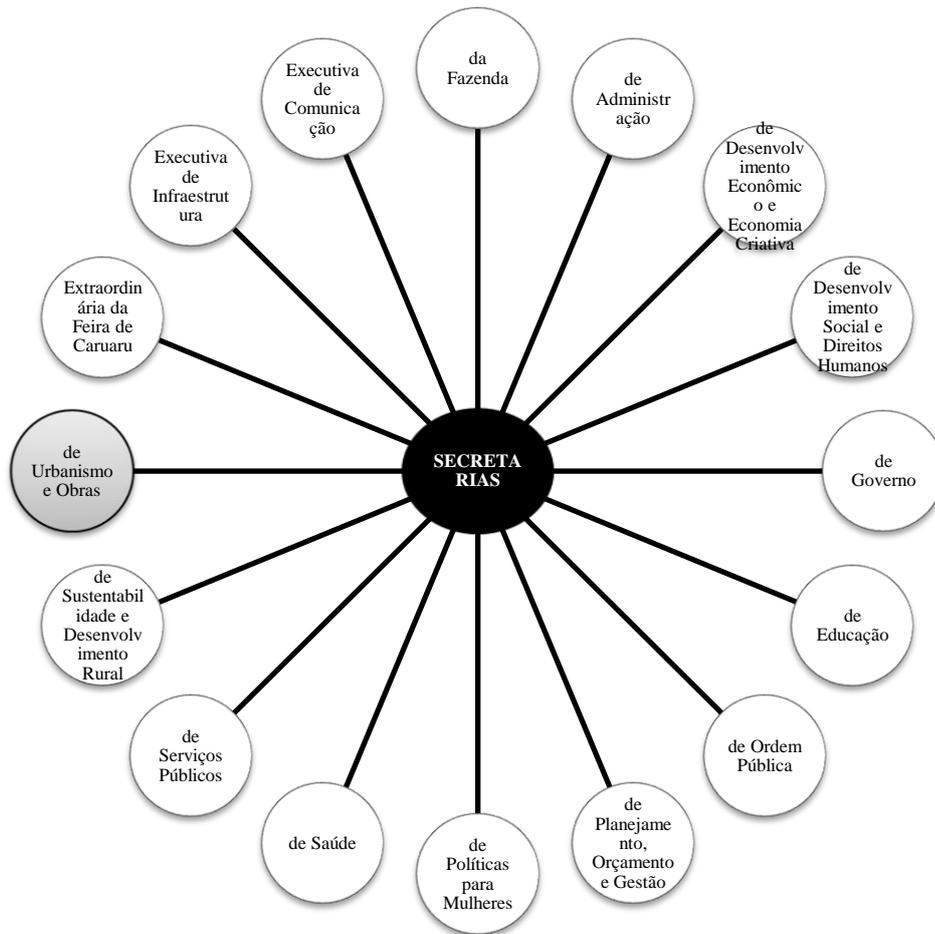


**Fonte:** Elaboração própria.

### 3.2 Descrição do *locus* da pesquisa

Nessa pesquisa foi entendido como *locus* a Prefeitura de Caruaru. Ao todo, a Prefeitura do município é dividida em 16 Secretarias (Figura 2).

**Figura 2** – Secretarias da Prefeitura de Caruaru.



**Fonte:** Elaborado a partir de Caruaru (2018).

Além dessas Secretarias (Figura 2), a Prefeitura de Caruaru possui os seguintes órgãos suplementares espalhados em diversos endereços no município: um instituto de previdência dos servidores do município (CARUARUPREV); uma autarquia de defesa, trânsito e transportes (DESTRA); uma gerência de proteção animal; uma fundação de cultura e turismo (Fundação Cultura e Turismo de Caruaru); um conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente (COMDICA); uma Central de Abastecimento (CEACA) e uma autarquia de urbanização e meio ambiente de Caruaru (URB) (CARUARU, 2018). Esse conjunto de órgãos que formam a prefeitura do município representa o Poder Executivo municipal cuja responsabilidade é, dentre outras, organizar e prestar os serviços públicos de interesse local (BRASIL, 1988).

A Secretaria escolhida com sub lócus da pesquisa foi a Secretaria de Urbanismo e Obras do município de Caruaru. Essa escolha se deu considerando que, em ordenamento territorial, essa Secretaria tem papel fundamental em auxiliar o poder público municipal a promover uma crescente qualidade de vida dos cidadãos (KLERING et al., 2011).

### **3.3 População e amostra**

Segundo Marconi e Lakatos (2003), universo ou população é o conjunto de seres, vivos ou não, que apresentam alguma característica em comum, enquanto que a amostra, por sua vez, é uma parcela do universo escolhida pelo autor para representar o trabalho. Com base nessa definição o universo da pesquisa teve como base os processos licitatórios da Secretaria de Urbanismo e Obras do município de Caruaru. Optou-se por licitações da referida Secretaria devido ao órgão desempenhar serviços de competência do município que possuem bastante interação com os cidadãos e influenciam diretamente no cotidiano dos usuários, previstos no artigo 30 da Constituição Federal de 1988.

A amostra foi selecionada pelo critério de intencionalidade, na qual os indivíduos são escolhidos com base em certas características consideradas relevantes pelo pesquisador, tornando a pesquisa mais rica em termos qualitativos (GIL, 2002). Dessa forma, foram recolhidos 18 processos de licitação realizados no período de janeiro a dezembro do ano de 2017 da Secretaria de Urbanismo e Obras. Esse recorte se deu devido à demora constatada de publicação de alguns processos licitatórios de forma integral no portal de transparência do Município.

### **3.4 Procedimentos de coleta de dados**

Inicialmente foi feito um levantamento de dados secundários, obtidos através de pesquisas bibliográficas em livros e artigos acadêmicos sobre os assuntos abordados na concretização do estudo: conteúdos sobre a Administração Pública, princípios constitucionais e licitações públicas. Essa coleta continuou ao longo da pesquisa, tornando possível a compreensão dos processos licitatórios (ZANELLA, 2013).

Os dados primários, por sua vez, foram obtidos por meio de uma pesquisa documental, na qual se busca materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, conservados em arquivos de órgãos públicos (GIL, 2002). A coleta de dados foi feita em meio eletrônico, pela própria pesquisadora, no período compreendido entre os meses de janeiro e março de 2019 no Portal da Transparência da Prefeitura de Caruaru.

