

**FUNDAÇÃO EDUCACIONAL MACHADO DE ASSIS  
FACULDADES INTEGRADAS MACHADO DE ASSIS  
CURSO DE DIREITO**

**JOELSON RÉGIS BACKES**

**LICITAÇÃO E O USO DE TECNOLOGIAS:  
CONTROLE DE FRAUDES E IMPROBIDADE NA ESFERA PÚBLICA  
TRABALHO DE CURSO**

Santa Rosa  
2022

**JOELSON RÉGIS BACKES**

**LICITAÇÃO E O USO DE TECNOLOGIAS:  
CONTROLE DE FRAUDES E IMPROBIDADE NA ESFERA PÚBLICA  
TRABALHO DE CURSO**

Monografia apresentada às Faculdades Integradas  
Machado de Assis, como requisito parcial para  
obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Ms. Raquel Luciene Sawitzki Callegaro

Santa Rosa  
2022

**JOELSON RÉGIS BACKES**

**LICITAÇÃO E O USO DE TECNOLOGIAS: CONTROLE DE FRAUDES E  
IMPROBIDADE NA ESFERA PÚBLICA  
TRABALHO DE CURSO**

Monografia apresentada às Faculdades Integradas Machado de Assis, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

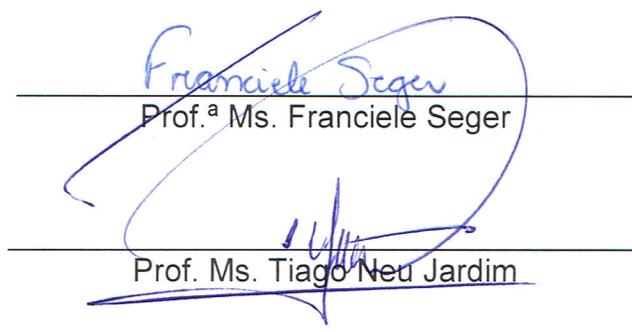
Banca Examinadora



Prof.<sup>a</sup> Ms. Raquel Luciene Sawitzki Callegaro – Orientador(a)



Prof.<sup>a</sup> Ms. Franciele Seger



Prof. Ms. Tiago Neu Jardim

Santa Rosa, 04 de julho de 2022.

## **DEDICATÓRIA**

Dedico primeiramente a Deus, meu socorro em momentos de angústia, por abrir espaços frente às dificuldades, a minha esposa Dilvane e meu filho Davi que suportaram todos os meus momentos de estresse durante o processo. Com muita gratidão no coração por serem parte da minha vida.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a minha orientadora pela sua orientação, paciência e profissionalismo. Todo o apoio e atenção dedicados a mim foram imprescindíveis para a concretização deste trabalho.

“O mundo não é dos espertos. É das pessoas honestas e verdadeiras. A esperteza um dia é descoberta e vira vergonha. A honestidade se transforma em exemplo para as próximas gerações. Uma corrompe a vida; outra enobrece a alma.”

(Chico Xavier)

## RESUMO

O presente trabalho tem como tema o processo licitatório e o uso de tecnologias no controle de fraudes e improbidade na esfera pública, delimitando-se ao estudo da utilização de recursos e ferramentas tecnológicas nas licitações a fim de verificar a efetividade dos mesmos como meio para minimizar a ocorrência de fraudes e evitar atos de improbidade administrativa. O problema de pesquisa que norteia o estudo visa abordar qual tem sido o posicionamento da legislação brasileira com relação ao uso de ferramentas tecnológicas como recurso para o combate às fraudes e atos de improbidades na administração pública? Como possível resposta ao problema de pesquisa, a hipótese formulada foi que a legislação brasileira que trata dos processos licitatórios fornece os subsídios necessários para garantir que os recursos tecnológicos sejam utilizados de modo amplo, atendendo aos princípios da administração pública. O objetivo geral foi analisar como a legislação brasileira tem se posicionado com relação à utilização de tecnologias nos processos licitatórios como ferramenta para o maior controle de fraudes e atos de improbidades na administração pública. A relevância do tema se dá em função da época em que se vive, marcada pelos avanços tecnológicos e aplicação de recursos com inteligência artificial nos mais variados segmentos da sociedade, tornando-se apropriado o questionamento e investigação quanto à eficácia no uso das tecnologias para garantir uma maior transparência e lisura nos processos licitatórios, já que apesar destas, as fraudes continuam povoando os noticiários frequentemente. Trata-se de uma pesquisa teórica-empírica, já que foram considerados aspectos práticos, sendo utilizada a pesquisa bibliográfica, e os dados obtidos foram analisados de forma qualitativa. Para sistematizar o estudo, foi desenvolvido em dois capítulos. No primeiro, busca-se contextualizar o processo licitatório no Brasil, por meio de uma abordagem histórica, indicando as modalidades e os princípios que norteiam o procedimento. No segundo capítulo, realiza-se uma análise das licitações e do processo de implantação das tecnologias na Administração Pública, em especial o uso da Inteligência Artificial como ferramenta de coibição às práticas lesivas ao patrimônio público. Por fim, apresenta-se a conclusão, que de forma preliminar aponta que o resultado indicou que já vem sendo utilizada de forma satisfatória ferramentas dotadas de Inteligência Artificial, com a intenção de fiscalizar processos licitatórios evitando fraudes e garantindo maior transparência à administração pública, contudo, muito ainda precisa ser avançado para que, de fato, se consiga tornar efetivo os princípios da Administração Pública.

**Palavras-chave:** Administração pública – Inteligência Artificial – Licitação.

## ABSTRACT

The present work has as its theme the bidding process and the use of technologies to control fraud and improbity in the public sphere, delimiting itself to the study of the use of technological resources and tools in bidding in order to verify their effectiveness as a means to minimize the occurrence of fraud and avoid acts of administrative improbity. The research problem that guides the study aims to address what has been the position of Brazilian legislation in relation to the use of technological tools as a resource to combat fraud and acts of improbity in public administration? As a possible answer to the research problem, the hypothesis formulated was that the Brazilian legislation that deals with bidding processes provides the necessary subsidies to ensure that technological resources are widely used, meeting the principles of public administration. The general objective was to analyze how Brazilian legislation has positioned itself in relation to the use of technologies in bidding processes as a tool for greater control of fraud and acts of improbity in public administration. The relevance of the topic is due to the time in which we live, marked by technological advances and application of artificial intelligence resources in the most varied segments of society, making it appropriate to question and investigate the effectiveness in the use of technologies to guarantee greater transparency and fairness in bidding processes, since in spite of these, fraud continues to populate the news frequently. This is a theoretical-empirical research, since practical aspects were considered, using bibliographic research, and the data obtained were analyzed in a qualitative way. To systematize the study, it was developed in two chapters. In the first one, we seek to contextualize the bidding process in Brazil, through a historical approach, indicating the modalities and principles that guide the procedure. In the second chapter, there is an analysis of the biddings and the process of implantation of technologies in the Public Administration, in particular the use of Artificial Intelligence as a tool to prevent harmful practices to the public patrimony. Finally, the conclusion is presented, which in a preliminary way indicates that the result indicated that tools equipped with Artificial Intelligence have already been used satisfactorily, with the intention of monitoring bidding processes, avoiding fraud and guaranteeing greater transparency to the public administration, however, much still needs to be advanced so that, in fact, the principles of Public Administration can be made effective.

**Key-words:** Public administration – Artificial Intelligence – Bidding.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>09</b>
<b>1 O PROCESSO LICITATÓRIO E OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ABORDAGEM HISTÓRICA NO CONTEXTO BRASILEIRO. ....</b>	<b>12</b>
1.1 A HISTÓRIA E A CONCEITUALIZAÇÃO DO PROCESSO LICITATÓRIO NO BRASIL .....	12
1.2 MODALIDADES E PRINCÍPIOS QUE NORTEIAM O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO: FINALIDADES .....	17
<b>2 AS LICITAÇÕES E O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DAS TECNOLOGIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DAS FERRAMENTAS E SUA EFETIVIDADE NO CONTEXTO BRASILEIRO.....</b>	<b>32</b>
2.1 O PREGÃO NA FORMA ELETRÔNICA, UMA FERRAMENTA EFICAZ? .....	35
2.2 O USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL COMO FERRAMENTA DE COIBIÇÃO DE PRÁTICAS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DESVIO DE FINALIDADE NO CONTEXTO DA LICITAÇÃO.....	42
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>48</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>50</b>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como tema a licitação e o uso de tecnologias no controle de fraudes e improbidade na esfera pública, delimitando-se ao estudo da utilização de recursos e ferramentas tecnológicas utilizados nos processos licitatórios a fim de verificar a efetividade dos mesmos como meio para minimizar a ocorrência de fraudes e evitar atos de improbidade administrativa.

Diante da temática exposta, o presente trabalho objetiva responder ao seguinte questionamento: qual tem sido o posicionamento da legislação brasileira com relação ao uso de ferramentas tecnológicas como recurso para o combate às fraudes e atos de improbidades na administração pública?

Para tanto, partiu-se da hipótese de que a legislação brasileira que trata dos processos licitatórios fornece todos os subsídios necessários para garantir que os recursos tecnológicos sejam utilizados de modo amplo, atendendo com isso, os princípios da economicidade, da eficiência e da celeridade, na administração pública. A lei que prevê as modalidades de licitação apresenta diversos empecilhos para o uso de tecnologias, sob o argumento de que a administração pública carece de profissionais devidamente capacitados para o uso devido dessas ferramentas.

O objetivo geral deste estudo foi analisar como a legislação brasileira tem se posicionado com relação à utilização de tecnologias nos processos licitatórios como ferramenta para o maior controle de fraudes e atos de improbidades na administração pública. E os objetivos específicos foram pesquisar o processo licitatório e os princípios da Administração Pública, a partir de uma abordagem histórica no contexto brasileiro; e analisar a implantação das tecnologias, por meio de um estudo das ferramentas de inteligência artificial e das modalidades como recursos legais para o enfrentamento às práticas de desvios de recursos e de improbidade administrativa.

O Brasil vem sendo notícia em função dos frequentes esquemas de corrupção, lavagem de dinheiro, desvio de verbas públicas, ações ilegítimas de funcionários do governo em proveito próprio, fazendo uso inadequado da máquina pública e comprometendo diretamente um dos princípios mais importantes da Administração Pública que é o da supremacia do interesse público sobre o privado. Práticas de fraudes em licitações frequentemente são noticiadas nos meios de comunicação, trazendo a público um dos mais graves e recorrentes problemas da

Administração Pública brasileira.

A escolha do tema se deu em função dos diversos casos de fraudes e atos de improbidade administrativa que são noticiados pelos meios de comunicação, indicando que, apesar de todos os avanços tecnológicos, alguns processos da administração pública, como a licitação, por exemplo, ainda utilizam essas ferramentas de maneira limitada, sem explorar todo o seu potencial como elemento que pode contribuir para uma maior transparência e lisura. Nesse sentido, objetivou-se verificar o posicionamento jurídico sobre o tema, de forma, a se obter um maior conhecimento.

Assim, diante do exposto, o tema em tela apresenta extrema relevância acadêmica, científica e social, mostrando-se esclarecedor ao abordar o aspecto do uso de tecnologias como um recurso para minimizar as práticas ilícitas envolvendo processos licitatórios. A intensão da presente pesquisa é contribuir não só com o meio acadêmico, mas também com a sociedade como um todo, ao promover uma discussão com base em conhecimento legal, oportunizando o aprendizado sobre a validade e possibilidade do uso de ferramentas tecnológicas para coibir fraudes e outras práticas de improbidade na administração pública. Visando possibilitar a efetiva participação social, por meio das diferentes formas de controle, o estudo demonstra-se viável e importante para que o controle da sociedade possa efetivar-se como meio de auxiliar a gestão pública na aplicação adequada dos recursos.

Além disso, com esta pesquisa se busca apresentar informações à sociedade em geral, contribuindo com o desenvolvimento do conhecimento dos leitores a respeito deste tema, demonstrando a importância do estudo a ser realizado, já que se trata de um assunto bastante corriqueiro nos meios de comunicação brasileiros.

Trata-se de uma pesquisa teórica-empírica, já que foram considerados aspectos práticos. A metodologia utilizada para o desenvolvimento deste estudo, de modo a alcançar os objetivos e responder a questão problema, quanto ao procedimento técnico foi a pesquisa bibliográfica, por meio de documentação indireta, em fontes secundárias, como livros, artigos científicos, legislação pertinente e até mesmo jurisprudências. Os dados obtidos, por meio da pesquisa bibliográfica foram analisados e interpretados pelo método hipotético-dedutivo, de modo a comprovar ou refutar as hipóteses elaboradas, sendo o resultado apresentado .

A pesquisa realizada resultou na presente escrita monográfica, aqui apresentada em dois capítulos. No primeiro capítulo, trata-se do processo licitatório

a partir de uma abordagem histórica no contexto brasileiro, apresentando suas modalidades e princípios que norteiam o procedimento licitatório. Já no segundo capítulo se aborda a questão das licitações e o processo de implantação das tecnologias na administração pública, verificando a eficácia do pregão na forma eletrônica; assim como, o uso da inteligência artificial como ferramenta de coibição de práticas de improbidade administrativa e desvio de finalidade no contexto da licitação.

## **1 O PROCESSO LICITATÓRIO E OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ABORDAGEM HISTÓRICA NO CONTEXTO BRASILEIRO**

O Brasil tem sido notícia em função dos frequentes esquemas de corrupção, lavagem de dinheiro, desvio de verbas públicas, ações ilegítimas de funcionários do governo em proveito próprio, fazendo mau uso da máquina pública e comprometendo diretamente um dos princípios mais importantes da Administração Pública que é o da supremacia do interesse público sobre o privado. Neste sentido, a licitação tem na sua essência a finalidade de conferir transparência e supremacia do interesse coletivo aos processos administrativos.

Neste primeiro capítulo inicialmente apresenta-se um breve recorte histórico da evolução da licitação, para em seguida conceituá-la a partir da doutrina. Trata-se ainda da competência para legislar sobre o processo licitatório, trazendo suas modalidades e princípios norteadores.

### **1.1 A HISTÓRIA E A CONCEITUALIZAÇÃO DO PROCESSO LICITATÓRIO NO BRASIL**

A licitação não é exclusividade dos tempos atuais, sendo que ao pesquisar sua história, verifica-se sua presença desde a Idade Média. As duas principais finalidades do processo licitatório, obter o contrato mais vantajoso, resguardando os direitos de possíveis contratados, têm sido uma preocupação presente desde Idade Média, pois segundo Hely Lopes Meirelles e José Emmanuel Burte Filho:

Nos Estados medievais da Europa usou-se o sistema denominado "vela e pregão", que consistia em apregoar-se a obra desejada e, enquanto ardia uma vela, os construtores interessados faziam suas ofertas. Quando se extinguia a chama, adjudicava-se a obra a quem houvesse oferecido o melhor preço. (MEIRELLES; BURTE FILHO, 2016, p. 310).

Esse procedimento foi aprimorado pelos Estados Modernos, inserindo determinados princípios, cujo descumprimento descaracteriza o instituto e invalida seu resultado seletivo. Em se tratando do Brasil, verifica-se o século XVII, já que em 29 de agosto de 1828 foi aprovada uma Lei que estipulava o oferecimento de obras aos empresários por vias de editais (BITTENCOURT, 2014). Neste sentido, Wadih Brazão ressalta que no Brasil imperial se adotava a prática de afixação de editais, de forma que as pessoas se aproximavam do local descrito para ofertar lances de

menor preço (BRAZÃO, 2014).

Já em 14 de maio de 1862 foi aprovado o Decreto n.º 2.926, que regulamentou as arrematações dos serviços a cargo do então Ministério da Agricultura, Comércio, e Obras públicas (CASAGRANDA, 2020). Sidinei Casagranda comenta que o art. 1º do Decreto n.º 2.926/1862, já determinava que deveriam ser publicados anúncios convidando concorrentes fixando prazo de quinze dias a seis meses para apresentação das propostas, segundo a importância e valor do objeto (CASAGRANDA, 2020).

Ainda segundo este autor, mesmo as normas especificadas naquele decreto se parecendo muito com o atual pregão presencial, verifica-se que naquele modelo, não havia uma segunda oportunidade para oferecimento de uma nova proposta ou a conhecida rodada de lances (CASAGRANDA, 2020). Indicando a preocupação com os gastos excessivos por parte da administração pública, em 1909 foi promulgada a Lei n.º 2.221, que tinha como objetivo principal definir a previsão de gastos para o ano seguinte, 1910 (BRAZÃO, 2014).

Posteriormente, em 28 de janeiro de 1922 foi promulgado o Decreto n.º 4.536, que, a princípio, trazia modificações ao Decreto n.º 2.926/1862, porém, acabou restando somente uns 20 artigos neste novo decreto que se referiam à licitação (CASAGRANDA, 2020). Marcos Antonio De Oliveira Ramos, Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo, na Apresentação do Manual básico de licitação, de Fátima Regina de Souza, afirma que:

[...] desde o início do século, quando o procedimento concorrential era instruído pelo Código da Contabilidade Pública da União, editado pelo Decreto Federal no 4.536, de 28 de janeiro de 1922, preocupava aqueles que desejavam propiciar e aperfeiçoar a idoneidade no gerenciamento do dinheiro público. (SOUZA, 1997, p.9).

Destaca-se deste decreto, a obrigação de publicar em diário oficial todas as informações relacionadas à compra, necessárias aos interessados. Esta obrigatoriedade segue até os dias atuais, agora na forma do princípio da vinculação ao instrumento convocatório (CASAGRANDA, 2020).

Para melhor compreensão da evolução histórica legislativa do processo de licitação no Brasil, elaborou-se o Quadro 1, com base nas informações de Sydney Bittencourt.

Quadro 1: Evolução Histórica Legislativa da Licitação no Brasil

Lei de 29 de agosto de 1828	estipulava o oferecimento de obras aos empresários por vias de editais
Lei nº 2.221, de 1909	insere no ordenamento os princípios da Administração Pública que vigoram até hoje, e conseqüentemente da contratação
Código de Contabilidade Pública da União de 1922	baixado na forma do Decreto Legislativo nº 4.536 e regulamentado pelo Decreto nº 15.783/22
Decreto nº 41.019/1957 (Código das Águas)	menciona a Concorrência Pública
Lei nº 4.401/1964	estabeleceu normas para a licitação de serviços e obras e aquisição de materiais no Serviço Público da União, criando as modalidades concorrência pública e concorrência administrativa, bem como as dispensas licitatórias
Emenda Constitucional n.º 15/1965	Institui o instituto da Concorrência Pública ganha status constitucional
Lei nº 4.717/1965	Trata do instituto da concorrência pública
Decreto-Lei nº 200/1967	trata de forma pouco abrangente o assunto, trazendo pela primeira vez o termo licitação como gênero de procedimento administrativo prévio, tendo como espécies (modalidades): a concorrência, a tomada de preços, o convite e o leilão. Além das Licitações Públicas, também já trata dos contratos administrativos
Decreto-Lei nº 2.300/1986	reestrutura o procedimento licitatório e adentra na normatização dos contratos administrativos
Lei nº 8.666/1993	Estatuto das Licitações e Contratos
Medida Provisória nº 2.026/2000	Deu origem ao pregão como modalidade licitatória
Lei nº 10.520/2002	institui definitivamente a modalidade de licitação pregão (conversão da MP nº 2.182-18)
Lei Complementar nº 123/2006	estabelece o novo Estatuto das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, determinando, nos arts. 42 a 49, tratamento diferenciado para essas empresas nas licitações pública
Lei nº 11.488/2008	incluiu as cooperativas no elenco de beneficiários de tratamento diferenciado
Lei nº 12.232/2010	dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela Administração de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda
Lei nº 12.690/2012	estabelece que as cooperativas de trabalho não poderão ser impedidas de participar de procedimentos de licitação pública.
Lei nº 14.133/2021	Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Fonte: Elaborado pelo Autor. Adaptado de Bittencourt (2014, p. 25-26).

Observando o disposto no Quadro 1, constata-se que as orientações e normatizações das compras públicas vêm passando por mudanças, ajustes e transformações desde os tempos mais remotos. Isso se dá em função da busca contínua por uma forma que garanta cada vez mais transparência e lisura ao processo licitatório, procurando eliminar toda e qualquer prática de favorecimento e beneficiamento ilícito dos participantes, em detrimento à administração pública.

De acordo com Souza, o Estatuto das Licitações foi promulgado pela Lei Federal n.º 8.668, de 21 de junho de 1993, sendo atualizado pela Lei n.º 8.883, de 08 de junho de 1994, e várias outras alterações ao longo dos anos (SOUZA, 1997). Essa legislação é decorrente da determinação expressa no art. 22, inciso XXVII da Constituição de 1988 que define ser de competência privativa da União baixar normas gerais de licitação (BRASIL, 1988). Sydnei Bittencourt destaca que “A expressão ‘licitação’ comporta inúmeros significados, todos atrelados à ideia de oferecimento de lances numa disputa.” (BITTENCOURT, 2014, p. 24).

A licitação é definida por Maria Sylvia Zanella Di Pietro como um procedimento administrativo por meio do qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato (DI PIETRO, 2020).

Souza expressa que “A licitação é um procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse.” (SOUZA, 1997, p. 14). Sendo realizada por meio de uma sucessão ordenada de atos vinculantes tanto para a Administração quanto para os licitantes, o que garante a igualdade de oportunidades aos interessados, agindo com eficiência e moralidade (SOUZA, 1997).

Conforme Alexandre Mazza a licitação pode ser definida como é um “[...] procedimento obrigatório que antecede a celebração de contratos pela Administração Pública.” (MAZZA, 2018, p. 537). E segue explicando o porquê de existir a licitação e sua importância, expressando que

A razão de existir dessa exigência reside no fato de que o Poder Público não pode escolher livremente um fornecedor qualquer, como fazem as empresas privadas. Os imperativos da isonomia, impessoalidade, moralidade e indisponibilidade do interesse público, que informam a atuação da Administração, obrigam à realização de um processo público para seleção imparcial da melhor proposta, garantindo iguais condições a todos que queiram concorrer para a celebração do contrato. (MAZZA, 2018, p. 537).

Com relação à finalidade do processo licitatório, Mazza explica que conforme está expresso no art. 3º da Lei n.º 8.666/1993, a licitação apresenta duas funções fundamentais:

- 1) buscar a melhor proposta, estimulando a competitividade entre os potenciais contratados, afim de atingir o negócio mais vantajoso para a Administração;
- 2) oferecer iguais condições a todos que queiram contratar com a Administração, promovendo, em nome da isonomia, a possibilidade de participação no certame licitatório de quaisquer interessados que preencham as condições previamente fixadas no instrumento convocatório. (MAZZA, 2018, p. 537).

E o autor destaca que, uma terceira finalidade foi inserida por meio da Lei n.º 12.349, de 15 de dezembro de 2010, que alterou o art. 3º da Lei n.º 8.666/1993 inserindo a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, como objetivo a ser alcançado por meio da licitação (MAZZA, 2018).

Meirelles e Burle Filho advertem que em função dessa nova finalidade apresentada pela Lei n.º 12.349/2010,

[...] os editais de licitação para a contratação de bens, serviços e obras poderão exigir, mediante prévia e clara justificativa da autoridade competente, que o contratado promova, em favor da Administração Pública ou daqueles por ela indicados, medidas de compensação comercial, industrial, tecnológica ou acesso a condições vantajosas de financiamento, cumulativamente ou não, na forma estabelecida pelo Executivo Federal, e que nas contratações destinadas à implantação, manutenção e ao aperfeiçoamento dos sistemas de tecnologia de informação e comunicação, considerados estratégicos em ato do Executivo Federal, a licitação poderá ser restrita a bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País e produzidos de acordo com o processo produtivo básico de que trata a Lei 10.176/2001 (§§ 11 e 12 do art. 32). (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016, p. 312).

Neste sentido, Rafael Carvalho Rezende Oliveira salienta que a licitação é utilizada pela Administração Pública, assim como, pelas demais pessoas indicadas pela lei, tendo o objetivo de promover a isonomia por meio da seleção da melhor proposta, promovendo o desenvolvimento nacional sustentável, por meio de critérios objetivos e impessoais, para celebração de contratos (OLIVEIRA, 2020).

No próximo item apresentam-se as modalidades de licitações, com suas características, destacando-se o pregão eletrônico, além de trazer os princípios que fundamentam qualquer uma das modalidades de licitação.

## 1.2 MODALIDADES E PRINCÍPIOS QUE NORTEIAM O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO: FINALIDADES

Modalidade de licitação é a forma como o procedimento licitatório será

conduzido, este procedimento poderá ocorrer de seis formas diferentes. O artigo 22 da Lei n.º 8.666/1993 prevê cinco modalidades que são: concorrência, tomada de preço, convite, concurso e leilão. A sexta modalidade é o pregão, este foi instituído primeiramente por Medida Provisória que em 17 de julho de 2002 foi transformada em lei, que hoje é a Lei n.º 10.520/2002.

Para melhor compreensão, serão abordadas cada uma das modalidades da licitação pública, individualmente. Em relação à escolha da modalidade, Martins dos Anjos e Jones dos Anjos assim se manifestam que

As diferentes modalidades representam a necessidade de adequação do rito do certame ao objeto a ser selecionado, apresentando variações quanto à complexidade das fases do procedimento, ao âmbito da publicidade, ao prazo mínimo de divulgação, ao objeto e seu valor econômico, ao tipo de julgamento permitido, dentre outras diferenças. (ANJOS; ANJOS, 2001, p. 164).