### **3.5 Aspectos éticos e legais**

Enfatiza-se que a pesquisa realizada levou em consideração os aspectos legais e éticos previstos pelo Comitê Ético de Pesquisa da Universidade Federal de Pernambuco durante sua produção. Além disso, foi utilizado o direito de todo cidadão previsto na lei 12.527 de 2011 de ter acesso a informações de interesse coletivo ou geral, concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como todos os contratos celebrados por elas.

Para isso, a lei 12.527 prevê a necessidade de os órgãos e entidades públicas utilizarem todos os meios e instrumentos legítimos disponíveis, e divulgá-los, obrigatoriamente, em sítios oficiais da *internet* (BRASIL, 2011). Sendo assim todos os dados obtidos para este estudo estão no Portal de Transparência da Prefeitura de Caruaru à disposição de toda a população.

### **3.6 Análise dos dados**

Para a análise de dados foi utilizada a análise de conteúdo, uma metodologia de tratamento e análise de informações de documentos que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens (GIL, 2002). Essa técnica de análise procura identificar relações entre os fenômenos, cuja interpretação dos dados decorre de modelos conceituais definidos a priori (GIL, 2002; ZANELLA, 2013). Para tanto, foram realizadas as três fases indicadas por Zanella (2013). Na pré-análise foi feita a escolha e a organização do material para análise, como detalhado na seção 3.4 deste TCC.

Em seguida, na segunda fase, realizou-se a exploração do material ou descrição analítica do conteúdo, com classificação e categorização. As informações foram passadas para planilhas no Microsoft Excel, a fim de se realizar as inferências, conforme as categorias sumarizadas no Quadro 6 a seguir.

**Quadro 6** – Categorias, Códigos e Autores de Referência.

| <b>CATEGORIAS</b>     | <b>CÓDIGO</b>  | <b>AUTORES</b>  |
|-----------------------|--|---|
| Administração Pública | Objetiva<br>Subjetiva  | Di Pietro (2017)  |
| Eficiência            | Celeridade<br>Rendimento   | Silva (2008), Brandão (2016), Souza (2016)  |
| Compras Públicas      | Observância do processo<br>Legalidade<br>Impessoalidade<br>Moralidade<br>Publicidade | Brasil (1988, 1993, 2002), Oliveira (2015), Carvalho Filho (2015), Meirelles (2016), Rek (2013) |

**Fonte:** Elaboração própria.

Por fim, na terceira fase da análise de conteúdo - conforme Zanella (2013) - foi realizada a interpretação dos resultados, em que se correlacionou o conteúdo do material analisado com base na teoria referencial abordada na seção 2 deste trabalho. Esses resultados e sua análise estão discutidos na próxima seção do TCC.

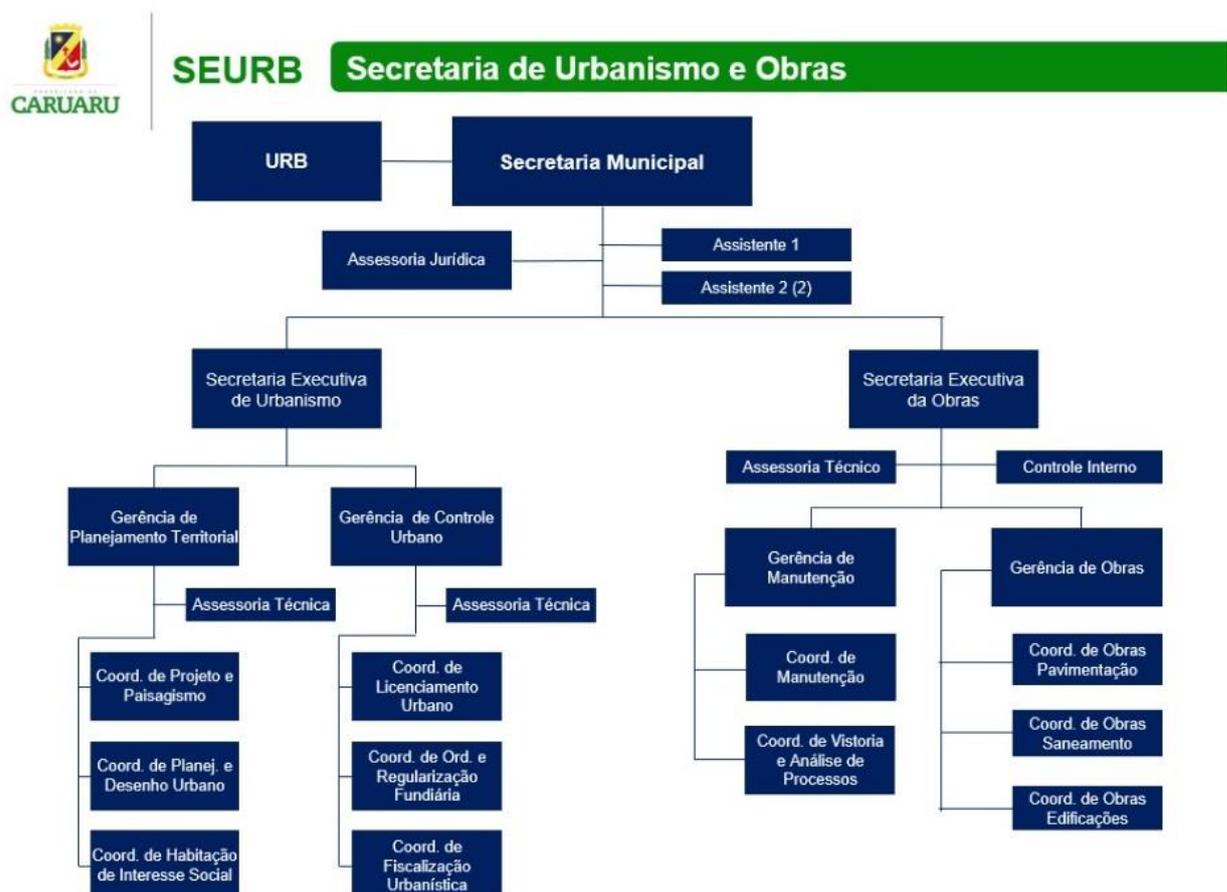
## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nessa parte do trabalho são apresentados os resultados e sua discussão com base na fundamentação teórica. Nesse sentido foram analisadas e discutidas as três categorias formuladas quanto às licitações públicas realizadas pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Obras do município de Caruaru.