A Lei n.º 8.666/1993, em seu artigo 22, § 1º, define a modalidade **concorrência** como sendo a “[...] modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.” (BRASIL, 1993). Em relação a aplicação desta modalidade Justen Filho sistematiza que

A concorrência é reservada para contratações de valor mais elevado. A lei fixa no art. 23 que os contratos de valor superior a R\$ 1.500.000,00 (para obras e serviços de engenharia) ou R\$ 650.000,00 (demais contratos) deverão sujeitar-se à concorrência. Também é cabível a concorrência nas licitações para alienação de bens (ressalvada a possibilidade de utilização de leilão), para licitações internacionais (comportando exceções) e nos casos de licitação para contratação de empreitada integral. (JUSTEN FILHO, 2005, p. 322).

Qualquer interessado poderá participar da licitação na modalidade concorrência, sendo que devem ser convocados com uma antecedência mínima de 30 (trinta) ou 45 (quarenta e cinco) dias, conforme artigo 21 da mesma lei. Segundo Meirelles a concorrência possui alguns requisitos, quais sejam: universalidade, ampla publicidade, habilitação preliminar e o julgamento por comissão (MEIRELLES, 2004).

A universalidade consiste na possibilidade de participação de quaisquer interessados no certame, sem necessidade de preenchimento de qualquer

requisito, isso porque, é ilegal a exigência de requisitos que vão além do necessário à verificação da habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira e à regularidade fiscal do licitante (GASPARINI, 2005).

A ampla divulgação visa disseminar a abertura da concorrência com a maior amplitude possível, haja vista a complexidade do seu objeto. Para tanto, além da imprensa oficial a Administração pode se valer de qualquer meio de comunicação e a quantidade de vezes que julgar necessária, o que não pode ocorrer é desatender o mínimo de publicidade, conforme afirma Meirelles (2004). Ainda conforme explica o autor, a habilitação preliminar constitui fase inicial do procedimento licitatório. Nesta fase, exige-se dos interessados os documentos constantes nos artigos 27, 28, 29 e 30 da Lei n.º 8.666/1993.

Por derradeiro, Meirelles salienta que, na modalidade concorrência os julgamentos serão realizados por uma comissão de julgamento. Esta comissão deve ser formada por, no mínimo, três membros. Compete a Comissão de Julgamento, também conhecida por Comissão de Licitação, na fase de habilitação preliminar apreciar as qualificações dos concorrentes e na fase de julgamento julgar as propostas (MEIRELLES, 2004).

A modalidade **tomada de preços**, de acordo com o §2º do artigo 22 da Lei n.º 8.666/1993 consiste em uma: “§2º [...] licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.” (BRASIL, 1993).

A lei estabelece ainda outro requisito, no artigo 23 estão determinados os limites dos valores estimados da contratação, quando o objeto da licitação for obras e serviços de engenharia, o valor é de até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), tratando de compras e demais serviços o valor é de até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) (BRASIL, 1993).

Portanto, conforme menciona Meirelles, podem participar da tomada de preços dois grupos distintos: os interessados previamente cadastrados, portadores do Certificado de Registro Cadastral, que substitui a exibição de todos os documentos necessários à habilitação no certame; e aqueles que, sem prévio cadastro, desejam participar do procedimento. Esse segundo grupo deve preencher as condições para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observando a documentação exigida nos artigos 28 a

31 da Lei n.º 8.666/1993 (MEIRELLES, 2004).

Justen Filho conclui que, os documentos são analisados antes da abertura da licitação para que esta seja uma modalidade de licitação sumária e mais rápida, já que uma das fases da licitação já teria se esgotado. E, tal qual ocorre na concorrência, a modalidade tomada de preços necessita de ampla publicidade e de uma comissão de licitação, sendo esta responsável por todo o procedimento (JUSTEN FILHO, 2005).

**Convite** é a modalidade de licitação mais simples, destinada às contratações de pequeno valor. A Lei n.º 8.666/1993 conceituou da seguinte forma, no §3º do artigo 22:

§3º Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas. (BRASIL, 1993).

Vale observar que o artigo 23 da mesma lei estabelece que o convite destina-se àquelas obras e serviços de engenharia, cujo valor é de no máximo R\$ 150.000,00 (cento e cinqüenta mil reais) e para compras e demais serviços o valor é de no máximo R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) (BRASIL, 1993). Diógenes Gasparini elenca as suas características:

[...] a) destinar-se a contratos de pequeno valor; b) exigir, no mínimo, três interessados, escolhidos pela Administração Pública licitante; c) facultar a participação de cadastrados que manifestarem interesse com a antecedência de até vinte e quatro horas da apresentação das propostas; d) presumir a habilitação dos interessados escolhidos; e) inexigir publicidade no jornal oficial. (GASPARINI, 2005, p. 505).

Conforme expresso nas palavras do autor, o convite não exige publicação, pois, é realizado diretamente aos escolhidos pela Administração através de carta-convite. Entretanto, esta convocação deverá ser afixada em local apropriado, nesse caso, a convocação estende-se automaticamente aos demais cadastrados da mesma categoria, contanto que manifestem seu interesse até 24 horas antes da data de encerramento do certame.

Importa assinalar que o convite dispensa, em princípio, a fase de

habilitação, mas, sendo exigida, esta deve ser colocada no envelope documentação, separado da proposta, e o procedimento será o mesmo da concorrência e tomada de preços (MEIRELLES, 2004).

A modalidade de licitação **concurso** é aquela prevista no §4º do artigo 22, destinada a escolha de: “[...] trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.” (BRASIL, 1993).

Esta modalidade de licitação, embora esteja igualmente sujeita aos princípios da publicidade e da igualdade entre os participantes, dispensa algumas formalidades. Diferente das demais modalidades, esta possui uma comissão especial integrada por pessoas de reputação ilibada e que possuam reconhecido conhecimento do objeto, servidores públicos ou não, conforme §5º do artigo 51 da Lei n.º 8.666/1993. Apesar de se tratar de um procedimento bastante simples, Justen Filho destaca uma particularidade:

No concurso, é usual que a habilitação seja remetida a momento posterior ao julgamento. Para evitar o constrangimento dos participantes que não foram premiados ou eventual influência sobre os julgadores, o ato convocatório pode prever formas de anonimato para participação. Depois de selecionado o vencedor, a Administração Pública viola o anonimato e revela a identidade apenas do vencedor (2005, p. 323).

Previsto no art. 22, § 5.º, da Lei n.º 8.666/1993, o **leilão** pode ser definido como a modalidade de licitação

[...] entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis previstas no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação. (BRASIL, 1993).

O artigo 32 dispensa a apresentação de documentação relativa à habilitação, dessa forma, não há fase de habilitação nessa modalidade de licitação.

Segundo Meirelles há dois tipos de leilão: o comum, que é regulamentado por legislação federal e somente pode ser efetuado por leiloeiro oficial, mas as condições de sua realização poderão ser estabelecidas pelo órgão interessado; e

o administrativo, comumente utilizado para a “[...] venda de mercadorias apreendidas como contrabando ou abandonadas nas alfândegas, nos armazéns ferroviários ou nas repartições públicas, cujas normas são também regulamentadas pela administração interessada.” (MEIRELLES, 2004, p. 313).

Os bens a serem vendidos em leilão, comum ou administrativo, devem ser previamente avaliados, para que conste do edital o preço mínimo a partir do qual serão consideradas as ofertas.

A modalidade **pregão** foi instituída inicialmente pela Medida Provisória n.º 2.026, de 4 de maio de 2000, tendo validade neste primeiro momento, somente no âmbito da União. Em 2002 a Medida Provisória foi convertida na Lei n.º 10.520, passando então a valer para a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal.

Conforme explica Mazza, o pregão foi: “Criado pela Lei n.º 10.520/2002, resultante da conversão em lei da MP n.º 2.182-18/2001, o pregão é a modalidade de licitação válida para todas as esferas federativas e utilizada para contratação de bens e serviços comuns.” (MAZZA, 2018, p. 555). O art. 2º da Lei n.º 10.520/2002 prevê duas modalidades de pregão: o convencional (presencial) e o eletrônico.

Conforme leciona Justen Filho, o **pregão presencial** exige a presença física dos interessados na sessão pública, já o eletrônico é realizado via internet, possibilitando a participação de empresas em qualquer localidade (JUSTEN FILHO, 2005).

A Lei n.º 10.520/2002 estabelece duas fases distintas para o pregão, a primeira é a chamada fase preparatória e possui previsão no artigo 3º. Essa fase consiste em definir o objeto a ser licitado, justificar a necessidade de contratação e demais elementos necessários, consiste ainda em definir o pregoeiro e sua equipe de apoio, que deverá ser composta majoritariamente por ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração (BRASIL, 2002).

A fase externa do pregão está prevista no artigo 4º e consiste em todo o procedimento desde a convocação dos interessados. Esta fase possui uma significativa diferença das demais modalidades, a inversão das etapas, Justen Filho resume:

A simplicidade do objeto dispensa exigências mais detalhadas sobre a

idoneidade dos participantes. De todo modo, o exame dos documentos comprobatórios faz-se depois de encerrada a etapa competitiva e apenas em relação ao licitante vencedor. Somente se examinam os documentos do segundo classificado se a documentação do primeiro não tiver sido satisfatória. (JUSTEN FILHO, 2005, p. 325).

Com relação ao **pregão eletrônico**, Mazza esclarece que:

O pregão eletrônico é aquele realizado com apoio da internet, estando regulamentado pelo Decreto n.º 5.450/2005. De acordo com o art. 4º do decreto, deve-se observar o uso preferencial do pregão eletrônico. A autoridade deverá justificar a opção pelo pregão presencial se o eletrônico for inviável. (MAZZA, 2018, p. 559).

O Pregão Eletrônico tem como principal característica a maior transparência no certame licitatório, haja vista, a possibilidade de acompanhamento de todas as fases, por quaisquer interessados que possuam computador e que estejam conectados à internet, contribuindo com o incentivo à competitividade entre interessados e à credibilidade reduzindo os meios escusos e fraudulentos. Essa modalidade licitatória voltará a ser abordada neste estudo no item 2.1, quando se trata da eficácia do pregão eletrônico.

Em se tratando dos **princípios** que norteiam a licitação, Di Pietro ilustra que, além dos princípios básicos da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos; e ainda da legalidade, impessoalidade e moralidade, acrescentados pelo art. 3º da Lei n.º 8.666/1993, e já previstos no artigo 37, caput, da Constituição. Ainda, se destaca a condição de que:

[...] a própria licitação constitui um princípio a que se vincula a Administração Pública. Ela é uma decorrência do princípio da indisponibilidade do interesse público e que se constitui em uma restrição à liberdade administrativa na escolha do contratante; a Administração terá que escolher aquele cuja proposta melhor atenda ao interesse público. (DI PIETRO, 2020, p. 772).

Sendo que em sentido semelhante, Souza explica: “O processo de licitação deve afastar qualquer suspeita de favorecimento e garantir que o dinheiro público seja utilizado com cautela e eficiência. A licitação é a forma mais clara de se atender aos princípios das atividades da Administração Pública.” (SOUZA, 1997, p. 15).

Neste contexto, Fernando Ferreira Baltar Neto e Ronny Charles Lopes

Torres elencam os princípios básicos da licitação: “[...] legalidade; impessoalidade; moralidade; igualdade; publicidade; proibição administrativa; vinculação ao instrumento convocatório; e julgamento objetivo.” (BALTAR NETO; TORRES, 2020, p. 286-287).

Já Meirelles e Burle Filho destacam que os princípios que regem a licitação, independente de sua modalidade, estão expressos no art. 32 da Lei de Licitação,

[...] resumem-se nos seguintes preceitos: procedimento formal; publicidade de seus atos; igualdade entre os licitantes; sigilo na apresentação das propostas; vinculação ao edital ou convite; julgamento objetivo; adjudicação compulsória ao vencedor e proibição administrativa; e, no tocante às compras, seu art. 15, 1, refere-se ao princípio da padronização. A lei destaca aqueles princípios mais específicos da licitação; mas, obviamente, como o próprio art. 32 revela, os demais princípios constitucionais também são aplicáveis no estudo desse instituto. (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016, p. 314).

Oliveira menciona que como a licitação é um processo administrativo, entende-se que deverá atender aos princípios constitucionais, expressos e implícitos, que são aplicáveis à Administração Pública, tais como a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência etc. No entanto, o autor, salienta que o art. 3º da Lei n.º 8.666/1993 elenca princípios específicos, “[...] com destaque para os princípios da competitividade, da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório, do procedimento formal e do julgamento objetivo.” (OLIVEIRA, 2020, p. 593).

O princípio da **legalidade** encontra-se expresso no artigo 5º, inciso II e no artigo 37, caput da Constituição Federal. Este princípio garante que, sem prévia cominação legal, a ninguém será imposta obrigação de fazer ou não - fazer. Araújo ressalta, porém, que o artigo 37 refere-se ao princípio da legalidade estrita, já que, a Administração em geral só pode fazer “[...] o que a lei determina ou expressamente permite, devendo prevalecer o interesse público frente a interesses individuais.” (ARAÚJO, 2005, p. 509).

Vê-se que à Administração resta apenas a submissão às leis, sem que a vontade e o interesse pessoal do administrador interfiram no certame. Meirelles preconiza que “[...] a lei para o particular significa ‘pode fazer isso’, para o administrador público significa ‘deve fazer assim.’” (MEIRELLES, 2004, p. 88).

Trata-se de uma limitação, ou seja, a Administração não possui liberdade

para decidir quanto à atuação, ou mesmo quanto à forma. Assim os atos administrativos devem estar sujeitos à alguma lei prévia, em praticamente todos os aspectos. Qualquer ato da Administração que não seja cumprido na íntegra está fadado a pena de invalidação. Mazza afirma: “a licitação é um procedimento plenamente formal e vinculado” (MAZZA, 2018, p. 550).

A aplicação deste princípio no procedimento licitatório é de fundamental importância, pois, estabelece o comportamento do Administrador em todas as fases da licitação, desde a elaboração do edital até a contratação. Assegura ainda a todos os participantes do certame o direito subjetivo a observância das normas que regem a licitação. Neste sentido, Di Pietro ressalta que “[...] mais do que direito público subjetivo, a observância da legalidade foi erigida em interesse difuso, passível de ser protegido por iniciativa do próprio cidadão.” (DI PIETRO, 2020, p. 783). E segue explicando que, na Lei n.º 8.666/1993 existe a previsão de diferentes modos do controle da legalidade, podendo ser exercida por meio da participação popular, por exemplo. Além disso, esta lei ampliou as formas de controle interno e externo, e determinou que diversos comportamentos, que antes eram classificados como mera infração administrativa, agora passem a ser reconhecidos como crime (DI PIETRO, 2020). E Victor Aguiar Jardim de Amorim esclarece que:

[...] nos dias atuais, entende-se a legalidade como o princípio que vincula a Administração a todo o sistema normativo, abrangendo os princípios constitucionais explícitos (moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência, isonomia) e implícitos (razoabilidade, proporcionalidade, boa-fé objetiva, supremacia do interesse público), nas normas constitucionais e legais vigentes, bem como na imprescindibilidade de atendimento às necessidades sociais. (AMORIM, 2017, p. 31).

O princípio da **impessoalidade** determina à Administração uma conduta, na qual os licitantes devem ser tratados sem distinção, indicando a relação próxima desse princípio com os princípios da isonomia e do julgamento objetivo (DI PIETRO, 2020). Também devem ser desconsideradas características individuais, não havendo beneficiados ou prejudicados. A igualdade entre os licitantes deve ser voltada aos direitos e obrigações, de forma que, a licitação não pode ser direcionada a uma pessoa determinada. Justen Filho conceitua que

A impessoalidade é a emanção da isonomia, da vinculação à lei e ao ato

convocatório e da moralidade. Indica vedação a distinções fundadas em caracteres pessoais dos interessados. Ao menos, os caracteres pessoais devem refletir diferenças efetivas e concretas (que sejam relevantes para os fins da licitação). Exclui o subjetivismo do agente administrativo. (JUSTEN FILHO, 2005, p. 312).

Os atos praticados devem afastar a discricionariedade e o subjetivismo no procedimento da licitação, devendo objetivar a finalidade a que se propõe a licitação, ou seja, o interesse público. De acordo com Mazza, é o princípio da impessoalidade que “[...] obriga a Administração licitante a conduzir com objetividade e imparcialidade o procedimento, a partir das normas editalícias, impedindo privilégios e desfavorecimentos indevidos em relação aos licitantes.” (MAZZA, 2018, p. 550).

Com relação aos princípios da **moralidade e probidade administrativa**, é importante considerar que a conduta dos agentes públicos deve ser norteadada pela moral, ética e pela boa-fé. Trata-se de não somente da moralidade convencional, mas também da moralidade jurídica, onde cabe ao administrador proceder conforme os princípios administrativos combinado com a decisão do agente sobre o que é moral ou imoral, honesto ou desonesto (ARAÚJO, 2005).

Trata-se do princípio da moralidade, intrinsecamente ligado ao princípio da probidade administrativa, Mello faz a distinção ao afirmar que o princípio da probidade administrativa refere-se especificamente a conduta da Administração (MELLO, 2007).

O princípio da moralidade é também princípio constitucional e está expresso nos artigos 5º, inciso LXXIII, 37 caput e 85, inciso V. Na Lei n.º 8.666/1993 encontra-se nos artigos 89 a 99, punições para infrações de improbidade e onde está bem claro que a moralidade no certame deve ser levada muito a sério, pois no caso de atos fraudulentos a comissão de Licitação responde concomitantemente por tais imoralidades ou fraudes.

Di Pietro salienta que o ato de improbidade administrativa está definido na Lei n.º 8.429, de 02 de junho de 1992, sendo que a Lei n.º 8.666/1993, nos artigos 89 a 99, pune, em vários dispositivos, esse tipo de infração (DI PIETRO, 2020).

Em consonância com o princípio constitucional da **isonomia**, o qual possui previsão no artigo 5º, de que “todos são iguais perante a lei”, o § 1º do artigo 3º da Lei n.º 8.666/1993 prevê o mesmo, vedando aos agentes públicos

[...] admitir, prever, incluir ou tolerar [...] cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções” e ainda "estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária [...]. (BRASIL, 1993).

A preocupação com a isonomia ainda se revela em outros dispositivos da Lei n.º 8.666/1993, como nos artigos 30, § 5º, 42, §§ 1º, 3º, 4º e 6º e 90. Este princípio assegura a todos a impossibilidade de haver procedimento seletivo com qualquer tipo discriminação entre os participantes, seja por cláusulas no edital ou carta-convite, que favoreça uns em detrimento de outros, mesmo, por julgamento parcial, que desiguale os iguais ou iguale os desiguais (MEIRELLES, 2004).

De acordo com Oliveira existe uma ligação direta entre o princípio da isonomia e os princípios da impessoalidade e da competitividade, sendo este o motivo para que a Administração apresente tratamento igualitário, sem discriminação, aos licitantes, até porque, “[...] as restrições à participação de interessados no certame acarretam a diminuição da competição.” (OLIVEIRA, 2020, p. 594).

Mazza relata que em função desse princípio, é obrigatório que a comissão de licitação dispense tratamento igualitário a todos os concorrentes, sendo expressamente proibido preferências ou distinções motivadas por “[...] naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato.” (MAZZA, 2018, p. 548). E o autor segue destacando ser vedado, qualquer tipo de tratamento diferenciado, seja

[...] de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra, entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamentos, mesmo quando envolvidos financiamentos de agências internacionais; (MAZZA, 2018, p. 548).

Com relação a vedação de discriminação entre os participantes, ressalta-se que o que se rejeita é a desigualdade, assim, não se pode aceitar editais com exigências excessivas ou injustificadas, Justen Filho preceitua que

Há equívoco em supor que a isonomia veda diferenciação entre os particulares para contratação com a Administração. Quando a Administração escolhe alguém para contratar, está efetivando uma diferenciação entre os interessados. Não se admite, porém, a discriminação

arbitrária, produto de preferências pessoais e subjetivas do ocupante do cargo público. A licitação consiste em um instrumento jurídico para afastar a arbitrariedade na seleção do contratante. (JUSTEN FILHO, 2005, p. 311).

O princípio da **publicidade**, conforme exemplifica Meirelles, abrange todos os atos, relativos a licitação, desde a divulgação do aviso de sua abertura, o conhecimento do edital, o exame da documentação e proposta pelos interessados, pareceres e decisões relacionadas com o processo licitatório até a divulgação do resultado, para que, seja possível eventual recurso administrativo (MEIRELLES, 2004).

O princípio da publicidade possui previsão expressa no inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal e na Lei n.º 8.666/1993 aparece em diversas ocasiões como nos artigos. 3º, §3º; 16; 21, §4º; 34, §1º; 39 e 53, §4º, assegurando dessa forma a transparência do procedimento e o controle da legalidade dos atos da Administração. Para cumprimento do princípio da legalidade exige-se publicação do edital no Diário Oficial do ente federativo correspondente e em jornal de grande circulação da localidade, podendo a Administração publicá-lo em resumo.

Araújo destaca a diferença entre a publicidade geral e a restrita, sendo aquela toda a publicidade que visa gerar efeitos externos que visa respeitar o princípio de que todas as decisões administrativas devem ser publicadas para que surtam efeitos, e a publicidade restrita é a publicidade destinada aos interessados diretos e a possibilidade da presença do público no local onde será realizada a licitação (ARAÚJO, 2005).

Di Pietro explica que além da Lei n.º 8.666/1993 determinar que “[...] a licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento[...]”, a Lei n.º 8.883/1994, exige seja publicada a relação de todas as compras feitas pela Administração direta ou indireta, e mais recentemente, a Medida Provisória n.º 896, de 06 de setembro de 2019, estabelece normas sobre a publicação dos avisos contendo resumo do edital, exigindo, por exemplo, ampla divulgação do registro cadastral e sua permanente abertura a todos os interessados; aspectos estes que reforçam a preocupação de que o procedimento licitatório seja o mais público possível, mostrando-se completamente transparente (DI PIETRO, 2020).

O **instrumento convocatório** é o ato pelo qual a Administração Pública

fixa o procedimento licitatório a ser adotado e suas condições de procedibilidade, nas palavras de Araújo é o momento em que a Administração “[...] fixa as regras do jogo [...]”, sem possibilidade de alterações posteriores [...] “com o jogo em andamento [...]” (ARAÚJO, 2005, p. 514), esta regra dirige-se tanto para a Administração quanto para os licitantes. Este ato pode se dar em forma de edital ou de carta-convite.

O artigo 41 da Lei n.º 8.666/1993 prevê o princípio estabelecendo: “A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada” (BRASIL, 1993). Dessa forma, o procedimento de uma licitação deve estar em conformidade ao que prevê o instrumento convocatório, uma vez publicado este se torna imutável.

Nos casos em que alterações forem necessárias, em razão do interesse público, poderá ser realizada uma re-ratificação do ato convocatório, onde poderá ser retificado o que se quer corrigir e se ratificar o que não foi alterado, sempre observando o princípio da publicidade e reabrindo-se novo prazo para apresentação dos envelopes, conforme entendimento de Gasparini (2005).

Importante comentar que este princípio dirige-se tanto à Administração, como aos licitantes, pois, conforme explica Di Pietro,

[...] estes não podem deixar de atender aos requisitos do instrumento convocatório (edital ou carta-convite); se deixarem de apresentar a documentação exigida, serão considerados inabilitados e receberão de volta, fechado, o envelope-proposta (art. 43, inciso II); se deixarem de atender às exigências concernentes à proposta, serão desclassificados (art. 48, inciso I). (DI PIETRO, 2020, p. 786).

O princípio do **juízo objetivo** visa afastar critérios subjetivos ou discricionários no julgamento das propostas, vinculando o julgamento da Administração aos termos fixados no edital, considerando somente elementos como o preço, qualidade, rendimento, prazos e outros requisitos estabelecidos previamente. O princípio do juízo objetivo está previsto nos artigos 44 e 45 da Lei n.º 8.666/1993.

Entretanto, Mello ressalta que, a objetividade absoluta somente pode ser alcançada, quando o julgamento da licitação constituir no tipo menor preço (MELLO, 2007). Considerando este fato, o artigo 46 da supracitada lei estabelece que as licitações de “melhor técnica”, ou “técnica e preço”, serão utilizáveis,

somente nos casos de serviços de natureza predominantemente intelectual e, para que fique assegurado o julgamento objetivo, prevê uma série de pré-requisitos antecedentes à análise de preços. A lei determina que os procedimentos e critérios, sejam claramente especificados no instrumento convocatório, sendo necessário inclusive estabelecer o preço máximo que a Administração está disposta a pagar.

Di Pietro informa que “Para fins de julgamento objetivo, o mesmo dispositivo estabelece os tipos de licitação: de menor preço, de melhor técnica, de técnica e preço e o de maior lance ou oferta [...] Esses critérios não são aplicados para o concurso [...] e para o pregão [...]” (DI PIETRO, 2020, p. 787).

No inciso I, do §1º do artigo 3º da Lei n.º 8.666/1993, encontra-se implícito outro princípio da licitação, o princípio da **competitividade** o qual estabelece que fica vedado aos agentes públicos:

I - Admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato. (BRASIL, 1993).

Não é afronta ao princípio quando não há o comparecimento de mais de um interessado, ou se, ao final da fase de classificação, restar somente um único concorrente, casos como tais não há motivo para que seja refeito o procedimento, conforme assinala Gasparini (2005). Cabe ressaltar, que o ato deve ser legítimo, não podendo ter ocorrido nenhuma irregularidade ou qualquer ato fraudulento.

Mazza destaca que a finalidade da licitação é a obtenção da melhor proposta, desta forma, “as exigências de qualificação técnica e econômica devem se restringir ao estritamente indispensável para garantia do cumprimento das obrigações.” (MAZZA, 2018, p. 548).