### 4.1 Caracterização da Secretaria Municipal de Urbanismo e Obras

A Secretaria Municipal de Urbanismo e Obras é o órgão que presta assessoramento à Prefeitura e é responsável por planejar, coordenar, executar, controlar e avaliar obras públicas municipais, infraestrutura e urbanização e sistemas de manutenção de construções, edificações, vias, praças, entre outros. É dividida em subsecretarias, que por sua vez se desdobram em gerências, assessorias e coordenações, como ilustrado no organograma da Figura 3.

Figura 3 - Organograma da Secretaria de Urbanismo e Obras de Caruaru.



**Fonte:** Caruaru (2018).

Conforme descrito no referencial teórico, a Administração Pública possui dois sentidos estritos mais comuns (objetivo e subjetivo) (DI PIETRO, 2017). A Administração Pública do município de Caruaru, em sentido subjetivo, é caracterizada pela Prefeitura que, por sua vez, é composta por diversos órgãos e agentes públicos. Dentre outros, identifica-se a Secretaria de Urbanismo e Obras. Por outro lado, no sentido objetivo, traduz a ideia de atividades exercidas pelos agentes públicos em prol de atender às necessidades coletivas (DI PIETRO, 2017), que no caso das atividades exercidas pela Secretaria de Urbanismo e Obras, relacionam-se a: “Promover os serviços de reposição, construção, conservação e pavimentação das vias públicas” (CARUARU, 2018).

Nota-se, pelos trechos das licitações analisadas destacados a seguir, que grande parte das licitações realizadas no ano de 2017 foi para satisfazer esse objetivo de prestar serviços que envolveram manutenção e pavimentação de ruas e estrada.

Contratação de empresa de engenharia para execução de serviços de manutenção (conservação/recuperação) de ruas não pavimentadas em diversos bairros no município de Caruaru (Pregão presencial 0133/2017).

Contratação de empresa especializada na execução de serviços técnicos de Sondagem à Percussão (SPT) do Município de Caruaru (Pregão presencial 0135/2017).

Contratação de empresa para executar os serviços de remoção e recolocação de cercas ao longo da estrada que dá acesso ao povoado do Juá (Pregão presencial 0087/2017).

Contratação de empresa de engenharia especializada na execução dos serviços de recapeamento asfáltico nas vias de malha urbana do Município de Caruaru, as quais se encontram em situações críticas (Concorrência: 0010/2017).

Contratação de empresa de engenharia para execução dos serviços de pavimentação das vias (Concorrência: 0003/2017; Concorrência: 0002/2017; Concorrência: 0004/2017).

Serviço de terraplanagem para a regularização de vias (Dispensa por outros motivos: 0003/2017).

Locação de um caminhão caçamba destinado a transportar o material do asfalto pré-misturado a frio (pmf), incluindo motorista, combustível, manutenção e seguro do veículo. Sob risco de perder 25 toneladas de emulsão asfáltica pela falta de utilização do material adquirido pelo município. Além de haver grande demanda de recuperação da pavimentação asfáltica de ruas total/ parcialmente danificadas pelo tráfego e por chuvas (Dispensa por Locação: 0019/2017; Pregão presencial: 0025/2017).

Também é atividade exercida pela Secretaria de Urbanismo e Obras “Executar as obras e/ ou reparos solicitados pelas demais Secretarias, em articulação com seus setores específicos de prédios e equipamentos” (CARUARU, 2018), o que incluiu contratar por meio de licitações

empresas para acompanharem e controlarem reformas, ampliação e conclusão de unidades habitacionais, bem como contratar empresa para reformar o edifício sede da Prefeitura Municipal. Com isso em vista, destaca-se os objetivos declarados a seguir.

Contratação de empresa de engenharia especializada nos serviços de assistência, acompanhamento e controle(at) para as obras reforma, ampliação ou conclusão de unidades habitacionais do programa cartão reforma (Pregão presencial 0136/2017).

Contratação de empresa de engenharia para executar os serviços de reforma e adequação do Edifício sede da Prefeitura Municipal de Caruaru (Tomada de preço: 0008/2017).

Outra atividade cujo objetivo satisfizes as licitações em 2017 é “planejar, projetar, orçar, coordenar, executar e fiscalizar as obras públicas da Prefeitura Municipal (CARUARU, 2018). No ano de 2017 a Secretaria de Urbanismo e Obras dispensou uma licitação em razão da emergência resultada de danos provocados por enxurradas, e realizou outras duas licitações para executar serviços de implantação, revitalização e conclusão de obras de parques e praça.

Prestação de serviços de gerenciamento e elaboração de objetos das obras de reconstrução decorrentes dos danos provocados pelas enxurradas (Dispensa por outros motivos: 0001/2017).

Contratação de empresa de engenharia para executar os serviços de implantação de Parque Ambiental do Monte Bom Jesus, contemplando a revitalização e ampliação da escadaria principal (via Sacra), reforma de escadarias, requalificação do entorno da Igreja, pipódromo, Parque infantil e quadra poliesportiva (Tomada de preço: 0004/2017).

Contratação de empresa de engenharia para executar os serviços de conclusão da obra da Praça do PEC modelo 3.000 m<sup>2</sup> (Praça dos Esportes e da Cultura), atualmente CEU (Centro de Artes e Esportes Unificados, neste Município de Caruaru (Tomada de preço: 0001/2017).

## **4.2 Eficiência na Secretaria Municipal de Urbanismo e Obras**

É um imperativo ético e uma determinação constitucional que a Administração Pública opere com elevada eficiência (GARCIA, 2015; BRANDÃO, 2016). Como exposto no referencial teórico, analisou-se a eficiência segundo a celeridade e o rendimento.