O princípio da **adjudicação compulsória** estabelece que, tendo o procedimento um vencedor, nasce para ele o direito à adjudicação, trata-se de um direito subjetivo. Nesse sentido, a Administração não pode contratar com outrem. Entretanto, deve-se observar que ao vencedor resta tão somente o direito à adjudicação e não o contrato imediato (BRASIL, 1993). A doutrina é passiva ao afirmar que a expressão “adjudicação compulsória” é errônea, uma vez que, a

Administração não está obrigada a adjudicar, pois, pode ocorrer revogação motivada.

Meirelles adverte que o direito do vencedor refere-se somente à atribuição a ele do objeto da licitação, dever da administração anula o contrato quando ocorrer motivo para tal ato, ou até mesmo revogá-lo ou anulá-lo a qualquer tempo. O que é vedado, é que a Administração contrate com outra pessoa sendo válida a adjudicação ou mesmo anular ou revogar o procedimento sem justa causa, se assim o fizesse estaria agindo com abuso ou desvio de poder (MEIRELLES, 2004).

Mazza destaca que este princípio é que “obriga a Administração a atribuir o objeto da licitação ao vencedor do certame.” (MAZZA, 2018, p. 549).

O **sigilo das propostas** decorre do princípio da igualdade entre os licitantes e visa manter a competitividade entre os licitantes. Segundo Meirelles aquele que conhece a proposta dos demais licitantes fica em posição favorável em relação aos outros, portanto, para que não ocorram privilégios é necessário o sigilo das propostas (MEIRELLES, 2004). A violação do sigilo da proposta dará ensejo à anulação do certame e constitui ilícito penal, previsto no artigo 94 da Lei n.º 8.666/1993.

O princípio da **padronização** possui previsão no inciso I do artigo 15 da Lei n.º 8.666/1993:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:  
I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecida. (BRASIL, 1993).

Sempre que possível, cabe à Administração seguir o princípio da padronização, observando dois critérios: a adoção de um modelo ou a criação de um padrão próprio. Independentemente da escolha realizada pela Administração, a padronização deve ser objeto de estudo prévio, onde devem ser comprovadas a necessidade da padronização e a vantagem.

Além disso, a agilidade é outro aspecto favorável desta modalidade. Todos os órgãos do governo podem ter acesso aos registros de preços e de fornecedores, facilitando a seleção dos concorrentes. Ou seja, é comemorada também a agilidade dos prazos de realização da licitação a partir da

publicação. O pregão eletrônico, por exemplo, leva de 12 a 33 dias para acontecer. A modalidade convite, apesar de levar de 12 a 29 dias, não pode ser comparada porque não tem a mesma abrangência do pregão; a tomada de preço leva de 17 a 101 dias e a concorrência, de 32 a 131 dias (MAZZA, 2018).

A redução da “burocracia” também é proporcionada pela realização diretamente por meio eletrônico do certame, reduzindo os gastos dos participantes por dispensar a presença física de representantes das empresas. No tocante à redução de gastos aplica-se ao licitante, porque diminui os custos operacionais e o tempo médio do certame licitatório. No entanto, a maior economia é proporcionada pela possibilidade de aumentar a concorrência entre os participantes que deparando-se com uma grande concorrência seguem a tendência de mercado aumentando os descontos para tornarem-se vencedores.

Como se pode ver a legislação já está voltada para o uso das tecnologias para a realização dos processos licitatórios, reconhecendo ser esta a forma de tornar esses procedimentos mais transparentes e menos burocráticos, garantindo com isso maior lisura para a administração pública. No próximo capítulo trata-se de forma mais específica sobre a implantação de tecnologias na administração pública, analisando as ferramentas utilizadas e sua efetividade nos processos licitatórios.

## 2 AS LICITAÇÕES E O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DAS TECNOLOGIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DAS FERRAMENTAS E SUA EFETIVIDADE NO CONTEXTO BRASILEIRO

Para melhor compreender as possibilidades de ajustes e mudanças nos processos licitatórios é importante abordar a controversa questão da competência para legislar sobre este tema. Pois, como afirma Mazza “Bastante controvertida é a discussão sobre a natureza da competência para criar leis sobre licitação.” (MAZZA, 2018, p. 540).

Assim, retomando a história do Direito brasileiro, Di Pietro explica que a Constituição Federal de 1967 não estabelecia a quem competia legislar sobre licitação, criando com isso, um impasse sobre quem poderia legislar ou não. Em função disso, surgiram duas correntes doutrinárias: a primeira corrente defendia que por se tratar de matéria financeira, era uma função da União estabelecer normas gerais enquanto que, aos Estados, competia definir as normas supletivas; já a outra corrente considerava as licitações era matéria de direito administrativo, e por isso, a sua competência cabia a cada uma das unidades da federação (DI PIETRO, 2020).

A Constituição Federal de 1988 pôs fim ao impasse, ao estabelecer, no inciso XXVII do artigo 22, que é competência privativa da União legislar sobre as normas gerais da licitação e contratação, expressando que as

[...] normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle. (BRASIL, 1988).

Sobre este texto constitucional, Mazza comenta que este “[...] estabeleceu curiosa situação ao atribuir à União a competência privativa para editar normas gerais sobre o tema”. Argumentando que o entendimento é de que “[...] se a União cria somente as normas gerais é porque as regras específicas competem às demais entidades federativas. Assim, impõe-se a conclusão de que todas as entidades federativas legislam sobre licitação.” (MAZZA, 2018, p. 540). E Amorim, expressa:

Com base na técnica de repartição vertical de competência, o inciso XXVII do art. 22 da CRFB preconiza que caberá à União definir as normas gerais sobre licitação e contratos administrativos, permitindo, por outro lado, aos demais entes federativos legislar sobre normas específicas de acordo com as suas particularidades. (AMORIM, 2017, p. 24).

Para Rafael Carvalho Rezende Oliveira “A regra constitucional da licitação encontra-se prevista no art. 37, XXI, da CRFB, norma que se dirige à Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.” (OLIVEIRA, 2020, p. 610).

Deste modo, pode se afirmar que, concorrentemente com a União os outros entes federativos podem legislar sobre normas específicas de licitação. O impasse na doutrina continua em virtude da expressão utilizada “normas gerais”. Pois como Oliveira expressa: “A dificuldade, no entanto, está justamente na definição das denominadas “normas gerais”, pois se trata de conceito jurídico indeterminado que acarreta dificuldades interpretativas.” (OLIVEIRA, 2020, p. 593). E o doutrinador afirma que: “[...] é possível dizer que as referidas normas possuem razoável grau de abstração que garantem uniformidade ao processo de licitação em todas as esferas federadas, sem que interfiram nas peculiaridades regionais e locais de cada Ente federado.” (OLIVEIRA, 2020, p. 593).

Celso Antônio Bandeira de Mello assinala que este termo refere-se a toda norma “[...] cujo ‘nível de generalidade’ é peculiar em seu confronto com as demais leis” (MELLO, 2007, p. 510). Especifica ainda que estas normas gerais sejam aquelas que definem os princípios, os fundamentos e demais critérios básicos suficiente para regular o assunto de forma geral. Entende ainda por norma geral aquela que, estabelece preceitos que repercutem com neutralidade em qualquer parte do País (MELLO, 2007).

Hely Lopes Meirelles entende que normas gerais são “[...] todas as disposições da lei aplicáveis indistintamente às licitações e contratos da União, Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios, bem como de seus desmembramentos autárquicos e paraestatais.” (MEIRELLES, 2004, p. 265).

Buscando definir e esclarecer o termo “normas gerais”, Oliveira afirma que estas “[...] não podem interferir na autonomia federativa (art. 18 da CRFB).” (OLIVEIRA, 2020, p. 593). Assim,

São normas gerais, por exemplo, aquelas que consagram princípios constitucionais e administrativos (ex.: art. 3.º da Lei 8.666/1993), pois tais princípios devem ser observados por toda a Administração. Por outro lado, conforme já decidiu o STF, algumas normas da Lei 8.666/1993 não são gerais, razão pela qual vinculam apenas à Administração Federal (ex.: art. 17, I, “b”, e II, “b”, da Lei 8.666/1993). (OLIVEIRA, 2020, p. 593).

Conforme Amorim “Atualmente, a Lei n.º 8.666/1993 cumpre o papel de definir as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos – daí tal ato normativo ser denominado “Lei Geral de Licitações” (LGL).” (AMORIM, 2017, p. 25). De forma similar, Souza expressa que

O estatuto das licitações em vigor — Lei Federal no 8.666, de 21 de junho de 1993, foi atualizado pela Lei no 8.883, de 08 de junho de 1994, e conta com outras alterações. Essa legislação decorre de competência privativa da União, estabelecida no art. 22, inciso XXVII da Constituição de 1988, que é de baixar normas gerais de licitação. (SOUZA, 1997, p. 13).

O artigo 115 da mesma lei confere competência aos órgãos da Administração para legislar sobre procedimentos operacionais, o qual dispõe:

Art. 115. Os órgãos da Administração poderão expedir normas relativas aos procedimentos operacionais a serem observados na execução das licitações, no âmbito de sua competência, observadas as disposições desta Lei.

Parágrafo único. As normas a que se refere este artigo, após aprovação da autoridade competente, deverão ser publicadas na imprensa oficial. (BRASIL, 1993).

Ocorre que, conforme Di Pietro (2020), esta determinação não surte efeitos práticos, por dois pontos, primeiramente porque o artigo confere aos órgãos administrativos uma competência que eles já possuem, qual seja a de editar atos normativos que permitam facilitar ou aperfeiçoar o cumprimento da lei; também não tem efeito porque a publicidade é princípio constitucional assegurado no artigo 37 e somente assim os atos administrativos produzem efeitos externos. Assim, merece destacar o pensamento de Oliveira, ao indicar que

O art. 1.º, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, por sua vez, ampliou o rol de destinatários da licitação ao elencar, ao lado da Administração direta e indireta, as “demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios”. (OLIVEIRA, 2020, p. 610).

Amorim salienta que, com base na diferença que existe entre a “lei nacional” e “lei federal”, a Lei n.º 8.666/1993 traz normas gerais, tanto no “âmbito nacional” quanto de cunho “específico”. Assim, “É claro que não foi intenção do legislador federal esgotar na Lei n.º 8.666/1993 toda a matéria atinente à licitação, suprimindo dos demais entes a necessidade de especificar a disciplina no tema de acordo com as suas particularidades.” (AMORIM, 2017, p. 25).

Quanto às normas particulares, é ponto pacífico na doutrina que, estas podem ser estatuídas por quaisquer das entidades políticas, quais sejam, União, Estado-Membro, Distrito Federal ou Município. Desse modo, a partir da análise feita por Oliveira, quanto à competência legislativa é possível estabelecer a seguinte regra:

- a) União: competência privativa para elaborar normas gerais (nacionais), aplicáveis a todos os Entes federados;
- b) União, Estados, Distrito Federal e Municípios: competência autônoma para elaboração de normas específicas (federais, estaduais, distritais e municipais), com o objetivo de atenderem as peculiaridades socioeconômicas, respeitadas as normas gerais. (OLIVEIRA, 2020, p. 592-593).

Assim, a partir da visão clara quanto a competência de legislar sobre os processos licitatórios, pode-se adentrar na discussão quanto a possibilidade de que sejam utilizados meios eletrônicos em todas as modalidades licitatórias, até porque, isso já ocorre na administração pública federal que realiza as licitações através do Sistema Compras Governamentais<sup>1</sup>. Ocorre que este sistema tem sido usado exclusivamente pelo ente federal, assim, todos os demais, Estados, Distrito Federal e Municípios, seguem não sendo obrigados a desenvolver os seus processos licitatórios através de meio eletrônico (BRASIL, 2021). Desta forma, no próximo item, apresenta-se a modalidade pregão eletrônico, verificando sua eficácia e pertinência como meio de promoção de transparência na administração pública.

## 2.1 O PREGÃO NA FORMA ELETRÔNICA, UMA FERRAMENTA EFICAZ?

Conforme se observou a competência para legislar as normas gerais cabem à União, dessa forma, pode-se entender que esta deveria promover normas voltadas para a obrigação de que todos os entes federados realizem seus processos licitatórios por meio eletrônico, até porque, é competência da União também, de acordo com o art. 22, IV, legislar sobre questões de informática e telecomunicações (BRASIL, 1988).

Neste sentido, cabe comentar sobre a modalidade licitatória, Pregão Eletrônico. O pregão foi inicialmente implantado por meio de Medida Provisória n.º 2.026, de 04 de maio de 2000. Este procedimento licitatório, que já estava previsto desde as Ordenações Filipinas, passou a ser utilizado pelo Governo Federal

---

<sup>1</sup> Disponível no site: [www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br).

somente em 1998, após os visíveis resultados nos pregões realizados pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), conforme ensinamentos de Mazza (2018). A princípio, essa Medida Provisória destinava-se exclusivamente ao âmbito federal, tendo sua aplicabilidade estendida aos estados e municípios quando foi convertida na Lei n.º 10.520, de 17 de julho de 2002 (MAZZA, 2018).