### **4.2.1 Celeridade**

Para verificar a celeridade, os processos licitatórios foram divididos em duas fases: interna e externa. Na fase interna da licitação foi selecionada a data da autuação (abertura) do

processo e a data que antecede a publicação do instrumento convocatório. Já na fase externa foi selecionada a data da publicação do instrumento convocatório e a data da homologação do processo, ambas informações encontradas nos documentos extraídos do Portal de Transparência do município. Após a obtenção dos dias, realizou-se o somatório dos dias úteis de cada modalidade escolhida. Posteriormente foi feita a divisão pela quantidade de licitações homologadas em cada modalidade. O resultado, com base nos documentos analisados de 2017, pode ser visto no Quadro 7:

**Quadro 7 - Celeridade dos Processos.**

| LICITAÇÃO             | FASE EXTERNA | FASE INTERNA | MÉDIA DE DIAS |
|-----------------------|--------------|--------------|---------------|
| Pregão Presencial     | 2,4          | 30,2         | 32,6          |
| Concorrência          | 1,5          | 48,5         | 50            |
| Tomada de Preço       | 2,4          | 25,3         | 27,7          |
| Dispensa de Licitação | 10           | 10           | 10            |

**Fonte:** Elaboração Própria.

A lei 8.666 de 1993 não estabelece um tempo específico para duração dos processos licitatórios, apenas prazos mínimos entre a publicação do instrumento convocatório e a data para os licitantes apresentarem suas propostas, os quais são: oito dias úteis para o pregão presencial, 15 dias para tomada de preços e 30 dias para concorrência (BRASIL, 1993, 2002). Nota-se no Quadro 7 que a fase externa tem uma duração em dias que contempla tempo suficiente para os prazos mínimos de apresentação de propostas.

Além disso, embora não sejam estabelecidos na legislação períodos de tempo específicos para os certames licitatórios, entende-se que quanto mais tempo durar um processo licitatório mais prejudicial será para a Administração. Dessa forma, é necessário que o processo ocorra de forma mais rápida possível, desde que obedeça aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Segundo Meirelles (2016, p. 105), “O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional”. Ou seja, a atividade administrativa tem o dever de atingir seus propósitos com celeridade e dinamicidade afastando as questões burocráticas (SOUZA, 2016). Observa-se que os processos licitatórios da Secretaria de Urbanismo e Obras no ano de 2017 foram ágeis, não ultrapassando 50 dias úteis. Tal agilidade na finalização dos processos condiz com as palavras de Meirelles (2016) e Souza (2016).

#### 4.2.2 *Rendimento*

Quanto ao cálculo do rendimento - diferença entre o valor orçado pela Administração Pública e o preço efetivamente contratado - foram somados os valores estimados pela Administração Pública e os valores efetivamente contratados em cada uma das modalidades escolhidas. Em seguida foi calculada a diferença entre esses valores alcançando os valores economizados em reais (R\$) e em porcentagem (%). Tal resultado, fruto da análise das licitações no período estipulado, pode ser observado no Quadro 8:

**Quadro 8 - Rendimento das Licitações.**

| LICITAÇÃO             | VALOR ESTIMADO   | VALOR CONTRATADO | DIFERENÇA        | PERCENTUAL % |
|-----------------------|------------------|------------------|------------------|--------------|
| Pregão Presencial     | R\$ 7.236.232,04 | R\$ 3.813.805,49 | R\$ 3.422.426,55 | 47%          |
| Concorrência          | R\$ 9.948.308,93 | R\$ 5.715.280,50 | R\$ 4.233.028,43 | 43%          |
| Tomada de Preço       | R\$ 2.865.925,28 | R\$ 2.733.124,22 | R\$ 132.801,06   | 5%           |
| Dispensa de Licitação | R\$ 1.041.076,82 | R\$ 958.213,55   | R\$ 82.863,27    | 8%           |

Fonte: Elaboração Própria.

Observa-se ainda no Quadro 8 que as licitações obtiveram um bom rendimento nas duas primeiras modalidades, e um rendimento superior ao estimado, ainda que pouco, nas duas últimas, economizando dinheiro público. Destaque deve ser dado a modalidade pregão presencial, na qual houve uma economia de 47% entre o valor estimado e o valor efetivamente contratado. Isso se deve à fase de lances verbais e sucessivos, na qual o pregoeiro abre a seção com os licitantes e ocorre a fase de disputas e negociação a fim de atingir o menor e melhor preço para os interesses da Administração Pública, de acordo com o Artigo 4 da lei 10.520 de 2002:

VII - aberta a sessão, os interessados ou seus representantes, [...] entregarão os envelopes contendo a indicação do objeto e do preço oferecidos, [...];  
 VIII - no curso da sessão, o autor da oferta de valor mais baixo e os das ofertas com preços até 10% (dez por cento) superiores àquela poderão fazer novos lances verbais e sucessivos, até a proclamação do vencedor;  
 [...] X - para julgamento e classificação das propostas, será adotado o critério de menor preço, [...]

A modalidade concorrência também apresentou uma economia significativa de 43% entre o valor estimado e o valor contratado. Ainda que tal modalidade possua maiores formalidades, sendo exigida, normalmente, para contratações de grande vulto econômico (acima de R\$ 3.400.000,00 para obras de engenharia e acima de R\$ 1.430.000,00 para serviços

e compras) houve economia, e um processo (Concorrência:0002/2017) ficou, inclusive, abaixo do valor para obras e serviços de engenharia, visto que foi efetivamente contratado por R\$ 235.454,53 (BRASIL, 1993).

Em relação à modalidade tomada de preços, houve uma diferença entre o valor estimado e o valor contratado de 5%, apontando uma pequena economia que pode ter como um dos motivos o acanhado número de concorrentes, visto que de acordo com as atas das seções de cada um dos três processos licitatórios dessa modalidade, concorreram em igualdade de condições apenas dois licitantes em cada um.

Por fim, as dispensas de licitações que são uma exceção à regra de licitar, conforme Oliveira (2015). Nesses casos é viável um processo licitatório com vários concorrentes, mas devido a situações excepcionais como: “serviço de terraplanagem para a regularização de vias - decretação de emergência nas áreas do município afetadas por chuvas que ocasionaram alagamento, enxurradas, inundações e deslizamentos” (Dispensa por outros motivos: 0003/2017), o legislador permite dispensar o processo licitatório e proceder à contratação direta. Devido à falta de concorrência e à urgência da situação, torna-se difícil cotar diversos preços para se obter maior economia. No entanto, nota-se que a Secretaria de Urbanismo e Obras até mesmo nessas situações buscou selecionar, dentre os poucos licitantes convocados a darem um preço pelo seu serviço, o que apresentasse a melhor proposta, economizando cerca de 8% do valor previsto.

### **4.3 Processo de licitação da Secretaria Municipal de Urbanismo e Obras**

Como mencionado no referencial teórico os processos licitatórios podem ser divididos em duas fases. A fase interna onde se identifica a necessidade da contratação, requisição do objeto, estimativa do valor, instituição de uma comissão, elaboração de projeto básico e edital (OLIVEIRA, 2015). Nos processos licitatórios da Secretaria de Urbanismo e Obras, esses procedimentos deveriam estar publicados no Portal de Transparência.

De acordo com alguns processos postados de forma completa no Portal de Transparência, referentes ao ano de 2017, as licitações são iniciadas com o pedido de autorização junto com o termo de referência onde constam informações como o pedido de autorização, o termo de referência informando a justificativa, os serviços que estão sendo solicitados, o valor previsto, prazo de execução e as regras que norteiam a licitação. Nessa fase também é instituída uma comissão para dar andamento nos processos. Entre os processos

analisados, aqueles que continham a portaria de instituição de comissão indicam que todos foram impulsionados por uma mesma comissão, Comissão Permanente de Licitação (CPL).

A fase externa do processo inicia com a publicação do instrumento convocatório, com todas as informações referentes ao processo, destinado às empresas interessadas em contratar com a Administração Pública. (OLIVEIRA, 2015). Todos os 15 processos analisados de 2017 contêm edital com todos os requisitos da lei 8.666 de 1993 e os pregões presenciais, de acordo com a lei 10.520 de 2002. Além disso, a maioria possui anexado a publicação desses atos convocatórios no Diário Oficial da União, Diário Oficial do Município e em alguns casos em jornais de grande circulação.

Por sua vez, no instrumento convocatório é definida a modalidade de acordo com objeto pretendido (OLIVEIRA, 2015). Nas licitações feitas pela Secretaria de Urbanismo e Obras do município de Caruaru uma das modalidades mais utilizadas foi o pregão presencial, a qual segundo Oliveira (2015), deve ser utilizada para aquisição de bens e serviços comuns, que são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado independente do valor estimado. No ano de 2017 a Secretaria de Urbanismo e Obras realizou cinco processos nessa modalidade, quatro efetivamente finalizadas e homologadas, como demonstra o Quadro 9.

**Quadro 9** – Licitações na Modalidade Pregão Presencial.

| Modalidade                  | Objeto                         | Descrição  | Valor R\$    |
|-----------------------------|--------------------------------|--|--------------|
| Pregão presencial 0133/2017 | Obras e serviços de engenharia | Contratação de empresa de engenharia para execução de serviços de manutenção (conservação/ recuperação) de ruas não pavimentadas em diversos bairros no município de Caruaru, localizadas na zona urbana deste município, com fornecimento do equipamento, mão de obra do operador e combustível | 3.225.000,00 |
| Pregão presencial 0135/2017 | Compras e serviços             | Contratação de empresa especializada na execução de serviços técnicos de Sondagem à Percussão (SPT) do município de Caruaru  | 261.150,00   |
| Pregão presencial 0136/2017 | Compras e serviços             | Contratação de empresa de engenharia especializada nos serviços de assistência, acompanhamento e controle(at) para as obras reforma, ampliação ou conclusão de unidades habitacionais do programa cartão reforma   | 146.955,49   |
| Pregão presencial 0088/2017 | Revogada                       | Revogada por interesse público, em razão de possível conluio de licitantes e responsabilização dos gestores.   |              |
| Pregão presencial 0087/2017 | Compras e serviços             | Contratação de empresa para executar os serviços de remoção e recolocação de cercas ao longo da estrada que dá acesso ao povoado do Juá  | 101.500,00   |

|                                 |                    |  |           |
|---------------------------------|--------------------|--|-----------|
| Pregão presencial:<br>0025/2017 | Compras e serviços | Contratação dos Serviços de locação de 01 (um) caminhão caçamba, tipo toco incluindo motorista, combustível, manutenção e seguro para transporte de asfalto pré-misturado a frio (PMF), vinculado a secretaria de infraestrutura. Necessário para auxiliar na recuperação asfáltica causada por forte tráfego e chuvas | 79.200,00 |
|---------------------------------|--------------------|--|-----------|

Fonte: Elaboração Própria.

A segunda modalidade mais utilizada foi a concorrência, a qual apresenta maior rigor e divulgação em seu processo, além de permitir a participação de qualquer interessado que prove possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital (OLIVEIRA, 2015). E tal modalidade é usada em compras, obras e serviços de grande vulto econômico podendo ultrapassar, em obras de serviços de engenharia, o valor de R\$ 3.300.000,00 e nas compras e serviços de natureza diversa pode ultrapassar o valor de R\$ 1.430.000,00 (BRASIL, 1993). No ano de 2017 a Secretaria de Urbanismo e Obras realizou quatro processos nessa modalidade como demonstra o Quadro 10.

**Quadro 10** – Licitações na Modalidade Concorrência.

| Modalidade                 | Objeto                         | Descrição  | Valor R\$    |
|----------------------------|--------------------------------|--|--------------|
| Concorrência:<br>0010/2017 | Obras e serviços de engenharia | Contratação de empresa de engenharia especializada na execução dos serviços de recapeamento asfáltico nas vias de malha urbana do Município de Caruaru, as quais se encontram em situações críticas  | 5.199.729,36 |
| Concorrência:<br>0003/2017 | Obras e serviços de engenharia | Contratação de empresa de engenharia para execução dos serviços de pavimentação das vias: Rua Mestre Galdino, Rua Projetada (Itaúna), Rua Pio X, Rua Silveira Martins, Rua Ezequias Isaias Moraes, Rua Luiz Carlos   | 1.765.881,91 |
| Concorrência:<br>0002/2017 | Obras e serviços de engenharia | Contratação de empresa de engenharia para execução dos serviços de pavimentação das vias urbanas: Rua Luiz Sérgio Malagueta (Unimed) e Rua Manoel Nunes Filho, a ser executada através do Contrato de repasse nº 1024.522-18/2015 firmado em 2015 entre a PMC e o Ministério das cidades (Representado pela CEF) | 235.454,53   |
| Concorrência:<br>0004/2017 | Compras e serviços             | Contratação de empresa de engenharia para executar os serviços de pavimentação asfáltica da vila de acesso à localidade Juá, partindo do entroncamento da BR 104, no município de Caruaru  | 3.713.944,06 |

Fonte: Elaboração Própria.