Posteriormente, o Decreto n.º 5.450, de 31 de maio de 2005, regulamentou o pregão eletrônico realizado via internet, para as compras e contratações de bens e serviços, sendo um marco de desenvolvimento na aquisição de bens e contratações do governo, tornando as compras mais rápidas e transparentes e fomentando a participação de um maior número de fornecedores. Todavia esta modalidade de licitação somente pode ser utilizada quando os bens e serviços podem ser ofertados por diversos fornecedores e comparáveis entre si (BRASIL, 2005).

Buscando acompanhar a evolução tecnológica nas licitações, o Governo Federal elaborou o anteprojeto de Lei Geral de Contratações da Administração Pública, o qual foi enviado em 2007, pelo Governo Federal ao Congresso Nacional sob o número 7.709/2007, o qual fazia parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (CALASANS JUNIOR, 2015). O objetivo desse Projeto era:

[...] adequar as licitações e contratações governamentais às novas tecnologias de informações presentes no cenário brasileiro atual, bem como atender aos princípios de transparência, economicidade, competitividade e celeridade das contratações governamentais com vistas a tornar o processo licitatório concomitante com as melhores práticas mundiais (Projeto de Lei no 7.709/2007). (CALASANS JUNIOR, 2015, p. 21).

Como se pode verificar, o Projeto de Lei n.º 7.709/2007 sugeria uma reforma significativa, focada na intenção de proporcionar maior agilidade e transparência no processo licitatório, baixando custos para a máquina do Estado, por meio de um maior fluxo de informações eletrônicas, preservando e respeitando os princípios constitucionais a que se referem o artigo 37 da Constituição Federal de 1988 e o artigo 3º da Lei n.º 8.666/1993, que são: legalidade, impessoalidade, moralidade, probidade administrativa, igualdade, isonomia, vinculação ao instrumento, julgamento objetivo, motivação, continuidade, publicidade e eficiência.

Calasans Junior conta que esse projeto prosseguiu na Câmara dos Deputados em regime de urgência, sendo que recebeu muitas emendas, tendo sido aprovado em sessão plenária no dia 2 de maio de 2007, com texto substitutivo ao

que fora apresentado inicialmente, elaborado pelo relator (CALASANS JUNIOR, 2015).

Chegando ao Senado, outras mudanças foram realizadas, principalmente na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), onde foi elaborado um novo texto substitutivo, que se mostrou bem mais amplo, sendo este aprovado pela CAE em 23 de outubro de 2007 (CALASANS JUNIOR, 2015). E o doutrinador comenta algumas das mudanças que foram realizadas e aprovadas, explicando que:

[...] o substitutivo aprovado pela Comissão de Assuntos Econômicos do Senado ao Projeto de Lei no 7.709, sobre a reforma da Lei no 8.666, apresentava alterações bem mais abrangentes em relação à proposta oriunda do Poder Executivo, com inovações interessantes, como, por exemplo: a possibilidade da inversão das fases do procedimento em todas as modalidades de licitação; a utilização de meios eletrônicos para as publicações; [...] (CALASANS JUNIOR, 2015, p. 22).

Posteriormente, em 2013, foi constituída a Comissão Temporária de Modernização da Lei de Licitações e Contratos, pelo então Presidente do Senado Federal. Essa Comissão tinha como meta atualizar e modernizar a Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Assim, como relata Calasans Junior, após inúmeras discussões, levantamento de diferentes pontos de vista, e sugestões de vários segmentos interessados no assunto, em 12 de dezembro de 2013 a Comissão apresentou Relatório Final de seus trabalhos, expresso no Projeto de Lei do Senado n.º 559/2013, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências (CALASANS JUNIOR, 2015).

O Projeto de Lei n.º 559/2013 estava centrado em remover os formalismos em excesso, conferindo maior celeridade aos procedimentos, consignando maior ênfase o respeito aos contratos e permitindo maior qualidade nas compras. E conforme Calasans Junior, este apresentava importantes inovações voltadas à melhora e maior eficácia dos processos licitatórios (CALASANS JUNIOR, 2015).

Este Projeto de Lei tramitou e sofreu alterações, até que recentemente, em 01 de abril de 2021, foi sancionada a Lei n.º 14.133/2021, estabelecendo novas regras gerais para licitações e contratos no âmbito das administrações públicas Federal, Estadual e Municipal (BRASIL, 2021). A Lei n.º 14.133/21, com a intenção de tornar mais ágil o procedimento licitatório, unificou o tema, revogando três importantes leis que tratavam sobre o tema licitação: a) lei geral (8.666/1993); b) pregão (10.520/2002); c) parcialmente RDC (12.462/2011).

Cabe aqui mencionar que o pregão eletrônico havia sido regulamentado, anteriormente, pelo Decreto n.º 10.024/2019, o qual determinava as suas fases, indicando serem estas semelhantes às do pregão comum, o que segundo Di Pietro pode ser resumido da seguinte forma:

- a) o sistema eletrônico será dotado de recursos de criptografia e de autenticação que garantam condições de segurança em todas as etapas do certame (art. 5º, § 1º);
- b) o procedimento é conduzido pelo órgão ou entidade promotora da licitação, com o apoio técnico e operacional do órgão central do SISG – (Sistema de Serviços Gerais), que atuará como provedor do Sistema de Compras do Governo Federal para os órgãos e entidades integrantes do SISG (art. 12); esse sistema eletrônico pode ser cedido pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, a órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante celebração de termo de acesso (art. 56);
- c) tem que haver o prévio credenciamento, perante o provedor do sistema eletrônico, da autoridade competente do órgão ou da entidade promotora da licitação, do pregoeiro, dos membros da equipe de apoio técnico e dos licitantes que participarem do sistema eletrônico (art. 9º); o credenciamento se dá pela atribuição de chave de identificação e de senha, pessoal e intransferível, para acesso ao sistema eletrônico (art. 9º, § 1º); a participação no procedimento dependerá da utilização da chave de identificação e da senha; no caso de pregão promovido por órgão integrante do SISG, o licitante dependerá de registro atualizado no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF (art. 10);
- d) a fase externa do pregão eletrônico tem início com a convocação dos interessados por meio de publicação do aviso de edital no Diário Oficial da União e no sítio eletrônico oficial do órgão ou da entidade promotora da licitação (art. 20);
- e) as propostas, com descrição do objeto ofertado e o preço, são apresentadas pelo sistema eletrônico, juntamente com os documentos de habilitação exigidos no edital (art. 26, caput), podendo ser substituídas ou retiradas até a abertura da sessão (art. 26, § 6º);
- f) na sessão pública, que os licitantes podem acompanhar pela Internet, será feita a desclassificação dos que não atenderem às exigências do edital (art. 28, caput e parágrafo único);
- g) o próprio sistema ordenará, automaticamente, as propostas classificadas, sendo que só estas participarão da fase de lances (art. 29);
- h) os lances são feitos pela Internet, podendo ser apresentados sucessivamente pelo mesmo licitante, desde que para reduzir o valor; durante essa fase, os licitantes são informados do valor do menor lance registrado, sem identificação de quem o apresentou (art. 30);
- i) a apresentação dos lances pode ser feita pelos modos de disputa aberto (art. 32) ou aberto e fechado (art. 33);
- j) após o encerramento da etapa de lances, o pregoeiro deverá apresentar contraproposta ao licitante que tenha apresentado o melhor preço, para que seja obtida melhor proposta, vedada a negociação em condições diferentes daquelas previstas no edital (art. 38);
- k) a habilitação, que se faz após a fase de julgamento, baseia-se nos dados constantes do SICAF ou, quando houver necessidade, em outros documentos apresentados por meio de chave de acesso e senha (art. 26, § 3º);
- l) em caso de pretender recorrer da decisão que proclamar o vencedor, o licitante deverá manifestar a sua intenção durante a sessão pública, de

forma imediata, em campo próprio do sistema, quando lhe será concedido o prazo de três dias para apresentar as razões do recurso, sob pena de caducidade (art. 44);  
m) é admissível, tanto na habilitação quanto no julgamento, o saneamento de falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica (art. 47);  
n) após os recursos e constatada a regularidade dos atos praticados, a autoridade competente adjudicará o objeto e homologará o procedimento licitatório (art. 45);  
o) quando convocado a assinar o contrato é que o licitante vencedor deverá comprovar as condições de habilitação consignadas no edital (art. 48, § 1º). (DI PIETRO, 2020, p. 864-866).

Mais recentemente, como já mencionado, a Lei n.º 14.133 de 2021 criou novas modalidades de contratação, tipificou crimes relacionados às licitações, os quais têm aplicação imediata, e disciplinou itens do assunto em relação às três esferas de governo: união, estados e municípios (BRASIL, 2021). Mas a sua grande inovação foi voltada aos procedimentos eletrônicos e instrumentos digitais, dos quais cabe mencionar, o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e a Licitação em meio eletrônico (BRASIL, 2021). Neste sentido, Oliveira comenta que:

[...] o excesso de formalismo no procedimento licitatório acarreta consequências indesejáveis para as contratações da Administração Pública, entre as quais destacam-se as seguintes: a) o Estado acaba pagando preços superiores ao de mercado, tendo em vista que os licitantes embutem o custo de participar dessa procedimentalização, permeada por exigências cada vez mais complexas e detalhistas, sendo, muitas vezes, restritivas da competitividade; b) a morosidade tem sido a tônica desses procedimentos, na medida em que são intermináveis as contendas entre os licitantes – tanto em sede administrativa quanto no âmbito do Poder Judiciário –, principalmente nas fases de habilitação e de julgamento; c) toda essa lógica do processo pelo processo, considerando o procedimento licitatório como um fim em si mesmo, contribuiu para a onerosidade de todo o procedimento, acarretando contratações antieconômicas para o Estado. (OLIVEIRA, 2021, p. 12).

Rennan Thamay e outros autores explanam quanto ao evidente dinamismo que a internet proporciona em todos os segmentos. Assim, a Lei n.º 14.133/2021 reconhece que utilizando esse recurso no processo de licitação se pode garantir

[...] maior agilidade na tramitação, além da possibilidade de alcançar mais interessados e de ser conferida maior transparência ao procedimento, as licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica (princípio da virtualização dos atos da licitação). Nesse caso, a Administração poderá determinar, como condição de validade e eficácia, que os licitantes pratiquem seus atos em formato eletrônico. (THAMAY et al., 2021, p. 49).

O art. 12, inciso VI, da Lei n.º 14.133/2021, determina que no processo licitatório, os atos serão preferencialmente digitais, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico, o que destaca a intenção de que os processos sejam voltados para o meio eletrônico (BRASIL, 2021).

Ainda na tentativa de agilizar os processos licitatórios, o art. 17, § 2º, da Lei n.º 14.133/2021 determina que as licitações sejam realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, e exige que se o procedimento for feito na forma presencial, seja apresentada justificativa para essa situação (CAPAGIO; COUTO, 2021).

Por sua vez, o art. 174 da Lei n.º 14.133/2021, conforme Álvaro do Canto Capagio e Reinaldo Couto, “[...] dispõe sobre a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado à divulgação obrigatória de atos referentes às licitações e contratos administrativos.” (CAPAGIO; COUTO, 2021, p. 460). Conforme disposto na Lei n.º 14.133/2021, esse portal deverá ser gerido pelo Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas, comitê esse que terá seu representante indicado pelo Presidente da República, e será composto de:

- (i) três representantes da União indicados pelo Presidente da República;
- (ii) dois representantes dos Estados e do Distrito Federal indicados pelo Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração; e
- (iii) dois representantes dos Municípios indicados pela Confederação Nacional de Municípios. (BRASIL, 2021).

Estudiosos da temática comentam que através do PNCP, o Poder Público, poderá realizar contratações de modo virtual, “[...] sendo facultativa a adesão, neste ponto, dos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos.” (THAMAY et al., 2021, p. 49). E, de acordo com Capagio e Couto, o PNCP

[...] terá abrangência nacional, abarcando todos os entes federados e Poderes da República, de modo a centralizar o meio de divulgação, otimizando-se a gestão pública, o engajamento de licitantes, a atuação dos órgãos de controle e a participação social. (CAPAGIO; COUTO, 2021, p. 460).

Conforme esclarece Oliveira, o PNCP tem como principal objetivo divulgar os atos exigidos pela Lei de Licitações e garantir o acesso à informação, respeitando as

exigências expressas na Lei n.º 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), e neste sentido, o doutrinador destaca que:

A instituição do PNCP garante transparência e racionalidade nas informações divulgadas pelo Poder Público, servindo como importante instrumento de acesso aos dados das licitações e das contratações públicas, o que facilita o exercício do controle social e institucional. (OLIVEIRA, 2021, p.35).

As informações disponíveis no PNCP serão, dentre outras: “[...] planos de contratação anuais; catálogos eletrônicos de padronização; editais de credenciamento e de pré-qualificação; avisos de contratação direta; editais de licitação e anexos; atas de registro de preços; contratos e termos aditivos.” (BRASIL, 2021).

O §2º do art. 174 da Lei n.º 14.133/2021, define que o PNCP disponibilizará informações como os planos de contratação anuais; os catálogos eletrônicos de padronização; tratará também editais de credenciamento e de pré-qualificação, além de avisos de contratação direta e editais de licitação, bem como os respectivos anexos; atas de registro de pregos; contratos e termos aditivos; notas fiscais eletrônicas, quando for o caso (CARVALHO, 2021). Capagaio e Couto informam:

[...] com base no art. 191, caput, da Lei n.º 14.133/2021, até a revogação da Lei n.º 8.666/93, da Lei do Pregão e do RDC –após dois anos da publicação da Lei n.º 14.133/2021 – a Administração poderá optar pelo regime jurídico de qualquer das leis, desde que observado o mesmo regime durante todo o certame e consequente contratação. (CAPAGAIO; COUTO, 2021, p. 460).

No entanto, houve a preocupação do legislador para com os pequenos municípios, de modo que, para aqueles que possuem população de até vinte mil habitantes, o art. 176, caput, determinou que o prazo para o cumprimento dos requisitos de capacitação e atuação dos agentes públicos dispostos na lei, realização da licitação sob forma eletrônica e divulgação das licitações e contratações em sítio eletrônico oficial, será de seis anos, a partir da sua publicação (BRASIL, 2021). Neste sentido, Joel de Menezes Niebuhr, salienta que:

[...] os Municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes que, enquanto não se inserirem no Portal Nacional de Contratações Públicas, devem publicar em diário oficial as informações exigidas pelo projeto da nova lei de licitações e disponibilizar as versões físicas dos documentos em suas repartições. (NIEBUHR, 2021, p. 16).

Importante mencionar que, por mais que pareça, a Lei n.º 14.133/2021 não extinguiu a forma presencial. Sendo que a

[...] sua utilização ainda é admitida de modo excepcional e motivado. Exige-se, contudo, que a sessão pública seja registrada em ata e gravada mediante utilização de recursos tecnológicos de áudio e vídeo, cuja gravação será juntada aos autos do processo licitatório após o seu encerramento. (THAMAY et al., 2021, p. 49).

De fato, o que se evidencia é a preferência expressa na legislação, para a inclusão, cada vez mais, de recursos eletrônicos nas licitações, buscando com isso garantir maior celeridade e transparência ao processo, o que será aprofundado no próximo tópico.

A tendência de inserção dos meios eletrônicos nos processos licitatórios é corroborada pelas últimas alterações legislativas em matéria licitatória, notadamente, com o advento da Lei do Pregão, que possibilitou a utilização do Pregão Eletrônico e da Lei do Regime Diferenciado de Contratação, tendo em vista que ambas dão preferência à realização das licitações sob a forma eletrônica.

## 2.2 O USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL COMO FERRAMENTA DE COIBIÇÃO DE PRÁTICAS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DESVIO DE FINALIDADE NO CONTEXTO DA LICITAÇÃO

Inicialmente, neste tópico, cabe conceituar inteligência artificial, de modo a melhor compreender de que recurso se está tratando quando se aborda esse elemento como alternativa para o combate à improbidade administrativa. Peixoto e Coutinho, em artigo onde analisam o Projeto de Lei n.º 5.051/2019, em tramitação no Senado, comentam que neste PL o uso da IA é fundamentado no bem-estar humano de modo geral, sendo disciplinado pela promoção e a harmonização da valorização do trabalho humano e do desenvolvimento econômico (PEIXOTO; COUTINHO, 2020).

Peixoto e Silva explicam que a inteligência artificial envolve diferentes métodos para aprender e operar; desde métodos instrucionais como aprendizado de máquina e aprendizado profundo, até abordagens de treinamento que vão desde o aprendizado supervisionado até o não supervisionado (PEIXOTO; SILVA, 2019).

Em 21 de agosto de 2020, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), levando em conta a inexistência no Brasil de normas específicas relativas a governança e os

parâmetros éticos para o desenvolvimento e uso da inteligência artificial, publicou a Resolução n.º 332/2020 que dispõe sobre o uso de inteligência artificial no Poder Judiciário (BRASIL, 2020). Essa Resolução assegura compatibilidade dos direitos fundamentais com o desenvolvimento e implementação da IA, por meio da observância de princípios como transparência, previsibilidade, possibilidade de auditoria, imparcialidade, igualdade, solidariedade e justiça, dentre outros (BRASIL, 2020).

Observa-se que os parâmetros norteadores da Resolução n.º 332/2020 foram fortemente influenciados pela Carta Ética publicada em fevereiro de 2019 pela Comissão para Eficácia da Justiça na Europa (CEPEJ), sobre o uso da inteligência artificial em sistemas judiciais e seu ambiente no âmbito da União Europeia (BRASIL, 2020).

Posteriormente, em 2021, no Anexo da Portaria do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), n.º 4.617, de 6 de abril de 2021, voltada para as Estratégias Brasileiras de Inteligência Artificial, o conceito de inteligência artificial (IA) apresentado foi semelhante àquele expresso anteriormente na Recomendação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento (OCDE), a qual o Brasil aderiu, que assim define:

IA é melhor entendida como um conjunto de técnicas destinadas a emular alguns aspectos da cognição de seres vivos usando máquinas. A inteligência é uma capacidade entre as funções cerebrais humanas complexas. Nessa linha, seguiremos a definição apresentada pela OCDE2: “um sistema de IA é um sistema baseado em máquina que pode, para um determinado conjunto de objetivos definidos pelo homem, fazer previsões, recomendações ou decisões que influenciam ambientes reais ou virtuais. Os sistemas de IA são projetados para operar com vários níveis de autonomia”. Ainda conforme a OCDE3, um sistema de IA consiste em três elementos principais: sensores, lógica operacional e atuadores. Os sensores coletam dados brutos do ambiente, processados pela lógica operacional para fornecer saídas para os atuadores, que por sua vez agem para alterar o estado do ambiente. Este ciclo é repetido inúmeras vezes, e como o ambiente é alterado pelo sistema de IA, a cada ciclo a lógica operacional pode ser aperfeiçoada. (BRASIL, 2021b).

As Estratégias Brasileiras de Inteligência Artificial apresentadas na Portaria n.º 4.617/2021 buscam contribuir para elaboração de princípios éticos voltados ao desenvolvimento e uso da inteligência artificial de modo responsável, bem como, promover investimentos sustentados em pesquisa e desenvolvimento em IA, removendo barreiras à inovação em IA, além de capacitar e formar profissionais

para o ecossistema da IA, estimulando constantemente a inovação e o desenvolvimento da IA brasileira em ambiente internacional, através da cooperação entre os entes públicos e privados, a indústria e os centros de pesquisa para o desenvolvimento da inteligência artificial (CAMARA, 2021).

Muitos são os motivos para que a Gestão Pública faça uso da IA, sobretudo, no que se refere à otimização dos processos, prevenção de incidentes, identificação de fraudes, assim como a automatização de tarefas e serviços, em campos como a saúde, a interação com o cidadão, e as compras e contratações (MILKO, 2022).

Em se tratando do uso da IA, Camara comenta que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), a partir de 2021 tem disponibilizado uma ferramenta capaz de agilizar a análise do benefício de pensão por morte, por meio do reconhecimento gráfico dos “[...] documentos apresentados pelo segurado, permitindo que o benefício seja concedido automaticamente, ou alternativamente, seja gerada de forma automática uma carta de exigência dispondo a documentação necessária e como apresentá-la.” (CAMARA, 2021, p. 8).

Por outro lado, no Tribunal de Contas da União (TCU), que segundo Felisdório e Silva “[...] é o órgão de controle externo do governo federal e auxilia o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país e contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade [...]” (FELISDÓRIO; SILVA, 2018, p. 97), a IA já chegou anos antes. Desde 2017, a IA vem sendo utilizada através de robôs, como “ALICE”, um robô dotado de IA capaz de detectar erros em editais e atas de pregão, conforme comenta Rodrigues (2021). Coelho e Silva complementam essa informação, relatando que, o TCU tem utilizado os robôs<sup>2</sup> para identificar “[...] irregularidades nas licitações, demonstrando que o uso dessas tecnologias já é um fato comum [...]” (COELHO; SILVA, 2020, n.ºp.).

Em se tratando do funcionamento desses robôs, Desordi e Bona relatam que ALICE faz a leitura de editais de licitações e de atas de registros de preços publicados pela administração federal, e por órgãos públicos estaduais, assim como por empresas estatais, a partir de buscas no Diário Oficial e no Comprasnet. De

---

<sup>2</sup> Sobre os nomes destes Robôs utilizados pelo TCU, Milko explica os acrônimos: ALICE (Análise de Licitações e Editais); MONICA (Monitoramento Integrado para o Controle de Aquisições); ADELE (Análise de Disputa em Licitações Eletrônicas); SOFIA (Sistema de Orientação sobre Fatos e Índícios para o Auditor); CARINA (Crawler e Analisador de Registros da Imprensa Nacional); ÁGATA (Aplicação Geradora de Análise Textual com Aprendizado) (MILKO, 2022, n.ºp.).

posse dessas informações, ALICE emite um relatório, que chega aos auditores por e-mail, diariamente às 19h, contendo resumos das centenas de contratações federais publicadas naquele dia, já com destaque para os possíveis indícios de irregularidades. Com base nestes relatórios, os auditores analisam determinados editais ou atas que apresentam suspeitas de práticas ilícitas, conseguindo suspender contratações irregulares em Estados e até mesmo no próprio Itamaraty, o que demonstra a relevância do uso desse sistema de IA na otimização, agilidade e eficiência do serviço público prestado pelo órgão (DESORDI; BONA, 2020).

Como explica Gomes, ALICE verifica aspectos como:

- se um edital exige dos participantes certidões que o TCU não considera pré-requisitos, como documentos de regularidade junto ao CREA;
- se a licitação está prestes a entregar uma contratação para alguma empresa impedida de contratar junto à administração pública;
- se as empresas concorrentes têm sócios em comum. (GOMES, 2018, n.ºp.)

Já o robô SOFIA atua apontando erros nos textos produzidos pelos auditores; representando um ícone no editor de texto, pois ao ser acionado, lista informações associadas ao número do CNPJ, do processo e do CPF incluídos no texto, de forma a auxiliar o auditor com importantes informações e que, por lapso ou descuido, podem acabar sendo ignoradas por ele (DESORDI; BONA, 2020).

Como afirma Gomes, “Enquanto Alice faz sugestões do que investigar, Sofia não é tão contida. Ela aponta erros nos textos dos auditores, sugere correlações de informações e indica outras fontes de referência.” (GOMES, 2018, n.ºp.).

Por outro lado, MÔNICA é um painel em que aparecem todas as compras públicas, mesmo aquelas ignoradas por ALICE, tais como contratações diretas e inexigibilidades de licitação (DESORDI; BONA, 2020).

Outro sistema baseado em IA utilizado pelo TCU é o ZELLO, desenvolvido e disponibilizado no Twitter, conforme explica Felisdório e Silva

[...] interage com o cidadão por meio de mensagens de texto prestando informações sobre a atuação do Tribunal de forma prática, rápida e simples. Em sua primeira utilização, os interessados podem fazer perguntas sobre pessoas com contas julgadas irregulares pelo TCU, utilizando o nome ou CPF do responsável. (FELISDÓRIO; SILVA, 2018, p. 98-99).

Diferente dos outros robôs, o nome de Zello não é um acrônimo, mas sim

uma homenagem a Serzedello Corrêa (1858-1932), Ministro da Fazenda e um dos principais idealizadores do Tribunal de Contas (FELISDÓRIO; SILVA, 2018).

Com relação ao uso de robôs para realizar lances em processos licitatórios da modalidade pregão eletrônico, cabe mencionar que estes também têm se mostrado importantes ferramentas tecnológicas, capazes de contribuir para a melhor decisão dos responsáveis, tanto sobre “o valor mínimo para a fase de lances das licitações, quanto as melhores estratégias para ganhar o certame”, repercutindo em uma significativa redução de erros humanos na hora da disputa, garantindo ainda, uma maior otimização no processo (COELHO; SILVA, 2020).

Neste mesmo sentido, Rodrigues comenta que os casos de robôs, utilizando ou não IA, que realizam lances automáticos em pregão eletrônico têm sido um desafio enfrentado pelo Ministério do Planejamento, o qual, buscando definir medidas preventivas desse tipo de programa, dispôs na Instrução Normativa n.º 03, de 04 de outubro de 2013, sobre o tempo mínimo a ser considerado entre os lances, como sendo de 2 minutos (RODRIGUES, 2021). Reforçando a eficácia do uso do recurso de IA, Coelho e Silva informam que:

O TCU já autuou 22 processos de representações e denúncias para averiguar a regularidade de compras e aquisições sobre a Covid-19, utilizando robôs que auxiliam na auditoria dos procedimentos licitatórios. O valor total das compras referentes a esses processos supera R\$ 220 milhões. (COELHO; SILVA, 2020, n.ºp.).