Na tomada de preços, modalidade que, segundo Carvalho Filho (2015), deve ser aberta aos interessados devidamente cadastrados junto à Administração Pública, ou aqueles que, até o terceiro dia anterior ao recebimento de propostas, apresentem as condições e documentos exigidos para cadastramento. Também possui valores específicos definidos em lei, obras e

serviços de engenharia até R\$ 3.300.000,00 e as compras e serviços de outra natureza até o valor de R\$ 1.430.000,00 (CARVALHO FILHO, 2015). No ano de 2017 a Secretaria de Urbanismo e Obras realizou quatro processos nessa modalidade, três efetivamente finalizadas e homologadas, como demonstra o Quadro 11.

**Quadro 11** – Licitações na Modalidade Tomada de Preços.

| Modalidade                 | Objeto                         | Descrição  | Valor        |
|----------------------------|--------------------------------|--|--------------|
| Tomada de preço: 0008/2017 | Obras e serviços de engenharia | Contratação de empresa de engenharia para executar os serviços de reforma e adequação do edifício sede da Prefeitura Municipal de Caruaru  | 364.992,53   |
| Tomada de preço: 0004/2017 | Obras e serviços de engenharia | Contratação de empresa de engenharia para executar os serviços de implantação de Parque Ambiental do Monte Bom Jesus, contemplando a revitalização e ampliação da escadaria principal (via Sacra), reforma de escadarias, requalificação do entorno da Igreja, pipódromo, Parque infantil e quadra poliesportiva | 1.413.605,09 |
| Tomada de preço: 0002/2017 | Fracassada                     | Apenas uma empresa apresentou proposta que estava com valor superior ao orçamento previsto.  |              |
| Tomada de preço: 0001/2017 | Obras e serviços de engenharia | Contratação de empresa de engenharia para executar os serviços de conclusão da obra da Praça do PEC modelo 3.000 m <sup>2</sup> (Praça dos Esportes e da Cultura), atualmente CEU (Centro de Artes e Esportes Unificados, neste município de Caruaru   | 954.526,60   |
| Tomada de preço: 0007/2017 | Fracassada                     |  |              |

Fonte: Elaboração Própria.

Por fim foi analisada a dispensa de licitação, modalidade que segundo Oliveira (2015) é utilizada quando o procedimento licitatório poderia ser realizado, mas devido a algumas particularidades do caso, por motivo de conveniência e oportunidade, o legislador decide não o tornar obrigatório dando a Administração Pública possibilidade de escolher fazer ou não licitação. Dessa forma, nesses casos particulares, a dispensa de licitação se justifica por proporcionar celeridade, um dos aspectos da eficiência, tendo em vista dispensar toda a burocracia inerente do procedimento previsto na lei 8.666 de 1993.

No ano de 2017 a Secretaria de Urbanismo e Obras realizou três processos nessa modalidade como demonstra o Quadro 12.

**Quadro 12** – Licitações na Modalidade Dispensa de Licitação.

| Modalidade                             | Objeto             | Descrição   | Valor      |
|--|--------------------|---|------------|
| Dispensa por outros motivos: 0003/2017 | Compras e serviços | Serviço de terraplanagem para regularização de vias em decretação de emergência nas áreas do município afetadas por chuvas que ocasionaram alagamento, enxurradas, inundações e deslizamentos   | 230.996,03 |
| Dispensa por outros motivos: 0001/2017 | Compras e serviços | Prestação de serviços de gerenciamento e elaboração de objetos das obras de reconstrução decorrentes dos danos provocados pelas enxurradas  | 694.877,52 |
| Dispensa por Locação: 0019/2017        | Locação            | Locação de um caminhão caçamba destinado a transportar o material do asfalto pré-misturado a frio (pmf), incluindo motorista, combustível, manutenção e seguro do veículo. Sob risco de perder 25 toneladas de emulsão asfáltica pela falta de utilização do material adquirido pelo município. Grande demanda de recuperação da pavimentação asfáltica de ruas total/ parcialmente danificadas pelo tráfego e por chuvas | 32.340,00  |

**Fonte:** Elaboração Própria.

Após publicação do instrumento convocatório, é o momento para que as empresas interessadas em contratar com a Administração Pública passem pela habilitação jurídica, técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e trabalhista e análise dos preços. Em relação a modalidade pregão presencial, há uma inversão das etapas, pois a habilitação é feita após sessão pública onde se escolhe a proposta mais vantajosa. Aqui cabe um destaque: os documentos dos concorrentes estão anexados no Portal de Transparência, embora algumas vezes de forma ilegível (BRASIL, 1993, 2002).

Ainda na modalidade pregão presencial, as propostas foram realizadas de acordo com o tipo menor preço, ou seja, foram ganhadoras as empresas que ofertaram o menor preço pelos seus serviços (BRASIL, 1993, 2002). Por fim, os processos foram adjudicados e homologados, e então assinados os contratos, estando todas as etapas postadas no Portal de Transparência.

Destaca-se que os processos licitatórios têm como meta proporcionar à Administração Pública aquisição, venda ou prestação de serviço de forma mais vantajosa, menos onerosa e com melhor qualidade possível (BRASIL, 1993). Nota-se nas licitações feitas pela Secretaria de Urbanismo e Obras do município de Caruaru no ano de 2017, observância aos princípios constitucionais. Em regra, os processos licitatórios se pautaram por eles, a medida em que obedeceram a lei, respeitando os requisitos impostos pela lei 8.666 de 1993 e 10.520 de 2002 como modalidade, edital, habilitação dos interessados, adjudicação e homologação.

Em relação a impessoalidade, os processos licitatórios de 2017 analisados objetivaram atender finalidade pública, como pavimentar ruas, projetar praças entre outros (REK, 2013). Em relação a moralidade, nota-se que a Administração Pública agiu com ética, lealdade ao

interesse público, pois não se avaliou que há nas descrições dos objetos a busca por interesse próprios (REK, 2013).

Entretanto, ao se avaliar o princípio da publicidade, observa-se que este não foi completamente atendido, pois em algumas licitações (como Concorrência: 0004/2017 e Tomada de Preço: 0004/2017) não apresentam no Portal de Transparência aviso de licitação, e em outra (Pregão presencial: 0135/2017) não exhibe ata da seção pública, o que prejudica uma análise adequada desses processos licitatórios. Além disso, há outros processos que estão ilegíveis ou não possuem a autorização e o termo de referência anexados no Portal de Transparência, contrariando o artigo 37 do parágrafo 1º da Constituição Federal, o qual exige que a publicidade tenha caráter educativo, informativo ou de orientação social (BRASIL, 1998).

## 5 CONCLUSÕES, LIMITAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

Em um momento de forte crise econômica pela qual o país se encontra, a sociedade tem exigido uma maior responsabilidade na gestão da coisa pública. Por isso, é necessário que a Administração Pública busque agir com eficiência ao utilizar recursos escassos, além de se pautar em princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, pois só então será de fato eficiente (SILVA, 2008). Visto que a finalidade da atuação da Administração Pública é atender às necessidades dos cidadãos, a legislação impôs o processo licitatório com uma série de procedimentos a fim de evitar que os gestores públicos usassem os recursos públicos de acordo com interesses próprios.

Segundo Moraes (2007), o nível máximo de eficiência é atingido se não houver nenhuma ofensa à Lei 8.666/93. Ou seja, o procedimento deve seguir a lei (legalidade), buscar o interesse público como finalidade e promover a concorrência entre interessados em contratar com a Administração Pública (impessoalidade), deve estar disponível para a população fiscalizar (publicidade), levar o menor tempo possível para ser finalizado (celeridade) e utilizar recursos de forma econômica (rendimento). Ao agir em consonância com esses princípios a Administração Pública estará agindo com moralidade e, principalmente, sendo eficiente ao satisfazer as necessidades da população.

Diante das análises feitas, em relação aos processos licitatórios realizados pela Secretaria de Urbanismo e Obras, observa-se que do ponto de vista econômico houve um poder de barganha positivo, gerando economia aos cofres públicos do município de Caruaru. Esse achado vai ao encontro a conclusão de Silva (2008), segundo o qual, o princípio Constitucional da eficiência aplicado às licitações públicas se relaciona com o conceito de economicidade, prevalecendo a ideia de menor custo na contratação, percebido entre o valor previsto e o valor efetivamente contratado. Afinal, “Estritamente à eficiência se sustenta os pilares da economicidade, da celeridade e da qualidade. Desta forma, não há eficiência na condução de um certame quando um dos pilares, por exemplo, a economicidade, é inobservado” (SILVA, 2008).

Quanto a celeridade, embora não haja na legislação um tempo mínimo específico, ficou demonstrado que os processos não duraram mais que 50 dias úteis o que é um tempo relativamente curto levando-se em conta a burocracia necessária. Além disso, pode-se notar que em regra as licitações seguiram os requisitos da lei 8.666 de 1993 e 10.520 de 2002, contendo documentos ratificando desde a demonstração das necessidades de contratação, requisição do

objeto até a adjudicação e homologação (OLIVEIRA, 2015). Também demonstraram impessoalidade ao atender o interesse público além de proporcionar concorrência entre empresas interessadas em contratar com a Administração Pública.

Entretanto, a Secretaria de Urbanismo e Obras não atendeu plenamente o princípio da publicidade, pois alguns processos não apresentam no Portal da Transparência documentos importantes como aviso de licitação, contrariando tanto o *caput* do art. 21 da lei 8.666 de 1993, que exige publicação do aviso com resumos dos editais em meios oficiais de comunicação, quanto o art. 37 da Constituição Federal, o qual exige a publicidade com caráter educativo, informativo ou de orientação social (BRASIL, 1998). Além disso, a divulgação dessas informações é de interesse coletivo e geral deve ser proativa, não sendo necessário o cidadão se desgastar para obter o que é de seu direito. Somado à ausência de alguns documentos, também há falta de clareza em outros documentos, o quais apresentam-se confusos para um cidadão leigo que decide se informar sobre os atos da Administração Pública.

Segundo Nobre Júnior (2005), o princípio da eficiência apresenta caráter instrumental, vinculado aos demais princípios da Administração Pública. No mesmo sentido, Di Pietro (2017) afirma que esse princípio deve ser somado aos outros princípios impostos à Administração Pública, não podendo nunca se sobrepor a nenhum outro. Dessa forma, pode-se concluir que para a Administração Pública alcançar a eficiência em processos licitatórios deve buscar celeridade e rendimento de forma moral, impessoal e tornando públicos todos os seus atos, pois não há eficiência quando um desses pilares é desprezado (SILVA, 2008).

Diante do que foi apresentado, o presente estudo analisou processos licitatórios da Secretaria de Urbanismo e Obras no ano de 2017 tendo por objetivo geral avaliar se o órgão tem obedecido aos princípios da Administração Pública, em especial o da eficiência. Nesse sentido, afirma-se que o objetivo foi alcançado, chegando-se à conclusão de que embora a Secretaria de Urbanismo e Obras tenha sido eficiente do ponto de vista da celeridade e rendimento, e tenha obedecido princípios básicos da legalidade e impessoalidade e moralidade, não atendeu plenamente o princípio da publicidade. Portanto, conclui-se que a Secretaria de Urbanismo e Obras foi parcialmente eficiente nos seus processos licitatórios no ano de 2017, pois a publicidade de alguns atos está prejudicada.

Salienta-se que como em todo trabalho houve dificuldades para sua realização. Uma delas foi a falta de algumas informações necessárias dos processos, impossibilitando a colheita de informações imprescindíveis para aplicação dos indicadores, como datas dos acontecimentos nos certames, tanto na fase interna quanto externa do processo, sendo assim difícil aplicar o indicador de celeridade. Outra limitação foi a falta de alguns documentos, além da ordenação

emaranhada dos documentos disponíveis. O que foi visto, foram documentos ilegíveis ou sem uma padronização de publicação, além de uma distância temporal entre homologação dos processos e a publicação no portal de transparência. Deste modo, observa-se que se faz imprescindível que a Administração Pública municipal elabore uma padronização na forma de publicar documentos, que devem ser públicos e que busque definir prazos mínimos para publicação dos documentos referentes aos processos licitatórios no Portal de Transparência.

Por fim, como recomendações para continuidade do estudo em pesquisas futuras sugere-se que sejam feitas novas análises sobre como melhorar a publicidade dos atos da Administração Pública, com vistas a auxiliar na construção de métricas que a ajudem a ser plenamente eficiente.