De acordo com a notícia disponibilizada pelo SECOM TCU, em 14 de fevereiro de 2022, o TCU lançou um edital completamente inédito voltado para a contratação por encomenda tecnológica. Conforme a informação:

O Tribunal de Contas da União (TCU) receberá projetos de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) focados em apresentar uma solução de inteligência artificial para apoiar a instrução de denúncias e representações. A contratação da proposta selecionada será feita por meio de Encomenda Tecnológica (Etec), anunciada em chamamento público inédito. (SECOM TCU, 2022, n.ºp.).

Sobre o uso de IA ao longo da pandemia da Covid19, Cavalcante informa que foram utilizados pelo TCU, robôs capazes de rastrear diariamente o Diário Oficial da União (DOU) e o Comprasnet, que é o site onde ficam dispostas as licitações e contratações do governo federal, buscando indícios de irregularidades em compras relacionadas com a pandemia, alertando os auditores do Tribunal. “O TCU tem

investido no uso de inteligência artificial devido à agilidade na detecção de possíveis ilícitos.” (CAVALCANTE, 2020, n.ºp.).

Como se pode ver o uso de sistemas dotados de IA tem representado um importante aliado na gestão pública no sentido de garantir e promover maior transparência, principalmente no que se refere ao uso do dinheiro público para a compra e contratação de serviços necessários.

## CONCLUSÃO

O presente estudo foi realizado sobre o tema licitação e o uso de tecnologias: controle de fraudes e improbidade na esfera pública. Por meio da pesquisa bibliográfica realizada foi possível responder a questão-problema norteadora que era qual tem sido o posicionamento da legislação brasileira com relação ao uso de ferramentas tecnológicas como recurso para o combate às fraudes e atos de improbidades na administração pública? Se identificou claramente que existe por parte da legislação o reconhecimento de que a IA representa um meio capaz de promover maior lisura e transparência nas ações de gestão administrativa pública. A legislação, inclusive, orienta para o uso de tecnologias nos processos licitatórios, como por exemplo, o expresso na Lei n.º 14.133/2021, que não só determina que seja dada preferência aos atos digitais, no processo licitatório; mas que também define o meio eletrônico como prioritário.

A hipótese levantada de que a legislação brasileira que trata dos processos licitatórios fornece todos os subsídios necessários para garantir que os recursos tecnológicos sejam utilizados de modo amplo, atendendo com isso, os princípios da economicidade, da eficiência e da celeridade, na administração pública, foi plenamente comprovada.

Por outro lado, refutou-se a hipótese de que a lei que prevê as modalidades de licitação apresenta diversos empecilhos para o uso de tecnologias, sob o argumento de que a administração pública carece de profissionais devidamente capacitados para o uso devido dessas ferramentas.

Com relação ao objetivo geral, este foi alcançado, haja vista que se identificou que a legislação brasileira, apesar de recente, tem se posicionado de modo pontual com relação à utilização de tecnologias nos processos licitatórios como ferramenta para o maior controle de fraudes e atos de improbidades na administração pública.

Os objetivos específicos foram abarcados, pois, no capítulo um se tratou do processo licitatório a partir de uma abordagem histórica no contexto brasileiro, abordando os princípios da administração pública que norteiam o procedimento licitatório. Já no segundo capítulo, abordou-se a questão quanto a competência de legislar sobre os processos licitatórios, aspectos do pregão eletrônico, e o processo de implantação das tecnologias na administração pública considerando o uso da inteligência artificial como ferramenta de coibição de práticas de improbidade

administrativa e desvio de finalidade no contexto da licitação.

Constatou-se que a licitação não é uma novidade dos governos mais recentes, ao contrário, se verifica desde a Idade Média. A inovação se deu nos Estados Modernos, por meio da inserção dos seus princípios norteadores. No caso do Brasil, é uma prática que se verifica na longínqua Lei de 29 de agosto de 1828 que determinava o oferecimento de obras aos empresários por vias de editais.

Obviamente a legislação foi sendo modificada e ajustada ao longo dos tempos, um exemplo disso, é que em 1909 foram inseridos os princípios da Administração Pública estendendo-se à contratação, e válidos até os dias atuais; sendo que o termo licitação foi utilizado em 1967, no Decreto Lei n.º 200 pela primeira vez na legislação pátria, relacionada à um gênero de procedimento administrativo prévio.

Modalidades, normas e procedimentos foram determinados ao longo da evolução da legislação voltada à licitação, buscando sempre encontrar a forma que garanta mais transparência ao processo, utilizando-se de todos os recursos disponíveis para tal. A prova disso foi a criação do pregão eletrônico, regulamentado pelo Decreto n.º 5.450/2005, sendo que o uso de tecnologias não se limitou ao procedimento realizado pela internet, mas tem sido usada como ferramenta para promoção de processos licitatórios cada vez mais adequados ao seu propósito.

Além disso, a pesquisa realizada demonstrou que a IA já vem sendo utilizada pelo TCU, por exemplo, desde 2017, contribuindo para a garantia de processos livres de fraudes e ilícitos, tendo se mostrado extremamente eficazes ao que se propõe, demonstrando que são ferramentas fundamentais para agilizar processos que do contrário, se fossem realizados por servidores humanos, seriam demorados, cansativos, além de apresentarem grandes possibilidades de ocorrência de erros.

O tema ora apresentado e discutido mostrou-se muito interessante, inclusive trazendo curiosidades peculiares, como a questão do nome dos robôs dotados de IA e utilizados pelo TCU, serem acrônimos que foram nomes femininos. Obviamente que se trata de um assunto atual, e que pode ser pesquisado de modo mais minucioso e específico, principalmente no que se refere à administração pública estadual e municipal, cabendo destacar, que não foi a intenção do presente estudo, exaurir o tema.

## REFERÊNCIAS

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

BALTAR NETO, Fernando Ferreira; TORRES, Ronny Charles Lopes. **Direito Administrativo**. 10. ed. Salvador/BA: JusPodvim, 2020.

BITTENCOURT, Sidney. **Licitação passo a passo: comentando todos os artigos da Lei nº 8.666/93**. 7. ed. rev., ampl. e atual.. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BRASIL. **Lei nº 14.133**, de 1 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm). Acesso em 15 ago. 2021.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/constituicao1988>. Acesso em: 19 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm). Acesso em: 09 set. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 5450, de 31 de maio de 2005**. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Diário Oficial da União, República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 01 de junho de 2005. Disponível em: Acesso em: 15 out. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 8539, de 8 de outubro de 2015**. Dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 09 21 de outubro de 2015. Disponível em: Acesso em: 15 out. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 8638, de 15 de janeiro de 2016**. Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 de janeiro de 2018. Disponível em: Acesso em: 15 out. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9319, de 21 de março de 2018**. Institui o Sistema Nacional para a Transformação Digital e estabelece a estrutura de governança para a implantação da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital. Diário Oficial da União, República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 de março de 2018. Disponível em: Acesso em: 15 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.** Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 de julho de 1997. Disponível em: Acesso em: 15 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000.** Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 de julho de 2000. Disponível em: Acesso em: 15 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.** Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18/07/2002 e retificado em 30/07/2002. Disponível em: Acesso em: 15 out. 2021.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n.º 332, de 21 de agosto de 2020.** Diário da Justiça [do] Conselho Nacional de Justiça, Brasília, DF, n.º 274, p. 4-8, 25 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm)> Acesso em: 15 out. 2021.

BRASIL. **Portaria GM nº 4.617 de 06 de abril de 2021.** Institui a estratégia brasileira de inteligência artificial e seus eixos temáticos. Brasília, DF: Presidência da República, [2021b]. Disponível em: [https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivos/inteligenciaartificial/ia\\_estrategia\\_portaria\\_mcti\\_4-617\\_2021.pdf](https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivos/inteligenciaartificial/ia_estrategia_portaria_mcti_4-617_2021.pdf). Acesso em: 20 abr. 2022.

BRAZÃO, Wadih. A evolução do processo licitatório e a sociedade e seus anseios. **Jusbrasil.** 2014. Disponível em: <https://brazaoesilvaadvocacia.jusbrasil.com.br/artigos/179792549/a-evolucao-do-processo-licitatorio-e-a-sociedade-e-seus-anseios>. Acesso em: 15 nov. 2021.

CALASANS JUNIOR, José. **Manual da licitação:** orientação prática para o processamento de licitações, com roteiros... 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CAMARA, Natacha Bublitz. O uso da inteligência artificial no processo administrativo como ferramenta para auxiliar na efetividade dos direitos humanos. **Revista Brasileira de Direito Social - RBDS**, Belo horizonte, v. 4, n.º 1, p. 5-19, 2021. Disponível em: <https://rbds.emnuvens.com.br/rbds/article/view/144/122>. Acesso em: 20 abr. 2022.

CAPAGIO, Álvaro do Canto; COUTO, Reinaldo. **Nova Lei de licitações e contratos administrativos:** Lei n.º 14.133/2021. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

CARVALHO, Matheus. **Nova Lei de Licitações Comparada.** Salvador: JusPodivm,

2021.

CASAGRANDA, Sidinei. **Licitações: Evolução Histórica no Brasil**. 10 ago. 2020. Disponível em: <https://analistadelicitacoes.com.br/historia-das-licitacoes-no-brasil/>. Acesso em 20 nov. 2021.

CAVALCANTE, Jáder. **Inteligência Artificial auxilia fiscalização do TCU e avalia como positivas as licitações realizadas pela UFMA**. 28 ago. 2020. Disponível em: <https://portais.ufma.br/PortalUfma/paginas/noticias/noticia.jsf?id=56913&msckid=734d08b4d15811eca4c9fa4df95059b3> Acesso em 20 nov. 2021.

COELHO, André Lucas Pinto; SILVA, Carolina de Araújo Oliveir da. **O avanço da Inteligência Artificial nas Licitações Públicas**. 11 dez 2020. Disponível em: <https://brissacefonteles.adv.br/o-avanco-da-inteligencia-artificial-nas-licitacoes-publicas/?msckid=0e24f852cfbb11ecba5e7b31dac4c4e1>. Acesso em 20 abr. 2022.

DESORDI, Danubia; BONA, Carla Della. A Inteligência Artificial e a Eficiência Na Administração Pública. **Revista de Direito** 12.02 (2020): 01–22. Disponível em: <https://doi.org/10.32361/202012029112>. Acesso em 20 abr. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FELISDÓRIO, Rodrigo César Santos; SILVA, Luís Andre Dutra e. Inteligência artificial como ativo estratégico para a Administração Pública. In: FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; CARVALHO, Angelo Gamba Prata de (Coord.). **Tecnologia jurídica & direito digital: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 95-100

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005.

GOMES, Helton Simões. Como as robôs Alice, Sofia e Monica ajudam o TCU a caçar irregularidades em licitações. **G1**. 18 mar. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/como-as-robos-alice-sofia-e-monica-ajudam-o-tcu-a-cacar-irregularidades-em-licitacoes.ghtml>. Acesso em: 10 mai. 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

MARTINS DOS ANJOS, Luís Henrique; JONE DOS ANJOS, Walter. **Manual de Direito Administrativo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ltda, 2001.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 22. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2007.

MILKO, Marcelo. Gestão Pública. **Centro de Liderança Pública**. 09/02/2022. Disponível em: <https://www.clp.org.br/inteligencia-artificial-na-gestao-publica-o-que-por-que-e-como/?msclkid=734d6499d15811ecb5cdda5bf4f80de2>. Acesso em 20 abr. 2022.

NIEBUHR, Joel de Menezes (Coor.). **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. E-book. São Paulo: Zenite, 2021.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Método, 2020.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Nova lei de licitações e contratos administrativos: comparada e comentada**. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

PEIXOTO, Fabiano Hartmann; SILVA, Roberta Zumblick Martins da. **Inteligência artificial e direito**. Curitiba: Alteridade, 2019.

PEIXOTO, Fabiano Hartmann; COUTINHO, Marina de Alencar Araripe. Inteligência artificial e regulação. **Revista Em Tempo**, [S.l.], v. 19, n.º 1, aug. 2020. ISSN 1984-7858. Disponível em: <<https://revista.univem.edu.br/emtempo/article/view/3129>>. Acesso em: 09 may 2022. doi: <https://doi.org/10.26729/et.v19i1.3129>.

RODRIGUES, Gustavo. Como a inteligência artificial pode impactar as licitações?. **Notícias**. 09 dez. 2021. Disponível em: <https://anppme.org.br/como-a-inteligencia-artificial-pode-impactar-as-licitacoes/>

SECOM TCU. **Imprensa**: TCU lança edital inédito para contratação por Encomenda Tecnológica. 14/02/2022. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-lanca-edital-inedito-para-contratacao-por-encomenda-tecnologica.htm>. Acesso em 03 mai. 2022.

SOUZA, Fatima Regina de. **Manual básico de licitação**. São Paulo: Nobel, 1997.

THAMAY, Rennan et al. **Nova Lei de Licitações e contratos administrativos comentada e referenciada**. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.