## REFERÊNCIAS

BRANDÃO, Franklin T. **Eficiência na gestão de compras públicas**: um estudo de caso da modalidade pregão eletrônico nos processos licitatórios do Instituto Federal de Educação, Ciência, e Tecnologia do Sertão Pernambucano. 2016. Dissertação (Mestrado) - Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Processos Institucionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, RN, 2016.

BRASIL. Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011. **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em 01, Nov. 2018.

BRASIL. Lei nº 8.666 de 21 de julho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm). Acesso em 01, Mai. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília/DF, 05 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 23, Jul. 2018.

BRASIL. **Programa GESPÚBLICA, modelo de excelência em gestão pública**. Brasília; MP-SEGEP, 2014. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/biblioteca>. Acesso em 08, Nov. 2018.

BULOS, Uadi L. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CARUARU. **História**. 2018. Disponível em: <https://caruaru.pe.gov.br/historia/>. Acesso em 17, Ago. 2018.

CARUARU. **Obras**. 2018. Disponível em: <https://caruaru.pe.gov.br/secretarias/obras/>. Acesso em 12, Nov. 2018.

CARVALHO FILHO, José S. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. Salvador: Juspvom, 2015.

DI PIETRO, Maria S. Z. **Direito Administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DOMINGUES, Fernanda. **Crimes na licitação pública**. 2015. Disponível em: <https://juridicocerto.com/p/fernandadomingues/artigos/crimes-na-licitacao-publica-1103>. Acesso em 01, Ago. 2018.

FARIAS, Roseane M. **Reforma administrativa: em busca pela qualidade do serviço público.** 2000. Monografia (Pós-Graduação) - Departamento de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Pernambuco, Recife-PE, 2000. Disponível em: [https://www.tce.pe.gov.br/internet/docs/publicacoes/reforma\\_administrativa\\_na\\_busca\\_pela\\_qualidade\\_do\\_servicio\\_publico.pdf](https://www.tce.pe.gov.br/internet/docs/publicacoes/reforma_administrativa_na_busca_pela_qualidade_do_servicio_publico.pdf). Acesso em 20, Maio. 2019

FONTELLES, Mauro J.; SIMÕES, Marilda G.; FARIAS, Samantha H.; FONTELLES, Renata G. S. **Metodologia da pesquisa científica: diretrizes para a elaboração de um protocolo de pesquisa.** Núcleo de Bioestatística Aplicado à pesquisa da Universidade da Amazônia – UNAMA. Belém-PA. 2009

GARCIA, Ronaldo C. Despesas correntes da União: visões, omissões e opções. In: CARDOSO JR., José C.; CUNHA, Alexandre S. (Orgs.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas.** Brasília: Ipea, 2015. pp. 147-182.

GIL, Antônio C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

KLERING, Luis R.; BERGUE, Sandro T.; SCHRÖEDER, Christine S.; PORSSE, Melody C. S.; STRANZE, Eduardo; KRUEL, Alexandra J. Competências, papéis e funções dos poderes municipais no contexto da administração pública contemporânea. **Análise**, v. 22, n. 1, p. 31-43, jan./jun. 2011.

LÉPORE, Paulo. **Direito Constitucional: para os concursos de analista e técnico de tribunais e MPU.** 3. ed. Salvador: Juspvom, 2016.

MARCONI, Maria A.; LAKATOS, Eva M. **Fundamentos de metodologia científica.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MEIRELLES, Hely L. **Direito Administrativo brasileiro.** 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso A. B. **Curso de Direito Administrativo.** 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

MORAES, Ed da Silva. **O Princípio Constitucional da Eficiência na Administração Pública: Indicadores Possíveis.** Caxias do Sul, 2007. Dissertação (mestrado) – UCS, Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Caxias do Sul, 2007.

MOREIRA, Carlos H. A.; PACHECO, Adolfo. **Processos de compras pública municipais: desafios.** 2014. Disponível em: <http://banco.consad.org.br/handle/123456789/1154>. Acesso em 01, Ago. 2018.

MOREIRA, Elisabete A. L. **Administração geral e pública para concursos.** Salvador: Juspvom, 2016.

NOBRE JÚNIOR, Edilson P. Administração Pública e o princípio constitucional da eficiência. **Revista de Direito Administrativo**, v. 241, p. 209-240, Jul.-Set. 2005.

OLIVEIRA, Ana R. S. **Edital eficiente: aplicação do princípio da eficiência em procedimentos licitatórios (CJU-PE, 2010 - 2012).** Recife, 2013. 155 f. Dissertação

(mestrado) - UFPE, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, 2013.

OLIVEIRA, Rafael C. R. **Licitações e contratos administrativos teoria e prática**. 4. Ed. São Paulo: Método, 2015.

PALUDO, Augustinho. **Administração Pública**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

REK, Marcos. Os princípios basilares da administração pública e os aplicáveis às licitações. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. XVI, n. 116, set 2013. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13610&revista\\_caderno=4](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13610&revista_caderno=4). Acesso em 02, Nov. 2018.

SILVA, Magno A. **O conceito de eficiência aplicado às licitações públicas**: uma análise teórica à luz da economicidade. Revista do TCU, Brasília, DF, ano 40, n.113, p.71-84, set./dez. 2008. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/20>. Acesso em 01 Ago. 2018.

SILVA, Maria F. N.; CARVALHO, Maria B. A gestão de compras e o processo de licitação no setor público. **Cadernos de Graduação Ciências Humanas e Sociais**, v. 4, n. 1, p. 165-178, 2017.

SOUZA, Rosita C. **Eficiência nas compras públicas federais**: modalidade pregão – tipo menor preço. 2016. Disponível em: [http://www.egov.ufsc.br:8080/portal/sites/default/files/artigo\\_rosita\\_camilo\\_de\\_souza\\_1.pdf](http://www.egov.ufsc.br:8080/portal/sites/default/files/artigo_rosita_camilo_de_souza_1.pdf). Acesso em 02, Nov. 2018.

VALENTE NETO, José A. **Análise comparativa entre os modelos do Tribunal de Contas da União e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para elaboração de indicadores de desempenho**. 2013. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/analise-comparativa-entre-os-modelos-do-tribunal-de-contas-da-uniao-e-do-ministerio-do-planejamento-orcamento-e-gestao-para-elaboracao-de-indicadores-de-desempenho.htm>. Acesso em 10, Fev. 2019.

ZANELLA, Liane C. H. **Metodologia de pesquisa**. 2. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração, UFSC, 2013.